

Multilateralismo: perspectivas latinoamericanas

FLACSO . Biblioteca

Francisco Rojas Aravena
(editor)

Flacso-Chile
Editorial Nueva Sociedad

Primera edición: 2000

300

11 11 11

7687

0841

© FLACSO - Chile
© Editorial NUEVA SOCIEDAD, 2000
Apartado 61.712 Caracas, 1060-A, Venezuela
Telfs.: (58-2) 2659975, 2650593, 2655321, 2673189
Fax: (58-2) 2673397

Correo-e: nuso@nuevasoc.org.ve
<http://www.nuevasoc.org.ve>

Edición al cuidado de Henry Arrayago

Diseño de portada: Javier Ferrini

Composición electrónica: Juan Francisco Vázquez L.
Teléfono: (58-2) 577.0566

Impreso en Venezuela

ISBN 980-317-167-4
Hecho el depósito de ley: If 6920003201197

Índice

FLACSO - Biblioteca

Agradecimientos	7
Presentación	9
Rol y evaluación de la diplomacia de cumbres. Construyendo el multilateralismo cooperativo <i>Francisco Rojas Aravena</i>	13
Orden mundial, multilateralismo, regionalismo. Perspectivas clásicas y perspectivas críticas <i>Sonia de Camargo</i>	55
Pasado reciente y futuro del multilateralismo <i>Carlos Pérez Llana</i>	77
América Latina en el último tercio del siglo xx: proyectos políticos e inserción internacional <i>Luis Maira</i>	97
El multilateralismo en América Latina: retos y posibilidades <i>Olga Pellicer</i>	117
El multilateralismo latinoamericano de la posguerra fría <i>Gabriel Gaspar</i>	127
Difíciles afectos: multilateralismo e interdependencia en la región andina <i>Adrián Bonilla</i>	139
América Central y el multilateralismo <i>Isayana Baldizón Navascués</i> <i>Luis Guillermo Solís Rivera</i>	161
Chile en el escenario multilateral <i>Paz V. Milet</i>	193
Cuba y el multilateralismo <i>Isabel Jaramillo Edwards</i>	205
Autores	227

Agradecimientos

FLACSO . Biblioteca

Multilateralismo: perspectivas latinoamericanas corresponde a uno de los resultados de las actividades e iniciativas desarrolladas por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Flacso-Chile, en su investigación sobre la inserción internacional de América Latina y el Caribe en el nuevo contexto de la globalización. Estas actividades las ejecutamos a través del proyecto "América Latina: multilateralismo del siglo XXI". La organización de estas actividades fue posible gracias al apoyo de diversas fundaciones, organismos internacionales, agencias de cooperación y gobiernos de la región y de fuera de ella.

Queremos agradecer de manera especial el aporte de:

La Fundación Ford de Nueva York por su respaldo a este proyecto. Así también a la Oficina para los Países Andinos y del Cono Sur de esta Fundación. El apoyo de ambas y el diálogo académico que hemos sostenido, ha posibilitado mejorar los resultados de nuestro trabajo y fortalecer el desarrollo de la institución.

El Instituto Matías Romero, del Ministerio de Relaciones Exteriores de México, que fue sede de uno de los seminarios internacionales en los cuales debatimos el rol del multilateralismo latinoamericano y sus posibilidades en el marco de la globalización.

The William and Flora Hewlett Foundation, por el apoyo institucional a Flacso-Chile, lo que permitió desarrollar actividades colaterales en el marco de este proyecto, en especial en lo referido a las vinculaciones y cooperación académica interamericana.

The John D. and Catherine T. MacArthur Foundation, por el patrocinio al Programa Paz y Seguridad en las Américas (P&SA), lo que nos permitió debatir en forma paralela los temas referidos a la seguridad internacional en las Américas.

A Cepal, con quien Flacso-Chile efectuó un seminario conjunto y en el que además fueron co-organizadores el PNUD y el BID, para analizar "América Latina y las crisis", lo que posibilitó una mirada global a la región y el impacto del contexto externo en los procesos políticos domésticos y en las formas de inserción internacional.

Los funcionarios del Área de Relaciones Internacionales y Militares de Flacso-Chile organizaron encuentros locales y le dieron seguimiento a los encuentros internacionales. Agradezco de manera especial a Paz Milet, Rodrigo Araya, Eduardo Díaz, Andrés Angulo, Paula Pardo y Carlos Vergara, por su aporte en esta tarea. La contribución de Cristina de los Ríos y Claudia Gutiérrez fue fundamental para la coordinación administrativa y la producción de este libro.

Presentación

Los países latinoamericanos han desarrollado una activa diplomacia en la posguerra fría con el fin de generar una nueva inserción internacional. Los acuerdos diplomáticos bilaterales de carácter económico, comercial, cultural, políticos e incluso de seguridad, se han multiplicado de manera muy significativa. A inicios del siglo XXI la región se encuentra vinculada a través de una multiplicidad de acuerdos bilaterales y subregionales. En el ámbito multilateral la diplomacia de cumbres posibilita una serie de encuentros regulares entre los jefes de Estado y de Gobierno de la región y el hemisferio, así como vinculaciones de carácter extra regional. El relacionamiento externo se ha hecho cotidiano no solo por el impacto y aceleración de las comunicaciones, sino por la creciente incidencia de los fenómenos internacionales en las definiciones de política doméstica.

Tres aspectos principales están marcando un cambio cualitativo en la diplomacia regional y en la forma de inserción global. En primer lugar, en América Latina los procesos de integración han adquirido un peso y gravitación cada vez mayor. Las relaciones de interdependencia son cada vez más efectivas y vinculan áreas de carácter estratégico. En segundo lugar y principalmente en el marco sudamericano, se rompieron las hipótesis de amenaza militar derivadas de una geopolítica autorreferente. Las vinculaciones de cooperación a partir de la resolución de los conflictos fronterizos y de una mayor inserción en temas de seguridad internacional, ha cambiado los referentes de la seguridad y la defensa de los países latinoamericanos. En tercer lugar, el diálogo político regional se ha ampliado aunque persisten las dificultades para institucionalizar y efectivizar los acuerdos.

Pese a sus debilidades la democracia se ha constituido en el principio que posibilita articular mejor los compromisos y acuerdos internacionales. Más allá de las dificultades que experimentan muchos países del área, la referencia al principio democrático está generando una identidad latinoamericana que junto con los procesos de integración y los acuerdos de resolución pacífica de las controversias internacionales, evidencia las diferencias de esta región con otras del mundo. La consolidación de esta identidad es fundamental dada la gran heterogeneidad regional y el peso que ejerce la globalización.

Alcanzar acuerdos significa concordar en la definición del contexto en los cuales dichos acuerdos son posibles. Establecer un marco de diálogo multilateral significa crear un escenario en el cual los países de la región comparten percepciones y desarrollan lineamientos para los cursos de acción concertados. Generar cooperación no es un proceso automático, requiere de instrumentos específicos además de voluntad política. La creación de foros institucionalizados consolida un marco propicio para la cooperación.

En el nuevo ciclo internacional la diplomacia de cumbres adquiere un rol característico: los jefes de Estado y de Gobierno han asumido de manera efec-

tiva el relacionamiento en el marco de la globalización. Los países latinoamericanos se encuentran involucrados en distintos foros y escenarios que articulan diversas redes de diálogo multilateral. Estas se superponen en lo referido a actores y temáticas, aunque los objetivos perseguidos en cada escenario poseen particularidades que les son propias. La construcción de un nuevo multilateralismo que se afine en la cooperación es uno de los desafíos principales de la diplomacia latinoamericana.

Uno de los roles de la diplomacia presidencial, expresada como diplomacia de cumbres, es el de establecer un escenario que permita impulsar alianzas de carácter estratégico o generar regímenes internacionales específicos, como puede ser uno que promueva el comercio o que posibilite resolver de manera adecuada los conflictos y controversias. Será en estos escenarios donde se diseñaron y conciliaron los bienes públicos internacionales, que permitirán alcanzar los objetivos y metas concordadas.

En *Multilateralismo: perspectivas latinoamericanas* analizamos los procesos de la diplomacia de cumbres que involucra a los países de América Latina y el Caribe. Evaluamos este accionar en el marco de una visión global sobre el sistema internacional de posguerra fría y de inicios del siglo XXI. Si bien el objetivo fundamental fue el análisis del multilateralismo latinoamericano y su expresión desde las distintas subregiones y países, el resultado ha permitido una visión global de la inserción latinoamericana. Esto nos permitió mirar el rol y prioridad que ocupa la diplomacia de cumbres, el impacto que los fenómenos internacionales, así como los acelerados cambios ocurridos en el sistema político latinoamericano, han influido en la definición del multilateralismo regional de posguerra fría.

Los trabajos que aquí se presentan fueron preparados especialmente para este libro. Las ideas iniciales tuvimos oportunidad de discutirlos en distintos seminarios y talleres efectuados en América Latina en 1998 y 1999. Los distintos autores contribuyeron desde ópticas globales o desde los análisis subregionales y nacionales.

Quiero expresar mi agradecimiento a los autores que han contribuido en este libro. Todos ellos son destacados académicos latinoamericanos. Algunos ocupan en la actualidad importantes funciones de Gobierno o de representación estatal. Las opiniones vertidas en cada uno de los capítulos corresponden a visiones que no comprometen necesariamente la posición y/o percepción de las instituciones y gobiernos a los cuales representan en función oficial. Este ejercicio permitió un fructífero diálogo entre el mundo académico con funcionarios diplomáticos y dirigentes políticos y gubernamentales, lo que ha enriquecido el resultado global.

