

LAS RELACIONES ENTRE LOS PAISES DE AMERICA LATINA Y LOS ESTADOS UNIDOS: LIMITES REGIONALES Y ENTENDIMIENTOS GLOBALES*

Francisco Orrego Vicuña

Siempre ha existido una divergencia de intereses entre América Latina y Estados Unidos. Pero hoy, a diferencia del pasado, los países latinoamericanos tienen una actitud más pragmática y realista, lo que les permite reformular su posición en el mundo y lograr convergencias. Esto ocurre, además, en un buen momento ya que ambos comparten importantes valores de liberalización, desideologización y globalización de los procesos políticos y económicos, lo que posibilitaría desarrollar la cooperación regional sin perjudicar sus intereses globales.

Además de nuevas oportunidades de entendimiento, existe una nueva agenda de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina, aunque ésta es vista desde perspectivas diferentes. Se mencionan temas como el comercio, las inversiones y la deuda; la integración; la Cuenca del Pacífico; Europa; la democracia; las drogas; la inmigración; el medio ambiente, etc. Fomentando las negociaciones y la cooperación, se podrá llegar a un acercamiento, pero necesariamente debe realizarse un ajuste institucional.

1.- Las cambiantes condiciones mundiales y las nuevas oportunidades de entendimiento

Las relaciones entre los países latinoamericanos y los Estados Unidos han sido en verdad difíciles a lo largo de dos siglos como Estados independientes. Las diferencias políticas, culturales y económicas han ejercido su influencia en los divergentes caminos de las políticas nacionales y las relaciones internacionales de la región. Por más difícil que haya sido el pasado lo que importa saber es si en una era de madurez política y oportunidades económicas las relaciones continentales pueden enmarcarse en una estructura positiva de cooperación y entendimiento.

*Una versión inglesa de este trabajo fue publicada por el Instituto Internacional de Estudios Estratégicos en *Adelphi Papers*, 1991.

La retórica de la diplomacia oficial sostiene que así sucede efectivamente en la actualidad y que ello se sustenta en dos pilares paralelos, es decir, la democracia política y la economía de mercado. Ambos factores son por supuesto necesarios y bienvenidos. No obstante, el problema parece tener otras raíces puesto que no se deduce de lo anterior que ello sea una base suficiente para establecer una comunidad de intereses.

Una reflexión básica que fundamenta este trabajo es que el criterio regional aplicado a las relaciones entre los países de las Américas ha encontrado su limitación en la experiencia histórica y en el hecho de que ha sido sobrepasado por los acontecimientos mundiales contemporáneos. Las relaciones bilaterales con los Estados Unidos también han sido concebidas en el pasado y en la actualidad como otro criterio para el reordenamiento de los intereses regionales, pero ellas pueden lograr buenos resultados sólo en la medida en que todos esos vínculos converjan hacia un interés predominante, que en el pasado ha sido y es probable que sea en el futuro el de los Estados Unidos. Por lo tanto, tampoco este otro criterio ofrece una alternativa real al desarrollo de la comunidad de intereses mencionada más arriba.

No se han perdido, sin embargo, totalmente las esperanzas al respecto. Las espectaculares características de los recientes sucesos mundiales han tenido un fuerte impacto en América Latina. Las políticas utópicas del pasado son desplazadas rápidamente por actitudes pragmáticas y directas. El realismo substituye al ideologismo. La economía de mercado reemplaza al intervencionismo estatal y su ineficacia. Las sociedades latinoamericanas comienzan un proceso de *aggiornamento*. Las relaciones internacionales miran hacia el futuro, ya no más hacia el pasado. Sobre estas bases los países latinoamericanos redefinen gradualmente su inserción en el sistema internacional contemporáneo, en cuyo ámbito hay una nueva oportunidad para la consecución de un entendimiento con los Estados Unidos y otras potencias importantes.

2.- Divergencia histórica de intereses

El hecho de que el regionalismo haya encontrado sus límites en las Américas no es del todo sorprendente puesto que apenas existió. De

hecho, los acuerdos regionales desde el comienzo han sido más sensibles a los sucesos internacionales que han ocurrido en otras partes del mundo que a las condiciones específicas del continente americano.

Ejemplos de este fenómeno pueden hallarse en la Doctrina Monroe, que se enunció en reacción a los planes monárquicos europeos para reestablecer su dominio en América Latina; en los orígenes de las conferencias panamericanas a fines del siglo XIX, estimuladas en gran medida por el resurgimiento de las potencias europeas, sobre todo Alemania; o aun en los acuerdos interamericanos de seguridad, que fueron una reacción específica a la participación de los Estados Unidos en la Segunda Guerra Mundial, tanto en Europa como en el Pacífico. No es ésta sólo una situación del pasado pues también se la halla en otras iniciativas contemporáneas.

