

# Evolución y perspectivas del sistema interamericano a la luz de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina

José Luis León M.

## Introducción

El centenario del Sistema Interamericano, a celebrarse en abril de 1990, obliga a hacer un alto en el camino y a dar espacio para una reflexión acerca de su futuro. Pero ese tiempo —el futuro— no surgirá de la nada: es obvio que hay un puente invisible que lo une con el pasado y el presente. La Historia, se ha dicho con razón, es la ciencia que extrae lecciones del ayer para proyectarlas al mañana.

Para efectos de la revisión histórica y las propuestas a futuro sobre el tema que nos ocupa, en el presente ensayo entenderemos como Sistema Interamericano a aquella red de instituciones, acuerdos colectivos, prácticas y ordenamientos jurídicos que relacionan entre sí a la gran mayoría de los países del continente americano en diversos planos.<sup>1</sup> Si bien esta definición da idea cabal de la amplitud del concepto, cuando en las líneas siguientes se alude al sistema, se hace sobre todo a sus aspectos institucionales, con fuerte prioridad en el análisis del organismo básico de las relaciones hemisféricas a nivel multilateral, es decir, la Organización de Estados Americanos (OEA).

La acción de la OEA —así como de sus antecesores—, ha venido operando en un contexto político del que no se puede prescindir a la hora de efectuar su evaluación. Con ello quiere decirse que el nivel de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina es un factor fundamental que posee una incidencia mayor en la operatividad y el grado de consenso o disenso en el interior del Sistema Interamericano.

Ambas variantes (la del espacio institucional y la de las relaciones entre el país más industrializado del planeta y las naciones situadas al sur del Río Bravo), junto con un haz de propuestas destinadas a dotar de mayor eficiencia a la OEA del futuro, son objeto de las preocupaciones de este texto.

Así, en la primera parte se retoman los fundamentos ideológico que en el siglo pasado dieron lugar a la conformación de la idea de un continente americano unido por intereses idénticos; se describen los impactos institucionales que a partir de 1889-1890 ha tenido esa idea, sin dejar de lado en ningún caso el importante telón de fondo que ha significado la política latinoamericana de Washington a las respuestas regionales ante ella; se considera que al inicio de los noventa las relaciones interamericanas en general se encuentran inmersas en una severa crisis, y se delinean con brevedad los puntos mínimos para la agenda del futuro inmediato.

La segunda parte del trabajo analiza los posibles cursos de acción del la OEA, al tiempo que realiza algunas reflexiones acerca de la conveniencia de que el sistema interamericano transforme a la brevedad sus premisas históricas, sus bases jurídicas y su práctica diplomática, tarea que sin duda alguna requerirá de una enorme voluntad de diálogo, cooperación y respeto mutuo entre las partes involucradas, y cuyo éxito no está, ni de lejos, asegurado.

<sup>1</sup> Alberto Van Klaveren, "La crisis del sistema político interamericano. Diagnóstico y alternativas", en *Cuadernos Semestrales, Estados Unidos: perspectiva latinoamericana*, México, IEEU-CIDE, núm.17, 1er. semestre de 1985, p.91.



## EL SISTEMA INTERAMERICANO EN EL CONTEXTO DE LAS RELACIONES ESTADOS UNIDOS-AMÉRICA LATINA: MARCO HISTÓRICO Y SITUACIÓN ACTUAL

### De los orígenes a la "buena vecindad"

Señala Alberto Van Klaveren en un certero estudio sobre el Sistema Interamericano, que el origen de éste se circunscribe a la idea del Hemisferio Occidental, según la cual "Estados Unidos y América Latina forman parte de una comunidad regional, forjada libre y voluntariamente a partir de una experiencia histórica similar, de la cercanía geográfica, de la existencia de valores compartidos y, especialmente, de una fuerte afinidad política fundada en intereses comunes".<sup>2</sup>

Largamente añejado después de los procesos de independencia estadounidense y latinoamericano, el concepto de la comunidad panamericana como entidad apartada y distinta del resto del mundo condujo, en las postrimerías del siglo XIX y bajo el liderazgo de los Estados Unidos, a la formación de la Unión Internacional de las Repúblicas Americanas (1890). La denominación de esta última institución no era, en absoluto, casual. Obedecía a una necesidad de cohesión política orientada no sólo a limitar la influencia extracontinental en el hemisferio (lo cual implica una visión geopolítica eminentemente monroísta), sino también y sobre todo a fomentar los vínculos comerciales en el continente (lo cual encuentra nexos con un proyecto económico cuyo referente último fue el despegue de los Estados Unidos como potencia industrial tras la Guerra de Secesión y el desplazamiento paulatino de la Gran Bretaña como el más importante socio comercial de América Latina).

Paralelamente a los primeros años de labores de la Unión Panamericana, en el primer tercio del siglo XX la política de los Estados Unidos hacia América Latina se basó cada vez más en la intervención militar directa, sobre todo en Centroamérica y El Caribe. Fueron los años del *Big Stick* de Teodoro Roosevelt (1901-1909) y la *Dollar Diplomacy* de William H. Taft (1909-1913), políticas que *mutatis mutandis* continuaron vigentes durante la presidencia del demócrata Wilson (1913-1921), y las administraciones republicanas de Harding (1921-1925), Coolidge (1925-1929) y Hoover (1929-1933).

