

Sección:
Política Mundial

El futuro de América Latina en la política exterior estadounidense

**Andrés Franco y Frank O.
Mora***

Introducción

En 1823 Estados Unidos advirtió a la Santa Alianza que un intento de recolonización de los países americanos se consideraría peligrosa para la paz y la seguridad norteamericana. Este pronunciamiento, que luego se convirtió en la doctrina Monroe, fijó la pauta de lo que serían en el futuro las relaciones con América Latina. Más tarde vendrían novedosas interpretaciones de dicha doctrina (como el corolario Roosevelt y la doctrina Reagan) que, junto con el deseo expansionista de los norteamericanos, sirvieron de base para una serie interminable de acciones e intervenciones unilaterales en América Latina. El uso unilateral de la fuerza para defender los intereses estadounidenses, tuvo su primera manifestación en 1846, cuando Estados Unidos logró tomar posesión de una porción significativa del territorio mexicano, y desde entonces, esta herramienta de política exterior se mantuvo como un mecanismo efectivo para proteger la seguridad nacional.

Algunas de las características indiscutibles de la política

exterior norteamericana son su homogeneidad y la invariabilidad de sus objetivos. Aun cuando la realidad mundial ha cambiado rotundamente a lo largo del presente siglo, los mecanismos de política exterior utilizados por Washington y los ideales perseguidos han permanecido prácticamente inalterados a través del presente siglo. Este panorama ha logrado dar un significado especial a aquellos presidentes norteamericanos que han optado por imprimir a las relaciones con América Latina una dinámica distinta. Los ejemplos son escasos pero sobresale en primer lugar Franklin D. Roosevelt quien, durante su discurso inaugural en 1933, anunció la "Política del Buen Vecino" orientada a respetar los derechos de los otros países americanos y a terminar con el intervencionismo excesivo en la región. Casi treinta años más tarde, el presidente John F. Kennedy se convertiría en el segundo ejemplo con su "Alianza para el Progreso". Kennedy asumió la presidencia con la revolución cubana en pleno apogeo, por lo cual diseñó un plan de ayuda orientado a aumentar y redistribuir los ingresos reales en América Latina mediante un agresivo plan financiero con el objetivo de detener la expansión comunista en el hemisferio. Más de una década después, vendría el presidente Jimmy Carter a convertirse en el tercer ejemplo con su lucha incansable en favor de la defensa de los derechos humanos y el respeto a los principios de derecho internacional. Finalmente, el cuarto ejemplo lo constituyó el presi-

* Andrés Franco, M.A., LL.M, es un abogado colombiano, especializado en derecho interamericano. Frank O. Mora, Ph.D., es profesor de relaciones internacionales de Rhodes College en Memphis, Tennessee, especializado en asuntos interamericanos.

dente George Bush cuya política exterior, diseñada bajo una coyuntura mundial más favorable para Estados Unidos, creó un estilo nuevo en las relaciones con América Latina que ha sido continuado por la actual administración del presidente Bill Clinton.

El objetivo principal de este ensayo es describir y analizar el momento actual de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina bajo el liderazgo del presidente Bill Clinton. La discusión se divide en tres secciones. La primera, explica el debate que ha surgido entre los académicos sobre la dirección que tomarán las relaciones interamericanas en lo que queda del siglo; la segunda, contrasta las prioridades de los Estados Unidos durante y después de la guerra fría y finalmente, la tercera, analiza la forma como el presidente Clinton ha encarado las dificultades y oportunidades que se han presentado en el sistema interamericano desde que asumió el cargo en enero de 1993.

Negativistas vs positivistas

La extinción de la Unión Soviética creó un nuevo balance de poder internacional, multiplicó el número de conflictos subregionales y permitió un aumento sin precedentes en los niveles de interdependencia mundiales. La nueva realidad exige de Estados Unidos una política exterior cargada de creatividad, efectividad y liderazgo, cuyo manejo cayó en manos de un reconocido

inexperto en asuntos internacionales: el presidente Bill Clinton. Clinton explora tímidamente las vicisitudes de un mundo de posguerra que desconoce; sólo sabe que las decisiones de hoy no tienen nada que ver con las posiciones tradicionales de corte imperialista que dominaron las grandes decisiones del mundo, y particularmente con las decisiones del sistema interamericano desde mediados del siglo pasado.

