

## Errores y omisiones: notas sobre la política exterior de los países de América Latina durante los últimos diez años

Diez años atrás, en el primer artículo del primer número de esta Revista, me referí a lo que entonces, luego de la prolongada y estéril inmovilidad impuesta por la Guerra Fría, aparecía sobre el horizonte político internacional como una bienvenida aun cuando riesgosa restauración de la libertad de maniobra en el ámbito de los asuntos exteriores. Incluso me permití sugerir que la distensión gradual ofrecía una apertura interesantísima a los países medianos y pequeños para adelantar políticas independientes, imaginativas e influyentes, anotando además que los países principales de América Latina parecían bien dispuestos para aprovechar estas promisorias oportunidades.

No me equivoqué en 1967 en estimar que la Guerra Fría estaba agónica —si no difunta—, claró está que hacia esa época decirlo no era ni original ni novedoso; tampoco erré al indicar que el relajamiento de las tensiones entre las grandes potencias necesariamente llevaría a la proliferación de un policentrismo anunciado tanto por los fuertes lazos de la política exterior de Francia, como por el abismo que ya se había abierto entre China y la Unión Soviética. Donde decididamente me equivoqué quizás pecando de un optimismo enaltecedor, pero no por esto menos errado, fue en creer que los países de nuestra América Latina, especialmente aquellos con playas sobre el Océano Pacífico, aprovecharían las oportunidades que la situación tan claramente estaba presentando. No ocurrió así. Hoy podemos apreciar que, con las excepciones de rigor, entre las que forzosamente hay que incluir a Brasil y a Cuba, la historia de las relaciones internacionales de los países de América Latina durante los últimos diez años no está repleta de aciertos. Por el contrario, individualmente y como grupo, se hace difícil evitar la conclusión de que pocas veces ha tenido nuestro continente una gravitación tan tenue sobre la conducción de los asuntos internacionales. Por causas buenas o malas, algunas domésticas, otras ajenas y distantes

de toda posibilidad de control latinoamericano, nuestros países no tienen ni voz ni voto de significación en las deliberaciones del concierto internacional; nuestro prestigio e influencia no han sido nunca antes tan escasos y discutibles.

Esto no se refiere de ningún modo al manoseado argumento aritmético que atribuye la disminución de la influencia de los países de América Latina a la creación de nuevos países independientes en Asia y África. Tal argumento mantiene que la preponderancia que como bloque sufragante tuviera otrora América Latina en las Naciones Unidas, ha pasado ahora a estos nuevos países asiáticos y africanos. De esto, por supuesto, no cabe la menor duda, pero al mismo tiempo sería absurdo sostener que a tal causa cuantitativa pueda atribuirse exclusivamente la decadencia cualitativa de la posición latinoamericana dentro del concierto internacional.

Tampoco son muy útiles las explicaciones generales que atribuyen estos resultados principal o exclusivamente a la dominación del ámbito político por regímenes *de facto*, sean estos militares, civiles, o de partido único. Con las excepciones de Venezuela (cuya situación excepcional probablemente deba tanto al precio del petróleo como a una vocación extraordinariamente democrática), Colombia, cuyo gobierno vive momentos de gran inquietud y, por supuesto, Costa Rica, todos los otros países de América Latina están bajo regímenes que de uno u otro modo y por razones menos o más aceptables, ejercen unilateralmente la suma del poder público, o una elevadísima proporción del mismo. La predominancia de estos regímenes es innegable, pero su influencia, positiva o negativa, sobre la conducta de la política exterior, es mucho menos clara. Los países de América Latina —y también los de otros continentes— han vivido muchas veces bajo regímenes *de facto* que han ejercido el poder en forma centralizada o abiertamente despótica. No significó esto que su influencia y prestigio disminuyeran inevitablemente ni que sus iniciativas en los asuntos exteriores fracasaran con frecuencia inquietante. Lo único inevitable en este terreno es la conclusión de que no existe correlación alguna entre el ejercicio de la democracia parlamentaria y la eficacia o el éxito de la política exterior de un país. Del mismo modo es meridianamente claro que no existe relación eficiente entre la ausencia de libertad en el ámbito doméstico —cosa de veras lamentable— y el éxito en las gestiones diplomáticas. Sencillamente no hay modo alguno de establecer que en esta materia las dictaduras y tiranías sean menos o más exitosas que las democracias liberales. Es cosa bien sabida que existen hoy día docenas de gobiernos evidentemente más opresivos, más tiránicos y arbitrarios que los peores de América Latina, pero contrariamente a lo ocurrido en nuestra

parte del mundo, estos regímenes africanos o asiáticos parecen gozar de prestigio e influencia; sus voces son escuchadas con respeto —o temor— por viejas democracias europeas, mientras que las grandes potencias se disputan entre sí el honor de otorgarles ayuda preferencial. Las razones que pudieran explicar ésta burda paradoja escapan completamente del tema de este artículo; he mencionado estos casos sólo para ilustrar que el despotismo no es un factor ni necesario ni suficiente para explicar —o justificar— la incompetencia en materias de política exterior.