La situación habría de cambiar con la llegada de Franklin D. Roosevelt a la Primera Magistratura estadounidense en 1933. Al amparo de la llamada "política del buen vecino", las relaciones interamericanas experimentaron una notable mejoría: Roosevelt ordenó la salida del ejército norteamericano de Nica-

ragua y Haití, consagró la derogación de la Enmienda Platt que había hecho de Cuba un virtual protectorado y, muy importante, giró instrucciones para que la representación de su país suscribiera, en el ámbito de la VII Conferencia Panamericana celebrada en 1936 en Montevideo, Uruguay, el artículo 80 de la Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados en donde se explicitaba el principio de la no intervención. Durante esta época se llegó al punto de pensar que el panamericanismo se erigiría como un estilo mesurado y respetuoso para conducir las relaciones entre Estados Unidos y América Latina.

Durante la Segunda Guerra Mundial prevaleció este sello de concordia en las relaciones interamericanas. A cambio de su entusiasta colaboración con Estados Unidos en la Guerra contra las potencias del Eje.<sup>3</sup> Los gobiernos latinoamericanos intentaron, una vez terminado el conflicto, obtener un trato similar al que Europa Occidental había logrado con la promulgación del Plan Marshall en 1947.

### Entre la guerra fría y la primera distensión

Pero hacia esas mismas fechas las prioridades hemisféricas —y mundiales— de los Estados Unidos eran otras: a medida que los teóricos de la política exterior norteamericana trasladaban el centro de sus preocupaciones estratégicas desde Berlín y Tokio hacia Moscú, la guerra fría y el anticomunismo a ultranza se afirmaban como elementos centrales de las relaciones exteriores de Estado Unidos. Tal fue el contexto político inmediato de la creación del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) en 1947 y de la firma de la Carta de Bogotá, que dió origen a la Organización de los Estados Americanos (OEA) en 1948. Ambas instancias funcionarían en lo sucesivo como proyecciones, a nivel militar y político respectivamente, del poder hemisférico estadounidense.

No está por demás señalar que para entonces la posición de Estados Unidos como gran potencia mundial estaba fuera de toda duda, no sólo en el terreno económico —donde detentaba más de la mitad del producto global— sino muy destacadamente en el campo ideológico, donde fungía como líder de Occidente. Insertada en una estructura de pensamiento bipolar, esa hegemonía tendió a reflejarse casi siempre de manera brusca en la actuación del organismo interamericano por excelencia.

El país del norte volvió, a partir de la experiencia guatemalteca de 1954, a hacer letra muerta del

<sup>3</sup> Esta colaboración no resultó tan nítida en los casos de Argentina y Chile, países que rompieron relaciones muy tardíamente con la Alemania nazi. Sin embargo, el resto de las naciones del subcontinente apoyó decididamente, incluso con el envío de tropas a los frentes de batalla, a los Estados Unidos.

principio de no intervención que había suscrito en 1936. De la era de la "buena vecindad" se transitó primero a los exabruptos del secretario de Estado John Foster Dulles, después al bloqueo y la expulsión de Cuba de la OEA (1964) y posteriormente al desembarco de tropas, (avalado bajo la cobertura de una Fuerza Interamericana de Paz) en la República Dominicana (1965).

En los años sesenta el Sistema Interamericano experimentó una visible paradoja: mientras crecía su papel como organismo político instrumentalizado por el gobierno estadounidense, entre los pueblos latinoamericanos se fue arraigando una idea negativa con respecto a él. Al mismo tiempo, las serias limitaciones exhibidas por la Alianza para el Progreso —programa iniciado por el presidente John F. Kennedy con miras a recuperar la credibilidad norteamericana en América Latina y menguar el impacto regional de la Revolución Cubana—, así como el surgimiento de crisis económicas en países que habían practicado con cierto éxito el modelo de industrialización sustitutiva de importaciones, de alguna forma contribuyeron a erosionar aún más el ya débil prestigio de la OEA y comenzaron a afectar las bases del relativo consenso que hasta entonces había caracterizado a las relaciones entre Estados Unidos y América Latina.

### La crisis del Sistema Interamericano

Tendencias críticas similares se mostrarían más claramente en el decenio posterior. Para explicarlas debe señalarse que, al iniciar los setenta, el presidente Richard Nixon viajó a China, y las sucesivas administraciones en Washington lograron crear un clima de *detente* en sus relaciones con la Unión Soviética, lo cual llevó a resultados concretos como la firma de los acuerdos SALT I y II para limitar las armas nucleares estratégicas de ambas potencias.

