

LA RECUPERACIÓN DE LA IDEA DEL “HEMISFERIO OCCIDENTAL”

Ricardo V. Luna*

El autor introduce sagazmente las distinciones históricas entre el continente americano y el viejo occidente como punto de partida para el análisis de un complejo fenómeno: la evolución y el posesionamiento de la política internacional y las relaciones entre las naciones.

Donde el antimperialismo yanqui y sus manifestaciones son el resultado de la percepción de dominio del sistema mundial, se genera un distanciamiento entre las poblaciones del hemisferio americano, a pesar de no haber estado identificadas entre sí. Sin embargo, podemos ver cómo se ha determinado por causa de ello, la expansión del denominado “americanismo español” hacia un “americanismo latino”, con miras a un inesperado acercamiento europeo. No obstante, tenemos que la tendencia actual es homogenizar las reformas económicas y objetivos políticos para lograr estabilidad social y jurídica. Tales estándares recogen desde la disciplina fiscal, reformas tributarias, liberalización comercial, unificación de tasas de cambio, desregularización de los sectores productivos, privatización de empresas estatales, promoción de la inversión extranjera, hasta la concepción de la democracia.

Al inicio del siglo XIX, bajo los auspicios de la Ilustración, Thomas Jefferson formuló la idea del “Hemisferio Occidental”. Los precursores de los movimientos de independencia de las repúblicas latinoamericanas lo asumieron simultáneamente. Ambas versiones fueron casi idénticas. En síntesis, se postulaba que las poblaciones del hemisferio americano, de norte a sur, tienen una relación especial inherente, única y natural entre sí, bien diferenciada cualitativamente y separada de sus vínculos con el mundo extra continental. El pensamiento (con aportes, variables, mareas y reflujos) ha trascendido el evidente origen geográfico de su singularidad y abarca un período que va desde finales del siglo XVIII hasta mediados del siglo XX. A su vez, han sobrevivido políticas tan diversas como la unilateral Doctrina Monroe de 1823 (Bornholdt), largos períodos de indiferencia mutua, seguido de décadas de prejuicio cultural características del naciente *establishment* de Estados Unidos (racista, anti-español y anti-católico), la doctrina Drago desarrollada en 1902 por el ministro de Relaciones Exteriores argentino (para detener la recuperación forzosa de la deuda por parte de las potencias europeas), coincidió con el surgimiento del movimiento Panamericano durante la última década del siglo XIX y contribuyó a transformarlo en el sistema interamericano del siglo XX. La noción original de la similitud de un conjunto de valores afines entre los pueblos de América ha sido de carácter principalmente geográfico y político; sin embargo, ésta se ha diversificado y continúa extendiéndose hacia visiones sociales y culturales comunes, tanto racionales cuanto, en cierto grado, imaginarias.

* Profesor invitado de “Relaciones Internacionales” en las universidades de Princeton y Columbia, ex embajador del Perú en Estados Unidos y ante las Naciones Unidas.

Mi interpretación de la naturaleza y la evolución de la idea a la que se refiere el título se inspira en un libro de Arthur Whitaker publicado en 1954. La posibilidad de su hipotética recuperación es el tema que se pretende desarrollar, implícitamente, al abordar las relaciones interamericanas contemporáneas.

El pensamiento tuvo, en su versión norteamericana, un carácter esencialmente defensivo y abstracto: aislar al continente de Europa y sus conflictos bélicos. Para las repúblicas latinas incipientes, de 1820 en adelante, que tenían también una actitud defensiva, éste implicaba además un impulso concreto para proporcionar alguna suerte de marco institucional sistemático (en la forma de congresos, confederaciones y pactos comerciales). Lo que estaba en juego, desde el inicio, constituye todavía el desafío de hoy: crear aquellos elementos de unidad que proporcionarían un sistema perdurable de congruencia entre el Norte y el Sur, sobre la base de una visión del mundo compartida de manera espontánea y profunda. El desafío resulta tan permanente como el pensamiento mismo. Pero, hasta ahora, y por un lapso demasiado extenso, éste se ha visto atascado en una telaraña recíproca de desatención.

Fueron Simón Bolívar (aunque de manera reticente) y el frustrado Congreso de Panamá de 1826, convocado por el Perú (al que los delegados estadounidenses no pudieron asistir y cuyas convenciones nunca fueron ratificadas) los que pusieron en marcha un proyecto internacional con la modalidad de un proceso diplomático claro, a fin de evitar la intervención potencial de Europa. Una carta clave que previamente Thomas Jefferson escribió a Alexander von Humboldt en 1813 es la expresión más precisa del pensamiento: "América tiene su propio hemisferio. Debe tener un sistema de intereses independiente que no debe subordinarse a aquéllos de Europa. El estado de aislamiento en el que la naturaleza ha colocado al continente americano debería permitirle que ninguna esquirra de cualquier guerra que se desate en otros rincones del globo pueda atravesar los amplios océanos que nos separan de ellos"¹.

La palabra operativa es sistema. En esencia, Latinoamérica inició la concertación internacional en el Nuevo Mundo sin asignarle la modalidad hemisférica de un sistema "americano"; Estados Unidos desarrolló la idea de un régimen "americano" pero quedó a la zaga de América Latina en implementarlo activa-

mente. Cuando el sistema americano finalmente se convirtió en la base de la política exterior unilateral de los Estados Unidos, como lo hizo con la doctrina Monroe de 1823, se le dio un carácter declarativo que mantuvo por más de un siglo. Constituyó, en efecto, la proyección hemisférica de la política nacional de Estados Unidos, en vez de una de naturaleza multilateral².

El aislacionismo de la administración Jackson en los Estados Unidos y las guerras civiles, y la anarquía en las repúblicas sudamericanas, llevaron a la primera de una serie de períodos de "yanquifobia", que culminó con la guerra de Estados Unidos contra México durante la década de 1840. Durante las dos décadas siguientes, Perú tomó la posta liderando un movimiento interamericano de carácter amplio y hemisférico, que incluyó a los Estados Unidos y tuvo como objetivo frustrar cualquier nueva agresión de Europa (Bruce St. John 50-51,222). Este positivo esfuerzo, fue más constante que el énfasis desatado por la agria atmósfera de las guerra mexicanas.

