

Estados Unidos y América Latina en los noventa

Robert A. Pasto

*L*as relaciones entre Estados Unidos y América Latina están llamadas a profundizarse y a asumir una nueva dimensión en este fin de siglo. La coyuntura global favorable a la conformación de bloques regionales, el aumento del comercio mutuo en la última década y el crecimiento de la emigración latinoamericana hacia el norte del hemisferio, entre otros factores, hacen que América Latina adquiera cada vez más relevancia ya no sólo en la agenda de seguridad norteamericana sino en la escala de sus propias prioridades económicas¹.

* * *

DESDE LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL Europa ha sido el centro de los cálculos de las estrategias de política exterior de Estados Unidos. América Latina, un cambio, ha permanecido al margen. Muchos de los argumentos que afirmaban que Latinoamérica merecía una mayor atención estaban basados o bien en el sentimiento o bien en el temor al comunismo. Tales argumentos no resonaron por mucho tiempo y América Latina nunca se ubicó en el centro de la política norteamericana porque sencillamente jamás tuvo el suficiente peso económico o una importancia estratégica significativa. Con el colapso de la Unión Soviética algunos analistas predijeron que América Latina desaparecería, de igual forma que aquella, de las preocupaciones norteamericanas, y para muchos así ha sido. Pero el final de la guerra fría —aunado a la transformación de América Latina y la necesidad norteamericana de solucionar su propia parálisis nacional— ofrece poderosas razones para trasladar a la América Latina desde la periferia de la política norteamericana hacia el centro.

El final de la guerra fría se produjo sin una victoria militar pero trajo consigo un desplazamiento del liderazgo mundial de manera similar al que tuvo lugar luego de finalizadas las dos guerras mundiales. La economía soviética descendió a un nivel tercermundista y Estados Unidos compite ahora con Alemania y Japón en un nuevo tablero de ajedrez económico. En un ensayo publicado en el verano de 1992 en la revista *Foreign Policy*, Fred Bergsten desarrolla una sugestiva tesis acerca de la primacía del ámbito económico basándose en el "movimiento de traslación" desde la bipolaridad estratégica a la tripolaridad económica. Pero mientras Alemania persigue

una política industrial basada en una Europa cada vez más amplia e integrada y Japón se vuelca sobre el Asia, Estados Unidos deriva hacia el desastre económico, carente de estrategias claras y agobiado por una visión geopolítica obsoleta.

Es cierto que el camino que ha de emprender Estados Unidos hacia la renovación económica y la conservación del liderazgo mundial debe comenzar en casa, pero el paso siguiente debe ser la construcción de una comunidad de libre mercado de países democráticos en las Américas. La por tanto tiempo adormecida opción regional no reemplazará los lazos mantenidos con Europa o Japón, pero mejorará la habilidad norteamericana para competir y alentará tanto a japoneses como a europeos a tomar más seriamente las prioridades estadounidenses en materia de comercio en el marco del Acuerdo General sobre Tarifas y Comercio (GATT). Adicionalmente a las recientes transformaciones en el equilibrio mundial, los cambios en el Hemisferio Oriental y en Estados Unidos convierten la opción regional en necesaria y posible al mismo tiempo. Después de haber reducido su dependencia respecto del mercado norteamericano entre 1950 y 1980, América Latina se ha movido en la dirección opuesta durante la última década: aproximadamente la mitad de sus exportaciones son vendidas actualmente en Estados Unidos. Paralelamente, en ese mismo lapso de tiempo el comercio exterior de Estados Unidos con Latinoamérica se ha duplicado: para 1991 exportaba más hacia América Latina que hacia Japón. Por otra parte, la tasa de crecimiento de las exportaciones norteamericanas hacia el hemisferio triplicó a la tasa de crecimiento de las exportaciones hacia el resto del mundo contemplado como un todo. En los últimos cinco años, época de creciente desempleo, las exportaciones norteamericanas hacia América Latina han creado por sí solas 656.000 empleos adicionales.

Así, pues, una racionalidad económica se esconde tras el movimiento hacia la integración hemisférica, y de alguna forma la década de los 90 se asemeja a la de los 30, cuando Estados Unidos y América Latina recurrieron a los acuerdos comerciales bilaterales para hacer frente a un mundo dividido en bloques comerciales. Estados Unidos ha encontrado muy difícil la penetración del mercado japonés y América Latina ha tenido dificultades semejantes para exportar hacia Europa. Como en los años 30, Estados Unidos y América Latina han identificado algunos intereses económicos comunes, pero, a diferencia de aquella época, ninguno de los dos está interesado en apartarse del mundo. Ambos necesitan una estrategia para ayudarse entre sí mientras apuestan por la apertura en el GATT.

Hace tan sólo cinco años tal propuesta hubiera sido inconcebible. Debilitada por la deuda, sangrada por las dictaduras militares, desafiante o disgustada con la política norteamericana, la mayoría del continente latinoamericano no resultaba un buen socio para Estados Unidos.

Sin embargo, de forma gradual los viejos estereotipos están siendo reemplazados y está emergiendo una región moderna, democrática y coope-

rativa. Todos los países de América Central y del Sur han tenido elecciones libres, con excepción de Cuba y el Caribe. Ha habido retrocesos en Haití, Perú y Venezuela; y otros países como Bolivia, El Salvador y Guatemala luchan aún contra los despóticos demonios de su pasado. Si bien la democracia es amplia, no es profunda; y hoy más que nunca las nuevas democracias están desarrollando mecanismos colectivos para defenderse entre sí de la amenaza autoritaria.