¿Qué dirección tomarán las relaciones entre Estados Unidos y América Latina? Con tantos problemas en el mundo y con tantas complicaciones domésticas en Norteamérica, ¿qué importancia puede tener América Latina para Estados Unidos? ¿Cuál es la realidad del momento que viven las relaciones interamericanas ahora que no existe la amenaza de una expansión comunista? La naturaleza especial del momento ha puesto a los académicos a debatir intensamente. Los negativistas, liderados por Howard Wiarda y Mark Falkoff \ relegan a América Latina a su propia suerte, sin los Estados Unidos. De acuerdo con esta tendencia, Estados Unidos ha entrado en una fase en la que América Latina será olvidada como ha sucedido históricamente luego de períodos extensos de atención². Los positivistas en cambio, liderados por Abraham Lowenthal³, argumentan que América Latina es importante en los planes futuros de Estados Unidos. Según esta tendencia, la necesidad norteamericana de

expandir sus mercados hace que América Latina sea una pieza fundamental de este proceso, pues la región tiene el potencial de convertirse en una fuente de oportunidades para Estados Unidos.

Los acontecimientos del último lustro han dado la razón a ambas posiciones. Para los negativistas, la complejidad de los problemas domésticos estadounidenses (déficit presupuestario, crisis en el sistema de salud, criminalidad, etc.) y la multiplicidad de conflictos subregionales con relevancia para Estados Unidos (principalmente Bosnia, Corea del Norte y Haití), no permiten que Washington comprometa recursos y esfuerzos en América Latina donde no existen ni condiciones graves que vulneren los intereses estadounidenses, ni oportunidades que atraigan el interés norteamericano. Por otra parte, los positivistas argumentan que no sólo hay condiciones graves en América Latina que vulneran los intereses estadounidenses como el deterioro del medio ambiente, las migraciones y el tráfico de estupefacientes, sino que hay oportunidades que se derivan de la estabilidad económica y democrática de varios de estos países que le ayudarían a Estados Unidos a afrontar sus propias necesidades de crecimiento y empleo.

El encargado de darle razón a los positivistas o a los negativistas es el presidente Bill Clinton, quien además de ser inexperto en asuntos internacionales, fue elegido con una

1 Ver Howard Wiarda. "United States Policy toward Latin America: A New Era of Benign Neglect?" *LASA Forum*, Vol. 22, No. 3 (Otoño

1991) pp. 10-13; ver también Mark Falkoff, "A Look at Latin America" en Nicolás X. Rizopoulos. *Se» Changes: American Foreign Policy Transformed*, (New York: Council of Foreign Relations Press, 1990), pp. 71-83.

2 Por ejemplo, como en la década de los veinte y durante el mandato Nixon-Kissinger a principios de los setenta.

3 Ver Abraham Lowenthal, "The US and Latin American in the 1990s: A New Era?" *LASA Forum*, Vol 22, No. 3, (Otoño 1991), pp. 13-18.

plataforma política diseñada únicamente para resolver problemas domésticos. El énfasis de Clinton en la problemática social y económica de los Estados Unidos, generó incertidumbre y desconsuelo en América Latina, pues sus dirigentes vieron con la elección de este demócrata, el fin del espíritu de cooperación iniciado por el presidente Bush y el comienzo de una era proteccionista que pondría en entredicho las reformas neoliberales de varios países de América Latina. Los latinoamericanos tenían razones para preocuparse. Clinton elegido con tan sólo el 43% del total de votos y con un partido demócrata dividido en torno a la problemática mundial, debía evitar decisiones de política exterior que consumieran el escaso capital político con que inició su presidencia en enero de 1993.

El fin de la guerra fría: cambio de prioridades

Durante la guerra fría, los valores defendidos por Estados Unidos en América Latina correspondieron a la confrontación entre este y oeste. En aquella época, las prioridades de Washington en Latinoamérica fueron, en su orden, las siguientes: (I) Expulsión del comunismo del hemisferio occidental por considerarse una amenaza a la seguridad nacional; (II) Expansión económica norteamericana y protección de los intereses económicos estadounidenses (inversiones directas o transacciones comerciales) en América Latina que se vieran amenazados por go-

biernos populistas, antiyanquis o de tendencia comunista; (III) Tráfico de estupefacientes, un fenómeno más reciente, clasificado como un asunto de seguridad nacional por el gobierno de Ronald Reagan; (IV) Con intensidad variable, promoción de la democracia y respeto a los derechos humanos.

