



EL ROL DE LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS EN EL ÁMBITO REGIONAL Y SUBREGIONAL

Luis Hernández Soto *

La OEA y sus Orígenes como Actor de Poder.

- Introducción.

Analizar la Organización de Estados Americanos (OEA), como actor internacional de poder, nos sitúa frente a una doble perspectiva.

Por un lado, analizarla ajustándose a una referencia histórica, puesto que se trata de una organización regional de más de cien años.

La segunda perspectiva, es el rol absolutamente relacionado con los acontecimientos regionales y mundiales. En este plano cabe preguntarse: ¿Cuál es el rol de la OEA y el de los Estados miembros en el presente?, ¿Cuál es el rol de este Organismo durante el siglo XXI?, ¿Es la OEA un actor de poder eficaz en el concierto internacional?, ¿Qué cambio le ocasiona el fin de la guerra fría y la globalización?

Independiente de la doble perspectiva, la OEA, aparentemente ha sido el instrumento jurídico mediante el cual los EE.UU. trató de enrolar formalmente a América Latina en su estrategia durante la guerra Fría.

El sistema interamericano y sus instituciones,¹ es el más antiguo y elaborado sistema de gobierno regional. Sus orígenes se remontan a 1889 y 1890 cuando

se reúne en Washington DC la “Primera Conferencia Internacional de Repúblicas Americanas” que estableció la “Unión Internacional de Repúblicas Americanas” para promover el comercio, y la “Oficina Comercial de Repúblicas Americanas”, más tarde “Unión Panamericana”.

El sistema institucional moderno y su estructura datan de 1948 con la creación de la OEA en respuesta a la formación de otras instituciones en los albores de la Guerra Fría y la bipolaridad. En este contexto, la Carta de creación, expresa los objetivos fundacionales de cooperación hemisférica y procedimientos para solución de conflictos y seguridad colectiva.

Entre 1948 y mediados de la década de los 60, la organización obtuvo grandes logros. En esa época, ya se pensaba en la inclusión del desarrollo económico en su Carta, se crea el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y los programas de asistencia técnica.

Es así como se destacan tres momentos claves en la historia de la OEA; 1948 con su creación, 1991 con la XXI Asamblea General, donde se reformula la estructura y se decide darle un nuevo impulso, y por último, el momento que vivimos hoy, en que enfrentamos un mundo globalizado con nuevos desafíos, riesgos, oportunidades y amenazas emergentes.

* Capitán de Corbeta, EM-A.

1. Muñoz Heraldo and Viron Vaky, “The Future of the Organization of American States” A Twentieth Century Fund Paper. Essays. The Twentieth Century Fund Press, New York City, 1993.

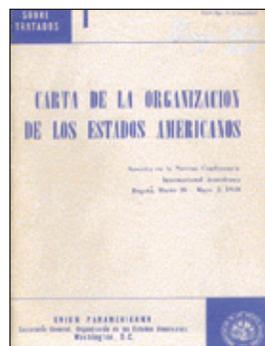
- **La gestación de la OEA.**

Las tentativas de estructurar un organismo multilateral panamericano (salvo el lírico y fallido intento de Bolívar en 1826) partieron de Washington, pero los primeros organismos interamericanos creados a instancias del Secretario de Estado "Blaine", a partir del Congreso de Washington (1889), tenían un carácter más bien práctico y técnico, y sus objetivos se limitaban al ámbito de la cooperación en materia comercial, agrícola y sanitaria. Paralelamente, la estrategia expansiva de la gran potencia en gestación, revelaba su verdadero cariz con la anexión de Texas y de parte de México, con la conquista de Cuba y Puerto Rico, con las intervenciones en el Caribe y Centroamérica, con la segregación forzada de Panamá y en general, con la creciente penetración económica, que con los distintos matices de intensidad y modalidad constituyó el trasfondo material de la política del garrote recomendada por Theodore Roosevelt ("Speak softly and carry a big stick").

Posteriormente Franklin D. Roosevelt, inauguró una etapa más acorde con el estilo de "new deal" y con la altura de los tiempos. Con su propensión a los slogans evangelizadores, los americanos lanzaron la "política del buen vecino" con la que se procuró aliviar algunas de las contusiones causadas por el garrote, pero al mismo tiempo imprimir una fisonomía más sutilmente coercitiva a la política interamericana. En efecto, se intentaba ahora asociar a las naciones latinoamericanas, de manera activa, a la estrategia del Departamento de Estado, en lugar de manejarlas como peones.

Fue así como, al estallar la Segunda Guerra Mundial, los países latinoamericanos, bajo la presión de EE.UU., declararon la guerra a las potencias del Eje. De este modo el llamado sistema interame-

ricano, adquirió un novedoso matiz militar que fue el antecedente lógico de la etapa inaugurada en 1947 con el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca – TIAR (Río de Janeiro) y en 1948 con la Carta de la OEA (Bogotá).



- **La OEA y el Sistema Interamericano.²**

No ha existido nunca ninguna estructura formal que pueda ser llamada Sistema Interamericano. Sólo un conjunto de instituciones con orígenes comunes y con algunas coincidencias en sus propósitos y en sus acciones. El Sistema en efecto, es conceptual, no operativo.

En las etapas iniciales de la OEA, se procuró formalizar el Sistema y se adoptaron mecanismos para coordinar y programar la acción de las diversas entidades, bajo la dirección de la Secretaría General.

La OEA en sí, es la organización central del "Sistema Interamericano" y la que tiene a su cargo los asuntos políticos y jurídicos del mismo, así que su evolución determina la trayectoria de la interacción entre los Estados de América. Otras tres instituciones del Sistema tienen vida propia independiente: el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que es el órgano de financiamiento oficial para América Latina y el Caribe y se ha convertido en fuente principal de la llamada cooperación técnica, llenando el vacío que ha dejado la menor importancia progresiva de la OEA en este campo; el "Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura" y la "Organización Panamericana de la Salud", que cubren sectores a los cuales

2. Sistema Interamericano: Informalmente se entiende por "Sistema Interamericano", a la totalidad de las organizaciones, instrumentos legales y normas operables dentro del marco de referencias del continente americano, establecidas para satisfacer los requerimientos políticos, económicos, psicosociales y militares de los países que integran el sistema. Sus pilares fundamentales son la Carta de la OEA y el TIAR, y en mucho menor medida el Pacto de Bogotá.

los gobiernos asignan prioridad, lo que les ha ayudado a mantener su jerarquía a medida que la organización central ha perdido presencia.

Hay también ciertos organismos o entidades con jurisdicción temática que dependen en mayor o menor grado de la Secretaría General; entre ellos se destacan los que se encargan del sistema de derechos humanos, del control del abuso de drogas, de las telecomunicaciones y de los asuntos de la mujer; otros atienden temas relacionados con la infancia, los intereses indigenistas, la geografía y la historia. Sin embargo, la relevancia del Sistema Interamericano en el nuevo siglo dependerá del impacto de la OEA en el quehacer político y jurídico de la región.

– *Los auspiciosos primeros años.*

Es posible plantear ciertas hipótesis que puedan explicar la etapa relevante de la OEA y el gradual decaimiento posterior, sugiriendo por ejemplo que las instituciones son producto de la época en que se las establece y tienen éxito en la medida en que logren adaptarse a los cambios históricos.

En el contexto de la posguerra e inicio de la guerra fría, la OEA fue concebida con la misión idealista del mantenimiento de la paz y como un medio para afianzar la seguridad del hemisferio, que había sido amenazada durante la guerra por el fascismo y se percibía de nuevo en peligro por la expansión del comunismo. Se le asignó también el propósito de promover, mediante acción cooperativa, el desarrollo económico, social y cultural.