Multilateralismo: perspectivas latinoamericanas se encuentra organizado en 10 capítulos. El primer capítulo aborda desde la perspectiva teórica de las relaciones internacionales el debate de la construcción del multilateralismo y luego su vinculación con el regionalismo. Este trabajo lo realizó Sonia de Camargo, de la Pontificia Universidad Católica de Río de Janeiro. Seguidamente se presentan tres visiones que abordan la dinámica política que afecta al multilateralismo latinoamericano. En el capítulo dos, Carlos Pérez Llana, catedrático de la Universidad San Andrés de Buenos Aires y actual embajador de Argentina en Francia, analiza los hechos políticos más relevantes en el sistema internacional y su efecto en el multilateralismo. En el capítulo tres, Luis Maira, emba-

jador de Chile en México, reflexiona sobre cómo las transformaciones políticas en América Latina, de los últimos 30 años, han generado cambios drásticos en ciclos temporales cortos, dificultando la concertación regional para incidir en el sistema global. Olga Pellicer, ex-directora del Instituto Matías Romero y actual embajadora de México en Austria, profundiza en las vinculaciones diplomáticas latinoamericanas y el desarrollo de una nueva forma de multilateralismo con sello regional.

El capítulo de Gabriel Gaspar, ex-profesor asociado de Flacso-Chile y actual subsecretario de guerra, del Ministerio de Defensa, aborda en su trabajo las características del multilateralismo latinoamericano de posguerra fría.

Los dos capítulos siguientes analizan las perspectivas subregionales del área andina y de la región centroamericana. El primer caso es analizado por Adrián Bonilla, subdirector de Flacso-Ecuador. La investigación sobre la región centroamericana fue efectuada por Isayana Baldizón, de la Universidad de Costa Rica y por Luis Guillermo Solís, catedrático de la Universidad de Costa Rica y director del Proyecto sobre Fronteras de la Fundación para la Paz y la Democracia (Funpadem) de ese país.

Cierran el libro el trabajo de Paz Milet, investigadora de Flacso-Chile, en el cual analiza el caso chileno y su inserción multilateral y el trabajo de Isabel Jaramillo, investigadora del Centro de Estudios de América de Cuba, en el cual describe la inserción multilateral de Cuba.

Este conjunto de capítulos es precedido por una introducción preparada por el suscrito, en la cual abordo la construcción del multilateralismo cooperativo y el rol que en este proceso cumple la diplomacia de cumbres.

Tanto por los debates efectuados como por los comentarios y referencias que hemos recibido de los documentos preliminares de esta investigación, confiamos que este libro contribuya a un mejor conocimiento de las relaciones internacionales de América Latina y a la generación de políticas que promuevan la cooperación regional para alcanzar una más adecuada inserción internacional.

Francisco Rojas Aravena
editor

Santiago, abril de 2000

Rol y evaluación de la diplomacia de cumbres. Construyendo el multilateralismo cooperativo

Francisco Rojas Aravena

FLACSO . Biblioteca

El escenario internacional de inicios de siglo está caracterizado por la globalización como proceso y por una crisis del multilateralismo, que afecta la estructura fundamental de la institucionalidad planetaria. Es una crisis de profundidad que obliga a repensar el sistema multilateral de manera efectiva. Sin un multilateralismo eficiente la cooperación se reduce y los peligros referidos al uso de la fuerza se incrementan. La crisis del multilateralismo se evidencia en el marco del sistema de Naciones Unidas y también en las organizaciones subregionales.

Los cambios en las relaciones de poder entre los Estados derivados de la posguerra fría y de procesos conexos se manifiestan en la crisis del multilateralismo. Entre los principales cambios se debe destacar el incremento en el número de Estados. Las organizaciones multilaterales globales, cuando fueron diseñadas y creadas, a mediados del siglo pasado, tenían 51 miembros originales. Con el proceso de descolonización a mitad de la década de los años 50 su número aumentó a cerca de 80. Diez años después, en 1965, alcanzaba a 117 miembros. Luego, a mediados de la década de los 80, eran 159. Al iniciar el siglo XXI constituyen casi 200 Estados nacionales. Estos poseen capacidades y recursos de poder disminuidos en una perspectiva histórica y a la vez gran parte de estos Estados tienen altos grados de fragilidad institucional. Los principales conflictos en el mundo hoy son conflictos intranacionales, a diferencia de lo que ocurría en el periodo de Guerra Fría en donde el sello era interestatal.

Las relaciones de poder han cambiado por la emergencia y expresión de nuevos actores internacionales. Dos poseen particular fuerza: las Empresas Multinacionales y las Organizaciones No Gubernamentales. Su accionar así como la influencia e impacto de los medios de comunicación globales, en particular la televisión e internet, han generado la emergencia de una sociedad civil internacional que encuentra dificultades para expresarse institucionalmente y para obtener representación en los foros que deciden los cursos de acción en el planeta.

Asociado a lo anterior se encuentran los déficit de legitimidad y de capacidad de incidencia de organizaciones internacionales de vocación universal, como las Naciones Unidas, o de carácter regional, en especial porque su estructura y funcionamiento muestran una inercia de las prácticas que correspondían al periodo de Guerra Fría, es decir, al momento originario en el cual se manifestaba una cantidad reducida de Estados y no tenían presencia efectiva ni las empresas multinacionales ni las organizaciones no gubernamentales. La parálisis del multilateralismo asociada al conflicto bipolar de la Guerra Fría y expresada con particular fuerza en el Consejo de Seguridad de la ONU, se ha mantenido en la primera década de posguerra fría.

En el caso latinoamericano, la crisis de la OEA es profunda y no ha logrado ser superada por más de una década. El hemisferio occidental es el de mayor

estabilidad y menor grado de conflictividad interestatal. Sin embargo, la experiencia de América Latina sobre su capacidad de incidir en el sistema internacional ha sido reducida. Su única alternativa para incrementarla es avanzar en un proceso de concertación efectivo y en el diseño de nuevos mecanismos de cooperación. El incremento de la interdependencia regional establece intereses y visiones compartidas. Ello puede contribuir a la implementación de medidas que posibilitan mayores oportunidades para –por medio del multilateralismo– contribuir a la paz global.

El fin de la Guerra Fría no trajo aparejado en forma inmediata el establecimiento y consolidación de la paz internacional. Si bien se redujo el peligro de enfrentamiento atómico, distintos conflictos nacionales y subregionales emergieron en diferentes partes del mundo. La inmensa mayoría tuvo un carácter intranacional, aunque sus afectos se manifiestan en las relaciones internacionales. La oportunidad para fijar una mayor cooperación sigue estando presente. Las condiciones estructurales, luego de una década de posguerra fría, en el contexto de la globalización posibilitan su avance, pero se requiere de un diseño eficiente de las regulaciones y normas internacionales. Uno de los problemas fundamentales para la concreción de un proceso de cooperación internacional más eficiente radica en la crisis del sistema multilateral, que no ha logrado renovarse de manera sustantiva para ampliar los espacios de participación de los diversos actores internacionales. En forma paralela, en la última década, se ha desarrollado con fuerza un proceso de diplomacia de conferencias, de diplomacia de cumbres. Esta forma de diálogo y articulación internacional ha involucrado plenamente a los países latinoamericanos. Esta es una de las formas principales de inserción de América Latina y el Caribe en el sistema internacional y de construcción de espacios para la concertación de políticas en el ámbito subregional y regional.

En este capítulo analizamos las principales características de la diplomacia de cumbres y destacamos la necesidad de avanzar hacia un multilateralismo cooperativo que posibilite lograr la estabilidad internacional y fomentar la cooperación global.

De un sistema interestatal a un sistema con más actores e interacciones

En el último medio siglo las relaciones internacionales quedaron encuadradas en el conflicto sistémico político-estratégico-ideológico que enfrentó a dos grandes bloques. Como consecuencia, el multilateralismo estuvo bloqueado en su capacidad de acción y de transformación del sistema internacional como resultado de dicho conflicto, que caracterizó el periodo de la Guerra Fría. La institucionalidad vigente en la posguerra fría no ha logrado materializar de manera efectiva los cambios que el fin de ese conflicto conlleva y que permitan consolidar una mayor estabilidad y mejorar las opciones de cooperación internacional. Pese al incremento de las transacciones y al aumento de los flujos transnacionales, aun considerando la vitalidad de una sociedad internacional emergente y el creciente proceso de globalización, el multilateralismo no ha logrado renovarse para asumir plenamente los retos del siglo XXI. Es decir, desbloquear la institucionalidad internacional y aumentar la legitimidad de las decisiones de los principales organismos que orientan las decisiones

globales, en especial, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Frente a esta parálisis institucionalizada, el multilateralismo ha buscado nuevas formas para operacionalizar un diálogo efectivo. Esto derivó en la recuperación del mecanismo de conferencia, ubicándolo en un diálogo directo entre las más altas autoridades estatales, a través de la *diplomacia de cumbres*.

El periodo de posguerra fría se caracteriza por ser una etapa de reorganización global y de búsqueda de acuerdos para el establecimiento de normas y reglas. Este proceso no ha sido fácil. Ha requerido de una mayor cantidad de tiempo del que se preveía con el fin del conflicto bipolar. Junto a la caída del muro de Berlín, el hecho simbólico más significativo de los grandes cambios internacionales ocurridos en 1989, las interpretaciones globales sobre el desarrollo de las relaciones internacionales, que tuvieron vigencia por medio siglo, se desarticularon. Más aún, el cambio ha sido más profundo, se han modificado las bases establecidas en la paz de Westfalia. La incertidumbre se transformó en un concepto recurrente frente a la sucesión de cambios y mutaciones en la estructura del sistema internacional.