Este orden de prioridades perdió su fundamento con la terminación de la guerra fría. Surge un gran interrogante: ¿Cuál será el imperante en las relaciones entre Estados Unidos y América Latina en las postrimerías del siglo XX? Los acontecimientos hasta la fecha sugieren el siguiente orden:

I. Asuntos económicos: En la actualidad, la política exterior estadounidense hacia América Latina es de contenido económico. Washington la considera fundamental para afrontar los niveles de interdependencia mundiales y para contrarrestar el poderío económico de los bloques asiático y europeo y las propias angustias económicas del pueblo norteamericano. Los asuntos económicos se han posicionado como la prioridad número uno de las relaciones interamericanas, facilitado en parte por el desvanecimiento de la Unión Soviética, la transición democrática en América Latina y las reformas neoliberales implementadas en varios países latinoamericanos.

En 1989 el presidente Bush anunció la Iniciativa para las Américas (IA) con tres objetivos fundamentales: (i) Aumentar la inversión directa en

América Latina, (ii) refinanciar la deuda externa latinoamericana y (iii) lograr crecimiento económico mediante expansión del libre comercio entre Estados Unidos y América Latina. Las expectativas que generó la IA en América Latina fueron satisfechas luego de que el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (NAFTA) fuera firmado por Bush y ratificado por Clinton, tras una difícil aprobación en el Congreso estadounidense. NAFTA simboliza un cambio de actitud de Washington y representa una aplicación concreta del principio de cooperación (cooperation through partnership) que la administración Clinton ha pregonado a través de su subsecretario para Asuntos interamericanos del Departamento de Estado, Alexander Watson⁴. Para el presidente Clinton, la integración económica del hemisferio occidental se ha convertido en una prioridad⁵. Clinton logró convencer al público estadounidense que el crecimiento de las economías latinoamericanas se traduce en mayores ingresos y empleos en los Estados Unidos. Este enfoque rompió con la diferenciación tradicional entre asuntos domésticos y asuntos de política exterior. Hoy su tratamiento es uniforme y único, de tal suerte que los objetivos de política exterior tienen sentido siempre y cuando estén vinculados de una u otra forma con asuntos domésticos.

II. Un nuevo concepto de seguridad nacional: narcotráfico e inmigración: Durante la guerra fría, lo que amenazaba la segu-

4 Alexander F. Watson, discurso de confirmación en el cargo, Dispatch, Vol. 4 No. 21, mayo 24, 1993.

5 Es interesante ver que el presidente Clinton encargó a un equipo de economistas del día a día de las relaciones con América Latina. Sobresalen, entre otros, Anthony Lake como asesor del Consejo de Seguridad Nacional, y Richard Feinberg como encargado de asuntos latinoamericanos en el mismo consejo.

ridad nacional norteamericana no era América Latina per se, sino la interacción de un país cualquiera de América Latina con la Unión Soviética. Hoy en día, sin la presencia de los soviéticos apoyando revoluciones, guerrillas y gobiernos izquierdistas, las condiciones latinoamericanas que tienen el potencial de amenazar o vulnerar la seguridad nacional norteamericana son completamente diferentes. Fundamentalmente, América Latina cuenta con dos mecanismos los cuales ha adquirido esta capacidad propia: olas migratorias y narcotráfico⁶. La inmigración ha creado políticas xenofóbicas no sólo en algunos estados federales como Florida, California, Texas y Nueva York, sino a nivel federal con la política hacia Haití impulsada por el presidente Bush y mantenida por el presidente Clinton. El narcotráfico, por su parte, ha puesto en la encrucijada a los países andinos y fue una de las justificaciones invocadas por el presidente Bush para invadir a Panamá en 1989⁷.