Pero entre las iniciativas mexicana y peruana y más allá de los ciclos de indiferencia mutua y el constante prejuicio cultural de Estados Unidos, reside el punto de inflexión más crítico de esta idea. Según las palabras de Arthur Whitaker:

"Para un número cada vez mayor de latinoamericanos, la actitud distante de los Estados Unidos era una fuente de gratificación, pues les ahorra la vergüenza de tener que cerrarle la puerta en la cara a un invitado no deseado.

En realidad, la tendencia más saliente del período, a partir de 1845, se centró en una división del hemisferio en dos Américas y la apropiación de la idea hemisférica para uso exclusivo de una de ellas: América Latina. En el proceso, la idea necesariamente se desvirtuó. Sus cimientos, eminentemente geográficos, sufrieron un evidente abandono al excluir a uno de los estados del hemisferio más importantes. La base política se vio socavada por la tentativa de incluir a la monárquica Brasil, a la vez que excluir a la república de EE.UU. Y su sesgo inicial contra Europa empezó a transformarse en un sesgo a favor de, por lo menos, una parte de Europa; uno tan pronunciado que encontró fuerte eco en algunos rincones (especialmente Argentina y Bolivia), incluso durante el clímax de la agresión europea desatada

¹ WHITAKER, Arthur. "The Western Hemisphere Idea". Ithaca, Cornell University Press, 1954. p. 29.

² Ibid. p. 23-24.

durante la Guerra Civil de 1861-1865 en los Estados Unidos. En resumen, la idea hemisférica se emplea, paradójicamente, para expandir el americanismo español hacia un americanismo latino, con miras a un *acercamiento* hacia Europa"³.

No obstante, a partir del Segundo Congreso de Lima de 1864 (que logró afirmar cierta estructura), se generó una actitud positiva hacia los Estados Unidos, que pronto se transformó en una marea de simpatía bajo el liderazgo del estadista argentino Faustino Sarmiento. Esta etapa pro-americana se consolidó a lo largo de tres décadas de positivismo, aquella corriente filosófica que la élite latinoamericana adoptó no sólo como el mejor medio para acelerar el progreso, sino también para profundizar su democracia. El Secretario de Estado Blaine, en Washington, mantuvo una actitud ampliamente receptiva. Sin embargo, la tendencia llegó a su fin durante la guerra de España contra los Estados Unidos en 1898 (y el consiguiente protectorado en Cuba) y fue seguida por décadas de imperialismo económico y político por parte de los Estados Unidos en virtud de la "misión civilizadora" de Theodore Roosevelt y Woodrow Wilson. El entusiasmo enfático del respaldo wilsoniano a la democracia y la autodeterminación sólo pudo ser percibido por los líderes latinoamericanos con mayor afinidad a Estados Unidos como perfidia política. Por otro lado, este período coincidió con la amplia circulación del "Ariel" de Rodó, ensayo seminal, lírico pero sobrevalorado, en el cual se contrastaba la presunta espiritualidad latina con el materialismo norteamericano.

Sin embargo, para el objetivo del análisis es válido concluir que, a pesar de períodos alternados de "yanquifobia", intensos pero no tan largos, y de "yanquifilia", más prolongados pero leves, la idea del Hemisferio Occidental fue y sigue siendo una noción de origen endógeno e idealismo compartido, en el que una parte enfatiza la articulación de políticas y la otra el proceso.

La brecha entre la teoría y la práctica en las ideas más ambiciosas generalmente se originan en sus primigenias enunciaciones. Y este caso no es la excepción. La paradoja que define esta historia genuinamente americana reside en el hecho que al igual que la idea del Hemisferio Occidental, en el siglo XIX, la región pasó a formar parte, en términos históricos reales, de la esfera de intereses de Estados Unidos, cuando decidió competir con las potencias europeas por la expansión del territorio, recursos y mercados en el continente. Los

conflictos militares con México justo antes de la mitad de siglo y la guerra con España por Cuba, ya hacia finales de siglo, enmarcan este proceso. Los dos eventos originan la intensificación de una vinculación bastante tensa entre Estados Unidos, México, América Central y el Caribe en la primera mitad del siglo XX. Aunque Jefferson y Bolívar eran individuos de suprema inteligencia, eran también complejos y contradictorios. Por eso, sus entusiasmos alternaron de manera errática con su reticencia por la idea del Hemisferio Occidental. Cada uno, dentro de su estilo propio, parecía prever las sombras de desconfianza que separarían al continente. Desafortunadamente, sus legados fueron más perdurables como las intuiciones de hombres que como sus prescripciones de genialidad.

Los años treinta resultaron una era de contradicciones marcadas. El sentimiento antiimperialista, promovido principalmente por el APRA, partido político peruano, fue intenso en toda la región a medida que la penetración económica de los Estados Unidos alcanzaba el apogeo anterior a la guerra. Al mismo tiempo, Sumner Welles, en el Departamento de Estado, se encontraba redactando cuidadosamente las bases legales y diplomáticas para la Política del Buen Vecino de Franklin Delano Roosevelt. Al final de esta etapa tan constructiva, no obstante, la Segunda Guerra y sus repercusiones determinaron un cambio sísmico en el sistema mundial, colocando en primer plano la agnía de la posguerra europea y, con ello, la revisión integral de la diplomacia norteamericana y el declive de la idea del Hemisferio Occidental.

Durante casi todo el proceso histórico, los contactos entre los Estados Unidos y América del Sur fueron menos inmediatos y frecuentes que con Mesoamérica y más centrados en el área del comercio o de incidentes consulares. Sin embargo, para la totalidad de países de la región, las relaciones con los Estados Unidos, a partir de su independencia, constituyen, sin duda alguna, el interés predominante de su política exterior. En este sentido, Estados Unidos siempre ha sido, pasiva o activamente, un factor clave en la región; primero como potencia continental y, más reciente y significativamente, como la única superpotencia del mundo.

EL CONTEXTO CULTURAL IMPLÍCITO

No sé si la prudencia o la auto-censura ha contribuido a la escasez de trabajos sobre ciertos rasgos de América Latina y Estados Unidos que subyacen a su

³ Ibid. p. 25.

recíproca desinteligencia, pero existe evidencia abundante para explicar algunos aspectos nítidos de identidad cultural que pueden proveer el contexto de su persistencia.