Mientras se afianzaba esta forma de reacción sensible a los acontecimientos en las relaciones continentales, los países latinoamericanos hacían presión en vano para lograr que se ampliara el temario con el fin de incluir temas que se consideraban prioritarios desde el punto de vista de su interés político o económico. La no intervención en primer lugar, y enseguida las necesidades de desarrollo económico, son ejemplos pertinentes de la forma diferente en que los países latinoamericanos percibían los asuntos regionales.

Los Estados Unidos llegaron a aceptar la inclusión de estas cuestiones en el temario cuando dicho paso fue indispensable para asegurar el apoyo a sus políticas internacionales en otras partes. Se llegó a un acuerdo con respecto a la no intervención en vísperas de la Segunda Guerra Mundial, en tanto que el desarrollo económico, según se lo concibió en el marco de la Alianza para el Progreso, ocurrió sólo como resultado del enfrentamiento norteamericano-soviético en el punto máximo de la Guerra Fría y la crisis cubana. A su vez, la mayoría de estos compromisos se abandonaron posteriormente cuando ya no cumplían su objetivo en relación con las políticas mundiales.

Se podían observar dos grupos diferentes de intereses en juego en el desarrollo histórico del sistema interamericano. Por un lado, estaba el esfuerzo latinoamericano por lograr que los Estados Unidos se comprometieran a la consecución de los objetivos regionales según estaban expresados en diversos tratados, declaraciones y planteamientos regionales. Un argumento importante al respecto fue que,

después de todo, los países latinoamericanos eran los únicos vinculados a los Estados Unidos por medio de una organización internacional de carácter regional que establecía fines y objetivos específicos.

Por otra parte, sin embargo, se había hecho bastante obvio que los Estados Unidos desempeñaban una función de carácter mundial en los asuntos políticos y económicos y no estaban dispuestos a asumir compromisos que pudiesen desviarlos de sus otros intereses de mayor amplitud. Los asuntos regionales eran en ocasiones útiles para apoyar dicha función mundial pero no como una categoría separada de intereses y menos aún si ello significaba reconocer un tratamiento preferencial para América Latina.

La existencia de intereses sustantivos divergentes en el marco de un sistema de convergencia oficial sólo podía tener dos resultados: en primer lugar, la redefinición de los intereses latinoamericanos a escala regional y mundial, y luego, la crisis del sistema interamericano.

3.- La reformulación de las políticas latinoamericanas

Durante los últimos veinte años el sistema internacional ha experimentado un mayor grado de permisividad en relación con las opciones políticas y económicas de los países que no reúnen las condiciones para ser considerados potencias importantes. La competencia entre las grandes potencias, la consolidación de un sistema de potencias múltiples y la globalización de la política y la economía explican en gran medida las características principales del sistema internacional dentro de este marco de tiempo.

Las características mencionadas significaron específicamente para los países latinoamericanos la oportunidad de alcanzar una autonomía relativa en la conducción de su política exterior. Estaba en primer lugar la definición de un nuevo temario para la mayoría de estos países, con la incorporación de problemas y perspectivas que hasta entonces habían estado fuera de alcance. Las políticas nucleares, el derecho del mar, la producción de armas para los mercados mundiales, los acuerdos comerciales y financieros de diversa índole, y la introducción del pluralismo político son todos ejemplos de la diversificación y magnitud que alcanzaron las políticas exteriores durante este período.

Hubo también una variación geográfica en esas políticas, que inevitablemente ya no estarían enlazadas a escala regional únicamente.

te o al predominante vínculo con los Estados Unidos. La dimensión europea de las políticas latinoamericanas nuevamente adquirió una función sumamente importante, en parte política y en su mayor parte económica. Japón y el Pacífico se convirtieron en socios importantes en algunos casos y han seguido fortaleciendo su posición relativa en las prioridades latinoamericanas. La Unión Soviética y Europa oriental y central comenzaron también a surgir como una zona de renovado interés, al comienzo sobre bases ideológicas pero posteriormente cumpliendo un papel pragmático diferente y más prometedor. China, África y Asia aparecieron también en la nueva orientación latinoamericana.

En la medida en que así ocurrió, sin embargo, las políticas exteriores latinoamericanas comenzaron a desprenderse del sistema regional. Puesto que éste ya no respondía adecuadamente a las exigencias del nuevo enfoque, comenzó a decaer gradualmente. Ello se notó en primer lugar en el bajo grado de prioridad que tenían las instituciones regionales en las negociaciones específicas emprendidas por los países latinoamericanos. Las Naciones Unidas y otros foros mundiales pasaron a substituir gradual pero sistemáticamente a la Organización de Estados Americanos (OEA) y otros organismos regionales. Los Estados Unidos abordaron la situación de modo semejante a la luz de sus intereses mundiales y en vista del hecho de que dichos organismos ya no servían para armonizar las políticas latinoamericanas en instancias específicas.