III. Democracia y derechos humanos: En materia de democracia, Estados Unidos no ha tenido una posición uniforme. Históricamente sus políticas se han dirigido a apoyar gobernantes que garanticen estabilidad, un concepto que no necesariamente implica democracia. Actualmente, después de la guerra fría, Washington parece reorientar sus esfuerzos hacia el mantenimiento de la democracia con la tranquilidad

de que no hay potencias extranjeras en la región que amenacen su propia seguridad. En cuanto a derechos humanos, la práctica de Washington tampoco ha sido uniforme. Aun cuando sus exigencias en esta materia parecen ser menos retóricas que en el pasado, Estados Unidos aún no ha ratificado la Convención Americana sobre Derechos Humanos ni ha aceptado la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En la actualidad Washington otorga a los temas de democracia y derechos humanos la importancia que merecen con cuatro ingredientes principales:

(i) La "democracia de mercado" . Es un régimen político que combina la práctica democrática con la economía de mercado, que tiene la capacidad de resolver cualquier tipo de problema.

(ii) Estados Unidos apoya a cualquier presidente latinoamericano que sea elegido de acuerdo con los mecanismos democráticos y constitucionales previsto por las leyes domésticas, aun si los gobernantes elegidos tienen idea de izquierda. Por ejemplo, en enero de 1994 el embajador estadounidense acreditado en Managua, John Maisto, dijo que Nicaragua debía solucionar sus propios problemas y que Estados Unidos respetaría su voluntad política . Dos meses más tarde, el presidente Clinton declaró en una rueda de

prensa sobre política exterior, que respetaría y apoyaría los resultados de las próximas elecciones en el Brasil así ambos candidatos pregonen ideas izquierdistas⁹.

(iii) Mientras más se consolide la democracia de un país, más se respetarán los derechos humanos en el territorio mismo.

(IV) El libre comercio es una herramienta de política exterior hacia América Latina que debe utilizarse para democratizar y para lograr que los derechos humanos sean respetados. Según declaraciones oficiales en los Estados Unidos, NAFTA no solamente impidió que el ejército mexicano cometiera un mayor número de abusos a los derechos humanos durante la crisis en Chiapas en enero de 1994, sino que también logró que el proceso de democratización mexicano se acelerara¹⁰.

La gestión Clinton

Desde cuando Bill Clinton asumió la presidencia de los Estados Unidos en enero de 1993, algunos incidentes en América Latina han logrado acaparar su atención y la de sus colaboradores en la administración. Esta sección contiene un breve análisis de aquellas decisiones que han tenido mayor trascendencia en el contexto de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina durante lo que va corrido de esta administración demócrata.

6 Lars Shultz, "United States Values and Approaches to Hemispheric Security Issues", estudio presentado en el North-South Center, 25 de febrero, 1993.

7 De acuerdo con el presidente Bush la invasión a Panamá se justificó, entre otras razones, por la vinculaciones del general Noriega con las redes del narcotráfico.

8 Tim Johnson, "New us Policy on Nicaragua: 'Fix Your Own Problems'", The Miami Herald, 29 de enero, 1994, p. 29A.

9 Rueda de prensa en la cadena de televisión CNN el día 5 de mayo, 1994.

10 Richard Feinberg, Conferencia Anual del Latin American Studies Association (Atlanta, GA: marzo 13, 1994).

El Tratado de Libre Comercio-NAFTA: NAFTA dominó el debate de la agenda interamericana durante el primer año de la administración del presidente Clinton. Su aprobación fue apoyada ampliamente por el Grupo de Rio y en general por los miembros de la OEA, pues con ese tratado se daba el primer paso hacia la integración económica del hemisferio, tan esperada por los latinoamericanos desde que el presidente Bush anunció la IA en 1989. Aun cuando se ha dicho en medios oficiales que Chile, Argentina y Colombia serán los próximos países con quienes Estados Unidos negociará tratados de libre comercio, hay incertidumbre sobre cuál es el procedimiento de negociación más adecuado para evitar las complicaciones que surgieron durante la aprobación de NAFTA. El primer camino consiste en procurar que los países candidatizados adhieran al actual acuerdo entre México, Estados Unidos y Canadá y en este caso los poderes legislativos de dichos países tendrían que aprobar la entrada de quien quiera adherir. Un segundo camino consiste en negociar bilateralmente con cada país, lo cual beneficiaría a Chile y a Colombia, pero perjudicaría a Argentina por sus vínculos económicos con los otros países del cono sur. Finalmente, el tercer camino consiste en negociar a través de bloques económicos subregionales (Pacto Andino, MERCOSUR, Grupo de los Tres, CARICOM), lo cual complicaría las negociaciones por incluir varios países que eco-

nómicamente tienen características distintas.