En el ínterin, América Latina había sufrido grandes y silenciosas transformaciones que tuvieron algún impacto en el proceso de "declive hegemónico"<sup>4</sup> de Estados Unidos, ya que hicieron cada vez menos evidentes las diferencias entre una y otro. Entre 1950 y 1980 América Latina vio incrementar con gran rapidez su porcentaje de población urbana, la expectativa de vida de su población, los ritmos de industrialización, el peso de la institución estatal en la economía, el número y complejidad de los grupos sociales y la relevancia de sus diversos Estados en las relaciones internacionales.<sup>5</sup>

La suma de todo ello, junto con la aparición de tendencias recesivas en el ritmo de expansión de la economía norteamericana al promediar los setenta, incidió natural y positivamente en la capacidad de ciertos países de la región para ejercer e incrementar la denominada "autonomía periférica" frente a la potencia continental. A lo largo de los setenta pueden encontrarse múltiples ejemplos de este fenómeno; aquí sólo mencionaremos tres, no necesariamente los más significativos: 1) Las diferencias mexicano—norteamericanas en torno a la construcción del gasoducto Chiapas-Texas y, posteriormente, al tratamiento de la crisis centroamericana; 2) la estrecha vinculación que en 1976 el gobierno militar del Brasil estableció, pese al recelo estadounidense con la República Federal de Alemania en materia de intercambio de tecnología nuclear, y 3) la negativa argentina de sumarse al embargo cerealero que el gobierno de James Carter enderezó contra la Unión Soviética a consecuencia de la invasión de ese país a Afganistán, en 1979.

Pese al enorme trauma que para las relaciones interamericanas significó el derrocamiento del gobierno socialista chileno de Salvador Allende el 11 de septiembre de 1973, las transformaciones descritas terminaron por favorecer cambios posibles y necesarios en el seno del Sistema Interamericano. Fue así (y también en alguna medida a la luz de las recomendaciones estipuladas por los dos Informes Linowitz de 1974) como en 1975 se inició un proceso de reformas al TIAR y más tarde, en el segundo lustro de los setenta, se dio una creciente importancia a las labores de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, organismo que, al certificar objetivamente las transgresiones a las garantías individuales características de regímenes militares como los de Argentina, Uruguay y la Nicaragua somocista,<sup>6</sup> devolvió cierto grado de respetabilidad al Sistema Interamericano.

Ello no fue suficiente para superar el marasmo en que había caído la OEA ni mucho menos para evitar la crisis institucional que se haría presente con particular fuerza en los ochenta. La incapacidad del Sistema para actuar con rapidez y eficiencia en la crisis provocada por la ocupación argentina del archipiélago de las Malvinas y la respuesta armada británica en abril de 1982; su lento accionar y escasa voluntad para encontrar una salida pacífica y negociada al conflicto centroamericano; su nula operatividad en el tratamiento —ya no se diga la resolución— de cuestiones axiales como la deuda ex-

<sup>4</sup> El término es de Abraham F. Lowenthal, *Partners in Conflict. The United States and Latin America*, Baltimore y Londres, The Johns Hopkins University Press, cap. 2. Véase también la ya clásica obra de Kenneth A. Oye, *Eagle Defiant*, Boston, Little, Brown, 1985.

<sup>5</sup> *Cfr.*, A.F. Lowenthal, *op. cit.*, pp. 8-19

<sup>6</sup> Véase al respecto César Sepúlveda, "La Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos. Un cuarto de siglo de evolución y empeños", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, vol. 2, núm. 8, México, IMRED-SRE, julio-septiembre de 1985, pp. 28-37.

terna latinoamericana, y la frivolidad y desprestigio de algunos de sus más altos funcionarios, fueron elementos que profundizaron la atonía de la OEA.

Hacia mediados de los ochenta, la gran mayoría de las naciones integrantes de ese organismo internacional, así como gran parte de los círculos diplomáticos y académicos en el continente entero, mostraban una actitud de apatía y desaliento, cuando no de escepticismo y franco desacuerdo, frente a la OEA en particular y al Sistema Interamericano en general.

Este ambiente queda de manifiesto en las consideraciones que un funcionario de la OEA realizaba a finales de 1988:

El organismo regional más antiguo del mundo... ha sido objeto de actitudes y posiciones en extremo controversiales. Ha tenido éxitos y fracasos. Su necesidad ha sido y es severamente cuestionada. Sus actuaciones a lo largo de su historia, en algunos casos, suscitaban condena. Su utilidad se pone en entredicho. Su vigencia es también objeto de duda...<sup>7</sup>

Una importante respuesta política dirigida a reactivar la OEA fue el nombramiento del experimentado diplomático brasileño Joao Clemente Baena Soares al frente de la Secretaría General; en el plano jurídico-institucional se adoptó el Protocolo de Cartagena, que modifica el enunciado de la Carta Constitutiva de la OEA. Propuesto durante el XIV Período Extraordinario de Sesiones que se celebró en diciembre de 1985 y adoptado dos años más tarde, tras el depósito de 21 instrumentos de ratificación, el Protocolo encomienda ampliamente el pluralismo político y económico, revaloriza el principio de no intervención y exalta la cooperación para el desarrollo en los siguientes términos:

Todo Estado tiene derecho a elegir, sin injerencias externas, su sistema político, económico y social, y a organizarse en la forma que más le convenga, y tiene el deber de no intervenir en otro Estado. Con sujeción a lo arriba dispuesto, los Estados americanos cooperarán ampliamente entre sí, con independencia de la naturaleza de sus sistemas políticos, económicos y sociales.<sup>8</sup>

Los buenos propósitos subyacentes en este enunciado enfrentan, sin embargo, dos desafíos inmediatos. Uno, el presupuestal, es aparentemente menor, pero aparte de reflejar la voluntad política y la disposición de los Estados, resulta de vital importancia para el buen o mal funcionamiento de la Organización y sus órganos especializados; otro, el de la profunda crisis de las relaciones políticas interamericanas,

es un asunto primordial que a la vez explica y da contexto a las enormes tribulaciones institucionales. Enseguida nos referiremos brevemente a cada uno de los desafíos mencionados.

Al inicio de la XXI reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA, celebrada en julio de 1989 en Washington D.C., se informó que el déficit de la Organización superaba los 78 millones de dólares, producto de cuotas impagas por parte de 23 de sus entonces 31 gobiernos afiliados. Estados Unidos registraba un adeudo de 51.5 millones de dólares (alrededor de 66% del total), seguido por Argentina con 12 millones, Brasil con 4.6 millones, y México con 3.2 millones de dólares.<sup>9</sup>

Aún más desalentador que el déficit económico de la OEA es el "déficit político" en que se encuentran sumidas las relaciones entre Estados Unidos y el grueso de los países latinoamericanos. A pesar de que la última mitad del decenio de los ochenta fue escenario de una renovada detente entre el Este y el Oeste, así como de la solución a múltiples conflictos regionales y de vertiginosos cambios en Europa Oriental, el país hegemónico de nuestro hemisferio fue incapaz de abandonar el tradicional enfoque geopolítico en sus relaciones con América latina. Como bien señalara Abraham F. Lowenthal, profesor de la Universidad del Sur de California y presidente ejecutivo del Diálogo Interamericano: "La transformación de América latina durante la generación pasada ha creado significativas oportunidades para la cooperación interamericana; pero estas oportunidades se están perdiendo debido a la obsesión de Estados Unidos con Centroamérica".<sup>10</sup>

En efecto, aún cuando las bases para una relación constructiva y respetuosa de soberanías parecieran estar sentadas, en la década de los ochenta la política exterior norteamericana ha cometido numerosos desatinos en su trato con América Latina. Baste la mención, para ilustrar el caso, de los siguientes ejemplos:

- El apoyo de Washington, después de un frustrado intento de mediación entre Argentina y Gran Bretaña encomendado al secretario de Estado Alexander Haig, a las reclamaciones y la acción militar británicas sobre las islas Malvinas.
- La invasión a la minúscula isla caribeña de Granada en 1983.
- El escalamiento del conflicto en América Central, que ha tenido hitos muy destacados en la militarización de Honduras, el apoyo irrestricto a las fuerzas armadas en El Salvador, el avituallamiento de la *contra* nicaragüense, el bloqueo sistemático a los esfuerzos pacificadores de Contadora y Esqui-

<sup>7</sup> José-Félix Palma, "El futuro de la OEA: retos y perspectivas", en *Cuadernos de Política Internacional*, México, IMRIS-SRE, núm. 46, agosto de 1989, p. 7.

<sup>8</sup> Cit., en *Ibid.*, p. 9.

<sup>9</sup> Cfr., *La Jornada*, 19 de julio de 1989, p. 10.

<sup>10</sup> A.F. Lowenthal, *op. cit.*, p. 65.

pulas, las presiones al régimen sandinista y, más recientemente (20 de diciembre de 1989), la invasión a Panamá con el consiguiente allanamiento de las sedes diplomáticas de Cuba y Nicaragua en ese país.

- El escaso activismo de la administración norteamericana en lo que respecta a su función mediadora entre bancos privados y gobiernos para el alivio de la onerosa deuda externa latinoamericana, a pesar de las expectativas que en su momento despertaron los sucesivos planes de los secretarios del Tesoro James Baker y Nicholas Brady.

El curso que ha tomado la política de Estados Unidos en estos y otros terrenos ha terminado por ubicar a ese país en la acera contraria a donde transita América Latina. En consecuencia, las crisis del Sistema Interamericano no debe estudiarse únicamente en el plano de la dimensión institucional, sino también de los ingentes problemas de la relación estadounidense-latinoamericana.

Aunque a causa del tema y la extensión del presente ensayo sería prolijo analizar los temas de las relaciones interamericanas contemporáneas, por lo menos debe mencionarse que éstas requieren un cambio urgente. De cara a las transformaciones mundiales y cerca del año 2000, no es sostenible que Estados Unidos siga ostentando visiones teóricas de guerra fría y anacrónicos métodos militares de *Big Stick* en su trato con América Latina. Ese país —dice el multicitado Lowenthal debería moverse de una esfera de dominación a una de cooperación, y preocuparse más por el comercio y la deuda que por los MIG'S y las guerrillas centroamericanas.