La importancia del papel de la seguridad hemisférica como uno de los motivos que indujeron a los gobiernos de América para establecer la OEA es evidente. En 1951, con motivo de la guerra de Corea, la reunión de consulta reafirmó en Was-

hington los principios del Tratado de Río y de la Carta como reacción ante la política expansionista de la Unión Soviética y sus aliados, criterio que afectaría a muchas decisiones posteriores en la OEA.

Los Estados americanos destacaron la importancia de la paz cuando aprobaron el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas, o Pacto de Bogotá. Sin embargo, por falta de respaldo efectivo de los gobiernos, ese documento se convirtió en una curiosidad de biblioteca sin aplicación práctica.

En 1949, el presidente Truman, planteó la meta de hacer más accesibles a los países menos avanzados los beneficios del progreso económico y tecnológico. Esa declaración impulsó el primer programa de Cooperación Técnica de la OEA.

La OEA, registró avances importantes a fines de los 50, cuando las relaciones entre EE.UU. y América Latina fueron constructivas. Las declaraciones Eisenhower en la reunión de Panamá en 1956 y la política de cooperación que propició, facilitaron establecer un programa de becas, e iniciar acciones de cooperación directa en 1958.

– *¿Un actor de poder independiente?*

El sistema político-militar que se intentó forjar mediante instrumentos jurídicos, era una adecuación de la vieja doctrina Monroe³ al esquema posbélico de la bipolaridad. La OEA significó un intento de regionalizar bajo el patrocinio de EE.UU., a todo el hemisferio occidental, sustrayéndolo incluso, en la mayor medida posible, de la jurisdicción de la ONU.

La OEA se fundó en la tácita premisa de que América Latina era la más directa zona de influencia de EE.UU., su “patio trasero”, en el cual tenían prohibido el acceso los archienemigos soviéticos, y restringidas para las potencias europeas.

3. DOCTRINA MONROE 1823: Principio de la política exterior de Estados Unidos de no permitir la intervención de las potencias europeas en los asuntos internos de los países del hemisferio occidental; formulado el 2 XII 1823 por el presidente de Estados Unidos, James Monroe (1758-1823) en los párrafos 7, 48 y 49 de su mensaje al Congreso.

La independencia de su política y de sus actuaciones y el peso de sus resoluciones, han demostrado históricamente una marcada influencia o indiferencia de Washington.

– Desconfianza en la relación de poder entre EE.UU. y los demás actores de poder regional: ¿Cuál es el rol de la OEA?

Desde que EE.UU. inició relaciones diplomáticas con las repúblicas americanas, términos similares al de “Buen Vecino” aparecen. Aun antes de la independencia de los países latinoamericanos, ya aparece la idea de vecindad. El presidente Monroe⁴ afirmó que “las provincias que pertenecen a este hemisferio son nuestros vecinos”.

El sistema interamericano se constituyó en el eslabón más acabado (aunque no el más sólido) de la cadena de contención de EE.UU. para rodear a la Unión Soviética, antes de que las transformaciones político-militares destruyeran el esquema bipolar de la guerra fría.

Elio Root, dentro del esquema “imperialista” de T. Roosevelt, tipificó en la época, los propósitos panamericanos, apoyando la Enmienda “Platt”,⁵ porque para él, ésta era la expresión de deberes que un país fuerte y organizado tenía para con sus débiles vecinos.

Los ejemplos de mutua desconfianza entre el poder de EE.UU. y los países miembros de la OEA, o de la OEA con la potencia del norte son centenares, no sólo en los planos diplomáticos, políticos y económicos, sino que también en el militar.

Durante el período presidencial de Hoover, se sancionó la Ley “Smoot-Hawley”,⁶ que elevó las tarifas aduane-

ras de EE.UU. a los niveles más altos de la historia, perjudicando a los países latinoamericanos. Debemos recordar que estaban en la crisis del 29-30.

En contradicción, los efectos que provocó Hoover por el alza de tarifas, condujeron a F. Roosevelt a defender, como punto fundamental en su campaña de 1932, su reducción y el aumento del comercio internacional. Esta política, formaba parte del “New Deal” de Roosevelt, quien buscó conciliación con Latinoamérica por medio de esquemas de asociación, a fin de solucionar los problemas, en vez de intervenir unilateralmente.

En rigor, la dudosa utilidad de la OEA como organismo de defensa continental nunca se puso a prueba, ya que jamás se concretó la temida agresión extracontinental, y cuando se produjo la crisis de los misiles soviéticos en Cuba, el gobierno estadounidense se abstuvo de dar intervención en el asunto al inoperante organismo interamericano. Aparentemente ha servido para aumentar la desconfianza regional con EE.UU.

EE.UU. realizó centenares de intervenciones económicas o militares en decenas de países latinoamericanos. Hoy mantiene un bloqueo económico contra Cuba por más de 30 años; destituyó al presidente Arbenz cuando éste desapropió tierras de la United Fruit en Guatemala; envió tropas a Santo Domingo para impedir la toma de posesión del presidente electo Juan Bosch y mantuvo dictaduras en El Salvador y Guatemala entre otras acciones.

Muchas iniciativas de apoyo e integración, han caído en desgracia por la política

4. Mensaje al Congreso del 8 de marzo de 1822.

5. ENMIENDA PLATT: Impuesta a los cubanos en la Constitución de 1901, derogada en 1934, era una disposición legal que convertía a Cuba en un virtual protectorado de Estados Unidos. La “Enmienda Platt” fue una muestra de la voluntad de Estados Unidos de influir en los asuntos cubanos.

6. LEY SMOOT HAWLEY: EE.UU. tuvo que sufrir la gran depresión que se extendió por todo el mundo en los años 20 y 30, como producto de las políticas proteccionistas de Hoover - quien siendo Secretario de Comercio en la administración de Harding - trató de resolver un problema que se había creado por la estrategia del Fondo de la Reserva Federal, de inflar la oferta de dólares en su esfuerzo para ayudar a Inglaterra. El futuro presidente con una muy miope visión, utilizando la vieja estrategia mercantilista, de que es pecado tener más importaciones que exportaciones, estableció una serie de barreras al comercio mundial, representadas por la ley Smoot Hawley, que vinieron a dar el tiro de gracia a la economía mundial.

unilateral e intervencionista de EE.UU. y a la falta de apoyo de ese país para la OEA como foro de discusión y acuerdos. En este espectro, la Organización busca visibilidad en el panorama regional, buscando la anhelada integración y reconocimiento como actor de poder regional, sin embargo se mantiene la desconfianza entre los actores regionales y EE.UU.

La OEA y el Ámbito de Seguridad.
– El Escenario de la Seguridad Hemisférica.

La debilidad intrínseca de la OEA ha sido la incapacidad de elaborar un proyecto de seguridad regional frente a las modernas amenazas. El presidente mexicano Fox, al denunciar al TIAR, por obsolescencia e inutilidad en estos tiempos, cuestionó a la OEA como actor eficaz para actuar y decidir en temas de seguridad y defensa.⁷

A partir de 1959, y ante la presencia de un régimen marxista en Cuba, EE.UU. y algunos países latinoamericanos, cometieron una sucesión de despropósitos, cuyo resultado neto fue fortalecer y ahondar la revolución cubana, forzar su dependencia de la Unión Soviética y detonar una crisis en la OEA, de la cual aún no ha podido recuperarse.