Golpes de Estado y violación de derechos humanos: Cuba, Haití, Perú, Venezuela y Guatemala han marcado la pauta en asuntos de democracia y derechos humanos durante lo que va de la administración Clinton. La concepción y los objetivos de la política exterior estadounidense hacia Cuba, son diferentes a los diseñados para América Latina. La implementación de esta política particular, ha sido motivo de distancia-miento entre Washington y el resto de capitales mundiales. El embargo comercial que mantiene Estados Unidos contra Cuba ha sido rechazado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, por 23 gobiernos latinoamericanos, por 13 gobiernos del Caribe, por periódicos estadounidenses como el *New York Times*, *The Washington Post*, *The Wall Street Journal* y *Los Angeles Times*, y por la comunidad de académicos que sostiene que efectivamente el que se ha aislado es Estados Unidos y no Cuba. Más aún, varios miembros del gabinete de Clinton han reconocido, públicamente en el pasado, que la política actual no es ni la más acertada ni la más consecuente con las tendencias actuales del mundo¹¹. Sin embargo, Clinton no ha cedido, pues ceder le implicaría un agrio enfrentamiento con la comunidad cubano-americana y sus aliados en el Congreso, y ha preferido mantener la cómoda política de "ceder el turno" a Fidel Castro para que sea él quien dé el primer paso e introduzca reformas demo-

cráticas que le permitan a Cuba ser tenida en cuenta por Washington en sus planes futuros. Si bien es cierto que lo que ha diferenciado a la administración Clinton con las administraciones republicanas anteriores es que aquel ha evitado utilizar un tono beligerante para referirse a Cuba, ha mejorado los vínculos de comunicación con la isla y ha permitido la salida de ayuda humanitaria hacia La Habana¹², no es menos cierto que la política actual no sólo es un mal recuerdo de la guerra fría sino que también es el resultado de presiones electorales internas ejercidas por la poderosa comunidad cubano-americana en los Estados Unidos.

La problemática en Haití, más que un asunto de democracia, se ha convertido en un problema de inmigración que ha colocado al presidente Clinton en aprietos políticos y lo ha enfrentado al gobernador del estado de la Florida, Lawton Chiles. Durante su campaña presidencial, Clinton rechazó la política adoptada por el entonces presidente Bush de devolver a los refugiados haitianos a su país de origen, por considerarla violatoria del derecho humanitario universal. Luego, iniciado su período presidencial, mantuvo la política iniciada por la administración anterior, evitó confrontaciones con aquellos sectores de la sociedad de tendencia xenofóbica y en mayo de 1994 lideró en el seno de la ONU el retorno a la democracia en Haití a través de la implantación de un embargo de armas y petróleo. Además, Clinton ha anunciado la

11 Por ejemplo, Richard Feinberg mantuvo esta posición siendo director del Diálogo Interamericano.

12 Ver Peter Hakim, "NAFTA and After: A New for the United States and Latin America?" *Current History*, Vol. 93, No. 581, marzo 1994, pp. 97-102.

posibilidad de una intervención militar mediante un esfuerzo multilateral y ha autorizado la entrada de haitianos cuando se compruebe, tras su intercepción en altamar por la guardia costera norteamericana, que éstos están siendo objeto de persecución por parte del gobierno militar del general Raoul Cedras. El retorno a la democracia en Haití se ha convertido en un escollo difícil de superar para Clinton por el vaivén de sus posiciones sobre esta situación, el cuestionamiento que algunos sectores de la sociedad estadounidense hacen sobre la utilización de fuerzas norteamericanas en tantas misiones internacionales y el agravamiento de las relaciones entre Washington y el derrocado presidente de Haití, Jean Bertrand Aristide.

