

# ***La OEA: Repensando su crisis***

**Juan Gabriel Tokatlian**

---

**Juan Gabriel Tokatlian:** Sociólogo y politólogo argentino. Actualmente reside en Colombia. Miembro del Centro de Estudios de la Realidad Colombiana (CEREC).

---

La actual crisis de la Organización de Estados Americanos es la manifestación concreta de las contradicciones y el deterioro creciente de las relaciones entre América Latina y el Caribe y los Estados Unidos. No asistimos a la mera inoperancia administrativa de la OEA, sino que aquella es el producto de divergencias económicas, políticas y estratégico-militares profundas en el seno del sistema interamericano. En términos muy sintéticos, y luego de más de un siglo de historia, se corrobora la incompatibilidad entre el monroísmo norteamericano y el bolivarismo latinoamericano; dos proyectos alternativos que significan la antítesis entre un modelo hegemónico-imperial y una propuesta unitaria de federalismo anfictionico entre pares latinoamericanos y del Caribe insular.

Ahora bien, sería muy maniqueo sostener que el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, TIAR (Río de Janeiro, 1947) y la Carta de la Organización de Estados Americanos (Bogotá, 1948) fueron unilateralmente "forzados" sobre los países continentales. Los diversos gobiernos latinoamericanos y caribeños surgidos de la segunda posguerra y durante los inicios de la así denominada Guerra Fría, casi aceptaron con beneplácito cobijarse bajo la tutela directriz de los Estados Unidos. Este hecho determinó, paradójicamente, que EE.UU., diera por asegurada su zona de influencia y, por lo tanto, ubicara a América Latina y el Caribe en un orden de prioridades inferior frente a otras tareas y áreas. El globalismo y el noratlantismo de la política exterior norteamericana en poco respondían a las necesidades y demandas de bienestar y desarrollo de América Latina y el Caribe. Asimismo, el supuesto reaseguro estratégico-militar del hemisferio, en realidad implicó un recorte substancial al margen de la autonomía regional y a las posibilidades de inserción diferencial de los países continentales en el sistema internacional. En breve, organismos como la OEA y el TIAR eran utilizados como mecanismos que garantizaban "contra cualquier intento de salirse del bloque capitalista". Sin embargo, esta realidad se quiebra con la revolución cubana<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup>José A. Silva Michelena: Política y Bloques de Poder. Siglo XXI Editores, México D.F., 1981 (3ra. edición), p. 177.

A partir de esta experiencia, Estados Unidos intenta reforzar su control hemisférico a través de conductos estratégico-militares (creación del Colegio Interamericano de Defensa, el Consejo Centroamericano de Defensa, Conferencias Anuales de Comandantes de Fuerza, mayor asistencia militar regional, más escuelas de entrenamiento contrainsurgente, etc.), económico-sociales (Alianza para el Progreso) y político-diplomáticos (mayor participación de la OEA en las "decisiones" multilaterales).

En relación a la Organización de Estados Americanos, su función varió en la medida que, a través de la misma o por su intermedio, se materializaba, tanto la hegemonía preponderante de los Estados Unidos como la pérdida gradual de la misma. Esto apunta a señalar lo siguiente:

#### ***PERÍODO 1948-1965: ILIMITADO LIDERAZGO DE EE.UU.***

En esta etapa, los EE.UU. ejercitan un liderazgo regional y global - a nivel del bloque occidental - prácticamente sin limitaciones. La OEA se "utiliza" de acuerdo a las necesidades de Estados Unidos. De allí que hace oídos sordos a la intervención norteamericana en Guatemala en 1954, no reprocha la invasión de Playa Girón en 1961, respalda (usando el artículo sexto del TIAR) el bloqueo económico y las sanciones diplomáticas a Cuba en 1962 y consagra la intervención directa (a través de las "Fuerzas Interamericanas de Paz") en República Dominicana durante 1965. Es decir: en este período, así como "crece" el papel activo de la OEA en las relaciones interamericanas, también aumenta la capacidad de manipulación y presión de Estados Unidos sobre dicho organismo. Cabe acotar, a su vez, que durante este tiempo la cuota norteamericana constituía el 66 por ciento del presupuesto de la Organización de Estados Americanos.