Por ello, los temas de la agenda próxima de las relaciones interamericanas deberían hacer menos énfasis en la preocupación estadounidense por consolidar *backyards* y esferas de influencia, y buscar más la acción conjunta —multi o bilateral según el caso, pero nunca unilateral— en el alivio del endeudamiento, el abatimiento del proteccionismo comercial, el afianzamiento de la democratización, el respeto a los derechos humanos, el tratamiento práctico y no ideológico de problemas sociales como el narcotráfico y la migración, y la solución pacífica de los conflictos regionales —en particular del centroamericano.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Muchos de estos temas se han tratado enunciativamente en el discurso de la política exterior norteamericana y también en los documentos emanados de las diversas instancias latinoamericanas de consulta y concertación política. El reto no es detectarlos —por que ya lo están— sino consagrarlos como asuntos reales, vivientes y gravitantes en la cotidianidad de las relaciones interamericanas.

Acerca de los puntos nodales de la agenda interamericana, véase, *inter alia*, A.F. Lowenthal, *op. cit.*, cap. 3 y 7, así como la glosa del Informe del Diálogo Interamericano de 1989 realizada por Luis Páezara con el título "Informe IAD (Inter-American Dialogue)", en *Socialismo y Participación*, CEDEP, Lima, núm. 45, marzo de 1989, pp. 111-123. En el plano de la perspectiva propiamente latinoamericana, las declara-

## EL FUTURO DEL SISTEMA INTERAMERICANO: TRES CONJETURAS SOBRE LO POSIBLE Y LO DESEABLE

A la vista de la nueva agenda y de las transformaciones recientes dentro de la relación entre las dos Américas, se alcanza a vislumbrar tres posibles cursos de acción para la OEA y el Sistema Interamericano. Los dos primeros son más o menos posibles, aunque poco deseables, y el tercero sería el más provechoso en términos de las buenas relaciones entre Estados Unidos y América Latina, aunque resulta el menos factible a la luz de los desarrollados recientes.

### Continuidad de la crisis institucional

El primer escenario es que los acontecimientos dentro de los espacios institucionales establecidos sigan la tendencia que han venido observando en los últimos años. En tal caso, la influencia de Estados Unidos en la OEA continuaría a la baja, mientras las decisiones en el seno del organismo tenderían a adoptarse cada vez más con independencia de la línea diplomática norteamericana.

Esto, sin embargo, seguramente retroalimentaría el desinterés de Washington por un a institución multilateral que, en su perspectiva, no estaría rindiendo suficientes dividendos a su política exterior. La desfavorable relación costo-beneficio derivada de seguir aportando esfuerzos económicos y humanos a cambio de la obtención de escaso ascendente y consenso entre las naciones latinoamericanas en el seno de la OEA, llevaría a los estrategas estadounidenses a disminuir aún más el apoyo financiero a la misma Organización que cien años atrás contribuyera a fundar con tanto entusiasmo.

Es obvio señalar que, de seguir por este sendero, las tribulaciones financieras del Sistema Interamericano conducirían a su creciente parálisis, si no es que a su virtual extinción. Empantanados en la escasa voluntad participativa de sus miembros y aquejados por las asfixia presupuestal, la OEA y sus organismos afines devendrían, en el mejor de los casos, en una constelación de siglas, principios y declaraciones con escasa relevancia para la vida política del continente.

ciones emitidas en las reuniones presidenciales del Grupo de Río en Aca-pulco (27 al 29 de octubre de 1987), Punta del Este (17 al 19 de octubre de 1988) e Ica (11 y 12 de octubre de 1989) dan una idea cabal de los puntos que más ocupan la atención de los gobiernos del área.

<sup>12</sup> La versión que hemos utilizado es la traducción comentada de Gregorio Selser, "El documento de Santa Fe II", en *El Gallo Ilustrado*, suplemento de *El Día*, México, 22 de enero de 1989, pp. 2-14.

## La OEA instrumento de la nueva "pax americana"?

El segundo derrotero posible sería la reestructuración de la OEA en función de los intereses de la política exterior de los Estados Unidos. propuestas en este sentido se encuentran en el documento intitulado *Santa Fe II: A Strategy for Latin America in the Nineties*,<sup>12</sup> dado a conocer el 13 de agosto de 1988 por el comité de Santa Fe.

Ideado por sus autores como guía orientadora de las acciones interamericanas de la nueva administración estadounidense, el también llamado Documento de Santa Fe II dedica un capítulo con tres propuestas a la renovación de la OEA, a la cual considera en principio como una instancia mucho más amistosa con Estados Unidos que la Organización de las Naciones Unidas.