Vino a continuación la crisis del sistema interamericano. Esta situación no sólo afectó a la OEA sino también al Banco Interamericano de Desarrollo. Ambas instituciones, como se examinará más adelante, hubieron de redefinir sus respectivos papeles en vista de las cambiantes realidades continentales. Más grave fue el fracaso de los acuerdos de seguridad en virtud del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca y el de los mecanismos para la solución de controversias, todos los cuales se han paralizado o se han reducido a un papel bastante insignificante. Resulta interesante observar que esta situación es en cierta medida comparable al fracaso de los acuerdos de la postguerra en Europa de que somos testigos en la actualidad.

Sin embargo, como sucede a menudo con las grandes crisis que ocurren en los asuntos mundiales, ellas proveen una nueva base para armonizar intereses y establecer vinculaciones institucionales más

ajustadas a la realidad. A continuación se examinará esta nueva dimensión de las relaciones interamericanas.

4.- El nuevo temario de las relaciones continentales: el comercio, las inversiones y la deuda

Un nuevo temario ha surgido en las relaciones entre América Latina y los Estados Unidos en los años recientes, en el que se incorporan varios problemas que preocupan a ambos componentes de esta relación, si bien con un significado muy diferente. Ello es en parte el resultado del cambio de prioridades tanto en América Latina como en los Estados Unidos, y en parte el resultado de políticas más complejas de los países latinoamericanos, que en circunstancias determinadas han logrado explicar en mejor forma sus puntos de vista a los sectores interesados de los Estados Unidos, entre ellos los organismos gubernamentales, los que participan en la política nacional, los círculos empresariales y otros.

El primer tema importante de este nuevo temario es el del comercio, las inversiones y la deuda externa. El eslabonamiento entre estos tres problemas no fue fácil de lograr puesto que cuando comenzaron a desmoronarse las economías latinoamericanas a comienzos del decenio de 1980 el primer enfoque de los círculos bancarios fue exigir el pago, sin consideración de la capacidad de dichos países de generar ingresos suficientes por la vía del comercio, las inversiones y el crecimiento. Sólo después se cayó en la cuenta de que los tres factores eran parte de la misma ecuación. De esta nueva comprensión de las realidades latinoamericanas surgieron el Plan Brady y otras iniciativas semejantes.

Es importante tener en cuenta el fundamento de esta ecuación. Mientras que para los países latinoamericanos la situación había sido manifiestamente clara desde el primer instante, para los Estados Unidos, y de igual modo para Europa y Japón, el problema sólo se hizo evidente después de que sus propias exportaciones hacia la región resultaron gravemente afectadas, se perdieron empleos en cantidad considerable y se generalizaron los incumplimientos no declarados de las obligaciones de la deuda externa en toda América Latina. Se deduce que el interés propio cumplió un papel fundamental en el logro de la ecuación mencionada más arriba y en esta misma

medida América Latina adquirió un nuevo grado de influencia en el proceso conexo de negociaciones.

A pesar de esa comprensión el hecho, sin embargo, es que para la mayoría de los países latinoamericanos la carga de la deuda externa es todavía ingobernable, especialmente en el ámbito del ajuste estructural paralelo que se lleva a cabo, de las reformas políticas democráticas y de la urgencia de poner en práctica políticas sociales postergadas por muchos años. No hay duda alguna de la necesidad que tienen los países deudores de realizar importantes reformas internas, las que en la mayoría de los casos ya se han iniciado y en algunos se han finalizado, así como de adoptar el mecanismo de conversión de la deuda en capital, procedimiento flexible e imaginativo, pero tampoco puede caber duda acerca de los esfuerzos que deben realizar los países acreedores.

El esfuerzo de estos últimos podría consistir en primer lugar en compras a los bancos comerciales de los préstamos no redituables y en el establecimiento de un servicio de recompra a largo plazo que permitiese a los bancos rehacer sus carteras de inversión y sus préstamos. Se han sugerido varias otras posibilidades semejantes. En seguida, ese esfuerzo podría adoptar la forma de un estímulo al flujo en gran escala de inversiones hacia América Latina y la participación en las mismas, en el entendimiento de que los países receptores liberalizarían sus disposiciones relativas a las inversiones extranjeras, especialmente con respecto a la repatriación de los ingresos y el capital, proceso que también está muy avanzado en América Latina. El obstáculo principal a ese flujo de inversiones es que actualmente las inversiones europeas se dirigen hacia Europa central y oriental, y hacia China, y se consumen grandes cantidades de capital en los Estados Unidos en problemas internos, particularmente debido a la crisis de las asociaciones de ahorro y préstamo.