#### ***PERÍODO 1966-1979: INTENTOS DE REESTRUCTURACIÓN***

Asistimos a nuevas configuraciones internacionales, regionales y nacionales que, definitivamente, influyen en las relaciones América Latina/Caribe-Estados Unidos: evoluciona favorablemente el proceso de detente o coexistencia pacífica entre Estados Unidos y la Unión Soviética; aumenta la competitividad (económica-política) entre las grandes potencias industrializadas (Estados Unidos, Europa Occidental, Japón); se consolida la paridad militar EE.UU.-URSS; China emerge más decididamente en el escenario internacional; se aglutina poderosamente el Tercer Mundo a través del Movimiento No Alineado y buscando un Nuevo Orden Económico Internacional; en América Latina crecen y se diversifican las diferentes economías na-

cionales; surgen procesos políticos internos nacional-reformistas, populares y hasta socialistas, etc. En este contexto, países como Argentina, Chile, Perú, Ecuador, Panamá, Venezuela, Colombia, Costa Rica, México - entre otros - intentan reestructurar la carta de la OEA, revisando y reconsiderando las relaciones interamericanas. En especial, a partir de 1973, y bajo propuesta de Perú, se promueve la inclusión de la temática sobre "seguridad económica colectiva" (y no militar) en vista de los requerimientos regionales y en virtud de la necesidad de cambios a nivel del TIAR.

En la XV Reunión de Consulta de la OEA de noviembre de 1974 en Quito, se busca finalizar con el bloqueo a Cuba y la votación de 12 a favor, 6 abstenciones y 3 en contra, determina un pronunciamiento en pro de la suspensión de las sanciones anticubanas.

Pero, al no lograr los 2/3 necesarios, la cuestión cubana no tuvo resolución. Sin embargo, para julio de 1975 y en la XVI Reunión de Consulta, se obtienen 16 votos sobre 21 y se establece que cada país resuelve de manera independiente sus relaciones con Cuba. Esto significó un gran triunfo latinoamericano que, en razón de los cambios hemisféricos que se iban produciendo, busca fomentar un "nuevo diálogo" conjunto de América Latina y el Caribe vis-a-vis Estados Unidos y una serie de redefiniciones a la Carta Orgánica de la OEA. Obviamente, como señalan dos reconocidos autores conservadores norteamericanos: "El principal papel de EE.UU. fue el de oponerse a los cambios que menoscabarían sus intereses en la OEA"<sup>2</sup>.

### **EE.UU. MODIFICA SU ESTRATEGIA**

No al azar, entonces, Estados Unidos comienza a modificar su estrategia a nivel de la Organización de Estados Americanos. En primer lugar, dificulta constantemente las posibles transformaciones, tanto de su Carta como las consideraciones que hacen al TIAR. Segundo, ya no puede "manejar" tan fácilmente las votaciones de este organismo. Es así como la idea que Henry Kissinger acuñó para las Naciones Unidas, por cuanto allí existía "una dictadura de las mayorías" (eufemismo para significar la falta de control norteamericano de los votos de la Asamblea General), se trasladó a la OEA manifestando de esa manera la dificultad de Estados Unidos de obtener aquellas "mayorías" que caracterizaban el período de Guerra Fría. En tercer término, y en franca lógica con los puntos anteriores, EE.UU. disminuye a 49 por ciento su cuota para el presupuesto de la OEA desde 1978.

---

<sup>2</sup>James Theberge y Roger Fontaine: Latin America Struggle for Progress, Lexington Books, Mass., 1977, p. 58.

Como ejemplo de lo mencionado, baste señalar el fracaso norteamericano en 1979 durante las sesiones de la OEA, para lograr crear una "Fuerza de Paz" para Nicaragua y la actitud del Grupo Andino, quien lideró una moción que captaba al Frente Sandinista de Liberación como legítimo partido beligerante y auténtico representante del pueblo nicaragüense.

Por lo tanto, en esta etapa recogemos la conclusión de que en la medida que latinoamericanos y caribeños desearon replantear sus relaciones con la potencia del Norte, producir cambios cualitativos en el marco interamericano, los Estados Unidos intentaron entorpecer dicho proceso y alejarse gradualmente de este organismo, intensificando los procedimientos bilaterales y recortando la capacidad de decisión de la OEA. De allí que no fueran las naciones continentales las primeras interesadas en mostrarse desafectas con la Organización de Estados Americanos, sino los propios Estados Unidos. Cuando esta institución dejó de cumplir con sus intereses particulares, poco a poco, la superpotencia occidental se fue alejando de la misma, hasta esterilizar sus funciones.