América Latina carga las condicionantes de su tradición histórica en la fricción que genera su proceso de modernización con su búsqueda de afirmación de identidad, según sugiere Juan Larrain⁴ y en esa fricción se asienta la debilidad de sus estados. Entre esas condicionantes hay fenómenos como el clientelismo que neutraliza la educación, la capacidad o el éxito (es decir, el mérito personal) para el acceso al poder, favoreciendo, en cambio, las conexiones de amistad políticas o culturales con un sesgo paternalista. De manera similar, otro legado del pasado Latinoamericano consiste en la reinterpretación de valores modernos de las sociedades avanzadas en contextos tan disímiles que llevan a reforzar estructuras retrógradas (societales o políticas)⁵. Un tercer defecto heredado de la colonia y en ciertos casos de épocas pre-colombinas es el autoritarismo, en ambientes familiares, privados, entes públicos o en la esfera política y sus manifestaciones concretas oscilan de lo moderado hasta lo extremo.

Otra falla residual entre varias menos importantes que las ya consignadas, es el racismo, frecuentemente racionalizado o denegado⁶. Nadie se auto-definiría como racista en América Latina, pero categorías raciales afectan y a veces determinan ciertas percepciones de la realidad en las profesiones, en los medios de comunicación y en complejas modalidades de auto-engaño.

De otro lado, sobre la constancia de los prejuicios Norteamericanos, Lars Schoultz ha escrito un libro de historia de la política norteamericana en la región, sugerentemente titulado "Debajo de Estados Unidos". Documenta cuidadosamente, en ese texto, la tesis que en los últimos 200 años su seguridad, asuntos de política interna o la expansión económica han dominado la agenda de Estados Unidos, pero que de ninguna manera éstas entrañan la esencia de su política exterior. En su lugar, dice Schoultz, la premisa tácita, desde los tiempos de John Quince Adams en adelante, consiste en que Estados Unidos ha actuado y continúa haciéndolo en el convencimiento que los

Latinoamericanos son racialmente inferiores, de sangre mixta, incompetentes, indolentes, anárquicos y autoritarios, esto es, los herederos desquiciados del fanatismo católico y de la decadencia española. El secretario de Estado, Henry Clay, por ejemplo, apenas pudo disimular este enquistado enfoque, al instruir a sus agentes diplomáticos en 1825 para que "todas las expresiones de desdén por sus hábitos cívicos o religiosos, toda insinuación de incompetencia por parte de su población para el auto-gobierno deben ser evitadas de manera estricta"⁷. La tesis de Schoultz es que las políticas exteriores subsiguientes de Estados Unidos en la región han sido superpuestas cronológicamente y de acuerdo a las circunstancias sobre este constante prejuicio cultural.

Vistos desde la actual perspectiva es claro que los prejuicios del siglo XIX y de la mayor parte del XX efectivamente cumplieron un papel significativo. Sin embargo, se podría argüir que esta percepción negativa de la cultura política latinoamericana expresados en términos racistas o de inferioridad puede corresponder mejor a una visión de la inestabilidad de América Latina, aunque expresada conforme los valores y el lenguaje comunes al *establishment* angloamericano y europeo de su tiempo. Que persiste hoy en día no cabe duda, pero es imposible saber si aún predomina.

En la historia de las relaciones hemisféricas, las incursiones de Estados Unidos en la época imperial (1790-1945) fueron seguidas por el predominio de la ideología, la turbulencia y la desconfianza generadas por la estrategia de la Guerra Fría. Sin embargo, la etapa contemporánea de las relaciones interamericanas (desde 1989 al 2001), que conserva ciertos ímpetus de las fases previas, es, desde un punto de vista objetivo, diferente a la del pasado. Implica un abrupto declive o transformación, aunque no la desaparición de los intereses tradicionales, ideológicos y de seguridad de Estados Unidos como factores claves en la formulación de su política exterior regional.

MÁS ALLÁ DE LA GUERRA FRÍA

Con la excepción de la política estructurada y coherente de Franklin Delano Roosevelt, las relaciones

⁴ GWYNNE, Robert y Cristóbal, KAY. "Latin America Transformed: Globalization and Modernity". Londres, Oxford University Press, 1999. p. 202.

⁵ HANES DE ACEVEDO, Rexenne Ann. "El Clientelismo Político en América Latina: Una Crítica a la teoría de la dependencia". Mérida, Ediciones Librería Universitaria, Cruz del Sur, 1984.

⁶ SAGRERA, Martín. "Los Racismos en las Américas". Madrid, Ipelala, 1974.

⁷ SCHOULTZ, Lars. "Beneath the United States: A History of US Policy towards Latin America". Cambridge, Harvard University Press, 1998. p. 13.

entre los países de América Latina y Estados Unidos nunca han llegado a un alto grado de convergencia y generalmente han conllevado instancias significativas de desacuerdo. Esa contradicción tiene su origen en el esfuerzo latinoamericano por mantener un difícil acto de equilibrio: mantener una relación privilegiada con Estados Unidos a la vez que reducir los vínculos de dependencia, para incrementar su propia autonomía en el ámbito global. Igualmente, para Estados Unidos, aunque relevante por su proximidad, América Latina nunca ha sido vista, más allá de su impacto geoeconómico y geopolítico, como una prioridad elevada en su política exterior. Es evidente que, actualmente, Rusia, Europa, la Alianza del Atlántico, Japón, China, Medio Oriente, el Sudeste de Asia y el Sur de Asia siguen teniendo más prioridad que América Latina, lo que hace que la política hacia esta región esté subordinada a las demás, excepto en los casos en los que una crisis repentina obliga a concentrar su atención en ella.

El fin de la Guerra Fría modificó algunos criterios bastante enraizados y la búsqueda de mercados obligó a Estados Unidos a dirigir su atención, con interés renovado pero cauto, hacia América Latina, una región actualmente caracterizada por regímenes políticos democráticos y sistemas económicos de mercado. En síntesis, y a pesar de que el mundo ha cambiado, la persistente asimetría de poder en sus relaciones todavía refleja la fortaleza excepcional de Estados Unidos, la debilidad relativa de los países latinoamericanos y, por ende, las prioridades distintas que cada interlocutor reclama al otro.