La ruptura del régimen constitucional en el Perú tras el autogolpe perpetuado por Alberto Fujimori el 5 de abril de 1992, y las intentonas golpistas adelantadas por Jorge Serrano el 25 de mayo de 1993 en Guatemala y por los militares venezolanos en febrero y noviembre de 1992 en contra del entonces presidente Carlos Andrés Pérez, son instancias que si bien produjeron reacciones contrarias en Washington, no lograron la importancia que ha tenido el caso haitiano para Estados Unidos. Mientras el intento autogolpista de Serrano en Guatemala fue frustrado ante la amenaza conjunta de Estados Unidos, la OEA y Alemania de imponer un bloqueo comercial en contra del gobierno de hecho, en Perú y Venezuela, Estados Unidos se limitó a ejercer una presión moderada. La naturaleza sui generis del autogolpe de Fujimori, el apoyo popular con que contó

tal acto, la importancia estratégica del Perú en la lucha contra el narcotráfico y la existencia del compromiso de Santiago por el restablecimiento de la democracia, evitaron que el enfrentamiento directo entre Washington y Fujimori trascendiera de la retórica y de las sanciones que Washington siempre acostumbra para condenar este tipo de eventos. A pesar que la administración del presidente Clinton aceptó los resultados de las tímidas gestiones de la OEA para el restablecimiento del orden democrático en el Perú, no escatimó esfuerzos para presionar al gobierno de Fujimori por violación de derechos humanos, luego que los militares implicados en el desaparecimiento de varios estudiantes de la Universidad de La Cantuta fueran llevados a cortes militares para su juzgamiento. Por su parte, Washington observó el caso venezolano con cautela y se limitó a hacer advertencias a los militares sobre los inconvenientes que tendría una toma del poder por las vías de hecho.

Narcotráfico: La política antidrogas del presidente Clinton está incluida en su propuesta al Congreso titulada 2994 National Drug Control Strategy. Allí se incluyen algunas políticas que difieren levemente de las impulsadas por las administraciones anteriores, pero que tendrán una incidencia fundamental por el énfasis que se dará a la reducción de la demanda de drogas mediante prevención, tratamiento y educación, sin que esto implique que se abandone la estrategia de reducción de oferta. En otras palabras, la administración Clinton no acepta que las opciones de reducción de oferta y

demanda sean excluyentes, sino que por el contrario, sostiene que su complementariedad es lo que permite enfatizar el control de demanda sin que se sacrifique la oferta. Esto no cambia mucho las cosas desde el punto de vista de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina, pero sí incorpora la importancia que tienen los consumidores en la lucha global contra el narcotráfico, tal como lo han sostenido los mandatarios de los países andinos desde la Declaración de Cartagena en 1992. Un alto porcentaje de los US \$1.000 millones de aumento solicitados por Clinton en el presupuesto de 1995 para programas de reducción de demanda y de oferta, se destinarán a prevención, tratamiento y educación.

La segunda política antinarcóticos del presidente Clinton tiene el potencial de afectar negativamente las relaciones de los Estados Unidos con los países andinos y consiste en llevar a cabo la interdicción de drogas en los países productores y abandonar paulatinamente la interdicción en tránsito hacia los Estados Unidos. El presupuesto para 1995 solicitado por la administración Clinton para cubrir los gastos de este rubro plantea una reducción de US \$94,3 millones con relación a 1994, lo cual implica que Estados Unidos busca trasladar aún más la responsabilidad de detener el tráfico en la fuente a los países productores. Es indudable que si las acciones de los países andinos no se ajustan a las expectativas de Washington, o si Clinton enfrenta presiones del Congreso o del público por el fracaso de su política antinarcóticos, este nuevo mecanismo de interdicción en la fuente es ideal para

imputar la culpabilidad de los fracasos de la estrategia a los países productores y salvar rápidamente la responsabilidad de la administración.

Finalmente, la estrategia antinarcóticos de la administración Clinton otorga una importancia sin precedentes a la investigación y condena de los narcotraficantes a través del aparato judicial de los países productores. Para garantizar la efectividad de esta política, Washington planea destinar ayuda para fortalecer las instituciones judiciales de los países productores y establecer procedimientos que permitan la cooperación judicial en asuntos probatorios en aquellos procesos que se sigan en contra de narcotraficantes. Esta parte de la estrategia ha cobrado una importancia fundamental en las relaciones de Estados Unidos con Colombia luego de que la Asamblea Constitucional de ese país aboliera definitivamente la extradición de nacionales colombianos para que fuesen juzgados en cortes estadounidenses.