El sistema internacional se ha universalizado de manera efectiva: 185 naciones poseen reconocimiento internacional y participan en la ONU. Es el reflejo de un mundo plural y diverso. Manifiesta la fuerza de lo local/nacional. Sin embargo, ello debe ubicarse en el contexto de la globalización, la cual tiende a uniformar pautas de consumo, formas de comunicación y acceso a bienes¹. Las tensiones que producen ambos procesos se manifiestan localmente y en los debates internacionales. Un problema de mayor magnitud es la pobreza que afecta a parte importante de la humanidad. Ello se refleja de manera dramática al constatar que 20% de la población mundial, que vivía a fines de los años 90 en los países desarrollados de más altos ingresos, captaba 86% del PIB mundial, y el 20% más pobre 1%. Los países de la OCDE, con 19% de la población mundial, tienen 71% del comercio de bienes y servicios, 58% de la inversión extranjera directa y 91% de todos los usuarios de internet². En forma paralela a los grandes cambios políticos, la globalización y los desarrollos tecnológicos han profundizado los cambios en lo económico en las diversas regiones de la Tierra. En lo militar la tecnología ha cambiado las formas y las estrategias en las grandes guerras. El conjunto de mutaciones no ha terminado de decantarse al finalizar el siglo xx.

Los procesos de integración y fragmentación adquieren características particulares en las distintas regiones del planeta. Lo que destacan los analistas y *policy makers* es que el siglo xxi estará marcado por la tensión entre fragmentación y globalización³; en un contexto caracterizado por un cambio efectivo en el alcance de las relaciones internacionales, estas son hoy efectivamente globales. Dos áreas poseen particular significación en la visión de la mayoría de los analistas: comunicaciones globales y economía planetaria. Alcanzar un

1. PNUD: *Informe sobre el Desarrollo Humano 1999*, Mundi Prensa, Madrid, 1999.

2. Robert O. Keohane/Joseph S. Nye Jr.: "Globalization: What's New? What's not? (And So What?)", en *Foreign Policy*, primavera 2000, pp. 104-120.

3. Henry Kissinger: *La diplomacia*, Fondo de Cultura Económica, Ciudad de México, 1995.

orden estable significará establecer un balance entre las percepciones de los distintos actores en torno de valores sustantivos como son seguridad y justicia. Uno de los obstáculos para alcanzar este equilibrio corresponde a las dificultades para un diálogo transcultural en torno de estos valores⁴.

La forma diplomática tradicional, desde el Congreso de Viena, fue la estructuración de un sistema que, en el ámbito multilateral, se expresaba bajo formas organizativas de tipo parlamentario. Es decir, en la constitución de asambleas, escenarios o foros especializados tendientes a producir leyes. Los Organismos Internacionales Intergubernamentales (OIGs) son entidades estatales, y constituyen una red de diálogo diplomático. Su formalización conformó organizaciones complejas que funcionan como “parlamentos” en donde se debaten acuerdos y sugerencias en los temas de interés de los miembros. Estos son de carácter global, tanto en lo geográfico como en lo temático; también pueden estar acotados regionalmente o por temas específicos. Este proceso de por sí complejo, debía además ser refrendado nacionalmente en cada uno de los ámbitos de iniciativa. Lo anterior entrabó el desarrollo del multilateralismo en diferentes épocas históricas, con particular fuerza en el periodo de Guerra Fría. Al finalizar el siglo xx el sistema diplomático había adquirido nuevas formas para concertar normas y establecer políticas; éstas se manifiestan en la diplomacia de cumbres. Han proliferado los encuentros entre jefes de Estado como actores centrales de las decisiones internacionales, en lo referido a las cuestiones interestatales y las más diversas transacciones y flujos internacionales.

Globalización y crisis del Estado: efectos institucionales

El denominado proceso de globalización⁵ es el factor que mayor incidencia posee en el sistema de actores, tanto en su jerarquización como en sus capacidades de acción y reacción. La globalización –entendida en sus múltiples componentes y no solo en el económico– se constituye en el fenómeno crucial del ajuste en las relaciones de poder globales, aunque la excepción es el poder militar. El peso de las variables externas es cada vez mayor en la política doméstica, estableciendo condicionalidades globales sobre las decisiones del desarrollo nacional. De allí la importancia de generar orientaciones sobre este conjunto de acelerados cambios.

La globalización es un proceso segmentado que afecta primordialmente al ámbito financiero-económico y que se expande a través de la constante revolución tecnológica. De allí que sus efectos posean una alta heterogeneidad. Si bien ningún sector se escapa a los efectos de los procesos globales, no todas las áreas tienen un grado de interrelación nacional-internacional equivalente.

4. *Ibíd.*

5. Fred Halliday: “Gobernabilidad global: perspectivas y problemas”, en *Revista Internacional de Filosofía Política*, N° 9, UNED/UAM, Madrid, Junio 1997, pp. 23-38. También sobre este tema puede verse: Dirk Messner/Franz Nuscheler: “Global Governance”, en *Policy Paper*, N° 2, Development and Peace Foundation, Alemania, 1996. Igualmente, Keohane/Nye, *ob. cit.*

La diferenciación sobre la intensidad y amplitud sectorial de la globalización⁶, posibilita mejorar las políticas nacionales, tendientes a optimizar los aspectos positivos y a generar los resguardos sobre los negativos.

En los principales organismos financieros y en los centros de decisión mundiales se debate sobre la arquitectura futura del sistema internacional, con el fin de vincularla al impacto de la globalización. En la búsqueda de alternativas aparecen distintas opciones, que van desde una mayor liberalización hasta el establecimiento de marcos regulatorios supranacionales. En el primer caso se expresa en recomendaciones tales como eliminar las instituciones que cumplieron un rol importante en el periodo de posguerra, como el Fondo Monetario Internacional. En el segundo, se señala la urgente necesidad de regular las transacciones financieras internacionales y de proceder a una remodelación de la arquitectura del sistema económico internacional⁷.

El nuevo consenso en construcción apunta hacia una mayor regulación. Se ha sugerido el repensar el rol del Estado para restablecer sus capacidades regulatorias en el nuevo marco internacional. El Banco Mundial ha centrado en los últimos dos años sus reflexiones sobre cuál debe ser el papel del Estado en el nuevo contexto global. De qué manera afianzar la eficacia de los poderes públicos, cuestión central en la prosperidad de los mercados y en las alternativas de desarrollo nacionales. El Estado es el actor central con capacidad para construir normas e instituciones que hagan factible el crecimiento. La concertación entre naciones es el instrumento que posibilita generar normas y regulaciones que den certidumbre a la construcción de mercados cada vez más globales. En este sentido, el informe del BM destacaba que la globalización representa una amenaza para los Estados débiles o gobernados de manera caprichosa. Sin embargo, los más eficientes podrán aprovechar grandes oportunidades para conseguir ventajas respecto al desarrollo y el bienestar económico⁸. En el ámbito latinoamericano ocurre algo similar con el BID y sus propuestas para modernizar la gestión del Estado⁹.

La crisis del Estado se evidencia en un aspecto esencial, su soberanía. La pérdida de control del Estado para regular aspectos esenciales de la economía internacional, está produciendo un cambio en las configuraciones político-económicas del poder. La territorialidad de la economía global se expresa en grandes ciudades: Nueva York, Londres, Tokio, París, Los Ángeles, Hong Kong, Sidney, São Paulo y algunas otras. Es en estas ciudades donde se toman las decisiones sobre la circulación de activos internacionales ejecutadas por medios computacionales. Sin embargo, las capacidades de los Estados nacionales para controlar estas transacciones son muy limitadas¹⁰, y aun las capaci-

6. Ricardo Ffrench-Davis: *Macroeconomía, comercio y finanzas para reformar las reformas en América Latina*, MacGraw-Hill, Santiago de Chile, 1999.

7. Richard N. Haas/Robert E. Litan: "Globalization and Its Discontents. Navigating the Dangers of a Tangled World", en *Foreign Affairs*, Nueva York, mayo-junio 1998.

8. Banco Mundial: *Informe sobre el desarrollo mundial 1997*, Washington, D.C., 1997.

9. Diana Tussie: *El Banco Interamericano de Desarrollo, Flacso-Argentina/Universidad de Buenos Aires*, Argentina, 1997.

10. Saskia Sassen: *Losing Control? Sovereignty in an Age of Globalization*, Columbia University Press, Nueva York, 1995.

dades para construir diagnósticos comunes, como lo evidencian las cumbres sobre cuestiones financieras internacionales, o de manera patente la no cumbre de Seattle. En la perspectiva de Kenichi Ohmae¹¹ se está formando un nuevo tipo de Estado: los Estados-región. Señala que éstos no son ni tienen por qué ser enemigos de los gobiernos centrales. Para ello se deberá gestionar una forma flexible de relación de estos Estados regionales (grandes ciudades o federaciones de ellas) con el resto del Estado nacional. Los puntos de entrada a la economía mundial son estas ciudades Estados. Esto está tensionando las capacidades básicas del Estado expresadas en el concepto de soberanía. Somos testigos de una cada vez mayor porosidad estatal y a la vez de un menor peso de éste en las cuestiones referidas a la economía global y sus regulaciones.