A partir de la Segunda Guerra Mundial hasta la última década del siglo XX, uno puede percibir, del lado latino, una actitud de creciente desconfianza frente a Estados Unidos. Esta característica puede ser el resultado de la suspicacia remanente de la élite con respecto a las amenazas externas, reales o imaginarias, que podrían haber sido alimentadas indirectamente por percepciones propias de grandeza pasada y mecanismos de defensa psicológica profundamente arraigados en los reflejos coloniales de algunos países de la región. Pero, con certeza, esta tendencia continúa resonando en relación con las intervenciones de esos años críticos de la Guerra Fría: en la década del 50, el golpe de estado contra el presidente electo de Guatemala; en la década del 60, la revolución cubana y los corolarios de la invasión a la Bahía de Cochinos, la crisis de los misiles y la eliminación del Che Guevara en Bolivia, la invasión de la República Dominicana en 1965, así como la reacción inicial contra el gobierno militar peruano de tendencia izquierdista (en este panorama, la Alianza para el Progreso resultó tan

poco útil como silbar durante un huracán) desatado por los intelectuales vinculados a la teoría de la dependencia y, más tarde, por el repentino surgimiento de varias dictaduras militares; en la década del 70, el derrocamiento del gobierno de Allende en Chile; en la década del 80, los conflictos en América Central, la crisis de la deuda y las intervenciones melodramáticas, y casi cómicas, en Grenada y Panamá al final de dicha década. En este panorama, la exitosa defensa de los derechos humanos por Carter y la conclusión de los tratados sobre el Canal de Panamá fue una honrosa y notable excepción. Las consecuencias erráticas de la globalización y las hecatombes financieras constituyen los rasgos característicos de este nuevo siglo y han sido, hasta ahora, mal manejadas.

Con el fin de la Guerra Fría y especialmente la desarticulación de su esencia ideológica, el vínculo fundamental entre América Latina y Estados Unidos ya no quedaba definido ni condicionado por el conflicto occidental-oriental. Esta transformación básica en el sistema internacional abrió, por sí sola, una nueva dimensión interamericana. En consecuencia, el descubrimiento inesperado de metas comunes en la agenda hemisférica, tal como se registró en las cumbres de Miami (1994), Santiago (1998) y Quebec (2001), confirma un cambio cualitativo en esta relación. En contraste, es indispensable recordar que la transacción histórica implícita que dio lugar al sistema de la OEA en la Guerra Fría fue, en esencia, un compromiso por parte de América Latina para contener el comunismo, y una promesa paralela de Estados Unidos de frenar su intervención compulsiva en los asuntos internos de los países de la región. En efecto, esta promesa consolidaba políticamente la conferencia de Derecho Interamericano de 1936, que había abolido la intervención categóricamente. Sin embargo, como es obvio, Washington no cumplió con su parte del acuerdo.

Conviene hacer hincapié en que nos encontramos en una nueva fase, totalmente diferenciada de la historia diplomática común. Actualmente ambos lados del hemisferio han superado las trabas por ellos mismos impuestas: por lo general, contradictorias, prepotentes y simplistas en lo que respecta a Estados Unidos; retóricas, legalistas y agrias en el caso de América Latina.

Durante la primera década después de la Guerra Fría, Estados Unidos no solo consolidó su rol como la potencia militar suprema en el sistema internacional, sino también, y quizás más significativamente, como motor principal de la agenda y prioridades de la globalización económica y política. Al hacerlo, tam-

bién confirmó su primacía como el factor hegemónico, hasta cierto punto reacio, del continente. La política de Estados Unidos para América Latina coincidió con la intensificación de las reformas de mercado y los regímenes democráticos en casi todos los países de la región y buscó, además, consolidar estas tendencias. Su implementación implicó para la región difíciles y penosos ajustes estructurales, económicos, políticos, así como dolorosas tensiones sociales.

El presente modelo, vigente desde comienzos de los 90 hasta la actualidad (economía de mercado y democracia), sirvió como marco general para las relaciones entre Estados Unidos y América Latina. Sus orígenes, durante el mandato del Presidente George Bush padre, y su desarrollo en base al estilo y enfoque de formulación de políticas *ad hoc* durante la era del presidente Bill Clinton, sumados a las brechas existentes entre las metas y la realidad, han generado confusión y errores. Los efectos sociales negativos del "Consenso de Washington" y la erupción de serias crisis políticas en las repúblicas andinas han contribuido a su polarización. La evolución de las casi enigmáticas relaciones cívico-militares, como una variable implícita que subyace a la precariedad de los regímenes democráticos eficaces en la región sigue siendo en la actualidad un factor clave de la inestabilidad de Sudamérica.

En contraste, el surgimiento de Brasil, México y Canadá como potencias regionales brindan cierta esperanza y compensan la complejidad agobiante de problemas que perjudican el entendimiento incipiente entre las Américas del Norte y del Sur. Sin embargo, debido a la radical diferencia existente entre América del Sur y Estados Unidos, los problemas de mayor importancia relacionados con la formulación de políticas internas en Estados Unidos, respecto de sus vecinos más cercanos (México, América Central y el Caribe) deben analizarse a través de una perspectiva diferente y no se abordarán directamente en este trabajo. Me refiero a la inmigración, los flujos financieros y el narcotráfico que afecta a toda la región pero que alcanzan magnitudes más significativas en los vecinos más cercanos de Estados Unidos, generando así mayor impacto en la política interna dadas las grandes proporciones de inmigrantes de esas áreas.

Las dificultades conceptuales y prácticas, tanto en la consolidación como en la medición del progreso en términos de democracia y derechos humanos; los problemas cruciales en el tráfico de drogas y los cambios recientes en sus redes y métodos; así como la protección ambiental y el alivio de la pobreza son temas que tanto Washington como América Latina

han abordado de manera irregular, a pesar de los primeros esfuerzos desplegados para lograr anteproyectos consensuales, tal como se puso de manifiesto especialmente en las cumbres presidenciales de Miami y Santiago en 1994 y 1998, respectivamente.