Por otra parte, la mayoría de los gobiernos han construido nuevas y firmes bases macroeconómicas. La hiperinflación ha sido dominada; la deuda externa total como porcentaje del Producto Interno Bruto declinó de 64.3% en 1987 a 37.4% en 1991; el capital está siendo repatriado en grandes cantidades, y las economías de la región han comenzado a crecer. Brasil se ha constituido en la excepción a la regla, pero en cuanto su engranaje comience a funcionar nuevamente sacudirá a toda América del Sur a un ritmo acelerado.

Aún más sobrecogedor que la evolución positiva de América Latina, ha resultado el salto hacia atrás de Estados Unidos. Mientras Latinoamérica comenzó a manejar su deuda externa a finales de la década de los 80, la deuda externa de Estados Unidos se cuadruplicó hasta alcanzar los \$4 trillones, es decir, aproximadamente diez veces la deuda externa latinoamericana. Tal como sus vecinos lo habían hecho, Estados Unidos pidió dinero prestado para consumir, no para invertir. Como resultado de esto, la base educativa decayó, la infraestructura se deterioró, la productividad declinó y la brecha entre ricos y pobres se amplió aún más. La única esperanza es el incremento en las exportaciones. América Latina es el mercado de más rápido crecimiento para los bienes norteamericanos y viceversa. Con un mercado potencial equivalente al de la Europa de la época de comienzos del Plan Marshall, América Latina ofrece hoy en día a Estados Unidos la clave para alcanzar nuevamente la competitividad y estimular un nuevo crecimiento.

Esta comunidad de intereses se hace más fuerte que nunca gracias a que la agenda de seguridad de la guerra fría, que separaba a Estados Unidos de América Latina, es historia. Los flujos migratorios han acercado a las dos sociedades, el proceso de democratización los ha convertido en aliados políticos y el comercio y los factores de producción complementarios, especialmente los perfiles poblacionales, han hecho más interdependientes las economías del Hemisferio Occidental.

La inmigración hacia Estados Unidos puede ser el puente que conecte a los países del hemisferio. Hasta 1960, cerca del 80% del total de inmigrantes hacia Estados Unidos provenía de Europa; desde entonces, más del 85% de los inmigrantes viene de América Latina y Asia, siendo la cuenca del Caribe la fuente principal de tales flujos. Entre 1970 y 1980 la población hispana en Estados Unidos aumentó en 61%; y entre 1980 a 1990 alcanzó el 53%, para un total de 22.4 millones de personas. Esta cifra no incluye el flujo de inmigrantes provenientes del Caribe angloparlante.

Algunos norteamericanos han comenzado a preocuparse por la "mexicanización" de la región suroccidental, de forma idéntica al temor mexicano por la "americanización". Tales temores son reales y logran inhibir el proceso de integración, pero son sólo parte de la historia. Estados Unidos ha venido

1/ *Foreign Policy*, otoño de 1992.

absorbiendo una nueva y vigorosa cultura, y la inmigración ha facilitado la relación de América Latina con su vecino del norte. En lugar de denunciar las tendencias colonialistas norteamericanas, América Latina puede contemplar ahora su propio rostro en Estados Unidos. Al mismo tiempo, en vez de quejarse sobre la mentalidad latinoamericana, los norteamericanos negocian hoy en día con latinos graduados de las mejores universidades estadounidenses. Con la llegada al poder de una nueva generación en América Latina, existen menos posturas y más pragmatismo.

En ningún otro sitio ha sido el cambio tan profundo como en el país más nacionalista y defensivo de la región: México. Desde la apropiación por Estados Unidos de un tercio de su territorio a mediados del siglo XIX, las relaciones entre los dos países fueron difíciles. Los líderes mexicanos intentaron mantener a raya a Estados Unidos, temiendo que llegase a dominar su economía, corromper su cultura y acabar con la soberanía de su país. Sin embargo, bajo el mandato del presidente Carlos Salinas de Gortari México ha decidido unirse a Estados Unidos y participar en el Acuerdo Norteamericano de Libre Comercio (NAFTA).

Al no desconfiar ya más México de la presencia de Estados Unidos, otros países latinoamericanos han pedido ser incluidos igualmente en el mercado norteamericano. El presidente George Bush* respondió a dicha solicitud prometiendo más acuerdos comerciales con el resto de América Latina, pero otras acciones —tales como la petición de la administración de acceso al petróleo mexicano y su insistencia en el derecho de Estados Unidos a secuestrar ciudadanos mexicanos en su propio territorio para llevarlos a juicio en tribunales norteamericanos—, han amenazado las tendencias positivas que están comenzando a conectar a los pueblos de uno y otro lado del hemisferio.

Un estudio elaborado por los analistas Ronald Inglehart, Neil Nevitte y Miguel Basañez, norteamericano, canadiense y mexicano respectivamente, encontró que las actitudes en los tres países fueron convergentes a lo largo de la década de los 80. Documentaron un apoyo creciente a la liberalización política, un mercado libre (sin llegar a una política económica de estilo *laissez-faire*) y una mayor autonomía en todas las esferas de la vida.

Estas actitudes convergentes ofrecen al hemisferio una oportunidad de establecer nuevas normas y políticas para mejorar aquellos aspectos deficientes del comportamiento tanto intraestatal como interestatal. Probablemente la razón de más peso para que Estados Unidos haya dado al hemisferio una nueva prioridad es el peligro de que aquellas nuevas actitudes deriven hacia la divergencia, terminando con la oportunidad de establecer una nueva base regional.