La globalización por su parte, ha generado un nuevo marco de regímenes internacionales de carácter privado. Las regulaciones y las normas que posibilitan esas transacciones han sido establecidas como parte de los arreglos entre empresas privadas, el Derecho Internacional Privado se ha modernizado antes que el Público. Aún no existe un derecho internacional de la globalización, que se hace cada vez más necesario. Establecerlo requiere de liderazgo, voluntad política y capacidades efectivas de los Estados que conformen ese marco regulatorio. La diplomacia de cumbres posee en este ámbito un rol significativo. Puede llenar un espacio que permita recuperar capacidades normativas favoreciendo las oportunidades de los actores más débiles. Sin embargo, ello no está asegurado. La crisis del multilateralismo afecta de manera vital el establecimiento de órdenes y regímenes internacionales, por un lado, y por el otro ha erosionado la institucionalidad al limitar seriamente sus capacidades de reacción y decisión.

El uso de la fuerza sigue siendo un referente estatal. Otras formas de poder, en la era de la información, dejaron de ser un monopolio de los Estados. Lo anterior lleva a revisar las conceptualizaciones sobre el poder y a construir nuevos parámetros que posibiliten aprehender los nuevos fenómenos. En este sentido, Robert Keohane y Joseph Nye indican que la revolución en las comunicaciones está afectando de manera significativa los recursos de poder y los dominios en los cuales esto se expresa¹². Los recursos de poder intangibles poseen una mayor relevancia que en otros momentos históricos. La credibilidad y la capacidad para establecer marcos interpretativos se constituye en una clave de poder fundamental en la era de internet. Desde la perspectiva anterior, el proceso de diálogo presidencial en la diplomacia de cumbres busca generar marcos interpretativos comunes sobre el desarrollo global regional o subregional, lo que es resistido por diversos grupos sociales que se manifiestan internacionalmente y que poseen un grado de coordinación muchas veces mayor que el de los Estados. Ello se establece por medio de internet.

El proceso de globalización ha erosionado la acción de los Estados nacionales, en particular, de los más débiles. Sin embargo, el actor estatal continúa

11. Kenichi Ohmae: *El fin del Estado-nación*, Editorial Andrés Bello, Santiago de Chile, 1997.

12. Robert O. Keohane/Joseph S. Nye: "Power and Interdependence in the Information Age", en: *Foreign Affairs*, septiembre-octubre 1998, pp. 81-94.

siendo el que posee la primacía en las relaciones internacionales¹³. La emergencia de las ONGs y su articulación de una "internacional civil" posee en lo esencial una capacidad de veto por el vínculo con las políticas domésticas y por su volumen de acción flexible y simultánea en la arena internacional y nacional. Su capacidad propositiva consistente es aún limitada.

Los organismos intergubernamentales (OIGs) cumplen una importante función en el diseño y arquitectura del sistema internacional. Este está orientado, en general, por las grandes potencias o las coaliciones sobre las que ejercen hegemonía. Las asimetrías de todo tipo son relevantes. Los marcos interpretativos y los esquemas conceptuales que en ellos predominen, tendrán consecuencias significativas sobre los cursos de acción que recomienden e implementen. Incidirán en los recursos, materiales y humanos involucrados, así como en el tipo de medios utilizados. Afectarán de manera gravitante a los países con un menor poder formal. De allí que el accionar de las ONGs como soporte técnico y especializado es de vital importancia para los Estados con menor nivel de desarrollo, en su posicionamiento en los escenarios de las OIGs.

Emergen otros actores internacionales

Otros actores, como los no gubernamentales han adquirido una influencia creciente sobre los factores que inciden en el sistema internacional y en las normas que establecen los actores más relevantes. Las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) han crecido en número y en influencia en los últimos años. En los inicios de la década de los 90 se estimaba en unas 6.000 organizaciones y al finalizar la cifra se empina por sobre las 26.000¹⁴. Su significación se expresa en los más diversos campos, desde el medio ambiente, pasando por el comercio, a los temas del desarme.

Las ONGs son muy heterogéneas y de diversos tipos. Son organizaciones internacionales de carácter privado que poseen intereses en la política pública internacional. Existen ONGs globales en todos los ámbitos o específicas en áreas particulares. Las mayores poseen reconocimiento formal por parte de los Estados y de las OIGs. Muchas poseen estatuto consultivo. Su capacidad de incidencia se ha incrementado con la revolución en las comunicaciones y el proceso de globalización.

En los años recientes las ONGs han establecido importantes coaliciones globales que han alcanzado importantes objetivos. La rápida aprobación del Tratado Anti-Minas Personales fue posible por la coordinación y presión global, unido a la iniciativa política de varios gobiernos liderados por Canadá. El uso de internet, las *web page* y el *e-mail* ha sido fundamental en la capacidad de concertación y acción.

13. Marcel Merle: "El enfoque sociológico del sistema internacional", en *Revista Internacional de Filosofía Política*, N° 9, UNED/UAM, Madrid, junio 1997, pp. 7-22.

14. *The Economist*, Londres, diciembre 1999.

El fracaso de la ronda del milenio, que debía abrir las negociaciones comerciales de mayor importancia en Seattle se debe, en lo central, a la gran coalición opositora que se conformó por medio de las más diversas ONGs. A ello se sumó la deficitaria organización y carencias básicas como una agenda consensuada. La "Declaración de la Sociedad Civil Internacional" firmada por más de 1.200 ONGs de 87 países, es vista como la emergencia de un nuevo actor¹⁵. Todo este activismo y capacidad de incidencia que recoge diversos triunfos, desde la ya citada Convención sobre Desminado (1998), pasando por el fracaso del Acuerdo Multilateral de Inversiones, en diciembre de 1998, o los efectos sobre Empresas Multinacionales, no posee una lectura unívoca. *The Economist* se preguntaba sobre si estamos en presencia de un "orden no gubernamental" y qué significado posee esto en relación con la representación en el sistema internacional.

El análisis de las organizaciones no gubernamentales y de las empresas transnacionales es altamente complejo dada la amplitud del fenómeno y a la vez su grado de fragmentación en torno de áreas de especialización y formas particulares de acción. Es por ello que su estudio requiere de importantes aportes de investigaciones nacionales y regionales.

Un fenómeno reciente y que tendrá una gran incidencia en el futuro es la creciente vinculación entre organismos internacionales de carácter financiero con ONGs. Esta relación permite desde la perspectiva de los bancos multilaterales de desarrollo generar un ancla y un vínculo con la sociedad civil y desarrollar mecanismos específicos de fiscalización sobre el impacto que en cada región o país produce la ejecución de los programas de desarrollo de esta banca¹⁶.

El movimiento internacional de ONGs es el reverso de la medalla de la diplomacia de conferencias o diplomacia de cumbres, ante la cual se construye una Asamblea de ONGs o una "Cumbre de los pueblos". Ambos aspectos han erosionado la diplomacia multilateral y su institucionalidad. Esto acarrea consecuencias sobre la gobernabilidad global. Sobre este tema vale la pena señalar, aunque sea muy brevemente, que existen otras fuerzas internacionales que emergen con importantes capacidades de poder y organización: ellas son las organizaciones criminales. Particular relevancia en los últimos años posee el fenómeno del narcotráfico. De igual forma, se puede señalar el caso del terrorismo. Si bien ambos fenómenos son antiguos, en el último periodo adquieren una gravitación particular por su vinculación en conflictos intranacionales y en el hecho de haber sido declarados amenazas a la seguridad nacional por parte de las principales potencias occidentales, y más en general han sido condenados por el conjunto de la comunidad internacional. Cabe destacar que estos fenómenos se potencian al vincularse a contenciosos referidos a cuestiones territoriales, étnicas y religiosas, así como por la inmensa cantidad de recursos que manejan.

También es necesario destacar como un actor de grandes capacidades y poder a las empresas multinacionales o transnacionales. Su crecimiento e impacto se expresó en el sistema internacional en la década de los 70. Una preocupación de los Estados era cómo controlar su acción dado que producían grandes vulnerabilidades en las concepciones de seguridad autárquicas que primaban en esa época. En diversos foros internacionales se buscó imponerles un código de conducta¹⁷.

Con el crecimiento de la interdependencia y la globalización, el proceso se ha complejizado sobre los orígenes del capital, lugares de producción y mercados finales¹⁸. Las empresas multinacionales son una realidad del sistema internacional y cuya incidencia aumenta conjuntamente con el proceso de globalización.

La diplomacia de cumbres

Los encuentros rutinarios y periódicos de jefes de Estado y de Gobierno se han constituido en una nueva forma de expresión del multilateralismo. Es lo que denominamos diplomacia de cumbres, que se relaciona directamente con la búsqueda de una nueva manera de hacer política internacional en la era de las comunicaciones y la globalización. Es un espacio en el cual el liderazgo es asumido directamente por los jefes de Estado, los cuales diseñan, crean e intervienen en foros de mayor o menor amplitud en términos de sus participantes y de los temas que se abordan. Esta forma de diplomacia con sello presidencial constituye una forma *ad hoc* de multilateralismo, es un escenario específico, posee un carácter informal, más allá de las rutinas protocolares en las que se encuentran inmersos los jefes de Estado, a diferencia del carácter parlamentario que ha asumido el multilateralismo tradicional. Ejemplos de diplomacia de cumbres de carácter reducido y selecto es el Grupo de los 7 y de carácter amplio y global las de jefes de Estado organizadas por las Naciones Unidas.

La década de 1990 ha sido la de las cumbres de las Naciones Unidas así como del desarrollo de cumbres regionales y de vinculación entre diversas regiones. En el primer caso están las cumbres de las Américas y en el segundo las cumbres iberoamericanas o los encuentros entre la Unión Europea y América Latina. También las cumbres del APEC para la cooperación en la Cuenca del Pacífico.