La lentitud de las instituciones interamericanas existentes, como la OEA y el BID, para asumir la función ejecutiva corolaria de las cumbres presidenciales, en su calidad de fuentes de cambio dinámico y vehículos para la puesta en marcha de políticas, todavía constituye materia de seria preocupación. Ella sólo refleja la fragilidad de las instituciones civiles de los gobiernos latinoamericanos que son, claro está, los principales medios para ejecutar y respaldar un espectro tan amplio de reformas históricas.

Las reacciones cruciales frente a políticas generalmente conflictivas planteadas por Washington durante la última década con respecto a temas concretos, subregiones y países específicos, son difíciles de subestimar y obviamente desencadenan respuestas negativas. Sin embargo, éstas no tienen por qué impedir un enfoque más práctico por parte de Estados Unidos sobre la viabilidad de iniciativas bilaterales y multilaterales combinadas. Esta aproximación compartida constituye el único medio viable para lograr estrategias realistas. Tal visión global, si es elaborada por Washington en cooperación con sus homólogos sureños, debe tomar en cuenta, antes que nada, las tendencias internacionales y las condiciones extracontinentales en un contexto globalizado; condiciones que por lo general neutralizaron el avance de los proyectos estratégicos más coherentes en el pasado. Sólo en este sentido, los principios básicos de la idea del Hemisferio Occidental mantendrían su validez.

En esencia, el objetivo del marco político trazado por el Presidente Bill Clinton que, hasta ahora, bajo el mandato del Presidente George W. Bush, se encuentra aún en la fase de formulación, es claro: identificar iniciativas prácticas viables, así como prioridades en la toma de decisiones para una nueva política exterior orientada hacia América Latina como un todo, y establecer objetivos consecuentes, aunque independientes para sus países más importantes, elevando así la atención e interés respecto de la región.

ORÍGENES Y DESARROLLO DEL MODELO ACTUAL

La década de los 90's estuvo caracterizada por las iniciativas de comercio de EE.UU. (ALCA), los esfuerzos para aliviar la carga de la deuda, los nuevos flujos

de inversión, a la vez que las reformas económicas en la región. Un "código de conducta correcta", bajo el concepto genérico de Consenso de Washington, estableció un listado de reformas económicas y objetivos políticos implícitos para una política común de norte a sur. La naturaleza del ajuste económico requerido incluyó una mejor disciplina fiscal, reformas tributarias, mejores prioridades en el gasto público, liberalización comercial, unificación de tasas de cambio, desregularización de los sectores productivos, privatización de empresas estatales, promoción de la inversión extranjera y afirmación de los derechos de propiedad.

La respuesta de América Latina a este ajuste radical ha sido positiva aunque insuficiente. La mayoría de los países puso en marcha estas recomendaciones económicas, mientras que otros sólo lo hicieron parcialmente o a un diferente ritmo. La correlación entre el desempeño económico y el grado de ejecución de las reformas del Consenso de Washington fue básicamente positiva hasta el inicio de la recesión de 1997-1998.

El ajuste político paralelo requerido para complementar el modelo (consolidación del imperio de la ley a través de la promoción y defensa de los derechos humanos y el fortalecimiento de las instituciones democráticas) no se registró explícitamente, a excepción de algunos discursos aislados, en un texto específico o como una doctrina precisa. Al parecer, se carecía también de una visión integral o un programa tentativo para su realización. De hecho, las administraciones de George Bush padre y Bill Clinton apelaron a este marco con énfasis desiguales o con objetivos diversos. A su vez, estas iniciativas eran, por lo general, impulsadas por demandas urgentes o imprevistas de la política interna de Estados Unidos o surgían como consecuencia de crisis inesperadas y, por lo tanto, entrañaban lineamientos vagos o de emergencia.

Adicionalmente, con la llegada del milenio, los grandes desafíos que enfrentaban las reformas económicas y políticas socavaron el optimismo inicial. En los niveles académico, tecnocrático y popular se viene formando una corriente de opinión respecto de los límites del Consenso de Washington como paradigma (crítica que ahora afecta las premisas centrales y funciones originales de las instituciones del acuerdo de Bretton Woods) y a la falta de liderazgo percibida, así como el debilitado ánimo existente, para establecer nuevos objetivos interamericanos. Estas tendencias negativas y otros factores externos, como las crisis financieras internacionales recurrentes y sus efectos

devastadores en las economías de América Latina, las demandas competitivas de la globalización, así como los efectos de los nuevos vínculos con Europa (particularmente a través de Brasil y Argentina) y con los países de la APEC (a través de Chile, Perú y México), perjudican el ritmo del proceso, debilitan el objetivo general hemisférico y además recortan la inversión americana, ya afectada por la recesión económica en Estados Unidos.

La presidencia de Clinton se vio absorbida por la inercia de sus prioridades en Europa, Asia y Medio Oriente, tendencia que continúa actualmente con la administración de George W. Bush. Washington pareciera estar esperando, en cuanto a sus relaciones con América Latina, que el mismo énfasis económico de principios de los noventa genere un ritmo autosostenido, a su vez, que lleve a América Latina a la modernización de manera endógena. Como consecuencia de las declaraciones y los programas de acción de las cumbres presidenciales de América (Miami 1994, Santiago 1998 y Quebec 2002), la OEA y el BID apenas comienzan a tratar, de manera más directa, enfoques multilaterales sobre temas tan políticamente cargados como son la seguridad, la precariedad democrática, el acceso a los mercados y las drogas.

Como complementos esenciales de la meta central de un Área de Libre Comercio en las Américas para el 2005, dichos temas y sus premisas conceptuales siguen formando las bases teóricas para la confluencia de las posiciones de América Latina y Estados Unidos. Considerados así, éstos podrían trascender colectivamente las complejidades o contratiempos eventuales en cualquiera de estas políticas. De hecho, existe un apoyo general bi-partidario en Washington con respecto a los objetivos centrales aludidos. No obstante, algunos temas especialmente conflictivos y gobiernos específicos se encuentran a merced de iniciativas de sectores del Congreso de Estados Unidos que suelen ser erráticos, especialmente cuando éstos (o su personal) intentan micro-gerenciarlas.