Si bien el texto recomienda una participación más activa de Estados Unidos en el financiamiento de la OEA, la mayor parte de los párrafos trasluce cierta compulsión por compensar ese empeño con actos injerencistas. Aprovechando el expediente del tráfico ilícito de estupefacientes —nuevo fantasma que recorre el *ethos* de la política exterior del país más industrializado de Occidente— los teóricos de Santa Fe II proponen, con la acostumbrada retórica maniquea, lo siguiente:

(...) El involucramiento de la OEA en los asuntos relacionados con la seguridad y el narcotráfico, proporciona a Estados Unidos los medios más idóneos para librar una guerra cooperativa y fructuosa contra los imperios del crimen que amenazan la totalidad del hemisferio. (...) Apropiadamente financiada y conducida en la correcta dirección, la OEA puede servir a nuestros mutuos intereses.<sup>13</sup>

En torno a Centroamérica, se considera que las gestiones pacificadoras de la OEA en la región

son ampliamente preferibles a los esfuerzos no alineados u hostiles que pudieran ser emprendidos por la ONU en esta sensible área. Con la participación de la OEA, los Estados miembros estarán más al tanto de la amenaza externa que enfrenta la región, y la cooperación multinacional contribuirá a la legislación y a la comprensión internacional de los esfuerzos de paz.<sup>14</sup>

Una prueba trascendental para este diseño teórico —y para las relaciones interamericanas— se presentaría en ocasión de los problemas político-diplomáticos entre Estados Unidos y Panamá a lo largo de 1989 y los primeros meses de 1990. En efecto, a partir del 17 de mayo del propio 1989, fecha que una reunión ministerial de consulta celebrada en Washington determinó comisionar a los Cancilleres de

Ecuador, Guatemala y Trinidad-Tobago para negociar el abandono del poder por parte del general Manuel Antonio Noriega en Panamá, los Estados Unidos intentaron transmitir su visión de los hechos al pleno de la OEA y enjaezar en su favor las labores de ésta.

Al cabo de varias reuniones infructuosas entre el gobierno, las fuerzas armadas y los partidos políticos de oposición panameña, en el mes de julio un nuevo foro ministerial de la OEA recomendó el establecimiento de un gobierno de transición para el 1o de septiembre, aunque no se pronunció explícitamente acerca del destino de Noriega ni decidió el retiro masivo de los embajadores interamericanos en Panamá como era el deseo estadounidense. Más aún, el Grupo de Río emitió el 22 de agosto un comunicado advirtiendo sobre el grave daño que provocaría a la convivencia hemisférica cualquier intento de zanjar unilateralmente la crisis del país centroamericano, al tiempo que insistía en el diálogo y el respeto a la autodeterminación panameña como vías para un arreglo pacífico del diferendo.<sup>15</sup> El camino diplomático que Estados Unidos intentó para cumplir sus objetivos no tuvo en este caso la fuerza ni el consenso suficientes entre los países de América Latina.

El 20 de diciembre, tras serias tensiones bilaterales y múltiples incidentes, el gobierno de George Bush decidió invadir Panamá. Ante ello, y con la sola abstención de Estados Unidos, el día 23 el Consejo Permanente de la OEA deploró —si bien no condenó— la acción, urgió al cese inmediato de hostilidades, exhortó a Washington a retirar sus tropas y desechó dos enmiendas a la resolución en las cuales el embajador norteamericano proponía: a) justificar la invasión alegando el derecho de su país a la legítima defensa y b) cambiar en el texto de la resolución el término de "intervención" por el de "acción militar".

Que los tiempos han cambiado y el carácter profundo de las relaciones interamericanas también, lo comprueba por ejemplo el análisis numérico de los votos atinentes a la resolución de la OEA fechada el 8 de enero de 1990, que exige a Estados Unidos respetar las normas de Derecho Internacional a raíz del allanamiento de la residencia de la embajada de Nicaragua en Panamá por un centenar de soldados estadounidenses. En la ocasión, 19 países votaron por la censura a Washington, siete (la mayoría centroamericanos y caribeños) se abstuvieron, y ninguno emitió su voto en contra.<sup>16</sup>

Recuérdese, a efectos de comparar situaciones y contextos, que en julio de 1964 una reunión de consulta de la OEA convocada *ad hoc* decidió rom-

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 11

<sup>14</sup> *Ibidem.*

<sup>15</sup> *Cfr.*, *El Día*, México, 23 de agosto de 1989, p.12.

<sup>16</sup> *Cfr.*, *El Día*, México, 9 de enero de 1990, p.10.

per las relaciones económicas, diplomáticas y consulares con la Cuba castrista por 14 votos a favor, cuatro en contra y una abstención.<sup>17</sup> Estos dos ejemplos muestran que durante el último cuarto de siglo, las posiciones de los miembros latinoamericanos de la OEA han experimentado una notable transformación, distanciándose crecientemente de la línea seguida por la política exterior estadounidense.