Los EE.UU., en lugar de utilizar su fuerza militar para eliminar lo que consideraban una amenaza a su seguridad, procuró lograr el aislamiento de Cuba por medio del Tratado de Río de Janeiro, desplegando previamente una ofensiva diplomática en punta del Este (1962). A fin de abonar el terreno para estas maniobras, creyó necesario sacrificar a Trujillo (San José, 1959), hasta entonces protegido del Departamento de Estado y lanzó la operación de seducción continental conocida como la “Alianza para el Progreso”.

Formalmente el objetivo se logró; Cuba quedó excluida de la OEA y los gobiernos latinoamericanos (con la excepción de México) rompieron relaciones con la isla. Pero al mismo tiempo, esta primera y última tentativa seria, de utilizar a la OEA como instrumento coercitivo internacional al servicio de la estrategia norteamericana, demostró la inoperancia política del organismo y le quebró su estructura de manera irreparable.

En lo sucesivo, la OEA ignoró la intervención de la CIA en el derrocamiento de Arbenz en Guatemala; se abstuvo de apoyar las reivindicaciones territoriales de Guatemala, Honduras, Venezuela y México; nada hizo por acelerar la independencia de las colonias británicas, holandesas y francesas en el Caribe; nada hizo por apoyar a Cuba y Panamá en sus profundas disputas con EE.UU.; no se dio por enterada del fermento nacionalista de Puerto Rico y en general se limitó a ignorar los problemas fundamentales de los países de América Latina y de su conflictiva relación con EE.UU.

La percepción de la OEA como un mecanismo del Departamento de Estado del gobierno de EE.UU. se hizo más patente en 1965, cuando un conflicto armado en la República Dominicana dio



Manifestación callejera vitoreando a Urrutia y a Fidel Castro en la Habana.

7. Pero, tres días después, el 11 de septiembre, nadie imaginaría el cambio tan radical del que el mundo entero sería testigo. México tuvo que detener las gestiones de denuncia, pues el TIAR fue invocado inmediatamente después de los atentados terroristas, al ser el único documento existente que resguarda a la zona en materia de seguridad.

origen a una invasión de ese país por una Fuerza Interamericana de Paz, que era en efecto una misión militar estado-unidense con países del hemisferio.

Después de los fracasos de Cuba y la República Dominicana, la OEA se limitó a intervenir, hasta 1959 en dos o tres episodios menores que se habrían resuelto por el agotamiento de uno de sus dos contendores o por la mediación de cualquier cancillería regional. A finales de la década de los 60, la OEA logró el mayor triunfo que ha tenido como ente de paz. En 1969 se consiguió el alto al fuego en la Guerra del Fútbol entre Honduras y El Salvador. Una misión interamericana de observadores militares contribuyó a facilitar el proceso de negociación, que se condujo fuera de la OEA, pero cuyo acuerdo de paz se firmó en la sede de la organización.

Siempre en el plano de la defensa, las reuniones de la Junta Interamericana de Defensa y las Conferencias de Comandantes en Jefe, han quedado reducidas sólo a ejercicios académicos desde que EE.UU. abandonó por imposible el proyecto de constituir una fuerza militar interamericana.

– *El TIAR y su inoperancia.*

La crisis de las Malvinas, es otro episodio que señala la inoperancia de la OEA. Los Estados parte del TIAR aprobaron por mayoría apoyar en la coyuntura argentina en su enfrentamiento con Inglaterra. Sin embargo, EE.UU. en lugar de acoger la decisión de la mayoría, declaró en forma unilateral su apoyo a Gran Bretaña. Con esta actitud, que reflejó la validez secundaria que ese país otorga a los compromisos con los demás Estados del hemisferio, en contraste con la alta consideración que tiene sus alianzas extra-continetales. En sí, se negó el sustento del Tratado de Río.⁸

A pesar del cuestionamiento ante-

rior, el TIAR ha mostrado, en opinión de los propios signatarios, una seria inoperancia. Actualmente existe un debate sobre la necesidad de actualizarlo en virtud del nuevo escenario internacional. Pero aún, en los viejos esquemas de las relaciones internacionales vigentes durante la Guerra Fría, el TIAR fue una herramienta poco útil e inflexible, que no dio cuenta de las amenazas a la paz que se materializaron. El TIAR responde a un orden mundial pasado, que dentro de ese orden, se amoldaba a una amenaza específica. Demostró ser ineficaz cuando se le intentó aplicar para hacer frente a otra amenaza vigente en ese antiguo orden. En síntesis, este mecanismo no ha representado las instancias para solucionar situaciones de crisis y conflictos en los último 60 años.

Sin embargo, la invocación del TIAR por parte de EE.UU. en búsqueda de apoyo para enfrentar la amenaza del terrorismo internacional y el respaldo americano, que ha encontrado tal llamado en el marco del TIAR, permite apreciar que un Tratado que se apreciaba obsoleto, ha resultado en la práctica, y en la ausencia de otro instrumento, el único válido y vigente para asistir, al menos diplomáticamente, a un Estado americano que ha sufrido una agresión en su territorio por parte de una organización terrorista internacional.

Más allá de los diferentes instrumentos, lo más importante es la voluntad de los Estados de adherir a metas coherentes. La herramienta es un aspecto menor, lo importante es quizás, la voluntad de integración.

– *La alianza para el progreso y la revolución cubana.*

En 1958 el presidente de Brasil, Kubistcheck lanzó un esquema de cooperación, “la Operación Panamericana”. Con el apoyo del presidente Kennedy,

8. Sin embargo, es razonable deducir la inaplicabilidad del tratado en cuestión, ya que Argentina fue el Estado agresor.

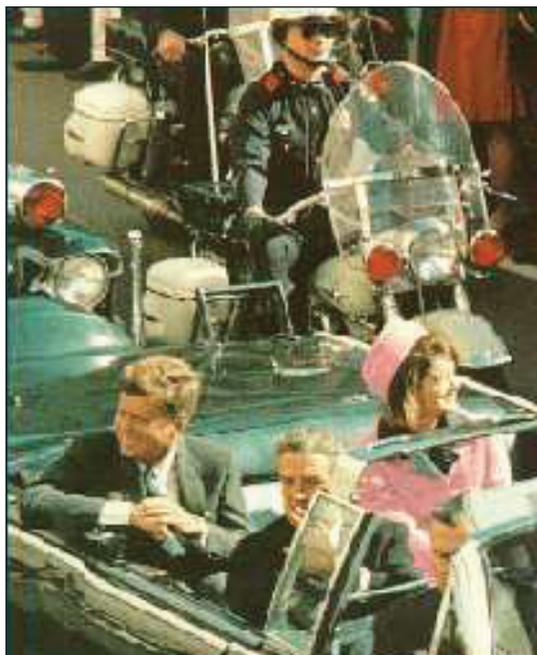
que comprometió a su país a brindar el financiamiento necesario, esas iniciativas contribuyeron a generar un programa cooperativo de desarrollo. Ese programa, aprobado en Punta del Este en 1961, se denominó "Alianza para el Progreso". Nació así la Alianza con aportes de todos los Estados miembros de la OEA y no es aventurado afirmar que fue el único programa consensual de cooperación hemisférica, cuyos objetivos e instrumentos no fueron impuestos por ningún gobierno ni requirieron ningún proselitismo.

La OEA tuvo una participación directa y activa en la ejecución de la Alianza. Se le encomendaron tareas que exigieron la revisión de la manera de accionar y funcionar de la organización, expandieron su campo de acción, diversificaron sus funciones y provocaron la contratación y cooperación de destacados profesionales del continente, en especial en cuestiones económicas. Sin embargo, en 1962 los gobiernos acordaron suspender a Cuba en las actividades de la OEA.