TRES TEMAS CRÍTICOS: DEMOCRACIA, COMERCIO Y DROGAS

Existe un consenso general de que la noción de democracia, como principio compartido de la región, ya incluye estándares mínimos, mecanismos colectivos para rectificaciones por retrocesos, cualquiera sea su naturaleza; y un entendimiento implícito de criterios claros para medir su desempeño efectivo en cada uno de los países del sistema interamericano. Lo que todavía hace falta es una serie de estímulos o proyec-

tos que puedan crear la estabilidad institucional que asegure la consolidación de la democracia y evitar futuras frustraciones.

Pero esta inmensa tarea común debe comenzar, primero, por comprender la persistencia de un problema histórico. Durante el siglo XIX, las nuevas repúblicas hispanoamericanas se vieron influidas por el debate francés sobre la revolución y la contrarrevolución, que había amenazado sin éxito, en Francia, un concepto específico de democracia destinado a proporcionar al estado el monopolio de poder y los medios necesarios para proteger la libertad de sus ciudadanos. Ese tema ya había sido abordado y resuelto con cierta anterioridad en Inglaterra y América del Norte pero en la forma muy diferente de la garantía de los derechos inalienables de los ciudadanos para ejercerlos con la ayuda del estado, sin éste, e incluso contra el mismo. Si América del Norte y América del Sur deben ahora superar, directamente, esa diferencia histórica y conceptual, la tarea pendiente involucraría un esfuerzo colectivo, paciente, pero no necesariamente inalcanzable. El imperio de la ley y el debido proceso tiene un sentido diferente en las tradiciones políticas Franco-latinas y en las Anglo-Americanas. La jurisprudencia es diferente si se basa en precedentes o si está determinada por códigos específicos. Y la justicia se entiende de manera diferente si deriva de la presunción de inocencia en vez de culpabilidad, o viceversa. Ninguno de estos matices críticos han sido aún reconciliados dentro de una perspectiva común Norte-Sur en torno a la democracia. No obstante, reconciliar estas tradiciones divergentes es una pre-condición objetiva para la eficaz promoción de la legitimidad democrática genuinamente compartida por las sociedades civiles anglo-americanas y latino-americanas.

Es curioso, en el contexto descrito, que en el 1926, el eminente jurista peruano, Alberto Ulloa, ya había argumentado que la persona humana, y no el Estado, era el sujeto idóneo del derecho internacional, y en 1961 introdujo esta noción en los debates de codificación de la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas. Así, por iniciativa de un estadista latino, estableció el fundamento esencial para una visión continental común sobre los derechos humanos, más de cuatro décadas antes de la adopción de la Declaración Universal sobre Derechos Humanos de las Naciones Unidas. A la luz de este avance, resulta complejo pero ciertamente no imposible extrapolar

del sistema internacional a la esfera interna normas y prácticas complementarias⁸.

En todo caso, en la era de la globalización, es el comercio, más que la democracia, la controversia que determinará el ritmo inmediato de las relaciones interamericanas. La prueba clave para verificar la factibilidad de un Área de Libre Comercio de América es elusiva, pero no está determinada por asuntos técnicos de procesos de integración continuos como el ALCA, la Comunidad Andina o el MERCOSUR. Ni siquiera es un asunto de compatibilidad o de coordinación sincronizada. Los pactos comerciales bilaterales con Estados Unidos, o con cualquiera de los acuerdos comerciales subregionales, también son temas secundarios. El desafío central es, por un lado, que el gobierno de Estados Unidos tenga la capacidad de obtener el permiso de *fast-track* en el Congreso y, por otro lado, convencer al aprehensivo Brasil para que tome medidas reales encaminadas a poner en marcha el FTAA antes del 2005. Las recientes medidas arancelarias impuestas por Estados Unidos y sus subsidios a los productos agrícolas desde luego no ayudan.

Sin embargo, esto no hace más que sacar a relucir el subyacente problema porque, mientras Washington parece centrarse en las barreras arancelarias y para-arancelarias, la preocupación esencial de sus socios comerciales sureños es que este proyecto histórico no logre los niveles adecuados de reciprocidad en términos de acceso al mercado. La recesión global, las crisis financieras y fiscales que restringen el desarrollo económico en la región y que ya obstaculizan los pactos comerciales subregionales existentes (como la crisis Argentina con relación al MERCOSUR), sólo pueden polarizar estas dos posiciones. Si bien el comercio es el objetivo central, el fulcro, de la globalización, y resulta para pocos productores competitivos sólo una oportunidad de encontrar "nichos de mercado" para exportaciones específicas, dicho ideal únicamente se puede percibir a nivel popular, en el mejor de los casos, como una suerte de "idealismo económico claustrofóbico" que podría entorpecer el progreso comercial ya conseguido a nivel subregional y ampliar aún más las grandes disparidades sociales existentes dentro y entre los países de la región.

Finalmente, el problema de las drogas, la concentración de la cooperación estadounidense en el "Plan Colombia" y sus consecuencias caóticas para los países vecinos a éste, la ineficacia de los esfuerzos

⁸ ULLOA, Alberto. "Derecho Internacional Público". Lima, Sanmartín y Cía, 1926. Capítulo 1.

bilaterales pasados desplegados por los países de la región andina y Estados Unidos, y la incapacidad o la poca disposición de la administración anterior (o actual) de Estados Unidos para emprender una estrategia global de interdicción, políticas de derecho y orden, y regímenes de desarrollo alternativo para las naciones andinas (como enfoque integral) sólo puede incrementar el escepticismo existente. Tras el desmantelamiento de los carteles, se teme una militarización no deseada e intensificada de los esfuerzos antidrogas, y el efecto de "propagación" en las fronteras de países vecinos de Colombia, donde operan pequeñas redes de narcotráfico descentralizadas y vinculadas a las insurgencias. Esto hace que sea más difícil llegar a un acuerdo razonable y eficiente, adecuadamente financiado, con respecto a ese frustrante fenómeno criminal para las relaciones continentales. De más está decir que los efectos políticos de esta inestabilidad no planeada, ante la falta de una estrategia global, irán en perjuicio de las dinámicas políticas que pudieran lograr los tres temas que se citan como discrepancias centrales, a pesar de las intenciones manifestadas por los jefes de estado en la Cumbre de Québec del año pasado.