Quizás acercándose un poco a las dos excepciones antes mencionadas —Brasil y Cuba— se logre delinear las razones que explican la incompetencia del resto. Brasil y Cuba ocupan lugares claramente definidos a ambos extremos del espectro político contemporáneo; no es, por consiguiente, su color político lo que podría explicar el éxito relativo que ambos países han tenido en sus iniciativas diplomáticas. Tampoco es su estrecha amistad con una u otra de las grandes potencias, porque si bien es cierto Cuba está ligada por lazos particularmente estrechos con la Unión Soviética, no es posible decir lo mismo del Brasil respecto de los Estados Unidos, país con el cual mantiene relaciones más correctas que cordiales.

Sabiendo que sólo una explicación de gran complejidad podría echar algo de luz sobre esta cuestión, me atrevería sin embargo a sugerir que en estos casos —los de Brasil y Cuba— parte importante del interrogante queda resuelto si se presta atención al profesionalismo con que ambos países se enfrentan al desafío de diseñar una política exterior acorde con las demandas del mundo contemporáneo. En resumen, es en el añejo planteamiento de profesionales versus aficionados que es posible encontrar el hilo de una solución.

Brasil tiene la academia diplomática y la tradición más seria, rigurosa y profesional de nuestra parte del mundo; Itamaraty es lo mejor en su género en América Latina. Allí se entrenan concienzudamente los cuadros que mañana asumirán la responsabilidad de representar los intereses nacionales en cortes y foros extranjeros, en innumerables negociaciones, en difíciles enfrentamientos y miles de pequeñas y grandes crisis en que tanto experiencia como conocimientos teóricos serán instrumentales para conseguir el buen éxito. Los cambios de gobierno que Brasil ha experimentado en las últimas décadas no han quebrado la continuidad profesionalizante de Itamaraty. Incluso después de 1964, el entrenamiento de los diplomáticos brasileños y la representación del país en el extranjero no sufrieron alteraciones fundamentales. De este modo, el valioso capital acumulado, en materia de contactos y experiencia, no se desperdició.

Cuba fue colonia española hasta la vuelta de este siglo. Después

de la guerra entre España y los Estados Unidos, la isla quedó bajo una dominación estadounidense de la cual aparentemente nadie quiere o puede enorgullecerse. Para abreviar, en 1959 Cuba no tenía un servicio exterior ni respetado ni respetable y tampoco tenía una política exterior independiente que hubiera podido hacer uso de tal representación diplomática, si ésta hubiera existido. El vacío conceptual, ideológico y pedagógico que esto representaba, fue eficientemente llenado con la ayuda de la Unión Soviética. Muchos defectos organizativos podrán achacarse a la Unión Soviética durante su primer medio siglo de existencia, pero no podrá contarse entre éstos el no haberse preocupado de la educación meticulosa y de la estructuración cuidada de uno de los servicios exteriores más eficaces del mundo moderno. Fue ésta la venerable tradición abrazada por el régimen revolucionario de la isla y, aparte de las bondades de una estrecha relación con la segunda potencia mundial, parte muy importante del éxito de la gestión diplomática cubana durante los últimos años debe atribuirse al profesionalismo de su bien preparado y dinámico servicio exterior.

No son conspiraciones las que han cosechado triunfos diplomáticos para Brasil y Cuba, sino una política exterior imaginativa y viable, ejecutada por profesionales.

No es la oposición de comunistas emboscados la que explica el desconcertante desempeño diplomático de muchos de los países de América Latina en los últimos años, sino la incompetencia extraordinaria, la singular ausencia de profesionalismo y la embarazosa pobreza de sus iniciativas en el campo de las relaciones internacionales. Ha habido muchos y grandes errores y omisiones que sería larguísimo detallar; baste para los propósitos de este artículo, en celebración de un aniversario, referirse a dos o tres que me llaman particularmente la atención.