Las Naciones Unidas por medio de esta nueva forma de vinculación ha abordado las siguientes temáticas en la década pasada:

15. *Revista Proceso*, N° 1.204, México, 28/11/1999. Allí cita, además, al periódico *Le Monde* que tituló: "Las ONGs contra la OMC: nacimiento de una 'Internacional Civil'".

16. Diana Tussie (comp.): *El BID, el Banco Mundial y la sociedad civil: nuevas formas de financiamiento internacional*, Flacso-Argentina/Universidad de Buenos Aires, 1997.

17. Ernesto Tironi: "Problemas en la creación de un nuevo orden económico internacional", en Carlos Portales (ed.): *La América Latina en el nuevo orden económico internacional*, Fondo de Cultura Económica/CIDE, México, 1983, pp. 88-111.

18. Carlos Ominami (ed.): *La tercera revolución industrial. Impactos internacionales del actual viraje tecnológico*, GEL/RIAL, Buenos Aires, 1986.

Año	Tema de la conferencia cumbre	Lugar
1990	Infancia	Nueva York
1992	Medio ambiente y desarrollo	Río de Janeiro
1993	Derechos humanos	Viena
1994	Población y desarrollo (Hábitat 1)	El Cairo
1995	Desarrollo social	Copenhague
1995	Mujer	Beijing
1996	Asentamientos humanos (Hábitat 2)	Estambul
1996	Alimentación	Roma
1997	Cumbre de la Tierra	Nueva York

La búsqueda y diseño de nuevos instrumentos que lleven a la formación de normas e instituciones internacionales, como producto de la diplomacia de cumbres, está lejos de alcanzar aún un nivel crítico. Es más, todavía se está en una etapa de coordinación básica, sobre áreas de políticas simples. Aun esto se desarrolla con grandes dificultades. La transferencia de potestades desde el ámbito soberano nacional al ámbito subregional e internacional, es limitada y reducida. Incrementarla llevará tiempo y requerirá de un esfuerzo político sostenido, acorde con el creciente proceso de internacionalización. El objetivo esencial en la construcción de ese "orden" y de su institucionalidad respectiva es generar capacidades de gobernabilidad y de certidumbre en áreas particulares. Ningún Estado, ni siquiera los más débiles, están por resignar, sin compensaciones, sus capacidades de decisión soberana. Aunque por otra parte, todos—incluidos los más poderosos—reconocen la necesidad de concordar y articular políticas, lo que se expresará en normas y regímenes internacionales vinculantes, en la constitución de bienes públicos internacionales.

A los regímenes internacionales los entendemos como estructuras esenciales para la cooperación, que facilitan su concreción. En este sentido los regímenes internacionales son definidos como "un set de principios, normas, reglas y procedimientos—explícitos e implícitos—para los procesos decisivos, alrededor de los cuales los actores convergen en expectativas en determinadas áreas de las relaciones internacionales"¹⁹.

Los regímenes internacionales pueden ser clasificados en distintas categorías: espontáneos, negociados e impuestos. En general, la participación en un determinado régimen presupone confianza, compensaciones y reciprocidad, aun cuando estos elementos pueden ser reducidos en el caso de los regímenes impuestos. La principal trascendencia de los regímenes internacionales es que a través de su acción se modifica el contexto internacional y la entidad como tal sobrepasa el peso de los actores que la conforman. En el caso de los organismos intergubernamentales esto es clave, dado que la institucionalidad interestatal es capaz de transformar el entorno en el que el Estado es el actor principal y el cual debe aprobar las resoluciones que modifican dicho entorno.

19. Stephen D. Krasner: *International Regimes*, Cornell University Press, 1983, 6ª edición, 1991.

La coordinación de políticas corresponde una de las tareas esenciales de los regímenes internacionales. Ellos generan el espacio y el contexto para vincular intereses y posibilitando por medio de la negociación la superación de las diferencias existentes, aunque éstas no puedan ser eliminadas. "La cooperación internacional se lleva a cabo cuando las políticas seguidas por un gobierno son consideradas por sus asociados como un medio de facilitar la consecución de sus propios objetivos, como resultado de un proceso de coordinación de políticas"²⁰. Lo anterior establece los espacios para la armonía, la cooperación y la discordia. El avanzar en la cooperación no significa la eliminación del conflicto, sino la capacidad de ubicar intereses superiores por medio de la coordinación de políticas que sean beneficiosos para el conjunto. Ello se alcanza normalmente por medio del establecimiento de bienes públicos internacionales.

Por bienes públicos globales se entiende la capacidad para satisfacer los intereses de los habitantes del planeta, en diversas áreas como pueden ser seguridad, medio ambiente, acceso a mercados y otros, y ello solo es posible por medio de la cooperación. Los bienes públicos puros significan que todos los actores pueden disfrutarlos, no hay exclusividad para algunos y, a su vez, por su existencia no existe rivalidad entre ellos en cuanto al disfrute. El acceso de cada uno de los actores a los bienes públicos globales no impide que otros actores tengan un acceso simultáneo.

El accionar de los regímenes internacionales y la coordinación de políticas en el contexto multilateral pueden regular procesos con el objetivo de constituir y ampliar los bienes públicos internacionales, permitiendo el disfrute efectivo por una mayor cantidad de actores. Desde esta perspectiva evidenciamos una estrecha asociación entre acción multilateral, diseño y creación de regímenes internacionales y el establecimiento de bienes públicos internacionales con una proyección global.

La intensidad de las transacciones mundiales, demandan grados mayores de certidumbre. Es desde esta perspectiva que se debe entender el significado de los párrafos establecidos en la Declaración de Santiago, de la II Cumbre de las Américas, cuando los presidentes señalaron: "la globalización ofrece grandes oportunidades para el progreso de nuestros países y abre nuevos campos de cooperación para la comunidad hemisférica. Sin embargo, puede también incidir en un aumento de las diferencias entre los países y al interior de nuestras sociedades. Firmemente decididos a aprovechar sus beneficios y a enfrentar sus retos, otorgaremos especial atención a los países y grupos sociales más vulnerables de nuestro hemisferio"²¹.

Cómo organizar las perspectivas políticas y las estrategias nacionales constituye el telón de fondo en torno del cual se definen los posicionamientos en el proceso de cumbres. Los encuentros presidenciales han conformado una densa red de vínculos rutinizados. Los países latinoamericanos y caribeños se

20. Robert O. Keohane: *Después de la hegemonía*, GEL, Buenos Aires, 1988. En especial pp. 74-76.

21. Declaración de Santiago: Declaración de principios de la II Cumbre de las Américas, Santiago de Chile, 19 de abril de 1998.

encuentran involucrados en procesos de interlocución hemisféricos a través de las cumbres de las Américas; con Europa, por medio de las cumbres iberoamericanas y de la Cumbre Unión Europea-América Latina y en cada una de las subregiones, por sus procesos específicos: cumbres centroamericanas, cumbres del Caribe, cumbres del Grupo Andino, cumbres del Mercosur. También en un diálogo de carácter regional como son las cumbres del Grupo de Río. Algunos países latinoamericanos se encuentran involucrados con la región del Asia-Pacífico con su participación en las cumbres del APEC²².

Las cumbres cumplen un importante papel, pues constituyen un escenario multilateral privilegiado. Dado el nivel de quienes participan y la focalización temática, ellas crean y definen la agenda subregional o levantan temáticas cruciales de la agenda internacional. Las cumbres desarrollan una gran capacidad para abordar los temas emergentes de la agenda internacional. Construyen diagnósticos y buscan compartir percepciones capaces de constituir la base para el diseño de recomendaciones de política y el establecimiento de cursos de acción. El grado de focalización, a su vez, posibilita abordar las temáticas con mayor profundidad y simultáneamente generar un alto nivel de visibilidad internacional. La difusión mediática sobre dichos temas se incrementa: se ha hecho global. El impacto en los medios de comunicación es clave para concitar la atención política gubernamental, ello también es el elemento crucial para motivar y crear un espacio para las ONGs o la "internacional civil" como contracara de este proceso.

Todo lo anterior se expresa con mayor fuerza porque los jefes de Estado y de Gobierno tienen la capacidad para tomar decisiones y hacer prevalecer la voluntad política como cuestión central, superando diferencias y concertando voluntades. Esto no está siempre presente, ni es posible, en los equipos técnicos. La gran desventaja de este procedimiento es que las cumbres generan altas expectativas sobre la resolución de los problemas de la agenda o sobre la "concreción" de acuerdos sustantivos en los temas analizados. La realidad nos muestra que no existen cambios "milagrosos" o instantáneos. Mientras mayor es la expectativa, mayor puede ser la frustración frente a la ausencia de cambios efectivos en la temática bajo análisis. La inclusión de temas coyunturales tiende a hacer perder relevancia al mecanismo en su conjunto y devalúa la capacidad política general. A ello se une la sobresaturación de reuniones de este tipo que está afectando la agenda de trabajo presidencial.

Las reuniones y cumbres presidenciales se han rutinizado y ocupan una parte importante de la agenda internacional de los mandatarios. Las cumbres enfatizan en cuestiones de corto plazo dado que se ligan fundamentalmente al impacto en la política doméstica respectiva. En este sentido, las cumbres suelen percibirse al menos como una *photo opportunity*, dado que el objetivo buscado es reforzar y legitimar políticas domésticas más allá de la coordinación internacional. Esto les da un fuerte sello coyuntural.