La crisis de las relaciones interamericanas, así como de los mecanismos político-diplomáticos que en el pasado favorecieron y afianzaron la incuestionable hegemonía de Estados Unidos en el hemisferio, se ha hecho plenamente nítida como resultado de los acontecimientos en Panamá. Hacia principios de febrero de 1990, las consecuencias de la invasión habían sido, entre otras, las siguientes: La indignación de Estados Unidos porque "la OEA perdió una oportunidad histórica de ir más allá de su tradicional y ceñida preocupación con la no intervención";<sup>18</sup> la renuncia oficial de Perú a continuar siendo miembro del TIAR el 28 de diciembre de 1989; la preocupación del presidente Bush por la desfavorable reacción latinoamericana ante la *Just Cause Operation*; la frustrada gira explicativa del vicepresidente Dan Quayle, quien terminó por solamente asistir a la toma de posesión del nuevo presidente hondureño en enero de 1990; y la renuncia de la mayoría de las naciones latinoamericanas —incluyendo a las más grandes y representativas— a reconocer de inmediato al gobierno de Guillermo Endara Galimany, quien asumió el poder al unísono con la intervención estadounidense.

En vista de todos los elementos anotados pensamos que al menos por el momento será muy difícil —aunque no imposible— que el país del norte logre restaurar a plenitud su liderazgo en las relaciones interamericanas y sus encuadres institucionales, tal como sugiere el ya mencionado documento de Santa Fe II.

### La OEA ¿vehículo de auténtica cooperación hemisférica?

La tercera opción que afronta el Sistema Interamericano es de realización aún más difícil que la anterior —lo cual no niega su carácter necesario y aún urgente— y se refiere a la posibilidad de construir un marco de entendimientos fincado en el respeto mutuo y la buena voluntad entre sus componentes principales.

A nuestro juicio, la nueva institucionalidad que hoy requieren las complejas relaciones entre la América sajona —en particular Estados Unidos— y la América latina necesitaría contemplar

por lo menos cinco elementos a saber: 1) el reconocimiento y aceptación recíproca tanto de las diferencias esenciales como de las accidentales; 2) el respeto irrestricto al principio de no intervención; 3) la universalidad plena de la OEA; 4) la compatibilización del diálogo interamericano con las iniciativas de integración y concertación política de los países de América Latina, y 5) la primacía de la auténtica cooperación por encima de la "unidad" frente a "amenazas extrarregionales comunes" cada vez menos visibles.<sup>19</sup> Revisemos con mayor detenimiento cada uno de estos renglones:

En primer lugar, es necesario que el sistema Interamericano reconozca que los intereses y naturaleza de sus integrantes no son iguales. Es cierto que América latina y Estados Unidos comparten una historia de colonización europea y un espacio geográfico común, pero también lo es que su cultura, intereses nacionales, desarrollo material, inserción en el orden económico y político internacional, etc., hacen que ambas partes tengan entre sí más rasgos divergentes que similares. Por tanto, y porque la experiencia centenaria demuestra que el trabajo de la OEA no podría en las condiciones actuales orientarse hacia la construcción de acciones políticas plenamente compartidas (como en efecto lo intenta la Organización de la Unidad Africana), ni hacia la unificación económica (como lo ha logrado la Comunidad Económica Europea), ni hacia la conservación y difusión de ciertos valores políticos y étnico-culturales (como es el caso de la Liga Árabe), la principal institución interamericana deberá concebirse a sí misma como un foro hemisférico y no regional. Aún más: si se desea aumentar la operatividad de la OEA, en lo sucesivo no debería entenderse más como un esquema omnicompreensivo producto de una *alianza asimétrica* que tiende a forzar consensos y a disolver las aspiraciones legítimas de sus miembros más desvalidos, sino como un foro político en donde se discutan problemas y se dialogue constructivamente. De esta forma, quizá el Sistema Interamericano no tendrá el papel protagónico que sus fundadores desearon, pero sí adquirirá mayor operatividad en tanto que espacio de interlocución entre las dos Américas.

Todo esto, sin embargo, no podrá cristalizar sin atender a una segunda y vital variable: el respeto irrestricto a los principios de no intervención, autodeterminación y pluralismo ideológico, que se deben respetar en la práctica, en consonancia con el dere-

<sup>19</sup> Es claro que algunos de estos elementos (sobre todo el tercero y el cuarto) ya existen de manera germinal o fáctica en la actualidad, pero no resultan suficientes por sí mismos para conducir por mejores senderos a las relaciones interamericanas. Tal objetivo únicamente se lograría con la incorporación de todos los puntos mencionados (particularmente el primero y el segundo) a los principios y/o la praxis del Sistema.

<sup>17</sup> Cfr., Demetrio Boersner, *Relaciones Internacionales de América Latina*, México, Nueva Sociedad/Editorial Nueva Imagen, 1982, p.295.

<sup>18</sup> Según el vocero gubernamental Richard Boucher, *El Día*, México, 23 de diciembre de 1989, p.13.

cho internacional vigente. Afirmamos que sin el cumplimiento escrupuloso de este mandato ético y político, no habrá posibilidad alguna de que el Sistema Interamericano como tal pueda encontrar mayor respetabilidad y gravitación en el futuro.

