

# José Miguel Insulza en la OEA

*Algunas tareas y unos cuantos desafíos*

**Boris I. Yopo Herrera**

*José Miguel Insulza asumió como secretario general de la OEA luego de un traumático proceso de negociaciones y en un contexto particular, caracterizado por el ascenso de líderes de izquierda en muchos países de la región. Al frente de un organismo con escaso poder propio, que depende en buena medida de la voluntad política de sus integrantes, Insulza deberá articular intereses diversos si quiere tender puentes entre Estados Unidos y América Latina. Tiene por delante el desafío de enfrentar la tendencia de algunos países a «externalizar» conflictos como herramienta de política interna, y la misión de fomentar el diálogo entre vecinos distanciados por motivos territoriales.*

## **Introducción**

La tarea que enfrenta el nuevo secretario general de la Organización de Estados Americanos (OEA), José Miguel Insulza, es tanto o más compleja que la larga y extenuante campaña que lo llevó a asumir ese cargo hace algunos meses. No es un misterio que la OEA ha perdido gravitación en la solución de problemas regionales y que tiene problemas administrativos y financieros que limitan severamente su

accionar. En definitiva, ya no es un foro al que los países más influyentes (Estados Unidos, Brasil, México) presten mucha atención al momento de abordar materias de interés hemisférico.

Sin embargo, precisamente por esto la elección de Insulza resultó ser la más adecuada, si en verdad se pretende dar un nuevo rol al organismo en la resolución de los problemas más apremiantes que afectan a la región. Ex-ministro de Relaciones Exteriores

---

**Boris I. Yopo Herrera:** cientista político chileno, ex-embajador y director de la Escuela de Graduados del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.

**Palabras clave:** relaciones internacionales, democracia, Organización de Estados Americanos (OEA), José Miguel Insulza.

---

chileno, Insulza tiene una amplia experiencia académica y gubernamental en temas hemisféricos, ha demostrado dotes notables como negociador y proviene de un país con una alta credibilidad regional e internacional, tanto por las reformas internas emprendidas como por una política exterior que busca contribuir al reforzamiento de los llamados «bienes públicos internacionales». De hecho, fue Insulza, durante sus años de canciller, quien reforzó la idea de que un país inserto en la globalización, como Chile, debe también asumir «responsabilidades internacionales» y contribuir a la construcción de un mundo en donde imperen las reglas y el estado de derecho.

### ***El rol de Estados Unidos***

Varias son las tareas a las que deberá abocarse el secretario general durante su mandato. En primer lugar, la Secretaría General, y la organización en sí misma, carecen de poder. Dependen del respaldo y la colaboración de los integrantes de la OEA, especialmente de los países que más gravitan en el ámbito regional. Por tratarse de un organismo hemisférico, el papel de EEUU es fundamental: en este sentido, es una señal positiva que, pese a que Insulza no era su primera opción, Washington no se haya opuesto y finalmente haya dado su voto para su elección. El nuevo secretario general deberá seguir trabajando, sin embargo, para convencer a los

países más influyentes sobre la necesidad de fortalecer el rol de la OEA en el manejo de los principales temas regionales.

Si el gobierno de EEUU ha hecho una buena lectura del papel que puede jugar Insulza, entonces entenderá que puede actuar como un «puente» valioso para contribuir a resolver tensiones en la región. Y podrá comprender, también, que esto sintoniza con sus intereses, en la medida en que siempre ha sido una de sus consideraciones estratégicas asegurar un hemisferio, si no amigable, al menos pacífico y estable, de manera de no tener que distraer recursos y capacidades de otras zonas del mundo más peligrosas y vitales para su seguridad y su prosperidad.