22. Francisco Rojas Aravena/Paz Milet: *Diplomacia de cumbres: el multilateralismo emergente del siglo XXI*, Flacso-Chile, Santiago de Chile, 1998. También, Francisco Rojas Aravena/Paz Buttendahl (eds.): *Open Regionalism: Strengthening the Net. Perspectives from APEC Countries*, Flacso-Chile/VIA, Santiago de Chile, 1999.

El sistema internacional requiere de miradas de más largo plazo, que evalúen los intereses nacionales y su articulación, en una perspectiva de interrelación interestatal que promueva la cooperación. Es necesario prevenir conflictos y generar mecanismos de alerta temprana. Esto puede no redundar en el éxito coyuntural, sino por el contrario constituirse en un desafío político de difícil resolución, en un riesgo de fracaso temporal. El establecimiento de normas y regulaciones por lo tanto, debe tener un horizonte de largo plazo, aunque se busque resolver un tema ocasional. Una tarea esencial e insustituible del multilateralismo parlamentario es el establecimiento de normas y legislación internacional. Es evidente que debe ser modernizado este instrumento político-diplomático. De igual forma, requiere suprimir muchos rituales para avanzar de manera sustantiva. El establecimiento de mecanismos de relación y articulación entre la diplomacia de cumbres y el multilateralismo institucionalizado, permitirá construir un mundo mejor. Esta es la posibilidad que se genera con la creación y desarrollo de un multilateralismo cooperativo.

Las primeras evaluaciones sobre las consecuencias del fracaso de la reunión de Seattle de la OMC apuntan a que los principales derrotados son las organizaciones intergubernamentales de carácter multinacional²³. Debilitar aún más la institucionalidad internacional, lejos de contribuir a una mayor equidad global, fomentará el unilateralismo. Esta tensión desde coaliciones de organizaciones no gubernamentales frente a las OIGs, refuerza muchas de las perspectivas críticas que sobre ellas existen sin que haya una institucionalidad de reemplazo. Cabe recordar que sobre las principales OIGs recaen fuertes críticas vinculadas a la lentitud y entramamiento procedimental, a las dificultades de representación y los altos costos de administración, además del mencionado bloqueo producto de la Guerra Fría. La diplomacia de conferencias que se superpuso, con particular fuerza en la década de los 90, no resuelve el problema. Muchos Estados, en particular las potencias, están cuestionando el mecanismo –con énfasis en la diplomacia de conferencias efectuada por Naciones Unidas– porque este espacio es usado como un lugar reivindicativo y de denuncia, más que de articulación. Como consecuencia, algunas de las propuestas poseen baja viabilidad técnica y económica, y, por lo general, los mecanismos de seguimiento y monitoreo no son los más adecuados. A ello hay que agregar que el tipo de resolución no es vinculante y, por lo tanto, existen serias dificultades para efectivizar su cumplimiento. Este último tema no es menor; los principales poderes en el mundo suscriben acuerdos que después no cumplen como parte de la realidad del poder, lo cual erosiona la cooperación multilateral y la voluntad asociativa más general.

El proceso de globalización obliga a incrementar las consultas y a desarrollar mecanismos para un diagnóstico compartido; esta es tarea tanto de la diplomacia de cumbres como del multilateralismo institucional. La globalización demanda mayores niveles de coordinación dado que prioriza y enfatiza distintas áreas, de allí el rol crucial que en este campo le cabe a la diplomacia de cumbres. Sin embargo, será en el marco de un multilateralismo institucionalizado, que siga las orientaciones de la diplomacia presidencial, donde se

23. *The Economist*: diciembre 1999.

establecerán las normas y regulaciones de carácter vinculante que definirán las interacciones en el sistema internacional.

El papel de las cumbres

Las cumbres cumplen distintos roles; éstos no son distintos de los que están previstos para las OIGs. En primer término, la diplomacia de cumbres manifiesta su interés en el conjunto de la agenda internacional. Es decir, no posee "especialización" sino que tiene la posibilidad de abordar de manera amplia el conjunto de la agenda. Para evitar la dispersión normalmente en cada reunión se coloca un punto focal de atención particular. Esto diferencia a esta forma diplomática de las OIGs especializadas que buscan producir acciones en campos específicos (salud, medio ambiente, comunicaciones, etc.). Las OIGs de vocación global y universal como Naciones Unidas, quedaron bloqueadas por la Guerra Fría en relación con distintos aspectos de la agenda global.

En lo sustantivo la diplomacia de conferencias consiste en el establecimiento de un foro o espacio privilegiado para el análisis abierto de la agenda internacional. Posee la estructura de una asamblea, sus acuerdos no poseen carácter vinculante, aunque sí reflejan un grado de voluntad política de la mayor significación, y su accionar puede incidir en la agenda global y en las metas que se proponen las OIGs.

En la institucionalidad multilateral se destacan cuatro roles²⁴, que también son aplicables a la diplomacia de cumbres:

– Articulación. Se establece un foro para el debate general en el cual se manifiestan demandas, exigencias y posiciones y en donde se articulan consensos y diferencias respecto al diagnóstico y los cursos de acción. La capacidad de articulación se expresa multilateralmente así como también en este espacio se facilitan los diálogos subregionales y bilaterales.

– Agregación. En el acercamiento a la agenda internacional se establecen bloques o se conforman "paquetes de propuestas" tendientes a aglutinar la voluntad política de los principales actores estatales representados en el foro. El sentido de construcción de comunidad se expresa con particular importancia en esta capacidad de aglutinar y agregación de intereses.

– Socialización. La forma del debate, las negociaciones previas para culminar en una declaración socializan visiones de futuro y percepciones sobre la realidad. También, contribuyen al disciplinamiento de actores respecto de decisiones colectivas. La importancia de la socialización no implica la efectiva universalización del mecanismo. De hecho, hay Estados que son excluidos de los procesos de diplomacia de cumbres.

– Transacción. Como producto de los procesos anteriores en este escenario o foro es posible establecer compensaciones y transacciones que se manifiesten en acuerdos comúnmente aceptados por todos los participantes. Si bien los acuerdos no poseen carácter vinculante, dependerá del grado de vo-

24. Manuel Medina: *Las organizaciones internacionales*, Alianza, Madrid, 1976.

luntad política de los miembros la posibilidad de impulsar su efectivo cumplimiento mediante la aplicación de incentivos y sanciones. También de establecerlos como mandato efectivo por medio de un régimen internacional vinculante y regulado por las normas del Derecho Internacional.

El desarrollo de la diplomacia de cumbres, a lo largo de la última década del siglo xx, evidencia un exceso de iniciativas. Esto tiene como consecuencia el incremento constante de la brecha entre los compromisos que se asumen y la ejecución de los mismos. Una evaluación de los acuerdos establecidos en las principales cumbres que involucran a los países latinoamericanos, muestra la gran cantidad de iniciativas, lo que les ha hecho perder a lo largo del tiempo el principal elemento de éxito como era la focalización en temas particulares, en un contexto definido de manera compartida. Se tiende a producir un abanico de iniciativas que reducen su capacidad de operacionalización.

La inserción latinoamericana en la diplomacia de cumbres

Los países latinoamericanos y la trama de cumbres en las cuales se encuentran involucrados comienzan a desarrollar perspectivas institucionales más formales. En el caso de la Cumbre de las Américas ya se perfila con nitidez una estructura piramidal en particular en las negociaciones referidas a acuerdos de libre comercio. Esta pirámide está conformada en la cúspide por las cumbres hemisféricas en las que participan los jefes de Estado y de Gobierno. En un segundo nivel se ubican las cumbres ministeriales, sobre temas de comercio internacional. En ellas poseen un rol relevante los ministros de Hacienda y de Relaciones Exteriores. Los viceministros cumplen roles técnicos en esta instancia. En un nivel intermedio se ubican los grupos de trabajo y de negociación. Estos abordan las distintas perspectivas sectoriales. La secretaría ejecutiva y el apoyo técnico cierran el proceso. Y éste es solicitado y se espera que sea proveído desde las OIGs regionales. Finalmente, los acuerdos serán registrados en el organismo multilateral parlamentario del hemisferio: la Organización de Estados Americanos.

En el caso de las cumbres iberoamericanas éstas también comienzan a construir una estructura institucional que está conformada por la asamblea plenaria de jefes de Estado y de Gobierno de Iberoamérica y por dos secretarías: la Secretaría Pro Tempore de cada reunión y la recientemente creada Secretaría de Cooperación Internacional Iberoamericana.

Una mirada evaluativa de los acuerdos y propuestas que emergen de este tipo de diplomacia en los años 90 evidencia un bajo grado de coordinación y un alto número de iniciativas en los más diversos campos. La siguiente sección resume los principales acuerdos y propuestas alcanzados en las cumbres iberoamericanas del Grupo de Río, del APEC y de las cumbres de las Américas en dicha década. La sistematización de las propuestas evidencia que en estas cuatro cumbres se adoptó un total de 1.197 recomendaciones. La factibilidad de monitoreo sobre esta cantidad de acuerdos se ve dificultada y con ello las posibilidades de cumplimiento efectivo sobre la base de incentivos internacionales.

Cada cumbre tiene un estilo propio que se evidencia en el número de acuerdos. La Cumbre del APEC que reduce el número de acuerdos y la can-

Cuadro 1

Diplomacia de cumbres
Cuadro de síntesis

Características

1. Conformada por los más altos decisores: jefes de Estado y de Gobierno.
2. Constituye un espacio/foro privilegiado para asuntos multilaterales y bilaterales.
3. Diálogo directo, periódico y rutinizado al más alto nivel.
4. Bajo grado de institucionalización. Estructura de asamblea con Secretaría Pro Tempore (esto muestra cambios).
5. Asamblea plenaria sin agenda o con agenda amplia. Además tratamiento de *issues* focalizados.
6. Sin acuerdos vinculantes.
7. Definen, cambian y priorizan la agenda de las OIGs.