“La OEA ha agotado su papel”, dijo el presidente venezolano Carlos Andrés Pérez a los miembros de esa organización en 1990.

“La expansión de la democracia ofrece una oportunidad para repensar la OEA y cerrar la brecha que ha separado la visión norteamericana de

la paz y la seguridad de la visión de los pueblos latinoamericanos. La OEA fracasó en responder efectivamente al desafío de Pérez: dos años después la propia estabilidad democrática de su país fue amenazada con un golpe de Estado. Sin embargo, la capacidad de la OEA para tratar este tipo de problemas se ha incrementado con la admisión de las democracias sólidas del Caribe angloparlante y de Canadá. Al mismo tiempo, el hecho que la mitad de los 34 miembros activos de la organización sean actualmente de habla no hispana ha contribuido de igual forma a minar la obsesión de la dominación norteamericana.

La debilidad de la OEA parte de la dificultad inherente a alcanzar acuerdos entre 34 países diferentes. Al tiempo que se desea fortalecerla, no parece conveniente que sea el único mecanismo disponible para la solución de conflictos en la región.

En años recientes, la OEA y grupos *ad hoc* como el de Contadora han buscado soluciones a problemas individuales. Una estrategia más coherente sería esencial para futuros progresos en este ámbito. Inicialmente, la administración Bush descartó la posibilidad de la utilización de la fuerza en la región y pareció intentar un acercamiento regional. Desgraciadamente, este progreso se vio truncado por la decisión unilateral de invadir Panamá y por algunas de las operaciones antidroga. Para 1992, la política norteamericana para la región parecía incoherente y agotada —o probablemente sólo suspendida debido a las elecciones presidenciales—.

Una nueva aproximación debe apuntar primero a negociar principios generales: asegurar la seguridad de los países y de la región; garantizar la democracia y defender los derechos humanos en todos los Estados, y promover el desarrollo y mejoramiento de la calidad de vida para todos los pueblos del hemisferio. De esta forma, cada Estado miembro deberá aceptar metas operacionales específicas, y un mecanismo para monitorear el cumplimiento de tales metas. Finalmente, el grupo debe decidir las vías a ser utilizadas para reforzar políticas nacionales positivas y penalizar a aquellos países que no cumplan su compromiso.

Promoción de la Seguridad

EL PROPOSITO ORIGINAL DE LA OEA y de las Naciones Unidas era el de prevenir guerras entre Estados a través de la seguridad colectiva. En el continente americano pocas guerras se han librado entre los países de la región, y cuando han existido han terminado rápidamente. Las guerras más prolongadas y costosas en el hemisferio desde 1945 no se desarrollaron entre Estados sino al interior de los mismos, nivel en el que la OEA ha tenido un bajo perfil.

El Plan Arias, firmado por cinco presidentes centroamericanos en Guatemala en Agosto de 1987, puso en movimiento un proceso revolucionario que culminó con la invitación a la OEA y a las Naciones Unidas a ayudar a negociar en las guerras civiles de la región y a desarmar y repatriar las guerrillas. Con la ayuda de grupos privados, las dos organizaciones mediaron los términos para llevar a cabo elecciones libres en Nicaragua, y la ONU desarrolló una fórmula para integrar al Frente Farabundo Martí para la Libe-

* /Nota del editor: este artículo fue escrito antes del debate electoral norteamericano de finales del año pasado, en el cual resultó elegido el actual presidente, Bill Clinton.

ración Nacional al proceso político en El Salvador. Muchos otros conflictos en la región necesitan de esfuerzos externos de mediación innovadora. En Colombia y Perú, grupos guerrilleros vinculados en ocasiones con traficantes de estupefacientes han provocado grandes estragos. Estados Unidos tiene interés en intentar resolver esos y otros conflictos con el fin de reducir el flujo de drogas y refugiados. El envío de consejeros militares a los Andes no ha sido productivo, e incluso podría ser contraproducente si desata reacciones de corte nacionalista. Lo que se requiere es una fuerza antidrogas en el seno de la OEA. Esta organización debe reconsiderar su negativa de utilizar la opción militar, incluso en contra de narcotraficantes o en la supervisión de un cese al fuego. Y en caso de que la OEA dude de recurrirse a la ONU. Otros dos asuntos referentes al tema de la seguridad deben ser considerados por la comunidad hemisférica. El primero de ellos es el de las disputas territoriales. En el último cuarto de siglo, se ha derramado sangre en los conflictos territoriales en las islas Malvinas, entre El Salvador y Honduras y entre Ecuador y Perú. Estos y otros problemas, tal como la solicitud boliviana de acceso al mar, son muchas veces utilizados por los militares como justificación para la adquisición de armamento y aun —como en el caso del conflicto entre Colombia y Venezuela por derechos sobre el Golfo de Venezuela— como excusa para intentar tomar el poder. Mientras tales disputas no sean resueltas, permanecerán como yesca aguardando una chispa.

Se requiere un amplio esfuerzo hemisférico para que las partes de cada uno de los conflictos acepten un arbitraje dentro de un tiempo prefijado. Comprometidas en ello, cada parte está obligada igualmente a aceptar los resultados. El proceso debe comenzar lo antes posible y todos los acuerdos deben estar ratificados para el año 2000.