En tercer lugar, los esfuerzos podrían dirigirse a una considerable ampliación del comercio y las inversiones relacionadas con el mismo. Este aspecto, por supuesto, no está asociado exclusivamente con las políticas de los Estados Unidos sino que, de igual forma, con las de la Comunidad Económica Europea y Japón, cuyos mercados son de particular importancia para los exportadores latinoamericanos. El obstáculo principal en este sentido es el proteccionismo existente o potencial en dichos mercados y el establecimiento a la larga de bloques cerrados de intercambio comercial. Precisamente debido a que la actividad empresarial latinoamericana se ha diversi-

ficado internacionalmente, sus prioridades radican hoy en día en un sistema comercial abierto a nivel mundial, con especial hincapié en el papel del GATT al respecto y en el éxito de la Ronda Uruguay de negociaciones.

En vista de lo expuesto se puede señalar que mientras América Latina y los Estados Unidos han señalado correctamente el problema del comercio, las inversiones y la deuda como punto esencial del nuevo temario, los planteamientos respectivos no son del todo coincidentes aún. Habría que realizar muchas negociaciones para armonizar los puntos de vista, las aspiraciones y las percepciones y hasta la fecha ellas no se han iniciado.

5.- Una zona de libre comercio continental y los intereses comerciales globales

La importancia de la cuestión del comercio y las inversiones explica también la reacción de interés de América Latina en la reciente propuesta del Presidente Bush para que se establezca una zona de libre comercio en las Américas, asociada a medidas relacionadas con las inversiones y la deuda externa, aplicándose un método semejante al del acuerdo de libre comercio con Canadá y al que se negocia con México. Las medidas relativas a la deuda no se consideran muy significativas, en tanto que aquellas que atañen a las inversiones son interesantes pero están sujetas a diversas eventualidades que no están suficientemente claras, muchas de las cuales se hallan más allá de las decisiones gubernamentales.

El aspecto de esta propuesta que se relaciona con el comercio es en verdad atractivo, en la medida en que podría resultar en una amplia apertura del mercado de los Estados Unidos para las exportaciones de América Latina. Los países con economía orientada a las exportaciones, como Chile, han reaccionado con gran interés ante esta idea. Sin embargo, es también bastante obvio que si un acuerdo de este tipo tuviera como consecuencia la reducción del acceso de las exportaciones latinoamericanas a la Comunidad Económica Europea, Japón u otros mercados, o la disminución del interés de América Latina en el libre comercio mundial, ello iría contra las prioridades latinoamericanas definidas más arriba. Esos detalles no se han especificado aún y hasta la fecha no son muy claros.

Hay un aspecto, sin embargo, que sí está muy claro. Esta propuesta no se ha concebido tanto con miras a abordar las inquietudes latinoamericanas como más bien en el ámbito de las negociaciones de los Estados Unidos y con la Comunidad Económica Europea y Japón sobre la cuestión de los bloques comerciales, el GATT y otros asuntos semejantes. De hecho, parecería que esta iniciativa advierte a esas otras potencias que los Estados Unidos podrían también tener una alternativa regional si se desmoronara el sistema mundial. Al igual que en el pasado, las políticas aplicadas por los Estados Unidos usarían la relación con América Latina para dedicarse a sus intereses en otra parte. No hay para qué decir que América Latina percibe el asunto de una manera muy diferente, siendo sus propios intereses prioritarios en una consideración de ese tipo.

Hay también una analogía histórica digna de señalarse. Después de la unidad alemana en el decenio de 1870 y el establecimiento del *Zollverein*, que significó de hecho la creación del mercado común, los Estados Unidos propusieron una iniciativa similar para las Américas en la primera Conferencia Panamericana de 1899-1890. Dicha iniciativa fue fuertemente resistida por Argentina y Chile a la luz de los intereses comerciales internacionales. Un siglo más tarde, a raíz de la actual reunificación alemana, la unión monetaria y el mercado común de la Comunidad Económica Europea, los Estados Unidos nuevamente conciben una iniciativa similar, la que otra vez necesita armonizarse con los diferentes intereses comerciales internacionales de importantes países latinoamericanos.