Ahora bien, para que Insulza pueda desempeñar exitosamente ese rol, EEUU deberá entender que el secretario general tiene necesariamente que ser percibido como un actor imparcial, capaz de tomar en consideración los intereses de todos los involucrados en temas de incumbencia común. Las críticas del presidente cubano Fidel Castro en su asunción, por ejemplo, deben considerarse como una advertencia típica en un conflicto asimétrico, donde el actor más débil teme ser arrinconado y asume una postura beligerante para evitar que todas las presiones se centren sobre él. En este sentido, es importante la capacidad de EEUU para calibrar

adecuadamente lo que es posible y legítimo en un contexto regional que está girando progresivamente hacia «la izquierda» (aunque se trate de distintas izquierdas), al igual que su voluntad para distinguir entre sus intereses permanentes y ciertas predilecciones ideológicas que no contribuyen a lo anterior.

Como se vio recientemente en la Cumbre de las Américas realizada en Mar del Plata, el sentimiento anties-tadounidense ha crecido significativamente en los últimos años, lo cual ratifica los resultados de un estudio realizado hace poco por la empresa Latinobarómetro. Esto tiene que ver tanto con el rechazo a las políticas globales (especialmente a la guerra en Irak) y regionales de la administración Bush, como con las consecuencias del Consenso de Washington, cuyas prescripciones son vistas por muchos como la causa del deterioro económico y el aumento de las desigualdades en la región. En este sentido, el secretario general de la OEA ha recordado recientemente en una entrevista que, si bien América Latina no es la región más pobre, sí es la más desigual del mundo; como sabemos, la acumulación de expectativas frustradas es una receta clásica para la posterior irrupción de nuevas convulsiones sociales.

En los próximos meses se realizarán elecciones en varios países de América Latina, y no es un misterio que en

el Departamento de Estado norteamericano se observa con inquietud la posibilidad de que se forme un nuevo «eje revolucionario» que, además de Cuba y Venezuela, integraría a Bolivia (con la elección de Evo Morales) y Nicaragua (si triunfa Daniel Ortega). Más allá de cuánto hay de mito o enfoque interesado en esta descripción, lo cierto es que ello incrementaría las tensiones ya existentes en la región. Hoy se presenta en América Latina una verdadera «geometría variable» de conflictos: si en temas comerciales esto se manifestó en el enfrentamiento entre los países del Mercosur y Venezuela, por una parte, y aquéllos partidarios del ALCA, por la otra, en otros temas las divisiones adquieren un carácter más bien político e ideológico, o de liderazgo regional, como algunos interpretan la actual rivalidad entre Brasil y México.

### ***Las tensiones regionales***

Las situaciones de inestabilidad y gobernabilidad precaria que hoy predominan en muchos países alientan la tentación constante de «externalizar» conflictos, para distraer y cohesionar así sociedades con un alto nivel de fragmentación y conflictividad social. La repentina reaparición de problemas vecinales que se creían resueltos o al menos congelados, como se ha visto recientemente en zonas limítrofes de Perú y Chile, o de Colombia y Venezuela, es una de las tantas expresiones de este fenómeno. En el

pasado, esto derivó en guerras abiertas, como la de Ecuador-Perú en 1995, o en situaciones en que se estuvo al borde de un conflicto armado, como el caso de Argentina-Chile en 1978. En todos estos ejemplos, el componente doméstico jugó un papel preponderante en los conflictos desatados. Si bien hoy no se percibe una situación inminente de este tipo, sí hay escalada de tensiones que incentivan nuevas adquisiciones militares, y que además retrasan o dificultan los procesos de complementación e integración económicas que paralelamente tienen lugar en la región. Esto se ha agravado, además, por un tema de fondo que no es nuevo en América Latina: la coexistencia de regímenes con orientaciones ideológicas contrapuestas, cuyas rivalidades generan inestabilidad y dificultan una estrategia concertada de largo plazo para abordar los principales desafíos en la actual agenda internacional (una pugna que se hizo manifiesta en Mar del Plata y en el posterior desencuentro entre los presidentes Hugo Chávez y Vicente Fox).