La segunda iniciativa de seguridad debe procurar reducir la compra de armas y el tamaño del aparato militar en todos los países del continente americano. Los escasos recursos públicos deben ser más utilizados en desarrollo, educación y salud que en adquirir armamento o mantener fuerzas armadas. Robert McNamara, ex presidente del Banco Mundial, ha propuesto una reducción de 50% en la compra de armas para los países en vías de desarrollo hacia el año 2000. McNamara ha pedido asimismo a los bancos internacionales de desarrollo que condicionen la aprobación de créditos a la reducción de los gastos de defensa. Tal propuesta de reducción sería más fácil de materializar si todos los Estados participaran y si los vendedores de armas aceptarían no violar sus términos.

Para iniciar este proceso debe establecerse un centro independiente con la autoridad para compilar información detallada acerca de las ventas de armas en todo el hemisferio. Los gobiernos deben planear a lo largo de un año reducciones de un 50% en sus compras de armamento y gastos de defensa, con la posible excepción de los Estados Unidos debido a su responsabilidad global. La OEA debería entonces revisar cada plan, supervisar las reducciones, e instituir sanciones en contra de los violadores de dicho acuerdo. Sin duda alguna, los líderes militares de la región objetarán semejante plan. Algunos de sus alegatos podrían contrarrestarse haciendo universal la

aplicación del plan; de esta forma ningún país podría tomar ventaja de las restricciones aplicadas a sus vecinos.

Por supuesto, los líderes militares se sienten amenazados por las incertidumbres de la posguerra fría, de ahí que la mejor forma de darles un rol digno dentro del nuevo orden democrático es utilizarlos en forma moderna y legítima, como guardianes de la paz internacional.

De la retórica a la política

UNA DE LAS PRINCIPALES CAUSAS subyacentes en los conflictos internos en el hemisferio ha sido la falta de la democracia representativa. La Comisión de Santiago para la Democracia, aprobada por la OEA en junio de 1991, definió el principio general de la democracia representativa como un objetivo hemisférico y facultó a la organización para intervenir en el caso de golpes contra regímenes democráticos. Deben aceptarse metas operacionales para cada uno de los pasos de un proceso de democratización: antes de las elecciones, mantener unas reglas equitativas y justas para todos los contendores; durante las elecciones, asegurar que la votación sea libre y el conteo justo; durante el proceso de transferencia del poder, garantizar que quien sea electo cuente con completa autoridad constitucional sobre los militares; y después de las elecciones, proveer a que sean los líderes democráticos quienes permanezcan en el poder.

Numerosos grupos como la Comisión Interamericana sobre Derechos Humanos, perteneciente a la OEA, monitorean la situación de derechos humanos en la región, pero no existen otros cuerpos comparables para vigilar el desarrollo de los procesos democráticos. Utilizando el modelo de los derechos humanos, debería establecerse Comités Nacionales para la Democracia de carácter privado y neutral compuestos por líderes de cada país. Tales comités interactuarían a través de una red internacional no gubernamental para hacer advertencias en aquellos casos en los cuales la democracia se vea amenazada. Dichas advertencias activarían visitas de misiones de la OEA o de otros grupos en un intento por mediar los posibles problemas y alertar a los demás gobiernos democráticos sobre el peligro existente.

Para construir un hemisferio democrático, todos los gobiernos, incluidos Cuba, México y Estados Unidos, deben invitar observadores internacionales para sus elecciones. No es necesario que todas las elecciones sean supervisadas, pero es necesaria una aceptación genérica del mecanismo. No todos los observadores son iguales. Un estudio de 1991 realizado por las Naciones Unidas muestra que los grupos no gubernamentales "son capaces de hacer una contribución efectiva en áreas donde las Naciones Unidas, sea por razones políticas o de cualquier otra índole, carece de capacidad para ser eficaz". Grupos tales como el Consejo de Jefes de Gobierno Elegidos Libremente, presidido por el ex mandatario norteamericano Jimmy Carter, o los Institutos Nacional Democrático y Republicano para Asuntos Internacionales están mejor constituidos para mediar entre partidos políticos que lo que están organizaciones intergubernamentales como la OEA o las Na-

ciones Unidas. Como resulta lógico, estas dos últimas se encuentran mejor preparadas en cuanto a asuntos de seguridad. Si los resultados de las elecciones son alterados, el secretario general de la OEA debe estar autorizado para convocar una reunión de emergencia de ministros de Relaciones Exteriores para considerar una acción apropiada. Esto fue lo que sucedió cuando Carter denunció el fraude en las elecciones panameñas en mayo de 1989. La OEA envió una delegación compuesta por tres personas a mediar en esta crisis; desafortunadamente, la organización no aceptó los pasos adicionales después que el líder de ese país, Manuel Antonio Noriega, rechazara las instancias de la delegación, por lo que todo el esfuerzo se vino abajo.

Los golpes no ocurren en un vacío político. La restauración y consolidación de la democracia requiere dos vías: una negociación interna intensiva combinada con una creciente presión internacional. En el nivel internacional, la OEA debe legislar una secuencia de sanciones automática y nivelada que comience con el aislamiento diplomático y llegue hasta el cese de programas de ayuda bilaterales y multilaterales, la congelación de préstamos internacionales, embargos comerciales supervisados por las fuerzas navales de los países miembros y, finalmente, después de un lapso apropiado, la introducción de una fuerza interamericana de paz para la restauración de la democracia y para dar alguna estabilidad en el caso de una transición hacia la misma que encierre algún peligro. Cada paso debe ser adelantado dentro de un término temporal fijado previamente, a menos que el secretario general de la organización recomiende un retraso.

