

HUGO PALMA PERSPECTIVAS DE LAS RELACIONES HEMISFERICAS

21oct12 21m

- Todos somos mejores historiadores que profetas, lo que exige prudencia especialmente cuando es un hecho que el futuro no es lo que solía ser.
- Vivimos, posiblemente, más que una época de cambios, que en realidad nunca dejaron de producirse, un cambio de época.
- Las relaciones hemisféricas no pueden ser ajenas a este dato de la realidad y, como lo que ha de venir no está escrito en piedra, ni nadie puede predecirlo con certeza, convendría quizá intentar algún acuerdo sobre lo que lo que sería deseable que ocurra. Asumimos que el futuro no es la mera repetición del ahora, como el hoy no repite el ayer; y si lo hace, es porque no se está aprovechando el día. La historia de la humanización del hombre demuestra que no es imposible aprender de los errores y es posible construir una morada mejor para todos.
- La nuestra, es un continente singular. Aislado geográficamente de las grandes masas terrestres, alberga a una gran potencia con intereses planetarios, un país desarrollado y buen número de países en distintos niveles de desarrollo, con sociedades, culturas, sistemas políticos, tradiciones y visiones diferentes. La compleja historia de su descubrimiento y conquista por potencias europeas, tiene hasta hoy consecuencias también complejas.
- Igualmente, las diferencias en nuestras formaciones nacionales derivaron en intereses también diferentes que produjeron desencuentros y conflictos. Ello se dio a lo largo del Continente, especialmente en el Siglo XIX y en algunos casos también en el pasado Siglo. Si bien se ha avanzado mucho en la consolidación de la paz y también en el desarrollo económico y social, debemos reconocer que subsisten grandes problemas que exigirán nuevos esfuerzos.
- La vinculación hemisférica fue lentamente creando el perfil territorial, político, económico y social de nuestros Estados y sociedades. Sin desconocer nuestra convivencia planetaria, de la cual el Perú con

sus raíces originales y los aportes europeos, africanos y asiáticos es un claro ejemplo, obviamente lo continental tiene y seguirá teniendo para todos nuestros países una significación decisiva.

- Parte de la historia continental es la de creación de institucionalidad internacional. Bolívar fue pionero convocando tras la Batalla de Ayacucho en 1824 al Congreso Anfictiónico de Panamá en 1826, en el que se suscribió, no lo olvidemos, el “Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua” en que se trataron todos los temas concebibles en la época: el mantenimiento de la paz y la solución pacífica de controversias, la defensa y la constitución de fuerzas terrestres y navales unidas, el comercio y más. Infelizmente, tan noble acuerdo no duró lo que la tinta en secarse y no pocos conflictos afligieron a las nacientes republicas.
- Desde entonces, se realizaron innumerables intentos para establecer en esta parte del mundo la paz y la cooperación. Muchos de ellos fueron promovidos por países latinoamericanos que entendían que su presente y futuro dependía de la concordia y el apoyo reciproco y se tradujeron en tratados.
- Hacia finales del Siglo XIX, por impulso de Estados Unidos se inicio la construcción de institucionalidad hemisférica. Paulatinamente se fueron decantando los principios y propósitos sobre los que debería basarse tal institucionalidad. Estamos ahora, al menos formalmente, de acuerdo en cuestiones básicas: la paz, la libertad, los derechos humanos, la democracia, el desarrollo económico, el progreso social y otras también importantes. Ellas están contenidas no solamente en la Carta de la organización de Estados Americanos sino en otros Tratados que conforman la estructura jurídica interamericana, producto inacabado y perfectible pero también imprescindible de nuestra convivencia continental.
- Las desigualdades políticas, económicas y estratégicas de países tan diferentes nunca fueron, ni lo son ahora, fáciles de manejar. Fue imposible que los Estados Unidos no hicieran sentir su peso frente a vecinos menos poderosos y ello, sumado a las diferencias entre los propios latinoamericanos y caribeños, crearon no pocas animosidades y conflictos.

- En continente tan vasto y diverso, no extraña que se intentaran otras formas de institucionalidad que tuvieran en cuenta peculiaridades subregionales. Lo “latinoamericano” siempre ha sido una motivación pues el acervo compartido de países en materia de historia, lengua, religión, sociedad y visiones es de valor excepcional. Desde mediados del Siglo pasado, se multiplicaron los intentos de concertación latinoamericana, con desigual éxito pero con recurrentes intentos. Agrupaciones económicas y políticas se crearon, reformaron y sucedieron en una búsqueda incesante de potenciar las capacidades latinoamericanas. Los numerosos acuerdos y mecanismos adoptados llegan hasta la reciente creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe.
- La concertación latinoamericana y caribeña es un bien deseable por sí mismo. Lograrla permitiría un dialogo más equilibrado con las potencias de América del Norte, pero también y no menos importante, canalizar los esfuerzos de los países hacia propósitos compartidos. Tras varias décadas y reconociendo que se trata de un proceso de larga duración, no ha conseguido aun el nivel de institucionalización del Sistema Interamericano.
- El abordaje regional es indispensable cuando los temas son esencialmente regionales. Es obvio que hay temas que van más allá de lo regional, como sea que se defina una región. En este caso, un tratamiento regional por sí solo puede no ser suficiente.
- Consecuentemente, a los efectos de identificar perspectivas para las relaciones hemisféricas, conviene examinar algunos aspectos principales y las visiones que de ellos se pueden tener en los ámbitos hemisférico y regional. En principio, para una actuación coherente ellos deberían ser plenamente compartidos pero me temo que eso no es necesariamente así. Abordaremos algunos temas.