La decisión de marginar a Cuba, careció de base legal firme, fue contradictoria, y contraria a los principios del sistema. La suspensión fue inconsecuente, porque los mismos gobiernos que decidieron sacarla de la OEA, decidieron mantenerla en la ONU.

En 1972, Sanz de Santamaría⁹ proclamaba "la necesidad de establecer las bases para crear una verdadera cooperación económica que corresponda a los requerimientos del futuro". En el informe que preparó por solicitud del Consejo Interamericano Económico y Social, puso énfasis en la necesidad de separar los temas político-técnicos de los puramente políticos. Pareciera que una de las incapacidades permanentes de la OEA, ha sido el de no poder separar las agendas políticas de las técnicas.

En este contexto, la Alianza siguió rumbo al ocaso. El asesinato del J.F.



El asesinato del presidente J.F. Kennedy.

Kennedy puso de hecho punto final al programa, ya que L. Johnson, no tuvo interés en mantenerlo y sólo se conservó por algunos años la estructura formal que se había establecido para ejecutarlo.

El colapso de la Alianza para el Progreso fue un tercer golpe contra la OEA. La organización no fue capaz de seguir operando el sistema y perdió el liderazgo que ejerció en cuanto a la orientación y magnitud de la cooperación para el desarrollo de América Latina.

La OEA y el escenario regional y subregional.

– Relación con la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

Si bien la Carta incorporó muchos elementos del sistema interamericano ya en vigor, cabe señalar que también trató algunos temas nuevos y delicados en el mundo de la posguerra. Uno de éstos fue la relación de la Organización como actor de poder regional con uno de carácter

9. A la sazón, presidente renunciado del Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso (CIAP).

mundial, como es la ONU. Es así como en el artículo 1 de la Carta de la OEA, define a la Organización como “un organismo regional”¹⁰ dentro del sistema de la ONU.

Las actas de la reunión de Bogotá y los politólogos en general, dejan bien en claro que esto no significa que la OEA sea una dependencia de la ONU. El término “organismo regional” se refiere específicamente al artículo 52 de la Carta de la ONU, que a su vez se refiere al papel de los “organismos regionales” dentro del sistema de la ONU respecto al mantenimiento de la paz y la seguridad internacional. La Organización y sus Estados miembros deben acatar las normas de Artículo VIII de la Carta de la ONU sobre estos organismos. Sin embargo, con respecto a todas sus otras actividades, la OEA es independiente de la organización mundial.

Durante su gestión, el ex Secretario General de la OEA, Joao Baena Soares, insistió en que las dos organizaciones fueran consideradas iguales, y que la insistencia de una Organización en una posición superior sobre la otra entorpecería las posibilidades de cooperación verdadera y efectiva.¹¹

– **El escenario político, jurídico y diplomático.**

Como foro de discusión y análisis, la OEA ofrece la oportunidad de un debate en un plano de igualdad entre sus miembros. Es el lugar de reunión de los Estados más pequeños junto a los más grandes de la región. Cada uno de ellos representa un voto en el momento de tomar decisiones. Opera como una pequeña democracia en el ámbito regional.

Desde el punto de vista político, jurídico y diplomático, hay una natural relación entre los Estados miembros, pero también se producen alianzas que tienen como eje intereses recíprocos ya sea por vecindad, por identidad política, o por convergencia de intereses políticos. Es un ámbito multilateral para expresar sus relaciones bilaterales, regionales y multilaterales. Muy a pesar de la gran diversidad de países, en la OEA podríamos señalar la existencia de ciertas tendencias diplomáticas diferenciadas desde el punto de vista regional, político o nacional: por ejemplo la de los países del Caribe, la de EE.UU., Canadá, Grupo de Río, Grupo Centroamericano, países Andinos, etc.

Sin embargo, los países han encontrado serias dificultades para ejercer acciones colectivas en el marco Interamericano, especialmente en el plano diplomático y jurídico, afectado esencialmente por la relación de poder con EE.UU.

Un caso de análisis es la intervención de EE.UU. en Panamá. En esta ocasión, los países latinoamericanos y la OEA insistieron rigurosamente en la aplicación del “principio de no-intervención”, pero no bastó. La OEA como organización, no pudo cumplir su rol de foro interamericano, menos aún solucionar el conflicto y las controversias que allí se plantearon.

Asimismo, en el tema Cuba no existe consenso en la OEA, la cual expresó su descontento con referencia a la aprobación de la “Ley Helms-Burton”,¹² como así también al rechazo de la inclusión del tema en la agenda de la Cumbre de las Américas.

En los hechos, una vez que se ha producido un conflicto, el Consejo Per-

10. Artículo 1 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos.

11. Baena Soares Joao Clemente, ex Secretario General de la OEA: “...La cooperación entre la OEA y la ONU no debe ser fundamentada en principios de jerarquía, porque ninguna depende de la otra. No debe ser fundamentada en la especialización, porque las dos organizaciones son generales. Al contrario, la relación debe ser fundamentada en intereses y principios compartidos y en la diversidad de sus competencias . . . La colaboración entre la OEA y la ONU es una relación de apoyo mutuo y puede servir los intereses de las dos organizaciones . . . Es la diversidad de sus competencias lo que permite su cooperación...”

12. LEY HELMS-BURTON: El 12 de marzo de 1996, el presidente Clinton firmó y puso en vigor la llamada “Ley de la libertad cubana y solidaridad democrática”, más conocida por los nombres de sus principales promotores, el senador Jesse Helms y el representante Dan Burton. Las conciliaciones, efectuadas por el Comité de Conferencia, tuvieron como resultado el 28 de febrero un proyecto que incluyó entre otros aspectos la codificación del bloqueo, es decir su conversión de Reglamento Federal bajo el control del Ejecutivo, a Ley del Congreso, que sólo puede ser modificada por dicho órgano legislativo; así como la disminución de otros poderes presidenciales con respecto a la conducción de la política hacia Cuba, etc.

manente de la OEA y los órganos que establecen la Carta son activados por los países en crisis y se utiliza el foro interamericano como una caja de resonancia para Washington y el resto de los países de la región. Salvo casos muy especiales, las mismas Cancillerías de América Latina prefieren llevar sus propuestas directamente al "State Department" antes que a la OEA.

Resulta necesario plantear serias interrogantes sobre el papel y la eficacia de la OEA, presunta defensora multilateral de la democracia hemisférica. El artículo 21 de la Carta Democrática de la OEA dice que cuando "haya una interrupción inconstitucional del orden democrático" y "las iniciativas diplomáticas fallen" el resultado debía ser la suspensión de un Estado miembro. Hay amplias pruebas de que esto ya ha ocurrido. Parecería bien pasado el momento de que la OEA respalde sus palabras con acciones o corra el riesgo de ser considerada anodina y carente de significado. Mientras Venezuela se hunde en el caos, la democracia se disuelve y Chávez se vuelve más agresivo, la OEA todavía filosofa sobre "negociaciones" subrayando que este líder, fue "democráticamente electo". El mensaje para Chávez y para Castro es que la OEA es totalmente impotente y que puede ser ignorada impunemente por cualquier dictador real o potencial.

– **Las décadas de los 80 y 90.**

Este período fue una etapa de indiferencia hacia la OEA y de frustración de la organización, que se vio marginada de los principales sucesos americanos y empezó en cambio, a explorar la manera de encontrar un espacio que le permitiera salir de su estado de inacción. En este contexto, nace el grupo Contadora, formado por Colombia, México, Panamá y Venezuela, los que tomaron la iniciativa para una serie de negociaciones en búsqueda de una solución a los conflictos en Centroamérica. La iniciativa condujo al

tratado de Esquipulas, donde se suscribió el más importante acuerdo, pero siempre al margen del ámbito de la OEA.