DE OBJETIVOS DE POLÍTICA A LA REALIDAD

En términos prácticos, América Latina ha tenido serias dificultades para poner en marcha el esquema de políticas de las entidades financieras de Washington, especialmente para beneficiar a estratos importantes de la población. Las famosas reformas de "segunda generación", que pretenden incluir a una mayor parte de la sociedad en los beneficios de las reformas del Consenso de Washington, todavía tardan en implantarse por una variedad de razones que es necesario entender mejor. La grave ineficiencia o incapacidad institucional (en lo que respecta a aquellas políticas sociales), las insuperables limitaciones de los esfuerzos anticorrupción y de la promoción del imperio de la ley, del debido proceso y de los derechos humanos, han conllevado, en la mayoría de gobiernos democráticos de América del Sur, a una desconfianza amplia con respecto a las políticas neoliberales. Se han alcanzado los niveles más bajos de confianza durante las crisis financieras de México en 1994, Brasil en 1998, Ecuador en 1999 y Argentina en la actualidad. De hecho, las dudas sobre la factibilidad de un área de libre comercio antes del 2005, o en algún otro momento, son ahora más pronunciadas.

El pesimismo general hoy se refuerza (y puede marcar un hito negativo) con la erupción repentina de las crisis políticas y los conflictos cada vez más violentos que caracterizan a las repúblicas andinas, particularmente a Colombia. Esto ha dejado a las poblaciones y gobiernos de esa subregión con una sensación de pesimismo muy amplio, pero que extrañamente parece imperceptible para las figuras claves encargadas de la formulación de políticas en Washington. Los aspectos relevantes de esta crisis andina como la seguridad, democracia y drogas *vis a vis* los países afectados (Colombia, Perú, Venezuela, Ecuador y Bolivia) deben evaluarse no sólo con urgencia, sino tomando en cuenta los hechos históricos sin precedentes, la magnitud y las variedades de violencia desatadas⁹.

UN FUTURO INCIERTO

Como consecuencia de los esfuerzos internos, interamericanos y estadounidenses para promover y consolidar la democracia -sin duda el desafío interamericano más delicado-, ésta ha evolucionado y en algunos casos se ha profundizado. Sin embargo, no han provocado una disminución automática de la función política de las Fuerzas Armadas. Junto con el debilitamiento de las instituciones civiles (como resultado de las frustradas reformas prescritas en el modelo de 1990), el carácter generalmente hermético de los vínculos cívico-militares en toda la región es un elemento que contribuye a la fragilidad del sistema democrático. Dentro del contexto de las nuevas nociones emergentes (todavía bastante teóricas) sobre seguridad, las nuevas funciones de las Fuerzas Armadas, como institución legítima, resultan inciertas. Las alianzas tentativas de las Fuerzas Armadas con las administraciones civiles en América Latina reflejan una fuente de tensión y un riesgo constante, tanto en lo que se refiere a la autoridad cuanto a la eficiencia de los gobiernos electos. La naturaleza sutil de estos vínculos constituye un serio problema para la consolidación de los objetivos comunes democráticos y comerciales, y para hacer más compatibles las prioridades de Estados Unidos y las de sus vecinos de América Latina en un futuro inmediato. Ejemplos recientes han revelado la susceptibilidad peligrosa a la corrupción corrosiva de algunos estratos superiores de las Fuerzas Armadas, un factor que puede acabar en un abrir y cerrar de ojos con años de construcción nacional. Donde se han producido reformas éstas han sido en realidad purgas. Donde no se han dado reformas, la subordinación de las fuerzas armadas a la

⁹ Cfr: SMITH, Peter H. "Talons of the Eagle: Dynamics of US- Latin American Relations". New York, Oxford University Press, 2000. BERGQUIST, Charles. "Violence in Colombia. 1990-2000; Waging War and Negotiating Peace". Washington, Scholarly Resources, 2001.

sociedad civil es incompleta. En ambos casos, la tensión persiste en detrimento de los regímenes civiles.

Sin embargo, hay motivos para un cauto optimismo y también existen síntomas positivos relevantes. Brasil se ha vuelto una potencia económica mundialmente importante y es uno de los mercados emergentes más atractivos. En consecuencia, su surgimiento como líder político, económico y diplomático de América del Sur también es un nuevo fenómeno que debe tomarse en consideración en este contexto que cambia a un ritmo acelerado. Brasil puede convertirse en el origen de prioridades políticas y económicas alternativas para el subcontinente, o actuar como un participante importante y discreto en relación con la crisis andina. Asimismo, su nuevo liderazgo también le permite ser un contrapeso más sutil para los tradicionales esfuerzos diplomáticos mexicanos en el hemisferio. Adicionalmente, a partir de su integración a la OEA en 1989, Canadá está tratando de sustituir (pero no desplazar) la supremacía formal de Estados Unidos, sin afectar su importancia natural, pero libre de algunos mecanismos de "corrección política," generalmente impopulares, que frecuentemente se promovieron con entusiasmo (pero de manera dispareja) durante el gobierno de Clinton.

A pesar de todo lo que se ha dicho, es posible que el objetivo general -tal como se sugirió repetidas veces durante el gobierno de Clinton y se reiteró durante la campaña presidencial de George W. Bush -sea que América Latina pueda, y deba, convertirse en una prioridad significativa de política exterior. Desde esta perspectiva, mayor eficacia de los gobiernos de la región parece ser un paso previo e inevitable tanto para la consolidación de la democracia cuanto para el desarrollo en la región. A la luz de estos supuestos, nuevos enfoques deben aplicarse para países individuales o para subregiones específicas. Desafortunadamente, las políticas actuales todavía no toman en consideración que existen tantas diferencias a nivel geográfico, cultural y político entre los países de la región como entre los países de Europa, y que ellas no se limitan simplemente a las etapas de modernización política y ajuste económico-social. En la mayoría de los casos, estas políticas todavía vienen construyendo o reconstruyendo los componentes esenciales de un estado funcional que es una precondición para la consolidación democrática. Al mismo tiempo, se debe tener en cuenta que, además de estos esfuerzos tentativos, se están esbozando medidas incipientes para que MERCOSUR y los países andinos definan una política exterior común; y que bajo el liderazgo brasileño y/o mexicano es

posible que se renueve alguna modalidad de concertación política-diplomática exclusivamente latinoamericana, similar a aquella del esfuerzo del Grupo de Río en los 80, modalidad eventual que EE.UU. debería acoger con beneplácito.