Aspectos positivos

1. Crean clima de confianza.
2. Facilitan y fortalecen la necesidad de concordar políticas: afianzan el multilateralismo.
3. Fortalecen la cooperación internacional, regional y bilateral.
4. Fijan prioridades y metas a las OIGs.
5. Simbolizan el *momentum* de la cooperación: capacidad para focalizarla.
6. Concentran el interés y la atención de los diversos actores: impacto mediático.
7. Establecen diagnósticos compartidos.

Aspectos deficitarios

1. Aparecen en competencia con el multilateralismo parlamentario institucionalizado.
2. Poseen bajo grado de coordinación entre las distintas cumbres.
3. Sin seguimiento y monitoreo efectivo en relación con los compromisos. Bajo cumplimiento de éstos.
4. Énfasis en el corto plazo, por su vínculo con las necesidades domésticas inmediatas.
5. Perspectivas eminentemente estatales. Baja concertación con otros actores.
6. Exceso de iniciativas, tendencia a la dispersión.
7. Saturan la agenda presidencial y existe superposición de actividades.

tividad de temas abordados en sus declaraciones, planes de acción y otros. En este caso el mecanismo de cumbres funciona esencialmente como foro o asamblea para construir consensos que se manifiestan a través de la diplomacia multilateral institucional de carácter parlamentario o de otros acuerdos específicos en los niveles técnicos correspondientes o en los organismos regionales apropiados. Esto no ocurre en las cumbres iberoamericanas, las del Grupo de Río o de las Américas. Allí se sistematizan cantidades muy grandes de iniciativas. El análisis más detallado de los acuerdos y las hipótesis sobre las diferencias de estilos, requiere profundizar aún más nuestra investigación, lo que posibilitará una mejor comprensión y comparatividad del fenómeno. Las diferencias culturales, los estilos políticos y las formas de negociación estimamos inciden de manera importante en el *estilo* de cada cumbre.

El multilateralismo del siglo XXI está marcado y tendrá su sello a través de la diplomacia de cumbres. Los contactos al más alto nivel político entre los actores estatales se ha rutinizado, sin embargo para evitar erosionar su mayor

recurso, la voluntad política, será necesario concordar mecanismos que eviten la reiteración de iniciativas entre las distintas cumbres. También que éstas puedan adecuarse temporalmente para evitar su superposición calendaria que congestiona la agenda presidencial. Además, será necesario definir el espacio y el rol preponderante que asumirá la diplomacia de cumbres o diplomacia presidencial, este es en mi criterio el rol de la articulación. Es decir, la capacidad para crear un espacio de debate y construcción de consensos, los que se materializarán a través de las OIGs, por medio de un funcionamiento efectivo del multilateralismo cooperativo.

Análisis de contenido de las cumbres iberoamericanas, de las Américas, Grupo de Río y del APEC

Algunas definiciones preliminares

-- Cumbre: una reunión cumbre es un mecanismo de diálogo multilateral que opera por medio de una secuencia de reuniones periódicas de las máximas autoridades de los Estados o Gobiernos de una o más regiones, que se han organizado para debatir una agenda determinada; incluso puede no tener agenda, estableciendo un diálogo abierto. Las cumbres son reuniones que crean un escenario, un ámbito o una arena de diálogo, debate, o concertación internacional entre los más altos representantes del Estado. Constituyen un mecanismo de carácter interestatal o intergubernamental. Sus actividades pueden corresponder a una sola reunión, como en el caso de las cumbres especializadas de la ONU, o bien adquirir periodicidad por voluntad de los participantes. Son una de las expresiones multilaterales más relevantes de la diplomacia presidencial. Es decir, las vinculaciones internacionales efectuadas directamente por la más alta autoridad estatal o gubernamental.

Cada escenario establece y diseña su grado de institucionalidad, su periodicidad o rutina de los encuentros y la forma de organización de los mismos. También, cada ámbito establece el estilo del debate y de construcción de la agenda, el tipo de acuerdos, y su vinculación con otros organismos intergubernamentales; todo lo anterior es lo que le confiere el carácter específico a cada cumbre. Por ello el conjunto de la diplomacia de cumbres posee un carácter *ad hoc* y tiene en común la participación de este actor privilegiado en cuanto a su representatividad y capacidad de decisión. En los otros aspectos las diferencias suelen ser significativas.

De los encuentros de los jefes de Estado y de Gobierno surgen encuentros sectoriales para abordar materias específicas, como las reuniones de los ministros de Relaciones Exteriores, Hacienda, o los encuentros de ministros de Educación o las reuniones ministeriales de Defensa. Así también, puede señalarse que de encuentros sectoriales fluyen recomendaciones específicas para que determinados temas sean abordados o consensuados por los mandatarios en una cumbre rutinaria o específica.

Un rol de relevancia, en este contexto, le corresponde a los ministros de Relaciones Exteriores quienes participan en foros de debate general y acompañan a los jefes de Estado en los encuentros cumbres. Estas reuniones pueden estar establecidas por medio de mecanismos formales o responder a una

iniciativa política gubernamental o de una organización intergubernamental. La I Cumbre de las Américas correspondió a una iniciativa gubernamental de Estados Unidos, las cumbres de las Naciones Unidas son ejemplo de lo segundo. De los diferentes encuentros, de cada escenario, se crea una institucionalidad específica. Esta ha sido generalmente reducida.

Las cumbres institucionalizadas, por lo general, se llevan a cabo en intervalos regulares de tiempo, por ejemplo anuales. Son organizadas por una institucionalidad básica expresada en secretarías Pro Témnore. Con su rutinización la institucionalidad se ha ido complejizando. El desarrollo de estos escenarios y dada su relevancia conllevan reuniones de expertos, formulación de tratados, acuerdos y resoluciones, que están cambiando la forma de establecer y desarrollar el derecho internacional público.

– Iniciativa: se entiende por iniciativa, en el marco de la diplomacia de cumbres, toda resolución acordada por los jefes de Estado y de Gobierno en ese escenario multilateral particular.

Esta resolución, acuerdo, declaración o consenso de acción puede haber surgido del diálogo directo, o lo que es más normal, corresponder a las propuestas y consensos previos de alguna de las instancias que preparan el encuentro cumbre. Por ejemplo una reunión de cancilleres, o de los “coordinadores nacionales”, o de los ministros y secretarios de Estado sectoriales. Las iniciativas por lo tanto cubren una amplia y variada gama de temas y su expresión puede adoptar la forma de declaraciones, acuerdos, estudios, propuestas de ley, o coordinación de acciones con otras instancias multilaterales. También, las iniciativas pueden versar sobre la creación de reparticiones dentro o fuera del sistema de cumbres, o generar orientaciones y cursos de acción en Organismos Intergubernamentales institucionalizados. Es decir, las iniciativas son la expresión y manifestación de la voluntad política de los mandatarios que surge de este escenario.

– Fuentes: las fuentes consultadas corresponden a documentos oficiales emanados de los gobiernos participantes en la cumbre analizada. En cada caso un Estado ha actuado de Secretaría Pro Témnore y se ha encargado de la difusión. Además, dada la significación y alta concentración de la atención de los medios de comunicación, los resultados aparecen *in extenso* en la prensa.

Por lo general los resultados quedan plasmados en declaraciones y planes de acción firmados por los gobernantes. Allí es posible identificar las diversas iniciativas, catalogarlas y ordenarlas con el fin de sistematizar los acuerdos suscritos en las diversas cumbres. Es a partir de esta actividad que es posible establecer un proceso de análisis de las pautas y patrones de cada cumbre y la comparatividad entre ellas.

– Criterios para la agrupación: con el fin de sistematizar el análisis y efectuar comparaciones entre las iniciativas generadas en las diferentes reuniones de una misma cumbre, o entre varias de ellas, hemos procedido a la agrupación de iniciativas en distintas temáticas generales, cada una de las cuales corresponde a una categoría. La agrupación temática es la siguiente:

- democracia,
- derechos humanos,
- seguridad internacional, hemisférica y regional,
- integración económica,
- desarrollo social,

- modernización del Estado,
- desarrollo sostenible,
- aspectos internacionales,
- otros.

La elección de estas categorías corresponde a la propia categorización efectuada por los mandatarios en sus declaraciones, o bien por al análisis de contenido de cada una de las iniciativas. Para ello se hizo un estudio exhaustivo de cada una de las declaraciones finales de las diferentes cumbres y en los casos que corresponde sus planes de acción o declaraciones anexas con pautas u orientaciones específicas.

Seguidamente describimos los contenidos involucrados en cada una de las categorías que hemos definido para efectuar el análisis:

Democracia: todo lo que involucra al sistema democrático, sus instrumentos legales, ideológicos e institucionales.

Derechos humanos: involucra el principio básico del ser humano que está relacionado con el respeto moral y físico de la persona. Esta preocupación abarca a los grupos más desprotegidos de la sociedad o que se encuentran en una situación que requiere medidas de protección dada su vulnerabilidad.