Varios países latinoamericanos y europeos se unieron y dieron su apoyo al proceso de Contadora, mientras que EE.UU. asumió una posición crítica. El Grupo Contadora contó con la ayuda del llamado "Grupo de Apoyo" (Argentina, Brasil, Perú y Uruguay) y serían estos dos grupos, los que darían forma a lo que se conoce hoy, como el "Grupo de Río".

La participación de la OEA en la solución del conflicto centroamericano, en especial a través de la Comisión Internacional de Apoyo y Verificación en Nicaragua, y más adelante, mediante el programa de remoción de minas antipersonales, aun cuando útil, fue apenas tangencial a las principales acciones que lograron dar término a la confrontación armada.

Por otro lado, las invasiones de Grenada y Panamá por parte de EE.UU. apenas dieron lugar a algunas reuniones de alto nivel y a declaraciones convencionales.

La Carta de la OEA, que durante los primeros treinta y cinco años de existencia había sido reformada en una ocasión, lo fue en tres oportunidades en este período: en 1985 en Cartagena, en 1992 en Washington y en 1993 en Managua.

Al final de la década de los 80 se completó la nómina de Estados miembros de la OEA cuando Canadá depositó el instrumento de ratificación de la Carta. La presencia de Canadá había despertado expectativas positivas por muchos años, debido a la orientación en general constructiva de su política externa, sin embargo, en la OEA, Canadá ha sido aliado incondicional de EE.UU.

– **Las reformas a la carta.**

La reforma de la Carta de la OEA para dotar a su Asamblea General de la facultad de suspender la representación de un país miembro, cuando en él "ocurren acontecimientos irregulares que

interrumpen abruptamente los procesos democráticos constitucionales o el ejercicio legítimo del poder por un gobierno democráticamente electo” (Res. 1080), es algo que debemos reflexionar para comprender la hora que vive la OEA.

Después de más de un siglo de existencia y de más de cien golpes, pronunciamientos y dictaduras militares o civiles en todos los países miembros al sur del Río Grande, la OEA se dio cuenta de que la existencia de regímenes arbitrarios amenaza la seguridad continental.

El objetivo real de la reforma no es el de impedir golpes de Estado contra regímenes democráticos, sino el de proporcionar una justificación jurídica más clara para la intervención de la OEA, siempre que haya amenaza de derrumbe similares a las ocurridas en los años 70.

La globalización determinó la presencia de nuevos y más poderosos interesados en estas cuestiones. Todo hace creer que la reforma de la Carta se debe al deseo de EE.UU. que ocupa hoy en el mundo, la situación poco habitual de ser una potencia militarmente hegemónica, que no es económicamente hegemónica, de preverse para que este diálogo con nuevos y más poderosos interlocutores no reduzcan la eficacia de la Doctrina Monroe.

Pareciera que la Carta de la OEA es un problema respecto a las relaciones entre la potencia norteamericana y los gobiernos de los países del hemisferio.

La OEA y el escenario económico.

– El escenario económico y social.

En el plano económico, de las ruinas de la Alianza para el Progreso, se puede afirmar que fue un operativo que sirvió para disimular y distraer las verdaderas prioridades de América Latina, más que para enfrentarlas e integrar a la región.

La integración económica se ha convertido en una prioridad de las agendas políticas de los países del hemisferio y es considerada como un componente esencial de sus estrategias de desarrollo.

En general, América Latina crece a una tasa promedio inferior al índice de crecimiento vegetativo, con lo cual aumenta su grado de pobreza. En este campo de acción, la ausencia de la OEA en los procesos de toma de decisiones no hace más que ratificar su inoperancia.

Con respecto a otro tema importante de la región, como fue la deuda externa en los años 70 y 80, a través del “*Plan Brady*”,¹³ los países endeudados de América Latina renegociaron el pago, pero con más deuda. La diplomacia de la OEA en estos casos no ha tenido relevancia ya que los países deudores y acreedores acordaron resolver el tema de la deuda en forma bilateral.

Como posibilidad de integración económica, surge el ALCA, constituyendo un proceso ambicioso y complementario dentro del marco de la Cumbre de las Américas; es parte de una visión más amplia y profunda que se refleja en la gama de iniciativas que forman parte del proyecto trazado por los Jefes de Estado y Gobierno. Uno de los factores que ha llevado a la negociación del ALCA es el establecimiento de reglas claras y predecibles que permitan potenciar el intercambio de bienes y servicios y la promoción de inversiones. En todo esto, el peso específico de la OEA como actor de poder, no gravita con eficacia.

En cuanto a los organismos técnicos de la OEA, subsiste el BID, entidad financiera con predominio estadounidense que opera con total prescindencia de la OEA. Los otros organismos de carácter

13. PLAN BRADY: Plan del Secretario del Tesoro de EE.UU., Nicholas Brady. En 1989, el plan Brady se desarrolló con el fin de suplir el Plan Baker, porque éste no ofrecía una solución clara al problema de la crisis de la deuda para los países subdesarrollados. Este plan Brady, consistía en un apoyo de las instituciones de la economía internacional, como lo es el FMI y el BM, la reducción de la deuda debía ser por medio de dos mecanismos que negociara con los bancos comerciales la rebaja del capital o reducción de las tasas de interés. Contemplaba la recompra de la deuda externa de los países con descuento, que en realidad no alcanzaba a un 10 por ciento de la deuda.

social que componen la organización, prestan servicios, que cuando no son prescindibles o nocivos, podrían ser suplidos con ventaja y economía por los gobiernos o agencias de la ONU.

– **Iniciativas de libre comercio.**

Cuando se promovió la Iniciativa de las Américas en 1990, durante el Gobierno del Presidente Bush, se creó en el seno del Consejo Permanente de la OEA, una comisión de trabajo para el seguimiento de dicha propuesta. A partir de ese momento, la diplomacia hemisférica decidió ir paso a paso con la integración progresiva de cada subregión para alcanzar un Tratado de Libre Comercio de Alaska a Tierra del Fuego (Asociación de Libre Comercio de las Américas - ALCA).

Surgieron luego las reuniones del MERCOSUR con los EE.UU. y así se fueron creando agrupamientos subregionales con un objetivo más realista que abarcara la totalidad de los países. La Iniciativa de las Américas fue el antecedente, y la propuesta de Clinton durante la Cumbre de Miami en 1994, fue el momento de retomar temas comerciales y el de incluir nuevos temas en la Agenda tales como la pobreza, la corrupción, el narcotráfico y el terrorismo, debiendo negociar la inserción o la exclusión del tema Cuba de la misma.

La iniciativa de cristalizar el ALCA a partir de la Cumbre de las Américas, nos enfrenta una vez más ante la diplomacia presidencialista, utilizada en ocasiones en las que las situaciones escapen a los mandatos de las Organizaciones o cuando las decisiones se dilaten en largos debates. En este ámbito, algunos países son de la opinión, que aun cuando se le dé a la OEA junto al BID, el rol de organismos técnicos que colaboran en el proceso del ALCA, consideran que es quitarle poder de acción al

organismo ideado para canalizar ideas hemisféricas.

¿Pérdida de poder o pérdida de vigencia?

– **La globalización en el aspecto económico.**¹⁴

La globalización es un fenómeno cuya trascendencia alcanza ámbitos variados como la seguridad, la cultura, la religión, la política y particularmente la economía. La globalización ha creado una interdependencia entre las economías del mundo y por ende, ha generado un riesgo de traspaso o contagio de problemas económicos de un Estado o región a otra.