La Organización de Estados Americanos (OEA): Aprovechando el fortalecimiento de las organizaciones internacionales tales como las Naciones Unidas (ONU) y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y en consonancia con una política en favor del multilateralismo para la solución de los problemas mundiales, la administración del presidente Clinton ha decidido revitalizar la OEA como el eje institucional del sistema interamericano. El presidente de Colombia, César Gaviria, elegido como nuevo secretario general, gracias a la cooperación indispensable de varias naciones latinoamericanas y al ímpetu sin preceden-

tes que Estados Unidos imprimió a esta elección, tendrá su mayor reto en la institucionalización de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina y de los países americanos entre sí, para procurar que paulatinamente se renuncie al manejo de relaciones por las vías de hecho y en su lugar imperen las vías de derecho.

La promoción del libre comercio en el hemisferio, la erradicación de los niveles de pobreza en América Latina, la promoción y el mantenimiento de la democracia y el respeto a los derechos humanos, son los temas que ha planteado Gaviria y que han sido apoyados por el presidente Clinton. La capacidad conciliadora del nuevo secretario general, las actuaciones de la OEA en Perú y Guatemala y la existencia del Compromiso de Santiago, abren una alternativa para que Washington delegue y apoye el manejo de estos temas en el seno de la OEA. Sin duda, el éxito de la gestión de Gaviria depende del apoyo incondicional que Estados Unidos le otorgue a la plena efectividad de los mecanismos previstos por la organización.

Ayuda exterior. Las apropiaciones presupuestarias para ayuda exterior son un indicador efectivo de la importancia relativa que tienen las diversas regiones del mundo dentro de los planes de política exterior de los Estados Unidos. De acuerdo con este indicador, América Latina nunca ha tenido la importancia que ha tenido Egipto e Israel, pero tampoco se ha considerado tan distante como la mayoría de países africanos. La administración Clinton no da la importancia que dio a América Latina el presidente Reagan, pero es

que no existe en la actualidad un asunto que amerite la atención y los fondos federales.

A finales de la década de los ochenta, el Congreso fijó el total de ayuda exterior norteamericana al mundo en aproximadamente US \$15 mil millones anuales; para 1994 este rubro disminuyó a menos de US \$10 mil millones. Esta reducción la hizo el Congreso estadounidense para responder a las necesidades domésticas del pueblo norteamericano. América Latina se vio afectada por estos recortes. La ayuda exterior adjudicada por el Congreso en 1993 fue de US \$1.271 millones (11% del total) y para 1994 esta cifra había disminuido a US \$678 millones (7% del total).

Conclusión

En diciembre de 1994, la ciudad de Miami será la sede de la cumbre de presidentes del hemisferio. Esta importante reunión será la oportunidad para que estos países que protagonizan el sistema interamericano discutan el amplio menú de posibilidades que ofrece la relación Estados Unidos-América Latina en esta década. El temario de la cumbre aún está por definir y aun cuando probablemente los temas que dominen la discusión sean la integración hemisférica, la democracia, el desarrollo sostenido y la pobreza, es alentador ver que existe un debate sobre cuáles deben ser los temas dominantes en las relaciones entre las dos Américas. Sin duda, si la cumbre se hubiera citado durante la guerra fría, el temario estaría dictado por la confrontación este-oeste y por las necesidades del hemisferio occidental; es estimulante que la coyuntura creada por el final

de la guerra fría haya marcado el inicio de una era de oportunidades que nunca ha existido en la larga historia de relaciones entre Estados Unidos y América Latina.

Desde que NAFTA se aprobó, la administración Clinton no ha decidido con claridad qué tipo de relación es la que busca con los países latinoamericanos y se ha limitado a solucionar los conflictos que se van presentando. La cumbre a la

que asistirán, entre otros, los nuevos gobernantes de Brasil, México, Colombia, Venezuela, El Salvador, Costa Rica, Panamá y Chile, se encargará de definir el tipo de relación. Desde que se anunció la doctrina Monroe en 1823, Washington no ha tenido la oportunidad que tiene hoy, de moldear, tonificar y liderar las relaciones interamericanas. Mas aún, nunca antes los países de América Latina tuvieron la oportuni-

dad de discutir con los Estados Unidos sobre el futuro del hemisferio en condiciones tan favorables como las actuales, cuando existe una relación menos asimétrica en la que Washington está dispuesto a colaborar y no a imponer, y en la cual hay intereses comunes como el mantenimiento de la democracia, la expansión de mercados mediante libre comercio y la eliminación de la pobreza.