La etapa final, la fuerza de paz, deberá reservarse para aquellos casos en los cuales todos los esfuerzos anteriores hayan resultado vanos; su aplicación, por supuesto, deberá variar según el caso específico. Después de una o dos acciones, la OEA recobrará la credibilidad de tal forma que los actores locales se verán animados a llegar a un acuerdo antes que las sanciones escalen hasta ese último nivel. Ciertamente tal secuencia de sanciones es una opción que la OEA jamás entró a considerar, pero la democracia no merece menos.

Las preocupaciones tradicionales acerca de la intervención pueden ser abordadas en tres formas. Primero, en la medida de lo posible, los gobiernos latinoamericanos —no el de Estados Unidos— deben asumir el liderazgo, particularmente en lo referente a acciones militares. Segundo, si un presidente libremente elegido ha sido despojado del poder y enviado al asilo, su apelación a la OEA debe ser interpretada como una legítima petición de ayuda. Tercero, la fuerza interamericana de paz debe estar compuesta inicialmente de civiles. Sólo en el caso que dicha opción pruebe ser inadecuada, deben ser enviados soldados.

Los casos, por supuesto, difieren, y la política debe responder a tales diferencias. Cuando el Primer Ministro Eric Gairy fué expulsado de Granada en 1979, por ejemplo, nadie pidió su retorno.

Pero los vecinos de esta isla caribeña cometieron un error al reconocer al régimen revolucionario antes de obtener una garantía de que las elecciones se realizarían en un lapso específico bajo supervisión internacional. De haber insistido los Estados caribeños en el tema de las elecciones, Cana-

dá, Gran Bretaña, Estados Unidos y muchos otros países los hubiesen apoyado y la región hubiera evitado la tragedia que acaeció con posterioridad. En Perú, tras el golpe de Fujimori, la acción colectiva hubiera tomado visos bien diferentes. El papel de la comunidad internacional en dicho país hubiera sido el de colocar la asistencia política y militar tras un pacto entre el gobierno y la oposición democrática para combatir así a los verdaderos enemigos del Perú: la corrupción, el tráfico de estupefacientes y la guerrilla de Sendero Luminoso.

Las sanciones colectivas en contra de golpes de Estado o de elecciones alteradas son una parte necesaria de la base hemisférica para asegurar la democracia. Pero una OEA fortalecida no será suficiente, se necesita tejer toda una red de relaciones entre los países industrializados y las frágiles nuevas democracias de América Latina.

Italia y España han negociado nuevos acuerdos económicos con Argentina que dependen del mantenimiento de su democracia. Esos acuerdos podrían ser expandidos a otras democracias y ser adaptados a unas condiciones diferentes, tales como la solución de conflictos de carácter territorial. Las democracias Latinoamericanas se verían beneficiadas así de tres maneras: los gobiernos democráticos adquirirían crédito por zanjar sus disputas; los militares perderían una justificación para sus gigantescos presupuestos y para su participación en política; y los golpes entrarían a ser considerados antipatrióticos y costosos en términos tanto políticos como económicos. Si los presidentes de las naciones democráticas pueden confiar entre sí, su poder, en relación con el de sus fuerzas armadas, se vería incrementado. La transición de Cuba hacia la democracia requiere una negociación tácita, en tres etapas. La primera de ellas fué la iniciada por Mikhail Gorbachev cuando decidió retirar los consejeros militares soviéticos y detener los subsidios para la isla. La segunda etapa sería la del cese de la hostilidad por parte de Washington, el levantamiento del embargo existente y el retiro de ciertas condiciones, como la desmilitarización de la base naval de Guantánamo. La tercera etapa sería la liberalización del régimen cubano. Latinoamérica puede servir de mediadora al instar a Estados Unidos para que normalice sus relaciones con Cuba a cambio de un proceso de aproximación a elecciones libres. Un intervalo razonable entre las acciones cubanas y norteamericanas sería esencial ya que Castro ha rechazado las condiciones explícitas; en ese interin los líderes latinoamericanos podrían servir como "garantes" permitiendo a Cuba regresar a la OEA y a otros acuerdos de carácter regional. Castro, de hecho, afirmó en una entrevista concedida en mayo de 1992 que podría considerar otra dirección política si cesaba la hostilidad política de Estados Unidos. Desafortunadamente, la presión por elecciones presidenciales en ese país provocó un movimiento en la dirección opuesta. Después de 33 años de experiencia, hubiera resultado obvio pensar que más presión de Washington sólo crearía una actitud más desafiante y mayor represión en la isla. Tal vez dado que algunos líderes cubano-americanos perciben que la sucesión de Castro no es inminente y que él mismo comienza a comprender que la revolución debe cambiar fundamentalmente si desea que sus reformas sociales perduren, la perspectiva de una solución tripartita menos visceral podría fortalecerse. La única forma para salir de esta relación contraproducente

ciones Unidas. Como resulta lógico, estas dos últimas se encuentran mejor preparadas en cuanto a asuntos de seguridad. Si los resultados de las elecciones son alterados, el secretario general de la OEA debe estar autorizado para convocar una reunión de emergencia de ministros de Relaciones Exteriores para considerar una acción apropiada. Esto fue lo que sucedió cuando Carter denunció el fraude en las elecciones panameñas en mayo de 1989. La OEA envió una delegación compuesta por tres personas a mediar en esta crisis; desafortunadamente, la organización no aceptó los pasos adicionales después que el líder de ese país, Manuel Antonio Noriega, rechazara las instancias de la delegación, por lo que todo el esfuerzo se vino abajo.