6.- Integración regional pragmática y efectiva

En estrecha relación con las nuevas políticas de libre comercio se debe mencionar también la cuestión de la integración económica regional. Nuevamente ocurre un cambio bastante sorprendente con respecto a las actitudes del pasado. La mayoría de los esfuerzos dirigidos a la integración económica se habían concebido en el pasado sobre una base sumamente ideologizada, especialmente en relación con la intervención del Estado en la economía, los altos aranceles, la índole restrictiva de las disposiciones relativas a las inversiones extranjeras, el gran tamaño de las organizaciones burocráticas, los tratados retóricos y las metas utópicas. Nada de ello resultaba inte-

resante para el empresario ni para otros participantes importantes y los resultados de todos esos mecanismos fueron desastrosos.

Hoy, en cambio, se aprecian actitudes muy pragmáticas orientadas a la perfección de las economías de mercado, en que los gobiernos se limitarán a establecer las normas de procedimiento para la libre competencia y las políticas públicas, dejando a los empresarios privados las decisiones importantes acerca de cómo y dónde operar. Los aranceles externos son generalmente bajos, y muchos se están reduciendo considerablemente, se han liberalizado las inversiones extranjeras, se han establecido pequeñas entidades funcionales cuando ha sido necesario, y tiende a haber un predominio de acuerdos informales en la consecución de metas realistas.

Un ejemplo del pasado es la maquinaria pesada e ineficaz del Grupo Andino. Un ejemplo del presente es el tipo de acuerdo de mercado común que gestionan Argentina, Brasil y Uruguay, o los planes de cooperación bilateral con Argentina y Brasil que estudia Chile. Se ha abandonado la idea de un acuerdo único para toda la región, por no ajustarse ella a la realidad. Mientras México ha optado claramente por unirse al mercado común norteamericano, los países del Cono Sur estudian formas más estrechas de cooperación entre sí, en forma compatible con los intereses del libre comercio internacional analizados más arriba.

7.- La Cuenca del Pacífico: la interacción económica y la diversificación política

Aparte de la configuración tradicional de las relaciones de América Latina con los Estados Unidos y Europa, la Cuenca del Pacífico se ha convertido en verdad en una zona prioritaria para países importantes de América Latina. En especial, Chile y México han emprendido activas políticas en este ámbito, que es el caso también, en menor grado, de Perú, Colombia, Brasil y Argentina. Estas políticas se concentran principalmente en las actividades comerciales y de inversión relacionadas con Japón, pero también tienen que ver con la gradual apertura del mercado chino y las extensas vinculaciones económicas que se establecen con los países recientemente industrializados de Asia, los países de Asia Sudoriental y Australia y Nueva Zelandia.

Debe señalarse también que además de su importancia económica la Cuenca del Pacífico representa para América Latina una oportunidad de diversificación política de sus vínculos internacionales. El papel cada vez más importante de Japón en el escenario mundial y la influencia que probablemente volverá pronto a tener China son elementos que no han pasado desapercibidos en América Latina.

En estas circunstancias los intereses de América Latina y los Estados Unidos pueden hallar un punto importante de convergencia que aún no se ha explorado cabalmente. La apertura del mercado japonés para las exportaciones agrícolas, el desarrollo ordenado de las inversiones japonesas en todo el mundo y el reciclaje de los excedentes financieros, así como la reincorporación de China a una vida internacional normal, son todos aspectos hacia los que convergen o debieran converger dichos intereses. Un entendimiento con los Estados Unidos en este terreno podría ser sumamente positivo para la participación latinoamericana en las instituciones de la cooperación económica del Pacífico.

8.- La dimensión europea: la superación del papel marginal de América Latina

Desde el punto de vista de la relación con los Estados Unidos, más compleja es quizás la cuestión de los vínculos latinoamericanos con Europa. Por una parte, está el factor de una influencia europea muy fuerte en partidos políticos, sindicatos e instituciones intelectuales importantes de América Latina, que dependen fuertemente de la ayuda financiera de las fundaciones políticas alemanas y de otros organismos europeos. Hasta ahora esa influencia no ha estado en discrepancia con los intereses de los Estados Unidos en la región, pero si así fuese en el futuro inevitablemente surgirá el problema de la competencia, e incluso quizás el de la rivalidad.

Por otra parte, los vínculos económicos con la Comunidad Económica Europea han dado origen a algunas expresiones de inquietud en los círculos empresariales de los Estados Unidos, ya que la competencia con las empresas multinacionales europeas es bastante intensa en América Latina y es probable que se agudice, por no decir nada de la competencia con los empresarios japoneses. La

decidida acción que ejercen los grupos de presión sobre los gobiernos en nombre de dichos intereses europeos ha tenido también un grado considerable de influencia en América Latina.