DERECHOS HUMANOS Y LIBERTADES FUNDAMENTALES

Se están planteando críticas al Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Un país ha anunciado su retiro de los acuerdos hemisféricos, indicando que los latinoamericanos debemos [crear nuestra propia institucionalidad. Esta es una cuestión clave. No hay razón para oponerse

a la creación de institucionalidades regionales, en el entendido que sus fundamentos y exigencias sean más rigurosos y exigentes que otros más amplios. Sin embargo, en estas cuestiones ya no hay asuntos internos y, consecuentemente, no cabe alegar soberanía e independencia para excluirse de obligaciones que ahora son universales.

En materia de libertades fundamentales, se escuchan no pocas acusaciones a los medios de comunicación e, inclusive, ya se toman acciones contra algunos. Se ha criticado recientemente el funcionamiento de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, relatoría creada por acuerdo de todos los países miembros.

DEMOCRACIA

En el ámbito hemisférico, la carta de la OEA y la carta democrática interamericana consagran el principio de la democracia representativa y la última la considera un derecho de los pueblos de América que los gobiernos tienen la obligación de promover y defender; y, para que no haya duda de lo que se está hablando, describe sus elementos fundamentales. El protocolo modificadorio sobre democracia al tratado constitutivo de UNASUR, no hace referencia a la democracia representativa, la carta interamericana ni sus elementos centrales. Se refiere si la ruptura o amenaza de ruptura del orden democrático, la violación del orden constitucional o situación que ponga en riesgo legítimo ejercicio del poder y la vigencia de los valores y principios democráticos. La ocurrencia de tales situaciones puede ser determinada a pedido del gobierno afectado, otro miembro y hasta la presidencia pro tempore. A partir de ahí establece un procedimiento para la aplicación de medidas que reviertan la situación.

Lo anterior muestra una diferencia con los compromisos interamericanos, pues más allá de las generalidades, concierne esencialmente el mantenimiento del poder de los gobernantes elegidos. Todas las demás cuestiones centrales relativas a la democracia quedan relegadas frente a

lo que alguien denominó la estabilidad del empleo de los gobernantes sin admitir crítica alguna a la manera como gobiernen.

SEGURIDAD

La seguridad es un tema central para todos los estados. Desde la Segunda Guerra Mundial la mayoría de los países del hemisferio se alinearon con los Estados Unidos no solamente por el poder de este país sino por la defensa de valores compartidos. Acabada esta, el inicio de la guerra fría mantuvo el alineamiento por muchos años y varios países se incorporaron al movimiento de los no alineados.

En la actualidad, otros temas de seguridad han cobrado importancia inédita. Para tratar de enfrentarlos, la OEA adoptó decisiones como la creación de la Comisión Hemisférica de Seguridad y el 2003 adoptó la declaración sobre la seguridad en las Américas, documento que recoge las amenazas, desafíos y otras agrupaciones de seguridad de los estados miembros.

En lo relativo a la seguridad clásica, la Declaración establece que el cumplimiento del derecho internacional como la condición imprescindible del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Para todo lo demás, que es lo que esencialmente está agobiando ahora al Hemisferio, señala que se requieren inéditas formas de cooperación pues ningún país, por poderoso que sea, tiene condiciones de resolverlas por sí solos.

En la cuestión de defensa, hay comprensibles divergencias que se expresan en temas como el tratado interamericano de asistencia recíproca TIAR y, en general, en las percepciones de las necesidades de defensa de unos y otros. Como estas divergencias no son nuevas, cabe recordar que los años 70 se hicieron considerables esfuerzos para reformar el sistema interamericano incluyendo el TIAR. No obstante, el protocolo de reformas al TIAR no consiguió ratificaciones suficientes. La última vez fue invocado fue en Lima el 2001, cuando coincidentemente con la aprobación de la

carta democrática interamericana se produjeron los ataques terroristas en Estados Unidos. Desde entonces varios países lo han denunciado.