Los golpes no ocurren en un vacío político. La restauración y consolidación de la democracia requiere dos vías: una negociación interna intensiva combinada con una creciente presión internacional. En el nivel internacional, la OEA debe legislar una secuencia de sanciones automática y nivelada que comience con el aislamiento diplomático y llegue hasta el cese de programas de ayuda bilaterales y multilaterales, la congelación de préstamos internacionales, embargos comerciales supervisados por las fuerzas navales de los países miembros y, finalmente, después de un lapso apropiado, la introducción de una fuerza interamericana de paz para la restauración de la democracia y para dar alguna estabilidad en el caso de una transición hacia la misma que encierre algún peligro. Cada paso debe ser adelantado dentro de un término temporal fijado previamente, a menos que el secretario general de la organización recomiende un retraso.

La etapa final, la fuerza de paz, deberá reservarse para aquellos casos en los cuales todos los esfuerzos anteriores hayan resultado vanos; su aplicación, por supuesto, deberá variar según el caso específico. Después de una o dos acciones, la OEA recobrará la credibilidad de tal forma que los actores locales se verán animados a llegar a un acuerdo antes que las sanciones escalen hasta ese último nivel. Ciertamente tal secuencia de sanciones es una opción que la OEA jamás entró a considerar, pero la democracia no merece menos.

Las preocupaciones tradicionales acerca de la intervención pueden ser abordadas en tres formas. Primero, en la medida de lo posible, los gobiernos latinoamericanos —no el de Estados Unidos— deben asumir el liderazgo, particularmente en lo referente a acciones militares. Segundo, si un presidente libremente elegido ha sido despojado del poder y enviado al asilo, su apelación a la OEA debe ser interpretada como una legítima petición de ayuda. Tercero, la fuerza interamericana de paz debe estar compuesta inicialmente de civiles. Sólo en el caso que dicha opción pruebe ser inadecuada, deben ser enviados soldados.

Los casos, por supuesto, difieren, y la política debe responder a tales diferencias. Cuando el Primer Ministro Eric Gairy fue expulsado de Grenada en 1979, por ejemplo, nadie pidió su retorno.

Pero los vecinos de esta isla caribeña cometieron un error, al reconocer al régimen revolucionario antes de obtener una garantía de que las elecciones se realizarían en un lapso específico bajo supervisión internacional. De haber insistido los Estados caribeños en el tema de las elecciones, Cana-

dá, Gran Bretaña, Estados Unidos y muchos otros países los hubiesen apoyado y la región hubiera evitado la tragedia que acaeció con posterioridad. En Perú, tras el golpe de Fujimori, la acción colectiva hubiera tomado visos bien diferentes. El papel de la comunidad internacional en dicho país hubiera sido el de colocar la asistencia política y militar tras un pacto entre el gobierno y la oposición democrática para combatir así a los verdaderos enemigos del Perú: la corrupción, el tráfico de estupefacientes y la guerrilla de Sendero Luminoso.

Las sanciones colectivas en contra de golpes de Estado o de elecciones alteradas son una parte necesaria de la base hemisférica para asegurar la democracia. Pero una OEA fortalecida no será suficiente, se necesita tejer toda una red de relaciones entre los países industrializados y las frágiles nuevas democracias de América Latina.

Italia y España han negociado nuevos acuerdos económicos con Argentina que dependen del mantenimiento de su democracia. Esos acuerdos podrían ser expandidos a otras democracias y ser adaptados a unas condiciones diferentes, tales como la solución de conflictos de carácter territorial. Las democracias Latinoamericanas se verían beneficiadas así de tres maneras: los gobiernos democráticos adquirirían crédito por zanjar sus disputas; los militares perderían una justificación para sus gigantescos presupuestos y para su participación en política; y los golpes entrarían a ser considerados antipatrióticos y costosos en términos tanto políticos como económicos. Si los presidentes de las naciones democráticas pueden confiar entre sí, su poder, en relación con el de sus fuerzas armadas, se vería incrementado. La transición de Cuba hacia la democracia requiere una negociación tácita, en tres etapas. La primera de ellas fue la iniciada por Mikhail Gorbachev cuando decidió retirar los consejeros militares soviéticos y detener los subsidios para la isla. La segunda etapa sería la del cese de la hostilidad por parte de Washington, el levantamiento del embargo existente y el retiro de ciertas condiciones, como la desmilitarización de la base naval de Guantánamo. La tercera etapa sería la liberalización del régimen cubano. Latinoamérica puede servir de mediadora al instar a Estados Unidos para que normalice sus relaciones con Cuba a cambio de un proceso de aproximación a elecciones libres. Un intervalo razonable entre las acciones cubanas y norteamericanas sería esencial ya que Castro ha rechazado las condiciones explícitas; en ese interin los líderes latinoamericanos podrían servir como "garantes" permitiendo a Cuba regresar a la OEA y a otros acuerdos de carácter regional. Castro, de hecho, afirmó en una entrevista concedida en mayo de 1992 que podría considerar otra dirección política si cesaba la hostilidad política de Estados Unidos. Desafortunadamente, la presión por elecciones presidenciales en ese país provocó un movimiento en la dirección opuesta. Después de 33 años de experiencia, hubiera resultado obvio pensar que más presión de Washington sólo crearía una actitud más desafiante y mayor represión en la isla. Tal vez dado que algunos líderes cubano-americanos perciben que la sucesión de Castro no es inminente y que él mismo comienza a comprender que la revolución debe cambiar fundamentalmente si desea que sus reformas sociales perduren, la perspectiva de una solución tripartita menos visceral podría fortalecerse. La única forma para salir de esta relación contraproducente

es, tanto para Estados Unidos como para Castro, dejar de tratar de conseguir el cuero cabelludo del adversario e intentar mejor ponerse en sus zapatos.