Es necesario advertir que los cambios internacionales no se agotan en lo político o económico, en sí son más vastos, pero desde un punto de vista global, interesa apreciar cómo esta diversidad de fenómenos afecta la evolución de la política internacional, de la economía y a las relaciones de poder en el ámbito internacional. En particular, en el ámbito de las relaciones económicas y la participación de la OEA en este campo, cabe preguntarse:

¿Qué lugar ocupan las Américas y la OEA en la agenda de la globalización?

¿Qué relación tiene la globalización económica con la OEA y las Américas?

Es probable que ocupe un lugar importante debido a su dimensión y a los actores reales que allí se encuentran. Dos de ellos, Canadá y EE.UU. forman parte de la OTAN.

Sin embargo, en el plano de la integración, la globalización económica no es una panacea para todos los males sociales y económicos que enfrenta la OEA mediante sus mecanismos de gestión; por el contrario, parece complicar a la Organización, pese a los mecanismos con que fue dotada para impulsar iniciativas como el ALCA por ejemplo.

14. GLOBALIZACIÓN: "Creciente interdependencia mundial entre los países a través del incremento en la variedad y volumen de las transacciones de bienes, servicios y flujos de capital transfronterizos y también mediante la creciente difusión de la tecnología". Ref.: Fondo Monetario Internacional.

Por otro lado, algunos países de la Organización son socios comerciales en acuerdos subregionales como el NAFTA, MERCOSUR, etc. Esto muestra un resurgimiento de la voluntad de integración, parte de la retórica política de los 70, pero que en los últimos años se asumió como expresión de cooperación necesaria para el desarrollo de la región.

Pese a lo anterior, es necesario reconocer que esas iniciativas y otras como los TLC, han sido promovidas por los Gobiernos, y en casi completa exclusión con la OEA.

Pareciera que la globalización no ha alcanzado a la OEA.

La crisis de la OEA y el futuro.

– La crisis de poder de la OEA y la falta de unidad.

La experiencia ha demostrado la escasa utilidad de muchos organismos internacionales y su marcada tendencia a la burocratización y al formalismo. En definitiva, salvo en aquellos terrenos en que la coordinación internacional es ineludible, el funcionamiento de agencias internacionales debe ser cuidadosamente evaluado por los países presuntamente beneficiarios, ya que la mera existencia de esos organismos suele ser índice de una actitud dependiente por parte del país receptor.

Es tan notoria y aguda la crisis en la OEA y su falta de poder,¹⁵ que ya nadie se atreve a negarla, pero en lugar de encarar la solución de fondo, que sería su disolución, se han constituido nuevos órganos con la misión de proponer reformas salvadoras o simplemente a tratar temas para buscar solución a problemas comunes en plazos menores a los que podría buscar solución la OEA. Todos estos intentos han partido de un error

esencial; el de aceptar que existe una relación privilegiada y especial entre EE.UU. y América Latina, una solidaridad de intereses e ideales que justifiquen una vinculación especialmente estrecha entre la gran potencia hegemónica del Siglo XXI y los países de América Latina.

Como lo aclaró con contundencia el informe "*Plank*",¹⁶ América Latina ocupaba (y lo sigue siendo) uno de los últimos peldaños en la escala de prioridades de la política exterior de los EE.UU. Ahora bien, desde luego que EE.UU. tiene una especial relación con América Latina, pero sólo en el sentido en que la tiene con cualquier otra región del mundo. Esa "especialidad" deriva de que EE.UU. es la primera potencia mundial y vale tanto para América Latina como para el resto del mundo. La retórica panamericana, no es sino la versión embellecida de la pretensión de EE.UU. de tratar a América Latina como su área de influencia exclusiva, proclamada con absoluta claridad por la doctrina Monroe y cuyo principal objeto pareciera que es aislar a los países latinoamericanos del resto del mundo.

El reconocimiento de estas realidades, conduce a la conclusión de que EE.UU. no tiene ninguna obligación especial hacia América Latina y que ésta, no debe pedir ni esperar de ese país beneficios de ninguna índole que no sean los derivados del juego de sus intereses. Un enfoque realista de nuestras relaciones y por supuesto la de toda América Latina y particularmente la OEA, con EE.UU. que debe partir de una previa depuración que elimine todos los factores emocionales e ideológicos que las han oscurecidos y deformado.

La participación en la OEA, con o sin la presencia ostensible de EE.UU., destinada a canalizar el diálogo de América

15. Según Hans Morgenthau, en "Política de Poder entre las Naciones: La Lucha por el Poder y por la Paz" (Bs. As., Sudamericana, 1963), Pág. 46, señala que la definición de poder, no se basa en lo militar, sino que apunta a lo político, en términos de influencia psicológica, y hace una clara diferenciación entre poder como influencia –político- y poder material, que puede ser militar o económico.

16. INFORME PLANK: Formulado por el gobierno del Presidente Nixon. "Se decía que si se hundiera América Latina, no se le mueve un pelo a los EE.UU., porque no la necesita". Nace a partir del informe de la Misión Rockefeller (1969), que puso de manifiesto el desinterés de EE.UU. por su "patio trasero", demostrando la debilidad del interés de este país respecto de América Latina.

Latina con EE.UU., refleja en última instancia una actitud mendicante que debe ser desterrada si América Latina ha de superar su condición actual.

El Argumento de que una América Latina unida podría enfrentar en mejores condiciones a la gran potencia es una falacia. Porque ni la OEA ni cualquier otro organismo que se cree en su lugar, pueden suplir una unidad que no existe. América Latina, pese a obvias afinidades, es poco más que un rótulo con el que se trata de encubrir la honda diversidad geográfica, cultural, étnica, histórica, lingüística, climática, económica, militar y política.

Es así como lejos de fortalecer a las naciones del área en sus tratos con EE.UU., su ficticia unificación en organismos tipo OEA, no hace más que debilitarlas, ya que al formar parte de un artificial conjunto se desdibuja y se traba la formulación y defensa de los auténticos intereses de cada entidad nacional o grupo subregional.

Debemos recordar que uno de los motivos del porqué Canadá no ingresaba a la OEA, era según lo declaró en su oportunidad el canciller canadiense Mitchell Sharp, *"la OEA ha servido más para dividir que para unir a los países americanos"*.

- Nuevas opciones - Orientación de su política actual.

La bibliografía nos demuestra que hay muchos puntos de vistas sobre cuál era el rol más adecuado para la OEA.¹⁷ En ese sentido, el protagonismo que debe tener la organización, varía según la visión del país desde el que se lo trate.

La situación internacional ha cambiado a un ritmo impensado desde los 80 y es a finales del siglo XX y los

primeros años del siglo XXI, que nos encontramos con nuevas circunstancias que nos obligan a recrear un nuevo orden internacional, esencialmente después de la Guerra Fría.

América tiene vida propia y se presenta como una opción con presencia en el mundo. La importancia de Latinoamérica se observa en el interés que despierta como socio comercial. Pareciera que este es el momento para expresar el poder de negociación, en el espectro policéntrico de la economía, para lo cual Latinoamérica no tiene una opción sino varias. La globalización es un hecho, por lo que es necesario asociarse para competir mejor. El asunto es, ¿cuál es el papel de la OEA en este punto?

- Proceso de cumbres - ¿Resurrección de la OEA?

¿Cuál ha sido el papel desempeñado por la OEA en este proceso? En principio, estuvo al margen de las negociaciones preparatorias de la Cumbre de Miami, que se desarrolló esencialmente a través de la diplomacia presidencial y bajo el liderazgo de los EE.UU. Sin embargo, el sistema interamericano recibió el gran desafío de construir una nueva arquitectura americana.