Así, los procesos electorarios de los últimos años han definido un continente donde impera una coexistencia difícil entre proyectos políticos de corte populista, gobiernos conservadores, regímenes revolucionarios (rupturistas frente al actual orden hemisférico) y países gobernados por una izquierda renovada. Esto no solo

dificulta una mirada compartida de los principales desafíos de la región, sino que además hace que la resolución de diferendos y conflictos se aborde muchas veces como un juego de «suma cero», en el que la ganancia de uno conlleva altos costos políticos o económicos para el otro. Estas tensiones, sumadas al desacuerdo en temas cruciales, amenazan con llevar a la región a nuevas convulsiones y a una creciente irrelevancia mundial, pues tal vez solo naciones con las dimensiones de Brasil pueden pesar algo en las negociaciones que deciden los grandes temas de la agenda internacional, que condicionarán por largo tiempo la viabilidad y el bienestar de nuestros países.

Una de las tareas más importantes para Insulza consiste en promover un diálogo que asuma esta realidad y permita una coexistencia plural, donde el denominador común sea el fortalecimiento de la democracia y la estabilidad regional. En este sentido, el desarrollo económico está sujeto también a la existencia de un entorno regional «amigable» en términos políticos, que es el que permite la llegada de nuevas inversiones y la consolidación de proyectos de largo plazo, cuya materialización depende, entre otras cosas, de un horizonte sin grandes turbulencias.

Los riesgos y los desafíos no son menores. Por una parte, el secretario general debe continuar tendiendo lazos

con países que no votaron por él y que miraron con recelo su nombramiento, en especial si pretende otorgarle importancia prioritaria al rol de la OEA en futuras crisis institucionales, en el fortalecimiento de la democracia, en la reducción de las tensiones fronterizas y en el combate contra la pobreza. Esta capacidad de articulación también es clave para enfrentar de manera coordinada y eficaz las amenazas no convencionales a la seguridad, en un momento en que la creciente porosidad de las fronteras hace que incidentes a menudo menores generen un clima adverso a la cooperación y la integración regionales, lo que fomenta a veces nuevas carreras armamentistas que retroalimentan el ciclo de desconfianza que aún persiste entre algunas elites de la región.

En otras palabras, en un mundo competitivo como el de hoy, las inestabilidades domésticas y regionales juegan en contra cuando se trata de aprovechar los nichos de oportunidad que presenta la economía global. Claramente, las regiones más atrasadas del mundo son también las que sufren los más serios problemas de gobernabilidad e inestabilidad (como lo evidencia el caso de África). Por ello, es necesario preocuparse no solo por las estrategias económicas que posibilitan el desarrollo, sino también por el entorno político-regional que condiciona e interactúa con las dinámicas económicas, y que

hace posible que éstas sean sustentables en el largo plazo.

### ***El futuro de la OEA***

Como se ve, los desafíos para los próximos años no son pocos ni menores en su envergadura. Será labor del secretario general persuadir a los diferentes países de que muchas de estas dificultades no tienen solución sin un compromiso y un manejo concertado que asuman el carácter global e interdependiente de los problemas que afectan la gobernabilidad y el desarrollo. La OEA aún tiene un rol que jugar, pues se trata de un organismo que reúne a las distintas subregiones del continente y es también un espacio de contacto multilateral con EEUU, lo cual no es menor cuando se trata de resolver problemas que afectan a las relaciones hemisféricas.

Esta interlocución dependerá mucho de la capacidad de Insulza y su equipo para conseguir que tanto EEUU como otros países con influencia regional decidan usar este foro para avanzar en la resolución de los problemas americanos. Como buen conocedor de la política doméstica y exterior estadounidense, el secretario general ya ha establecido contactos con autoridades del Congreso de EEUU con el objetivo de interiorizarlos acerca de las nuevas prioridades del organismo: mejorar la gobernabilidad y la calidad de las instituciones

de la región, hacer más eficientes los planes para reducir la pobreza y facilitar el diálogo, cuando ello sea pertinente, en los diversos focos de conflicto domésticos (como se hizo recientemente en Nicaragua) o bilaterales que persisten en la región.