El tercer punto se refiere a la necesaria universalidad de la OEA. El ingreso de Canadá como miembro activo número 32, formalizado el 7 de enero de 1990, así como la inminente incorporación de Belice y Guyana a las tareas del organismo, contribuirán a potenciar dicha tendencia y facilitarán su papel de foro para el diálogo que proponíamos párrafos arriba. En este sentido también es necesario el reingreso de Cuba, país que a su vez ha mostrado una considerable disposición para retornar al seno de la OEA.<sup>20</sup> Es previsible que un acto de tal naturaleza significaría un gran avance en dirección al pluralismo ideológico y al espíritu conciliador que deberían ser caminos inherentes al organismo interamericano.

El cuarto elemento necesario para nuestra propuesta es que la OEA sea capaz de establecer vínculos de cooperación y complementación eficiente con las iniciativas de integración y concertación de América Latina. Un Sistema Interamericano redefinido en los términos que aquí se han señalado no tiene por qué ser excluyente de tales acciones. En este supuesto, la tendencia a la formación de instancias latinoamericanas como los Grupos de Contadora, Apoyo y Río de Janeiro en lo político; el SELA, y el Consenso de Cartagena en lo económico; y el Mercado Común Centroamericano, el Pacto Andino, la Asociación Latinoamericana de Integración y el mercado común entre Argentina, Brasil Uruguay en lo que se refiere a procesos de integración, no debería ser motivo de preocupación ni para la OEA ni para Estados Unidos.

La quinta y última condición con miras a que la OEA y sus agencias coadyuven a la obtención de una mejor atmósfera para las relaciones interamericanas, consiste en poner el acento en la auténtica cooperación, la seguridad atendida en sentido amplio y la solución pacífica de conflictos entre sus miembros, y no en la invocación de amenazas extraterritoriales cada vez más remotas.

En este sentido sería de gran utilidad finiquitar las labores de instituciones de Guerra Fría como la Junta Interamericana de Defensa o el TIAR y correlativamente reforzar a órganos que, como el Consejo Interamericano Económico y Social y el Consejo In-

teramericano para la Educación, la Ciencia y la Cultura, están consagrados a la cooperación económica, técnica y cultural.

## Epílogo

Es obvio que los tres escenarios que se prevén para el Sistema Interamericano tienen diversos grados de factibilidad, e incluso reconocemos una buena dosis de *wishfull thinking* en nuestra apreciación sobre el tercero. Puede decirse en descargo —y tal es el caso de las transformaciones actuales en Europa del Este— que algunas veces la historia convierte lo deseable en realidad.

De cualquier modo, y más aún después de la invasión norteamericana a Panamá, la realidad actual de las relaciones Estados Unidos-América Latina no permite demasiado lugar para el optimismo: después de un largo periodo de austeridad sin precedentes, las economías latinoamericanas siguen aisladas por el estancamiento, la inflación y la pobreza endémica, problemas agravados a su vez por la persistencia de tendencias proteccionistas y la escasa voluntad de los banqueros privados de Estados Unidos para compartir cargas y responsabilidades en el problema de la deuda externa; las perspectivas para la paz en Centroamérica se han ensombrecido no sólo por la aventura panameña de Washington, sino por el redoblado acoso de éste a Cuba, Nicaragua y las fuerzas revolucionarias salvadoreñas; finalmente el narcotráfico, en lugar de conceptualizarse como el problema socioeconómico que representa, se está abordando como una cuestión política e ideológica que enrarece aún más el clima de las relaciones interamericanas.

Si los Estados Unidos no logran encontrar pronto una política de genuino, positivo y desinteresado acercamiento con América Latina, y si la anacrónica guerra fría sigue funcionando como la medida de sus tratos cotidianos hacia la región, quizá en el futuro seguirá vigente el desolador pronóstico que hace un cuarto de siglo vaticinaba un conocido estudio del tema:

El Sistema Interamericano, en la forma en que está constituido en la actualidad, tiene escasas posibilidades de desempeñar un papel dinámico en los asuntos del continente. No cabe duda que continuará existiendo por mucho tiempo. Pero tendrán que ocurrir cambios considerables tanto al norte como al sur del Río Bravo antes de que pueda tener un papel estelar en la conformación del futuro de América (...). El día en que la OEA se convierta en un organismo realmente representativo donde los gobiernos realmente sean consultados acerca de problemas vitales del hemisferio y donde puedan esperar tener una influencia sustancial sobre las decisiones tomadas, está aún muy distante.<sup>21</sup>

<sup>20</sup> Después de que en los sesenta tildara a la OEA como "Ministerio de Colonias de los Estados Unidos", Cuba ha asumido hoy una posición mucho más pragmática frente a ese organismo. El canciller cubano Isidoro Malmierca ha declarado: "Si en las actuales circunstancias conviene a América Latina nuestro retorno a la OEA, dejaremos a un lado todos los antecedentes negativos y estaremos dispuestos a incorporarnos si ese es el criterio de los Estados latinoamericanos y caribeños". Véase *El Día*, México, 23 de octubre de 1989, p. 11.

<sup>21</sup> Gordon Connell-Smith, *El Sistema Interamericano*, Fondo de Cultura Económica, México, primera edición en español, 1971, p. 424.