UNASUR, por su parte ha creado un Consejo sudamericano de defensa como órgano de consulta y concertación, que apunta a una identidad sudamericana en materia de defensa. También está examinando un protocolo de paz, seguridad y cooperación que, obviamente, será útil en cuanto contenga mayores precisiones y obligaciones exigibles que los acuerdos existentes en los ámbitos hemisférico y mundial.

La UNASUR ha intervenido satisfactoriamente en la resolución del ataque armado de Colombia a campamentos terroristas en Ecuador y también una situación de tensión interna boliviana. Estos buenos oficios son jurídicamente utilizables y políticamente encomiables. Sin embargo, no pueden reemplazar los mecanismos establecidos en tratados internacionales como los del sistema interamericano o el de Naciones Unidas. UNASUR no es un sistema regional como lo es la OEA en relación con el capítulo octavo de la Carta de Naciones Unidas. Mientras no lo sea, cualquier país de la región podrá recurrir a los sistemas de seguridad establecido por tratados y probados por décadas de experiencia.

En los demás aspectos de seguridad, la aproximación regional se hace más compleja pues no son temas que conciernen exclusivamente a la región.

Por ejemplo, cabe mencionar los temas de la producción, tráfico y consumo de drogas ilícitas, el lavado de activos, el tráfico y la trata de personas, el contrabando de armas pequeñas y otros asociados a la delincuencia transnacional organizada. Es cierto que hay no pocas divergencias respecto a la naturaleza, responsabilidad y tratamiento de estos problemas de seguridad que son los que actualmente agobian al hemisferio. Aun así, sería necesaria una más estrecha cooperación subregional o regional siempre que pueda integrarse dentro de estrategias y visiones mayores que comprendan el hemisferio y el tratamiento mundial. Sin ello, podrán ser esfuerzos valiosos pero limitados e insuficientes.

DESARROLLO ECONOMICO Y PROGRESO SOCIAL

La integración latinoamericana, incluyendo aspectos económicos, ha sido un propósito perseguido por décadas. Todos los países la consideran deseable y para ello han establecido, modificado y reformado no pocos esquemas. ALALC, ALADI, SELA, CAN, MERCOSUR, integración centroamericana y ALBA Y comercio de los pueblos son algunos de los esquemas planteados.

En el ámbito hemisférico, se planteó hace dos décadas el ALCA o Área de Libre Comercio de las Américas que no pudiendo realizarse, evoluciono hacia acuerdos bilaterales entre Estados Unidos y países de la región.

No todos los países del hemisferio comparten visiones sobre la manera de alcanzar esos bienes para todos sus pueblos. Todos los gobiernos los asumen como objetivos principales de sus políticas, pero es evidente que los resultados son muy dispares.

Tras variadas opciones económicas, algunos países optaron por la apertura de sus economías a la inversión extranjera y al comercio, equilibraron los presupuestos públicos, garantizaron la independencia de sus bancos centrales y adoptaron otras medidas de liberalización económica.

En la actualidad, UNASUR excluyó las cuestiones económicas, precisamente por la diversidad de visiones que haría inmanejable una pretensión de esa naturaleza. Dentro de los propios esquemas de integración, las dificultades son inocultables.

En resumen, por elevados que sean los propósitos latinoamericanos de integrar sus economías, no hay posibilidades reales de hacerlo mientras subsistan visiones y sistemas tan dispares. Intentarlo será otro ejercicio de voluntarismo que no alcanzara resultados.

Por otra parte, los países que optaron por la apertura comercial y financiera, han establecido acuerdo en el hemisferio y fuera de el a los cuales no renunciaran por los considerables beneficios que vienen obteniendo.

Lo mismo puede decirse del abordaje del desarrollo social. En todos los países se desea la reducción de la pobreza y pobreza extrema, pero en algunos se adoptaron esquemas distribucionistas y hasta populistas y en otros se priorizó el crecimiento económico, la creación de empleo y el apoyo social puntual.

CONSIDERACIONES FINALES

La integración e institucionalización sub regional o regional son valiosas y necesarias. Sus posibilidades para potenciar los esfuerzos de los países son enormes y deben ser promovidas.

Sin embargo, debe cuidarse que

A Se asienten sobre bases sólidas. A veces el entusiasmo y el voluntarismo llevan a pronunciamientos y decisiones seguramente bien intencionadas pero no necesariamente bien estudiadas ni planteadas.

B Que se organicen para fines propositivos y no confrontacionales. En el caso del Hemisferio, entidades anti, por ejemplo, los Estados Unidos no tienen razón de ser por varias razones.

C Que tengan muy presente su indispensable convergencia con otros esquemas más amplios referidos a similares temáticas, particularmente cuando superen lo meramente regional

D Que tengan mínimos de formalidad e institucionalidad. En América Latina muchos esquemas se lanzan con mecanismos pro tempore, carentes de presupuestos y personal que permitan formar memorias institucionales y aprovechar experiencias.