Muy diferente es hoy la situación de los vínculos con la Unión Soviética y Europa Central, que ya no se consideran una cuestión ideológica en América Latina o en los Estados Unidos. En la actualidad las relaciones con esta importante y agitada zona se desenvuelven en forma normal y sistemática. Sin embargo, algunos aspectos complejos tienden a obstaculizar las perspectivas de estas relaciones, muy especialmente las políticas agresivas de las flotas pesqueras soviéticas y de Europa Oriental y la incómoda relación de dichas potencias con Cuba, cuyo gobierno es considerado en las Américas sumamente conflictivo tanto internamente como a nivel internacional.

Quizás el problema fundamental que afecta a las relaciones de América Latina con la Unión Soviética y Europa Central y Oriental es el hecho de que esos países compiten en todo el mundo por las mismas fuentes de capital de inversión, acceso de las exportaciones a los mercados industrializados y ayuda financiera. América Latina ha resultado seriamente perjudicada por la desviación de fondos e inversiones de los Estados Unidos, los países de la Comunidad Económica Europea y Japón hacia la Unión Soviética, Europa Central y Oriental, y las numerosas declaraciones que aseguran que América Latina no quedará fuera de este proceso han sido más bien teóricas que prácticas.

El hecho es que América Latina queda cada vez más marginada de este proceso internacional de cooperación y desarrollo, situación que se observa con máxima preocupación en la región. En este caso otra vez una situación crítica ofrece nuevas oportunidades de entendimiento. En primer lugar, surge la perspectiva de coordinación de algunas políticas con la Unión Soviética y los competidores de Europa Central y Oriental, con el fin de evitar efectos perjudiciales para ambas regiones, además de la interacción económica que podría desarrollarse entre las dos zonas. Enseguida, y lo que es más importante, los Estados Unidos tienen la oportunidad de equilibrar este proceso si efectivamente incluyen a América Latina en los planes globales acordados por el Grupo de los Siete y otros mecanismos semejantes. La iniciativa del Presidente Bush contiene una declaración promisoria en el sentido de que América Latina no será olvidada.

Debe también considerarse en estas circunstancias la posible participación de importantes países latinoamericanos en algunos de los organismos de negociación o coordinación de la OECD.

9.- El futuro de la democracia: gobiernos eficaces y rituales

El nuevo temario de las relaciones entre América Latina y los Estados Unidos incluye en un lugar muy prominente, y con justa razón, la cuestión de la democracia y la protección de los derechos humanos. Con la sola excepción de Cuba, las Américas están gobernadas hoy por instituciones democráticas y la protección de los derechos humanos por consiguiente se pone en práctica en forma vigorosa. Después de varios decenios de autoritarismo y guerra civil, no hay duda de que se trata de un logro notable. Sin embargo, nuevamente se pueden apreciar visiones diferentes en las políticas de América Latina y en las de los Estados Unidos.

Es un hecho claro que los gobiernos latinoamericanos valoran en alto grado la democracia, pero al mismo tiempo tienen muy claro que no puede funcionar cabalmente, o incluso preservarse mucho tiempo, a menos que esté firmemente enraizada en un proceso de desarrollo económico y social de vastas proyecciones. En la mayor parte de América Latina, este proceso es inexistente o sólo se da en pequeña medida. En estas circunstancias la democracia es más bien un ritual que un verdadero proceso de gobierno. Es realmente sorprendente que algunas de esas democracias no se hayan desmoronado bajo el peso de la total ineficacia.

Las políticas de los Estados Unidos parecerían dar mayor importancia al ritual de la democracia en América Latina, puesto que no se presta suficiente atención a las condiciones fundamentales necesarias para su florecimiento. Resulta interesante observar que se da mucha atención a estas condiciones en el caso de Europa Central, donde no hay duda de que la importancia estratégica de la democracia es más fuerte que en América Latina. Estas visiones diferentes se reflejan también en el funcionamiento de mecanismos como el *National Endowment for Democracy* (fundación nacional para la democracia), los que en América Latina han sido cuestionados o han actuado con ingenuidad, favoreciendo a veces posturas ideológicas determinadas con exclusión de otras tanto o más democráticas.

Ocasionalmente se puede observar una actitud en cierto modo igualmente desequilibrada en relación con el significado y contenido de los derechos humanos en la región. En tanto que las violaciones a los derechos humanos se examinan a fondo cuando son oficialmente atribuibles a funcionarios de gobierno, lo que ha sido por supuesto una fuente importante de transgresiones en años recientes, no se hace el mismo hincapié cuando el terrorismo desata su violencia contra la sociedad y contra las personas. Este último fenómeno causa gran inquietud en América Latina y sería conveniente que las políticas internacionales sobre derechos humanos terminaran con las distinciones formalistas, muchas de las cuales son de inspiración ideológica, con el fin de poner en práctica la protección de los derechos individuales en todas las circunstancias.