En primer lugar hay que mencionar la desconcertante combinación de admiración y desprecio que por la diplomacia y todas las actividades relacionadas con ésta han tenido los regímenes revolucionarios modernos de América Latina, así sean éstos de izquierda, de derechas, militares o civiles. Cabe poquísima duda que esta actitud ambivalente es una consecuencia de la formación social, predominantemente de baja clase media, de quienes ocupan hoy día las posiciones del poder político. Esta actitud está inversamente correlacionada con el grado de ilustración del liderazgo revolucionario y sus seguidores más próximos. Consecuentemente, mientras más burda la admiración, más fácil creer que el oropel y el boato diplomáticos constituyen el principio y el fin de las responsabilidades de un eficiente servicio exterior. Mientras más inexperto el liderazgo revo-

lucionario, con más facilidad caerá en la trampa de estimar que los cargos elevados del servicio exterior no son sino brillantes sinecuras.

Tales concepciones se han visto reforzadas por una mal entendida austeridad ideológica y un nacionalismo, a veces vigoroso, pero de un simplismo conmovedor. Por ejemplo, abundan dentro del liderazgo de los regímenes *de facto* quienes parecen creer que la actividad diplomática es fundamentalmente superflua puesto que, en el mejor de los casos, sólo puede reflejar hacia el exterior lo que verdaderamente está ocurriendo en el país. Si la situación doméstica es mala, la diplomacia no podrá mejorarla; si un país es económicamente fuerte, su diplomacia —fidel espejo de aquella realidad— necesariamente será influyente y prestigiosa. Una diplomacia que distorsione esta realidad, incurre en el doble error de tratar de engañar a extranjeros y nacionales, y en ambos casos, inútilmente, pues operaciones cosméticas basadas en mentiras no pueden llegar a buen término. Para quienes desde un punto de vista rigurosamente austero, tan pintorescamente conciben el servicio exterior como una especie de agencia de publicidad, los mejores diplomáticos son necesariamente los más leales y predecibles. Para ellos es mil veces preferible la lealtad que el brillo profesional. Talleyrand hubiera tenido brevísima carrera diplomática en nuestra América Latina. Pero por cada Talleyrand cesante, debe haber hoy día cientos de tranquilos y disciplinados ciudadanos trabajando en el servicio exterior cuya solitaria y muy loable virtud es la lealtad a toda prueba.

Quizás como consecuencia de perogrullo, las políticas exteriores de los países latinoamericanos durante esta última década no se distinguen por su originalidad y su riqueza conceptual; por el contrario, representan un pobrísimo logro intelectual bien poco digno de una tradición que incluye a figuras señeras como don Andrés Bello, don Luis Drágo, don Alejandro Alvarez, don Carlos Calvo o don Emilio Bello Codesido. No se precisa ofender a nadie para afirmar que no existe en nuestra América un canciller —fuera del Brasil y de Cuba— cuyo nombre pudiera alinearse al lado de éstos. Las razones que han causado este notorio descenso seguramente son complejas, pero entre ellas deben contarse el peso excesivo que han tenido tanto la cautela que nace de la astucia y de la inseguridad, como la prudencia del mediocre, levantada sobre cimientos que se hunden en el grueso estrato de generaciones de una clase media muchas veces postergada.

Si por una u otra razón, Cuba extiende voz, voto y poder hacia el continente africano y establece una moralmente discutible pero muy real presencia militar en Angola, Brasil ejecuta una proeza paralela, sin duda más loable, y establece una formidable presencia económica en el centro dinámico del Asia moderna a través de su exitosa

relación especial con Japón. He ahí los dos polos señeros de la imaginación política de América Latina; he ahí resultados concretos de la actividad de servicios exteriores que saben bien de su oficio. Es posible que Angola se transforme en el Vietnam de Cuba y de la Unión Soviética; es posible que los diez o quince mil soldados cubanos no puedan ser evacuados en muchos tiempo; es incluso posible que el costo de una operación militar prolongada tenga efectos adversos muy serios sobre una economía hartamente sólida de lo que muchos creen. Es innegable, sin embargo, que a través de su política africana, se deba ésta o no a una iniciativa rusa, Cuba se ha incorporado de lleno a la disputa del liderazgo del llamado Tercer Mundo. Que esto sea un objetivo bueno, malo o indiferente, no viene al caso. Lo que sí importa es que el régimen de La Habana no puede ser descartado cuando se delibera sobre el porvenir del continente africano.

¿Quién se atreve a pensar que algo similar no ocurre con Brasil en el ámbito económico y político asiático? Desde luego es posible especular acerca de los riesgos que involucra el establecimiento dentro de Brasil de un gran número de grandes empresas industriales y agrícolas japonesas, pero quien duda que esta política está acorde con el carácter de aspirante a gran potencia con que evidentemente se autodefine el liderazgo político y económico brasileño?