Apalancamiento económico regional

EN EL CASO QUE LA OEA NO esté dispuesta a la realización de este tipo de labores, entonces deberán buscarse soluciones subregionales. Estados Unidos y Venezuela, conjuntamente con los países miembros del CARICOM (Comunidad y Mercado Común del Caribe) o los países centroamericanos, podrían negociar un tratado que garantizara la democracia a través de sus signatarios. Una comunidad económica del Hemisferio Occidental podría conformarse con reglas democráticas similares a las de la Comunidad Europea. Una interrupción del proceso democrático provocaría, como mínimo, la exclusión inmediata del grupo. La perspectiva de alcanzar dicha meta se vería incrementada tan pronto como México modifique su rígida interpretación del principio de no intervención y complete su propia transición hacia la democracia, lo cual ocurrirá, con algo de suerte, para 1994.

De igual forma que una casa aumenta su precio si el vecindario donde está localizada mejora, así Estados Unidos ha mostrado su interés en el desarrollo de América Latina. Después de décadas de experiencia, el Banco Mundial ha aprendido algunas lecciones acerca de la forma como se desarrollan las naciones, para lo cual sugiere cuatro prioridades: invertir en la gente a través de gasto en educación y salud; desarrollar la infraestructura y alentar la competencia; integrar la economía de la nación con la economía mundial a través de una rígida disciplina fiscal y tasas de cambio reales, lo cual constituye una base sólida para el crecimiento. Si se da el caso que América Latina logre encaminar sus políticas hacia tales prioridades, obtener nuevos capitales de manera sostenida y alcanzar un mayor acceso al mercado norteamericano y al mundial, sus reformas económicas acelerarán el desarrollo y la llevarán a un nivel en el cual pueda comenzar a luchar efectivamente contra la pobreza que aflige a gran parte de su población.

La principal tarea en la agenda hemisférica de Estados Unidos es la de completar las negociaciones del NAFTA y expandir después el acuerdo a la Cuenca del Caribe. Si América del Sur tiene éxito en la eliminación de barreras comerciales con Mercosur (Mercado Común del Cono Sur) y el Pacto Andino, los dos continentes podrían conectarse, tal vez, a la vuelta del siglo.

Paradójicamente, el progreso hacia un área de comercio más libre será fuente de tensiones internas, como ha ocurrido entre Canadá y Estados Unidos. Se requieren nuevas instituciones para evitar que esas tensiones envenenen las relaciones o cierren los mercados. Debe establecerse una nueva oficina de comercio regional para recopilar información acerca de las políticas comerciales de cada gobierno y para desarrollar unos criterios que permitan una asesoría para catalogar los casos en los que un determinado acto sea proteccionista o violatorio de los acuerdos comerciales. Es necesario imponer medidas de cobertura hemisférica para poder sancionar a aquellos países que las incumplan. La no implantación de tales acuerdos condenaría a la nueva zona comercial al mismo camino sin salida de los antiguos esque-

mas de integración. Adicionalmente, las ayudas para el desarrollo deben canalizarse hacia las regiones más pobres para darles así la oportunidad de beneficiarse del comercio.

De "hermano mayor" a "buen vecino".

EN UN ARTICULO DE 1928 de la revista *Foreign Affairs* acerca de América Latina, Franklin Roosevelt escribía que "el verdadero espíritu norteamericano" consistiría en procurar ser un modelo que los demás países quisieran emular antes que intentar imponer criterios por la fuerza. Reconocía el haber apoyado las intervenciones del presidente Woodrow Wilson en la cuenca del Caribe debido a que se habían hecho numerosas mejoras públicas, pero la condena latinoamericana lo llevó a reconsiderar su posición.

"¿Con qué derecho puede Estados Unidos atribuirse el privilegio de intervenir en los asuntos internos de otra república soberana?" Su deber más bien es el de asociarse a otras repúblicas americanas para darle un estudio conjunto a los problemas y, si las condiciones pudieran ser garantizadas, ofrecer una mano para ayudar en nombre propio, o en el de las Américas. Nuestras intervenciones individuales en los asuntos internos de otras naciones deben terminar; con la cooperación de los demás Estados tendríamos más orden en este hemisferio y menos antipatías".

Este es el tipo de consejos que los norteamericanos necesitan escuchar al menos una vez en una generación para evitar quedar atrapados en un remolino de dilemas regionales que conducen únicamente a intervenciones de carácter destructivo en América Latina. Hoy en día Estados Unidos se encuentra precisamente al borde del remolino latinoamericano, casi a punto de ser succionado por él. A pesar de la caída del poderío soviético, la esencia de los problemas regionales de seguridad se mantiene.

Durante buena parte de su existencia, la OEA ha sido obstaculizada por una contradicción inherente entre sus dos principios fundamentales: la autodeterminación y la no intervención. Virtualmente cada crisis de consideración en el hemisferio —guerras civiles, alteración de elecciones, abuso de los derechos humanos— ha puesto estos principios en disputa, dejando a la organización con las manos atadas. Algunas de estas crisis provocan la intervención de Estados Unidos, lo que para los latinoamericanos es, en palabras del presidente venezolano Carlos Andrés Pérez, "el más inaceptable de los resultados". Ha llegado el momento para que el hemisferio contemple acciones de mayor legitimidad como la intervención colectiva. Lo cual sólo es posible si Washington acepta la no intervención en forma individual.