Los organismos regionales, como la OEA, el BID y la CEPAL,¹⁸ recibieron un voto de confianza. Fueron convocados a brindar asistencia a los países en el cumplimiento de los diversos compromisos adquiridos.

En ese escenario, la OEA fue llamada a apoyar el desarrollo de la nueva agenda interamericana, a convertirse en el instrumento político de un nuevo multilateralismo dirigido a responder a los desafíos de la globalización, a transformarse en el foro de concertación política

17. Gordon Connell Smith, "El sistema interamericano". Fondo de Cultura Económica.

18. CEPAL: "Comisión Económica para América Latina y el Caribe", es una de las cinco comisiones regionales de las Naciones Unidas encargadas de promover el desarrollo económico y social de su respectiva región del mundo. Creada en 1948, la CEPAL actualmente presta servicios a 33 gobiernos de América Latina y el Caribe, amén de varias naciones de América del Norte y Europa que mantienen lazos históricos, económicos y culturales con la región. La CEPAL funciona como un centro de estudio en la región, que colabora con los Estados miembros y diversas instituciones locales, nacionales e internacionales en el análisis de los procesos de desarrollo a través de la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas.

y jurídica multilateral y en un centro de intercambio de experiencias, de definición de políticas, de acuerdos y acciones colectivas en el hemisferio. Prueba de ello son los mandatos que ha recibido de los planes de acción y las resoluciones adoptadas por las últimas reuniones de la Asamblea General, que incorporan dichos mandatos y unifican la agenda de las cumbres con la de la Organización.



Ante la necesidad de responder con eficacia a los retos de la nueva agenda regional y a las importantes tareas que le fueron asignadas, la OEA puso en marcha un proceso de reforma y modernización. Pareciera posible afirmar hoy, que la OEA es una institución más dinámica, más competitiva y más flexible, que se ha convertido en el marco institucional que permite coordinar y apoyar parte de las tareas derivadas de los acuerdos de las cumbres.

En los años que han transcurrido desde Miami, la OEA ha adquirido una invaluable experiencia en el apoyo a los Estados miembros, a través de distintos mecanismos, en la ejecución de los mandatos de las cumbres. Hoy, por decisión de los gobiernos del hemisferio, existe identidad y coherencia entre el proceso de cumbres y la agenda de trabajo de la Organización, ambas al servicio de un vasto proyecto de construcción de ciudadanía en las Américas, que garantice la igualdad de oportunidades a todos sus habitantes.

– *El futuro.*

Los esfuerzos para sacar a la OEA del letargo en que la sumió su falta de presencia en los grandes temas interamericanos hacia el final del Siglo XX,

no parecen haber obedecido a una estrategia comprensiva, sino más bien a un designio de reclamar espacios en los asuntos más urgentes de la agenda interamericana.

En algunos casos se ha tratado de rescatar los

campos de acción tradicionales en los que la OEA se ha desempeñado, como el jurídico, el cual, menos visible que otros, ha sido fuente de influencia constructiva de la organización en el hemisferio.

El lugar de la OEA dentro de un panorama interamericano dominado por la presencia de los jefes de Estado en la discusión y determinación de la agenda hemisférica, tiene que ser definido con claridad como condición previa para proyectar su futuro. La dificultad para adaptar la estructura jurídica a las circunstancias cambiantes en las cuales se aplica, es una de las causas de la falta de sincronización de la OEA con la realidad americana.

La erosión del concepto de seguridad hemisférica y las múltiples reuniones en donde se ha procurado encontrar una caracterización nueva de seguridad, es otro ejemplo del ejercicio de incorporación de la OEA a una visión moderna de las relaciones hemisféricas.

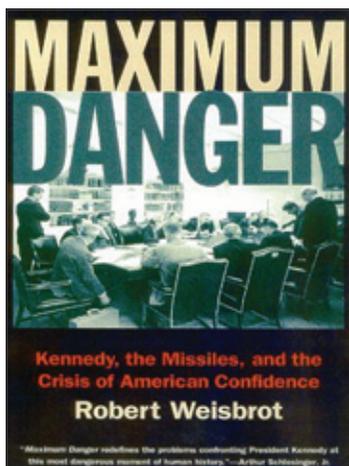
Además de definir su agenda, espera a la OEA la tarea de encontrar y preservar su lugar dentro del conjunto de organizaciones internacionales que trabajan en América Latina.

La OEA del siglo XXI, se encuentra con democracias, aparentemente sobre bases sólidas, con sistemas políticos y economías estables, con debate de procesos democráticos en marcha, con mayor profundización de contenidos e instituciones arraigadas y con mejor funcionamiento. Sin embargo, la estabilidad es relativa según sea el país que se analice.

El siglo XXI presenta valores e intereses comunes por la solidaridad de los pueblos de América, pero afectados por las amenazas emergentes de los últimos años. Ante estas disyuntivas cabe preguntarse; ¿cuál es hoy el factor que pueda generar la completa recomposición de la cohesión hemisférica para enfrentar unidos determinados conflictos que se manifiestan en nuestras sociedades? En este sentido es necesario destacar que al referirnos a conflictos, se plantean como narcotráfico, terrorismo, corrupción, migración laboral, desempleo, pobreza extrema, mortandad infantil, enfermedades endémicas, analfabetismo, trabas al comercio, competencia desleal, dumping, etc.

La OEA se plantea como el ámbito ideal para debatir las propuestas que sirvan en el ámbito regional para problemas comunes, planteando los problemas en la esfera política en su sentido arquitectónico y organizador de otros ámbitos. Los riesgos y oportunidades que se presentan en este nuevo siglo, plantean a la OEA, en el ámbito de la asistencia recíproca, el surgimiento de una nueva idea para reconceptualizar el término "seguridad" ya no sólo se mide en términos militares, sino también en términos económicos, políticos y sociales.¹⁹

La integración regional debe encontrar a sus miembros en similares estados de desarrollo para que sea fructífera, para que la estrategia sea beneficiosa para todos los actores, y debe encontrar a la OEA como un verdadero actor de poder. La OEA debiera convertirse en una herramienta "bisagra", entre una región temerosa, con tendencias al aislamiento y un mundo globalizado.



Apreciaciones finales y conclusiones.

La OEA, creada en la posguerra, fue una organización con poca eficacia en el ámbito de la guerra fría y perdió su rumbo en el actual orden mundial; hoy está empeñada en encontrarlo de nuevo.

¿Ha sido la OEA un actor de poder internacional eficaz?:

Desde luego que no. Ni el pueblo norteamericano ni los latinoamericanos, han

mostrado jamás el menor interés por la OEA, entidad carente de vigencia política o afectiva de ninguna especie. Se trata en realidad de un Organismo complicado y oneroso. La modesta utilidad de la OEA, quedó bastante maltrecha a partir de la crisis provocada por el castrismo en las postrimerías de la Guerra Fría.

¿Ha sido la OEA un instrumento de la política de Estado de los EE.UU.?:

Durante la crisis de los misiles, EE.UU. negoció bilateralmente con la URSS al margen de la OEA y de la ONU. En 1965, ante el temor de que se instalara un régimen castrista en la República Dominicana, Lyndon Johnson no dudó en la solución militar. Una vez consumada esa violación del *Principio de no Intervención*, la OEA acudió dócilmente a legalizarla con su participación en las negociaciones siguientes. El hecho fue, que debió pasar mucho tiempo para que la OEA lograra celebrar una reunión de cancilleres políticamente significativa.

Las sanciones contra Cuba fueron ineficaces y sus consecuencias han sido tal vez afianzar el gobierno de Cuba en lugar de erosionarlo. La determinación tomada añadió también credibilidad a la acusación de que la OEA es un instrumento del gobierno de EE.UU.