Mirada desde las regiones más prósperas e industrializadas de Asia, desde Hong Kong, Australia, Singapur, Taiwan y Japón, América Latina pareciera tener un solo país: Brasil.

Mientras Cuba y Brasil, en menos de una década, han logrado abrir nuevas fronteras de influencia y poder para sus proyectos políticos y económicos, el resto de nuestro continente parece estar esperando que el mundo de vuelta atrás y retorne a una situación predecible y amable, en la cual cada una de nuestras añejas 'cancillerías' goce de una confortable 'relación especial' con esta o aquella potencia del hemisferio norte. Mientras Brasil y Cuba revolucionan sus relaciones exteriores, los países latinoamericanos ribereños del Pacífico rehúsan con testarudez aceptar la transformación del gran Océano en el Mediterráneo de nuestro tiempo. Mientras Cuba y Brasil toman la iniciativa y rompen viejos moldes, el resto seguramente medita sobre la posibilidad de abrir nuevas embajadas en San Marino, Andorra y Luxemburgo, pero rechaza con indignación la idea de tener relaciones diplomáticas convincentes con Malasia, Indonesia o Tailandia.

Las pequeñas y prudentes políticas exteriores de estos países han tendido consecuencias de importancia. Desde luego consiguieron destruir o postergar indefinidamente todos los intentos de integración

regional que parecían tener siquiera alguna posibilidad de éxito. Esto fue logrado sin obtener ventajas compensatorias, puesto que las antiguas y cordiales relaciones con los Estados Unidos o con algunas de las potencias europeas, lejos de ser afianzadas pasan hoy por un oscuro período de vacilaciones y resentimientos. Divididos entre sí y distantes de sus aliados en el hemisferio norte, no han tenido estos países la visión política necesaria para buscar y establecer relaciones funcionales con aquellos otros países al otro lado del Océano Pacífico, con los cuales un entendimiento podría tener resultados prácticos inmediatos.

Guste o disguste, es innegable que los países de América Latina forman el más grande grupo de países vecinos cuyos gobiernos tienen posiciones afines, a la derecha del centro. Ni en Europa, ni en América del Norte —por donde corren brisas desconcertadamente social democráticas— ni menos en África, es posible encontrar un conglomerado semejante. El único otro grupo de países comparables se encuentra en el sureste de Asia y, en general, sobre las márgenes occidentales del Océano Pacífico. Desde Japón hasta Nueva Zelanda, y pasando por Filipinas, Taiwan, Singapur, Malasia, Indonesia, Papua, Nueva Guinea, Australia y la inmensa mayoría de los pequeños territorios independientes del Pacífico, no hay uno cuyo actual gobierno tenga razones de peso para discrepar fundamentalmente con la posición política dominante en América Latina. Constituyen además, en su conjunto, una de las regiones económicas más dinámicas del planeta, amén de un mercado considerable, para muchos de los productos exportados por nuestros países. Por consiguiente llama la atención notar que mientras los países de América Latina invierten tiempo, paciencia y recursos tratando de ganarse el apoyo de regímenes europeos o norteamericanos con posiciones políticas diametralmente opuestas, no hacen el mínimo esfuerzo necesario por tender la mano a través del Océano en busca de sus aliados políticos naturales. Con la excepción del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, que durante muchos años ha estado promoviendo activamente las relaciones académicas y científicas a través del Pacífico, poco o nada se ha hecho en el resto de la región. Quizás sea esta la oportunidad más importante; el más significativo desafío a la imaginación política de los países ribereños del Pacífico; la frontera más promisoría que se alcanzó a vislumbrar durante una década de oportunidades perdidas, sin imaginación y de estrechísimos alcances conceptuales.

Excepcionalmente a Brasil y Cuba, son los errores y las omisiones los que dominan la política exterior de los países de América Latina durante estos últimos diez años. El error principal, el subestimar la impor-

tancia de la actividad diplomática y de la política exterior en general precisamente en el momento cuando estos volvían por sus fueros después de largo y forzoso receso. La omisión más importante, sin duda alguna, el haberle vuelto las espaldas al Pacífico, acusando el sello indeleble de una actitud dependiente que obliga a volver los ojos hacia aquel ámbito admirado del hemisferio norte desde donde siempre ha tronado vibrante e imperiosa la voz del amo. No creo que se necesite demasiado optimismo para pensar que en los próximos diez años los países de América Latina, especialmente aquellos bañados por el Pacífico, superarán las barreras impuestas por una retórica contingente que tiene muy poco que ofrecer y muchos fracasos que justificar en este difícil e interesante campo de las relaciones internacionales contemporáneas.