### **PERÍODO 1980-?: CAMBIOS EN LAS RELACIONES INTERAMERICANAS**

En sus primeros meses de gobierno (1981), la administración Reagan parece intentar un "revival" del panamericanismo, apoyándose en criterios estratégico-militares (no es casual que se nombre a J. Middendorf, ex-secretario de las Fuerzas Navales durante el mandato de Ford, como representante ante la OEA), siguiendo las consideraciones emanadas del ya famoso Comité de Santa Fe. (De dicho Comité surgió el documento-guía de la posición republicana hacia América Latina y El Caribe denominado "Las Relaciones Interamericanas: Escudo de Seguridad del Nuevo Mundo y Espada de Proyección del Poder Global de Estados Unidos", título por demás sugestivo). Este interés renovado se evidencia cuando el 24 de febrero de 1981, el presidente Ronald Reagan anuncia ante la OEA su iniciativa para la Cuenca del Caribe. También el gobierno norteamericano pasa a alentar la idea de ampliar la OEA a través de la incorporación - con pleno derecho - de países observadores, como Canadá.

Sin embargo, la Guerra de las Malvinas de abril-junio de 1982 cambió el panorama de las relaciones interamericanas. La actitud asumida por Estados Unidos frente a la OEA y al TIAR se traduce en un descrédito de ambas instituciones y un deterioro evidente en las relaciones América Latina/Caribe-Estados Unidos<sup>3</sup>. A partir de

<sup>3</sup>Ver al respecto, Carlos Moneta: "El Conflicto de las Malvinas: Algunas Consideraciones sobre sus Efectos en el Marco Regional e Internacional", y Walter Guevara A.: "El TIAR a la Luz del Conflicto de las Malvinas", en Revista Nueva Sociedad N° 62, septiembre-octubre 1982, Caracas.

este evento, se produce una actitud crítica de las naciones continentales ante aquel foro - la OEA - que supuestamente condensa y mediatiza los "intereses compartidos" (según EE.UU.) de la región.

Ahora bien, si después del conflicto Malvinas los latinoamericanos y caribeños refuerzan sus dudas respecto a los mecanismos de relación interamericana, Estados Unidos - definitivamente - deja de lado y aliena la participación de la OEA en cuanto conducto multilateral tradicional de dicha relación. Una prueba clara de ello fue la invasión norteamericana de Granada el 25 de octubre de 1983. Con 2.000 marines y 300 soldados pertenecientes a la Comunidad de Estados del Caribe Oriental (Antigua, Dominica, Santa Lucía y San Vicente), Barbados y Jamaica, se ocupa la isla caribeña, violando los artículos 14, 15, 16, 17, 18, 19 y 20 del Capítulo IV (Derechos y Deberes Fundamentales de los Estados) de la Carta de la OEA y olvidando que tanto Estados Unidos como Granada y algunos de los países que participaron en la invasión son miembros de la OEA y que EE.UU. es a su vez miembro del TIAR. De nada sirve la convocatoria apresurada de la Organización de Estados Americanos, pues la primer ministro de Dominica, Eugenia Charles, y el secretario de Estado de los Estados Unidos, George Shultz, presentan la invasión como un *fait accompli* que ya no puede recibir sanciones de parte del organismo interamericano. Pero las "lecciones" se aprenden. Latinoamericanos y caribeños van comprendiendo que la OEA ya no es el "foro natural" que aglutina y permite la discusión franca y abierta de las problemáticas regionales. En esta realidad "aprendida" debe ubicarse - entre otras motivaciones y razones - el surgimiento de instancias diplomático-políticas nuevas como el Grupo de Contadora.

### **¿REPLANTEAMIENTO O SUSTITUCION DE LA OEA?**

Es que la ineficiencia de la OEA<sup>4</sup>, su manipulación unilateral por parte de Estados Unidos, su incapacidad para resolver satisfactoriamente los diversos problema y necesidades latinoamericanas y caribeñas, la poca efectividad de sus resoluciones, sus limitaciones en cuanto a posibilidades de transformaciones profundas y una actualización acorde con las demandas continentales, su inoperancia y parálisis para el tratamiento de cuestiones claves en el ámbito interamericano, etc., llevan a pensar seriamente acerca de su sentido, función y relevancia.

---

<sup>4</sup>Como ejemplo reciente de esta "ineficiencia", debemos mencionar el fracaso de este organismo en cuanto al intento de participar y liderar el tema de la deuda externa de América Latina y el Caribe, evidenciado en lo poco significativo e influyente de la Reunión del 5-9 de septiembre de 1983, realizada en la ciudad de Caracas para tal fin.