10.- Las drogas: problema creciente y políticas inciertas

El problema de las drogas narcóticas ha alcanzado prominencia también en el nuevo temario, pero una vez más se lo ve de manera diferente en una y otra parte del continente. Mientras que en América Latina se considera que se trata básicamente de un problema que deba atacarse en relación con el consumidor, los Estados Unidos hacen hincapié en la adopción de medidas en relación con el productor. Obviamente, un problema de esta índole sólo puede abordarse eficazmente por medio de un proceso de cooperación, que aún no se ha organizado en forma adecuada.

Un factor que complica el cuadro es que parece tratarse de un problema en constante aumento. Desde los controles del tráfico y las exportaciones hasta la destrucción y sustitución de los cultivos, el narcoterrorismo, el blanqueo del dinero, la ayuda económica, la ayuda y el equipamiento militar y la intervención abierta, la cadena parece interminable. Ello naturalmente exacerba las relaciones continentales en buena medida. Por otra parte, la reciente decisión de otorgar preferencias comerciales y reducciones arancelarias a los países andinos productores, aunque comprensible desde el punto de vista de la campaña contra los narcóticos, es probable que dé lugar a acuerdos discriminatorios que podrían llevar a la conclusión de que la mala conducta acarrea mayores beneficios que una postura firme en contra de este tipo de producción y en contra de la corrupción.

11.- Los desplazamientos en masa de población: nuevos entendimientos

La inmigración en masa hacia los Estados Unidos es otro problema que ha aparecido inevitablemente en el nuevo temario. Es poco probable que las leyes de los Estados Unidos al respecto pongan fin a un proceso enraizado en profundos factores económicos y sociales. Además, el aumento y gradual organización de la minoría latinoamericana en los Estados Unidos es un elemento de influencia que debe tenerse en cuenta. Las relaciones raciales en este país se ponen tensas nuevamente como resultado de este factor y de otros de índole histórica, por más que se silencie el problema. La cooperación entre los Estados Unidos y América Latina respecto de esta materia es también indispensable y está plenamente vinculada con los aspectos del desarrollo económico. Chile, como resultado del crecimiento económico, comienza a enfrentarse a un fenómeno semejante de inmigración ilegal y repatriación de trabajadores de países vecinos.

12.- Los problemas ambientales y la interacción continental

La protección del medio ambiente también se ha convertido en materia de inquietud compartida en las Américas. La contaminación en Ciudad de México, Santiago, las zonas costeras y muchos otros lugares ha llegado a niveles críticos. Sin embargo, las formas en que se aborda este problema son, nuevamente, diferentes. En los Estados Unidos se lo considera en parte un problema de costos que deben ser pagados por los productores, los consumidores o la sociedad en conjunto, en tanto que en América Latina la prioridad asignada al desarrollo y la producción tiende a empequeñecer la preocupación por la contaminación, y en todo caso a reducir en el máximo grado posible su efecto en los costos y la competitividad.

Es muy probable que en el futuro este problema se torne bastante grave, hasta afectar incluso a algunas de las exportaciones latinoamericanas hacia los mercados mundiales. El debate acerca de la reglamentación internacional del medio ambiente podría también acarrear consecuencias para el desarrollo latinoamericano en áreas determinadas. La presión ejercida sobre Brasil en relación con los bosques tropicales es un ejemplo pertinente de este tipo de problema,

que en cierta medida no está desprovisto de connotaciones ideológicas asociadas al establecimiento de algún tipo de gobierno ecológico o autoridad reguladora mundial. Esta materia ofrece nuevas oportunidades para la cooperación continental.

13.- La irrelevancia estratégica de América Latina: efecto negativo

A diferencia de los problemas esbozados más arriba, los factores estratégicos no han tenido un papel importante en el temario de las relaciones entre América Latina y los Estados Unidos. Desde el punto de vista de los Estados Unidos, América Latina no es una zona de especial interés en cuanto a lo estratégico. Que la Unión Soviética ya no penetre en el continente con un propósito estratégico, que China esté inmersa en sus propios problemas internos, y que el intervencionismo cubano pueda controlarse sin mayor dificultad son elementos que refuerzan ese punto de vista. Además, el retiro del apoyo soviético a Nicaragua y la derrota electoral del régimen sandinista, a lo que probablemente seguirá una reducción radical de la ayuda a Cuba, han significado que los enfrentamientos de la Guerra Fría ya no son un problema en la región. El fracaso de los acuerdos interamericanos de seguridad mencionados más arriba, e incluso la actitud pasiva con respecto a la consolidación de la democracia y el desarrollo económico, tienen su explicación en gran medida en esta irrelevancia estratégica.