Muchos creen que Estados Unidos estaba atrapado en el remolino latinoamericano debido a la mentalidad de guerra fría. Pero el fin de la misma no responde el interrogante que se han formulado tan frecuentemente los hacedores de la política norteamericana: como negociar con dictadores y revolucionarios. La respuesta puede hallarse en el movimiento hacia la democracia y el desarrollo a través de un mercado más libre. Si se construyen estructuras para garantizar la democracia y se crea un ambiente propicio para el crecimiento con equidad, entonces, y sólo entonces, esos interrogantes recurrentes se volverán académicos. Si todas las partes aceptan un proceso de cambio pacífico no es necesario invitar a ningún mediador para que inter-

venga. La democracia ayuda también a asegurar la paz ya que históricamente los Estados democráticos no han luchado entre sí. Para asegurar y defender la democracia se debe establecer un sistema automático de acción colectiva y una forma de colaboración entre los líderes regionales para ayudarse en los momentos de crisis.

La democracia, la seguridad y el desarrollo —así como el nuevo ambiente transnacional y las preocupaciones sociales— plantean los mismos delicados interrogantes al hemisferio. ¿Los países continuarán persiguiendo sus metas dentro de los límites de una estrecha definición de soberanía, incluso bajo el riesgo de fracaso, o definirán un nuevo sistema de obligaciones y responsabilidades colectivas? El propósito no es el de fusionar los Estados, sino cooperar a través de las fronteras en la persecución de metas y valores comunes.

Estados Unidos difícilmente es inmune a los impulsos nacionalistas y se niega como cualquier otro país a ceder su soberanía. En realidad, como gran parte de la región, Estados Unidos se mantiene dubitativo abriéndose y cerrándose a sus vecinos. Por ejemplo, un rechazo del NAFTA por parte del Congreso norteamericano reforzaría el nacionalismo defensivo de los mexicanos. Por el contrario, de aprobarse el tratado el hemisferio puede comenzar su viaje hacia la integración dirigida. Se necesita el liderazgo norteamericano para explicar que la soberanía se verá acrecentada y no disminuida cuando los países dirijan sus esfuerzos a resolver problemas compartidos o al menos similares. Esto debe ser articulado como parte de una visión más abierta y confiada respecto del continente americano; una visión que suponga un nuevo acercamiento al viejo problema de la soberanía a ampliado el límite entre asuntos domésticos e internacionales de cara a favorecer la acción colectiva.

Como el país más fuerte y rico del hemisferio, Estados Unidos tiene la responsabilidad especial de liderar mediante el ejemplo y de hacer a un lado su pasado intervencionista. Si la administración Bush hubiese tenido visión, no hubiera invadido unilateralmente Panamá o secuestrado a un ciudadano mexicano.

De igual manera, Washington debe reconsiderar su política económica. Una década de fe en la magia de mercado ha exacerbado las diferencias entre y dentro de los países del hemisferio y mutilado el liderazgo norteamericano. Iniciativas para un mercado más libre, tal como la NAFTA, son importantes y deben completarse y expandirse, pues todos los Estados se beneficiarán, pero no en forma equitativa. Se requieren nuevos mecanismos para asegurar que los índices laborales y ambientales aumentarán y para que los beneficios del comercio se compartan con aquellos que deben pagar el precio de la dislocación. El desafío de seguridad del mundo de posguerra fría es el de incorporar a los pobres a la sociedad. Los disturbios en Los Angeles, como los ocurridos anteriormente en Caracas, son un testimonio elocuente del hecho que nadie estará seguro hasta que los problemas sociales fundamentales se resuelvan.

Nuestra meta debe ser la de insistir en resultados iguales, o al menos pretender que la igualdad de oportunidades sea suficiente.

Debemos intentar limitar las desigualdades. Si Estados Unidos y América Latina logran ponerse de acuerdo en esa dirección el hemisferio le dará un significado real a un modelo "socio-capitalista" que podría inspirar otras regiones.

Desde la Segunda Guerra Mundial, América Latina ha permanecido al margen de las prioridades de Estados Unidos. Asia y Europa fueron el foco del interés norteamericano y, con la caída de la Unión Soviética, esas dos regiones económicas son todavía más importantes. Pero para competir con ellas y alcanzar el liderazgo global, Washington debe poner en su lista la cooperación con América Latina y el Caribe de cara a la construcción de un mercado hemisférico y una comunidad democrática; y por ende, un espacio competitivo.

No deseamos caer en un aislamiento regional similar al de Franklin Roosevelt con su política del Buen Vecino. Como Roosevelt, el próximo presidente de Estados Unidos debe fortalecer el Hemisferio Occidental para que pueda hacer avanzar sus intereses y valores a nivel global. En lugar de constituirse en un bloque comercial exclusivo, una comunidad económica hemisférica debe ser un laboratorio para desarrollar fórmulas para el sistema comercial mundial, un medio para mantener un GATT abierto y una inspiración para el mantenimiento de la democracia, el respeto a las minorías y la solución a las desigualdades. Tal política regional debe encontrar el medio de mejorar la calidad de vida de todos los pueblos y de estrechar la brecha divisoria entre ricos y pobres tanto dentro de Estados Unidos y como al interior de los otros países del hemisferio.

Un cambio conceptual tan radical como el aquí propuesto necesita un líder. Si el presidente de Estados Unidos actúa en forma audaz —en concierto con los demás líderes democráticos de la región— puede diseñar un modelo digno de ser emulado en el mundo entero.