Los contactos con el Poder Legislativo, así como con los medios de prensa más influyentes, pueden ser, como sabemos, una herramienta poderosa para incidir en el debate interno que se desarrolla en EEUU respecto de los principales problemas que afectan las relaciones hemisféricas. En este sentido, no se debe perder de vista que, después de los atentados del 11 de septiembre, se abrió un nuevo capítulo en las relaciones entre EEUU y América Latina, caracterizado por una «no política» o negligencia benigna: un reflejo del desvío de la atención hacia otras regiones que constituyen una prioridad estratégica inmediata para su seguridad y estabilidad económica.

Esto, entre otras cosas, dificulta la posibilidad de consolidar un diálogo permanente sobre los principales problemas que afectan a la región y, consecuentemente, debilita la cooperación estadounidense en el manejo de crisis hemisféricas no consideradas vitales para su interés nacional: un ejemplo claro es la actual situación de Haití, en la que EEUU ha jugado un rol de apoyo secundario y de delegación en momentos en que la

ayuda y la presencia internacionales eran decisivas para evitar el colapso total y una posible guerra civil. Por ello, las nuevas iniciativas de Insulza en Washington son oportunas y necesarias si el objetivo es abordar de manera más cooperativa los desafíos de los próximos años, que incluyen las tensiones que enfrentan hoy a la Casa Blanca con sus rivales, históricos o recientes (Cuba y Venezuela), y que complican a una administración ya sobrepasada por una multiplicidad de desafíos globales.

Por último, la OEA y su nuevo secretario general afrontan también el problema de la multiplicación de foros y mecanismos regionales. Surgidos en los últimos años, éstos producen una duplicación de agendas y funciones y una creciente rutinización, y obligan a los presidentes a participar cada vez más en eventos cuyos resultados son inciertos y cuestionables. Es por lo tanto necesario volver a racionalizar las funciones y la operatividad de los diversos foros existentes con agendas acotadas y relevantes para los países, con objetivos precisos y alcanzables en un tiempo razonable. En este sentido, la OEA puede contribuir a una nueva articulación hemisférica, ayudando a mejorar la coordinación entre las diversas entidades subregionales.

Muchas veces se ha discutido si es necesario abolir o recrear las actuales instituciones del sistema interamericano,

concebidas en un mundo unipolar y de Guerra Fría que ya no existe. Sin embargo, la falta de consenso y de voluntad política ha impedido avanzar más en un remozamiento a fondo de las estructuras actuales. Sin espacio político para reformas de mayor envergadura, en un contexto caracterizado por una América Latina cada vez más fragmentada en subregiones, y ante la necesidad y lo

inevitable de una administración concertada de problemas regionales, continúa siendo necesaria la existencia de un foro en donde puedan debatirse los temas hemisféricos de mayor interés y relevancia. Convencer y comprometer a los países en ello es la tarea a la que está convocado el nuevo secretario general, José Miguel Insulza, en los años que dure su mandato.



- **Ensayos • Reseñas • Comentarios**
- **Novedades editoriales • Clásicos**

**50% de material exclusivo y 50% de  
artículos traducidos de  
FOREIGN AFFAIRS** 

**¡No se pierda un solo número!**

Ventas y suscripciones  
(5255) 5628 4000 ext. 3945 [dforacsp@itam.mx](mailto:dforacsp@itam.mx)  
Publicidad  
(5255) 5628 4000 ext. 3947 [foraresp@itam.mx](mailto:foraresp@itam.mx)  
[www.foreignaffairs-csp.org](http://www.foreignaffairs-csp.org)

**FOREIGN  
AFFAIRS**  
EN ESPAÑOL