Por lo tanto, parece ser especialmente importante que los líderes del continente se concentren en aquellos temas centrales que reflejen algunos de los problemas políticos y económicos críticos que impiden o retrasan el consenso entre EE.UU. y América Latina. Las controversias centrales ya analizadas, tales como los medios para la cristalización de reformas económicas de "primera" y "segunda" generación, la resolución de controversias comerciales y del narcotráfico, o la aparente contradicción entre las normas interamericanas tradicionales y las nuevas (como la no-intervención frente a la legitimidad democrática y su consolidación) deben abordarse conjuntamente.

En realidad, las Américas ya se han librado de la aplastante resaca ideológica de la Guerra Fría, han universalizado su membresía, se han institucionalizado y básicamente han dejado atrás sus obsesiones europeas. No se puede afirmar con certeza si el liderazgo de Cardoso en Brasil, Fox en México, Lagos en Chile y otros políticos pragmáticos de América del Sur puede complementarse con el nivel de estadistas, entusiasmo y disposición política en Estados Unidos. Si en Estados Unidos se presenta sólo de manera retórica, la idea del Hemisferio Occidental será discutida hasta el cansancio por expertos, quienes la transformarán en un cúmulo de neologismos inaccesibles. Si, por el contrario, sus temas centrales son analizados sobre la base de una visión preceptiva de trabajo en curso, o básicamente, sobre la base de una red de apoyo paciente y de largo plazo para la reconstrucción nacional en América Latina, entonces la estabilidad democrática, el comercio dinámico y el crecimiento económico (con progreso social) pueden integrarse en una red de relaciones que permitiría a Estados Unidos navegar, exitosamente, estrechos parlamentarios y vencer obstáculos nacionales inevitables.

DIPLOMACIA VIRTUAL

Con la culminación exitosa del esfuerzo multilateral descrito, el mayor impedimento para la concreción de la idea del Hemisferio Occidental (la asimetría de poder norte-sur), podría eventualmente neutralizarse mediante el empeño de todos los miembros de este reciente nuevo mundo, si se integra en una estrategia substancial común que trascendería sus expectativas primigenias.

En este contexto, permítanme una digresión aparente sobre la práctica de la diplomacia, parafraseando un comentario crítico de Louis Halle a un viejo libro. Me refiero a los esfuerzos de embajadores, ministros de estado, y otros representantes. Este comentario no se refiere al concepto de liderazgo. Se trata, más bien, de una observación sobre el poder limitado y las debilidades de las personas responsables de concretar las políticas.

El enviado profesional cumple una función inevitablemente ambigua. Sus conocimientos provienen de una experiencia directa con el mundo y sus interlocutores, esencialmente desconocidos para las personas y para el gobierno que él oficialmente representa. Mientras el público tiene una idea imaginaria del ambiente externo en el que el agente diplomático se desenvuelve, éste funciona en él y observa la realidad. En consecuencia, como representante oficial, él está en la delicada posición de efectuar un trabajo que es diferente a lo que su público y gobierno piensan. Para él, resulta simplemente natural evaluar cada situación meticulosamente y hacer lo necesario para obtener el respaldo de aquéllos para quienes trabaja. Rara vez recibirá efectivamente un aporte evidente o un respaldo específico por parte de ellos. Lo que normalmente sucede es que el diplomático no adquiere una visión de la realidad esencialmente diferente de la visión común en que se basan sus instrucciones. En la mayoría de casos, procura no interpretar sus instrucciones de una manera tan detallada que pueda alienar a sus interlocutores para así lograr la máxima ventaja posible. Por tanto, la dificultad intrínseca de la labor del diplomático se da sólo en la medida en que ésta genere conflictos internos o contradictorios con la sociedad y/o régimen que tiene que representar. En todo caso, dicho conflicto surge sólo en proporción a su integridad profesional, esto es, su credibilidad que es finalmente su único patrimonio permanente.

Si los conocimientos de los agentes diplomáticos provienen de las vivencias directas de un mundo que es esencialmente desconocido para las personas que representan oficialmente, y además actúan bajo un sistema que no les permite participar libremente en un debate público, su abnegación generalmente conti-

núa aún después de jubilarse. De tal manera que son pocos los que tienen algo que decir, incluso cuando ya adquieren la libertad para hablar. En cualquier caso, aquéllos que poseen alguna agudeza intelectual se inhiben de contrastar los conocimientos adquiridos en sus gestiones en el exterior con personas que no tienen experiencia paralela propia. En este contexto, mi opinión es que la distancia entre el propósito y el proceso en la gestión diplomática suele ensancharse por características inasibles del elemento humano. Sólo si se dan eventuales circunstancias de la oportunidad y el azar es que excepcionalmente los propósitos y la práctica convergen.

Esto aparentemente tiene el carácter de un epílogo tangencial. Pero en efecto el dilema que se acaba de describir llevará al éxito o al fracaso de cualquier ambicioso plan. En este sentido, la combinación de tendencias convergentes y de esquemas creativos para el renacimiento, en la actual generación, de la idea del Hemisferio Occidental puede concretarse sólo si se cuenta con la persistencia y constancia personales sobre puntos comunes y si se concentran en resolver de manera consciente los residuales prejuicios culturales y así diluir las discrepancias. El desenlace final de este antiguo ideal americano puede cristalizar, por lo tanto, en el momento oportuno o, lamentablemente, quedar rondando nuestro continente como la nube que nos ha separado durante dos siglos de incompetencia.

La situación posterior a los trágicos acontecimientos del 11 de setiembre de 2001 sólo ha agudizado el dilema debido a la militarización global inevitable de la política exterior de EEUU. El problema no consiste en la globalización de la seguridad como el sesgo predominante de su política exterior, ni en su intensificación, sino en su probable transformación en un nuevo paradigma ideológico anti-terrorista de la diplomacia norteamericana que tiende a erosionar cualquier aproximación constructiva regional. Con la excepción del genocidio terrorista en Colombia, América Latina sólo parece tener lazos tenues con la visión que emerge desde Washington (que en sí es sólo un preanuncio de la estrategia imperial a escala global en proceso de gestación). En consecuencia la antigua idea hemisférica parece destinada a sucumbir en una suerte de somnolencia terminal.