El punto de debate inicial para un replanteamiento de este organismo (o su sustitución si así se decide) es establecer el hecho de que cualquier alternativa de modificación no debe ser producto de un "deseo" circunstancial, ni basarse en un "temor al castigo" norteamericano que inhiba las probabilidades de reforma. No hay que dejarse confundir por aquel tipo de propaganda que coloca a todas las iniciativas de cambio pro -latinoamericanas y caribeñas como anti -norteamericanas. Es un juego sutil de frases que busca generar dudas y justificar el statu-quo actual, dividiendo a los países continentales y reforzando las presiones que dificulten propuestas novedosas o no afines a los intereses estadounidenses.

Bajo este marco de referencia cabría, entonces, comenzar un replanteo realista respecto a la OEA. Puede optarse, inicialmente, por cuatro caminos:

a) Dejar desfallecer la Organización hasta ir esterilizando sus funciones y sin comprometer ningún tema importante de la agenda norteamericana a través de la misma.

b) Diseñar reformas estructurales (y no meramente administrativas) de la Carta Orgánica de la OEA y del TIAR buscando reformular las relaciones interamericanas y creando un verdadero foro de discusión América Latina/Caribe-Estados Unidos.

c) "Desmantelar" la Organización de Estados Americanos para fundar una especie de Organización de Estados Latinoamericanos y del Caribe sin la presencia de Estados Unidos.

d) En línea con la alternativa anterior, disolver la OEA y ampliar las funciones y atribuciones del SELA (Sistema Económico Latinoamericano) donde, de por sí, ya los EE.UU. no participan.

#### **COMO DEFINIR LAS RELACIONES CON EE.UU.**

Es preciso, entonces, comenzar una clarificación y un análisis profundo de cada una de ellas. Y aquí cabe otra consideración central: No estamos ante la discusión "académica" de "qué hacer" con la OEA sino - y prioritariamente - ante la cuestión clave de "cómo definir" las relaciones con Estados Unidos<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup>Cuando hacemos referencia a este "definir", estamos teniendo presente que ello implica enfatizar las dimensiones internas y externas que condicionan las relaciones - por países y por región con los Estados Unidos, así como las modificaciones necesarias en ambas dimensiones para un replanteamiento original y creativo de tales relaciones.

A partir del entendimiento de la situación de dependencia que ha caracterizado la vinculación América Latina/Caribe-Estados Unidos y de una búsqueda de nuevos modos de interrelación, se podrá identificar qué tipo de organización se ajusta más a las necesidades de simetría y reciprocidad no hegemónica en las relaciones interamericanas.

Y en este orden de ideas, debe ser imperioso no ubicar la organización que se desea en un marco de referencia ajeno a la realidad y a las demandas hemisféricas. Esto significa, no repensar una institución que sea "utilizada" o "justificada" en función de la confrontación bipolar entre el Oeste y el Este, alimentando una nueva Guerra Fría a nivel continental. El ordenamiento de las prioridades latinoamericanas y caribeñas respecto a sus relaciones con EE.UU. no puede organizarse en función de las relaciones entre Estados Unidos y la Unión Soviética.

Es por ello fundamental recrear un debate abierto y crítico al interior de las sociedades continentales en lo que hace al futuro de la OEA. Estamos frente a un gran desafío político. La inmovilidad o la inercia respecto a un repensar creativo de los que es y deberá ser dicha Organización, sólo perjudicará a los propios latinoamericanos y caribeños. No se puede (ni se debería) dejar la iniciativa de "posibles cambios" o de toques "cosméticos" de reforma a Estados Unidos. De esta manera, regresaríamos de seguro a 1948 . Y hoy estamos en 1984 ...

### **Referencias**

- \*Silva-Michelena, José A., POLITICA Y BLOQUES DE PODER. p177 - México, Siglo XXI Editores. 1981; El conflicto de las malvinas: Algunas consideraciones sobre sus efectos en el marco regional e internacional.
- \*Theberge, James; Fontaine, Roger, LATIN AMERICA STRUGGLE FOR PROGRESS. p58 - Mass., U.S.A., Lexington Books. 1977; El TIAR a la luz del conflicto de las malvinas.
- \*Moneta, Carlos, NUEVA SOCIEDAD. 62 - Caracas, Venezuela. 1982;
- \*Guevara-A., Walter, NUEVA SOCIEDAD. 62 - Caracas, Venezuela. 1982;