El punto de vista latinoamericano, sin embargo, tiende a valorar la importancia estratégica de la región, en parte debido a que se piensa genuinamente que es así y en parte porque es una forma de atraer el interés norteamericano. La vulnerabilidad del Canal de Panamá, la importancia de los pasos australes, la Antártida, la importancia estratégica del Pacífico Sur o los acuerdos de seguridad para el Atlántico Sur son materias que se mencionan con frecuencia en este sentido. No obstante, a la luz del sistema internacional actual no es muy probable que estos factores tengan un fuerte atractivo estratégico.

Ocurrirán sin duda algunos enfrentamientos de otro tipo. La situación de las Malvinas en 1982 es un caso patente, si bien es muy poco probable que se pueda repetir esta aventura o que ocurran otras

semejantes al no haber gobiernos militares agresivos en la región. Las disputas fronterizas también han estado generalmente desprovistas de un componente militar, pero cuando las pasiones son intensas no se puede descartar del todo esa posibilidad. Es también muy probable que las intervenciones militares de los Estados Unidos continúen cuando haya intereses importantes de ese país que se sientan amenazados, no tanto desde el punto de vista político como en el pasado, sino más que nada con respecto a problemas como las drogas, los derechos humanos y otras prioridades nuevas. Muchos de estos aspectos por supuesto pondrán tirantes las relaciones en el continente, pero no se convertirán en un problema estratégico o militar de gran magnitud y, como en el caso de Panamá, lo más seguro es que quedarán pronto relegados al olvido.

14.- Liberalización, desideologización, globalización: hacia una nueva asociación continental

Tanto el temario como las actitudes que conciernen a las relaciones continentales son realmente muy diferentes de las del pasado. Vale la pena señalar que por primera vez en muchas décadas América Latina y Estados Unidos tienen un temario común. Las interpretaciones son muy diferentes, como lo son también las respectivas prioridades, pero los problemas identificados son los que corresponden. El proceso no está aún totalmente equilibrado puesto que el orden de prioridades y la importancia que se da a cada tema están muy influidos por los intereses de los Estados Unidos como gran potencia, y por lo tanto no reflejan plenamente las inquietudes latinoamericanas. No obstante, el equilibrio se puede lograr por medio de negociaciones y el fomento de la cooperación.

Para este fin es necesario primero hacer un profundo ajuste institucional. Las instituciones actuales responden en gran medida al pasado y ya no son adecuadas para organizar las nuevas interpretaciones. La adhesión de Canadá a la OEA es una medida atinada, así como la índole más internacional de los miembros del BID también refleja los nuevos intereses y realidades mundiales, pero ello no es suficiente. América Latina debería crear nuevas instituciones propias, fundamentándose en los planteamientos funcionales y pragmáticos para la integración regional esbozados más arriba; sobre esa

base, podrían abordarse los problemas políticos, económicos y de seguridad en forma metódica, incluida la solución de controversias. No se trataría de un tipo de OEA latinoamericana, como se ha sugerido en el pasado, sino que sería una estructura totalmente nueva para el fomento de la cooperación funcional y no burocrática. Al mismo tiempo, podría darse nueva forma a la OEA y el BID para que cumplirían un papel negociador entre América Latina y los Estados Unidos, con el fin de armonizar sus nuevos intereses respectivos, en forma comparable con lo que el Consejo de Europa hace en algunas áreas entre los países europeos en conjunto.

Hay sin embargo otra necesidad, y más importante, para asegurar la cooperación en las Américas. Los Estados Unidos y América Latina han desarrollado intereses globales a su manera y este importante factor no debe cambiar a la luz de las perspectivas regionales. En este sentido, cada uno medirá los beneficios de la cooperación regional en conexión con sus intereses internacionales de mayor alcance. Se desprende de ello que sería inútil tratar de promover esa cooperación en perjuicio de los intereses mundiales de ambos, o que uno de ellos tratara de aprovecharse del otro, así como también se desprende que logrando un entendimiento global respecto de problemas fundamentales podría intensificarse la cooperación regional para apoyar los nuevos objetivos compartidos.

Esta es la actividad esencial que deben acometer las Américas en el futuro cercano, en la que los Estados Unidos podrían cumplir el papel principal en vista de su gran experiencia internacional, siempre que estén dispuestos a reconocer que América Latina tiene intereses nuevos y más amplios y a coparticipar con un nuevo socio en los acontecimientos mundiales.

Un nuevo entendimiento ocurriría en un momento singularmente propicio, cuando América Latina y los Estados Unidos comparten los valores fundamentales de liberalización y libertad y bienestar humanos, desideologización y pragmatismo, y globalización de los procesos políticos y económicos.