19. La renuncia del Secretario General de la Organización de Estados Americanos (OEA), Miguel Ángel Rodríguez, tras ser acusado de corrupción en Costa Rica, plantea un nuevo escenario de análisis sobre el futuro de la OEA, que dependerá de la actitud de los gobiernos partes de la Organización.

La renuncia del primer Secretario General Alberto Lleras, delató la indiferencia de los gobiernos respecto de la OEA. La exclusión de Cuba puso en duda su validez como órgano de afirmación y defensa del orden jurídico en América. La desaparición de la Alianza para el Progreso dejó a la organización sin políticas ni instrumentos de cooperación interamericana.

Lo ocurrido en 1982 en la Reunión de Consulta que trató el caso Malvinas, dio el golpe de gracia al TIAR y con él, al concepto tradicional de seguridad hemisférica como sinónimo de acción colectiva para responder a agresiones externas.

Sin embargo algo positivo ocurrió. La Carta de Bogotá había previsto de manera implícita que sólo los Estados latinoamericanos, EE.UU. y en el futuro Canadá, podrían ser miembros de la OEA. En 1964, el Acta de Washington amplió los criterios de acceso y se permitió que los Estados del Caribe de habla inglesa que se independizaron de Gran Bretaña se hicieran miembros de la OEA.

¿Cuál es el rol de la OEA y el de los Estados miembros en el presente?:

Un mundo en transformación requiere una adaptación rápida y eficaz, que acompañe el dinamismo político que requiere la época, evitando que algunos escasos países importantes en el concierto internacional, sean quienes tienen la facultad de decidir el rumbo de las demás naciones. Esto tiene relación con la necesidad de desarrollar, en los organismos regionales, un sistema para la toma de decisiones, por el cual el objetivo sea encontrar soluciones rápidas a problemas propios dentro del marco regional provisto por la organización a fin de agilizar el sistema multilateral.

En tal sentido, se debiera enmarcar el nuevo rol de la OEA: regular los procedimientos para la toma de decisiones evitando las presiones de actores extra-regionales en organizaciones más grandes como Naciones Unidas, actuando como una herramienta "bisagra". En el nuevo

contexto dado por la globalización, los organismos multilaterales deberán definir su estrategia y producir resultados efectivos en temas importantes o actuar sólo cuando los actores no puedan resolver el problema bilateralmente ni regionalmente.

¿Cuál es el rol de este Organismo durante el siglo XXI?:

El desafío de la OEA, es adecuarse a los nuevos tiempos políticos, a las demandas múltiples, y a los escasos recursos que se tienen para afrontar los requerimientos de la modernización del sistema regional.

La evolución de la OEA en los más de cincuenta años de existencia, revela su incapacidad para afrontar desafíos, absorber reveses, cosechar resultados positivos y su potencial para contribuir a lograr un orden de paz y justicia.

El esfuerzo en marcha por encontrar un temario que se ajuste a la demanda de sus miembros y a su capacidad de acción, deberá resultar en la reafirmación de su pertinencia para colaborar con el orden y la prosperidad del hemisferio como actor de poder.

Allí donde las diferencias entre los EE.UU. y América Latina se manifiestan en forma pronunciada, es difícil conservar una acción colectiva y llevar a cabo un proceso de consulta.

Las cumbres hemisféricas han permitido cimentar un proceso de diálogo constructivo y fructífero, precisar ciertos valores comunes de naturaleza económica, política, social y militar, identificar problemas comunes y adoptar estrategias, mecanismos y planes de acción para fortalecer valores que unen a los pueblos de la región, y encontrar soluciones a aquellos que los separan.

Ayer la unión de las Américas era una quimera, un anhelo postergado, hoy es una realidad palpable, un proceso de vastas proporciones y que incorpora todos los temas que de una u otra forma preocupa a las naciones de este hemisferio, pero en organismos e instancias

esencialmente paralelas a la OEA, reflejándose así su falta de peso.

¿Que cambio le ocasiona el fin de la guerra fría?:

En situaciones límite, cuando los ejercicios diplomáticos son reemplazados por el uso, o la amenaza del uso de la fuerza, o cuando existen políticas distintas frente a temas importantes como Cuba, debe cambiarse el sistema para adecuarse mejor a la realidad, o de lo contrario aceptar que se carece de operatividad por parte de la OEA.

En el marco posterior al fin de la guerra fría, los Estados difícilmente aceptarán que un país, en forma unilateral, se arroge el derecho de modificar las reglas del juego; es por ello que la OEA es un foro de diálogo, de concertación y

de consenso. Lo ideal es siempre lo más complejo, cuando se tiene una Carta ésta debe ser respetada.

Si la Carta queda desactualizada por la rapidez de los cambios en el escenario histórico, como el fin de la guerra fría, o un nuevo orden mundial indefinido después de los atentados del 11 de septiembre, es un desafío para todos los actores miembros de la organización actualizarla, de manera que su rol, como actor de poder, no sea de "Actor no Polar" y sea lo que se espera, un "Actor Polar".

A pesar de las asimetrías existentes entre sus miembros, quizás sea éste el foro apropiado para deliberar y acordar las estrategias diplomáticas en el ámbito regional, tomando conciencia de un origen común.

* * *

BIBLIOGRAFÍA

- Figueroa Plá, Udalrico, "Organismos Internacionales Funcionamiento y Actividades" Editorial Lexis Nexis Cono Sur 2002.
- Figueroa Plá, Udalrico, "La OEA y la evolución democrática del continente", Diplomacia N° 90 (2002).
- Muñoz, Heraldo – Viron, Vaky, "The Future of the Organization of American States" A Twentieth Century Fund Paper. by. The Twentieth Century Fund Press, NYC 1993.
- Muñoz, Heraldo, "Política Internacional de los nuevos tiempos", Editorial Los Andes.
- Restrepo, José Luis, "El Sistema Interamericano: Perspectiva Histórica".
- Morgenthau, Hans, Política de Poder entre las Naciones: La Lucha por el Poder y por la Paz, (Bs. As., Sudamericana, 1963).
- Connell Smith, Gordon, "El sistema interamericano". Fondo de Cultura Económica.
- Laidlaw, Carlos, Gral. Div, "La Revisión del Sistema de Seguridad Interamericano". Escuela Superior de Guerra del Ejército Argentino.
- Piuze C., José Miguel, General de Brigada. "Relaciones Internacionales y Seguridad Hemisférica. Una Visión desde la Estrategia". Academia de Guerra del Ejército 2002.
- Lohle, Juan Pablo "La OEA como compromiso diplomático interamericano", Universidad del Salvador.
- DALLANEGRA PEDRAZA, Luis, "El Orden Mundial del Siglo XXI", Buenos Aires, Ediciones de la Universidad, 1998.
- DALLANEGRA PEDRAZA, Luis, Tendencias del Orden Mundial: Régimen Internacional, (Buenos Aires, Edición del Autor, 2001).
- <http://www.oas.org/>
- http://www.oas.org/juridico/spanish/fernando_jaramillo.htm (El Proceso de las Cumbres de las Américas: Antecedentes y Perspectivas).
- http://www.oas.org/juridico/spanish/josé_luis_restrepo.htm (El Sistema Interamericano: perspectiva histórica).
- http://www.oas.org/key_issues/spa/GAcumbres.htm (OEA y el proceso de cumbres).
- http://www.oas.org/key_issues/spa/GAhistoria.htm (Breve historia de la OEA).
- <http://www.geocities.com/luisdallanegra/index1.htm> (Capítulo IX: El Régimen en el Eje Económico).