Seguridad internacional, hemisférica y regional: relaciona todo aquel proceso cuyo objetivo está estrechamente ligado al sostenimiento de la paz y la estabilidad internacional en el continente y su proyección fuera de él. En este gran tema se agrupan subtemas tales como la seguridad interior (delincuencia, lavado de dinero, tráfico de armas, tráfico de drogas, terrorismo) y la seguridad internacional (medidas de confianza mutua, transparencia, fortalecimiento de la paz y el control de armamentos).

Integración económica: relaciona los aspectos de cooperación en ámbitos de comercio e inversión y otras dimensiones económicas. Estas pueden abarcar temáticas que van desde el turismo a la infraestructura. En este acápite se explican aquellas medidas que propenden a formalizar las vinculaciones de interdependencia.

Desarrollo social: agrupa las iniciativas referidas al campo social, entre las que se destacan salud, educación, cultura, y los desafíos de los Estados en temas como la pobreza.

Modernización del Estado: abarca las diversas transformaciones que involucran al Estado para cumplir las metas con mayor eficiencia ante la sociedad. Sobre esta base se agruparon temáticas en las que el Estado participa activamente tales como la administración de justicia y el ordenamiento administrativo interno.

Desarrollo sostenible: se agruparon las iniciativas relacionadas a la política de los Estados en los temas de desarrollo con sustentabilidad, donde la productividad y la conservación deben combinarse para el desarrollo. Esta temática incluye temas vinculados al sector energético, la biodiversidad y las políticas de desarrollo sostenible.

Aspectos internacionales: agrupa los conceptos relacionados con la institucionalidad y la cooperación de los organismos regionales e internacionales, y las temáticas que involucra el derecho internacional.

Otros: abarca materias que no fue posible incorporar en las temáticas anteriormente señaladas por ser muy esporádicas y por carecer de continuidad entre una cumbre y otra. Se trata de temáticas emergentes, como por ejemplo,

el derecho a la información en el contexto de las nuevas tecnologías de información y comunicación.

Criterios para el análisis

Se analizan las cumbres como unidad específica a modo de caracterizar las particularidades de cada una de ellas. Así podremos identificar los énfasis específicos de cada escenario o ámbito, a saber: las cumbres iberoamericanas, de las Américas, Grupo de Río y del APEC. También realizamos un análisis por reunión, a fin de determinar las líneas de acción que se proponen en cada reunión, acotada temporalmente. De igual forma, se efectuó un estudio transversal por temas, de manera de identificar los lineamientos más sustantivos de estos espacios de cooperación multilateral. Se trata de un análisis global de las cumbres.

El APEC fue diseñado en 1989, como un escenario con focalización económica cuyo objetivo es promover la cooperación e integración por medio del comercio, la inversión y la cooperación técnica, así como lograr acuerdos y establecer principios para dinamizar las relaciones económicas y comerciales. Este Foro tiene como visión de futuro constituir una zona de libre comercio y de cooperación económica hacia 2010 para los países desarrollados y 10 años más tarde, en 2020, se incorporarán plenamente los países en desarrollo. Su estructura organizativa considera una secretaría cuya sede está en Singapur.

Esta Cumbre se organiza en torno de diferentes reuniones que proveen percepciones e iniciativas al conjunto del proceso. Entre estas reuniones ordinarias se cuentan:

1. Reuniones Ministeriales: una vez al año se reúnen los ministros de Relaciones Exteriores y de Comercio para analizar y discutir los objetivos, actividades, procedimientos y la organización que facilite el comercio internacional.

2. Reuniones de Altos Funcionarios (*Senior Officials Meetings-SOM*): los cuales se reúnen 4 o 5 veces al año para revisar programas e instruir al secretario y asesorar a los ministros.

3. Cumbre de Líderes Económicos (*Economic Leaders Meetings*): corresponde a reuniones de jefes de Estado y de Gobierno. Se considera a éste como un encuentro "informal", lo que le permite superar las diferencias políticas. Al tratarse de un encuentro de líderes de "economías" se evita abordar las diferencias políticas referidas a los estatutos soberanos o a las condiciones particulares de algunas de esas economías.

4. También se desarrollan y organizan grupos de trabajo, que están estructurados en distintas áreas tales como: Banco de Información Comercial y de Inversión; Promoción del Comercio: Programas y Mecanismos para la Cooperación; Expansión de la Inversión y la Transferencia de Tecnología; Iniciativa Multilateral para el Desarrollo de Recursos Humanos (HRD); Cooperación Energética Regional; Conservación de Recursos Marinos; Telecomunicaciones; Transporte; Turismo; Pesca.

La red de vinculaciones y de instancias que fomentan la interdependencia se ha incrementado y para ello además de los grupos de trabajo se han establecido otros foros que buscan objetivos sectoriales y que apuntan al proyecto general de alcanzar una zona de libre comercio. Entre estas instancias cabe destacar las siguientes:

Cuadro 2

Cumbres del APEC

Nombre	Foro de Cooperación Económica de Asia-Pacífico (APEC)		
Países	21		
	Australia, Brunei, Canadá, Corea del Sur, Chile, Estados Unidos, Filipinas, (Hong Kong), Indonesia, Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, Papúa-Nueva Guinea, Perú, República Popular China, Rusia, Singapur, Tailandia, (Taiwán) y Vietnam. Además se suman el PECC, el Secretariado de Asean y el Foro del Pacífico Sur, que participan como observadores.		
Fecha inicio	1993		
Periodicidad	Anual		
Nº de reuniones	7		

Detalle de las cumbres por reunión y tema

Año	Lugar	Tema(s)	Nº de iniciativas
1993	EEUU	Integración económica	6
1994	Indonesia	Integración económica Desarrollo sostenible	14
1995	Japón	Integración económica Desarrollo sostenible	6
1996	Filipinas	Integración económica Desarrollo sostenible Derechos humanos (trabajadores)	7
1997	Canadá	Integración económica Desarrollo sostenible Derechos humanos (trabajadores, mujeres) Sistemas de información	16
1998	Malasia	Integración económica Desarrollo sostenible Derechos humanos (trabajadores, mujeres)	16
1999	Nueva Zelanda	Integración económica Desarrollo sostenible Derechos humanos (mujeres)	9

Cuadro 3

Cuadro estadístico de las cumbres del APEC

Tema	1993 EEUU	1994 Indonesia	1995 Japón	1996 Filipinas	1997 Canadá	1998 Malasia	1999 N. Zelanda	Total	%
Democracia									
Participación ciudadana									
Educación para la democracia									
Democracia en general									
Elecciones									
Partidos políticos									
Derechos humanos								6	7,1
Derechos humanos en general									
Derechos de la mujer					1	1	1	3	
Derechos del trabajador				1	1	1		3	
Derechos del trabajador migrante									
Derechos del niño y el joven									
Seguridad inter., hemisférica y reg.									
Fortalecimiento de la paz									
Armas químicas y bacteriológicas									
Armas y ensayos nucleares									
Carrera armamentista									
Lavado de dinero									
Medidas de confianza mutua									
Minas antipersonales									
Tráfico de armas									
Tráfico de drogas									
Terrorismo									
Integración económica								59	70,2
Sistema financiero y económico									
Libre comercio	1	1			1	4	1	8	
Mercados de capital	3	8	3	10	6	5	3	38	
Infraestructura hemisférica				1		1	1	3	
Turismo									
Transferencia tecnológica	1	2	1	2	2	1	1	10	
Desarrollo social								4	4,8
Erradicación de la pobreza									
Educación	1	1			1		1	4	
Salud									
Micro-empresa									
Registro de propiedades									
Poblaciones indígenas									
Poblaciones campesinas									
Ayuda humanitaria									
Modernización del Estado									
Sistema de justicia									
Materias laborales									
Adm. municipales y regionales									
Corrupción									
Infraestructura pública									
Desarrollo sostenible								14	16,7
Usos de la energía									
Sector energético									
Biodiversidad									
Impacto ambiental									
Políticas de desarrollo sostenible		2	2	3	3	3	1	14	
Aspectos internacionales									
Derecho internacional									
Organismos regionales									
Reformas ONU									
Cultura									
Valores culturales									
Otros								1	1,2
Derecho a la información									
Sistemas informáticos					1			1	
Ahorro interno									
Refugiados									
Total	6	14	6	17	16	16	9	84	100

1. Grupo *ad hoc* sobre Temas y Tendencias Económicas (*Economic Trends and Issues-ETI*): analiza la interacción económica dentro de la región de Asia-Pacífico.

2. Grupo Informal sobre Liberalización Comercial Regional (*Informal Group on Regional Trade Liberalization-RTL*): propicia medidas tendientes a un sistema de comercio abierto.

3. *Eminent People Group* (EPG): asesora a líderes, ministros y altos funcionarios sobre comercio regional.

4. *Pacific Business Forum*: surgido en 1993 para identificar los temas de análisis que faciliten el comercio, la inversión y fomenten el desarrollo de redes empresariales en la región.

5. *APEC Business Advisory Council* (ABAC): comité empresarial integrado por tres representantes del empresariado de las economías APEC, en la cual se analizan tópicos que se debatirán posteriormente.

El origen del Foro de Cooperación Económica de Asia-Pacífico (APEC) surgió en 1989, en Canberra, como un foro informal de consultas sobre temas relativos a las negociaciones del GATT, conformado por Estados Unidos, Canadá, Japón, Corea del Sur, Tailandia, Malasia, Indonesia, Singapur, Filipinas, Brunei, Australia y Nueva Zelanda. Inicialmente el procedimiento consideró el trabajo de equipos técnicos de las cancillerías y los ministerios económicos; luego, en 1991, se incorporan China, Hong Kong y Taiwán. En 1992 hubo un encuentro ministerial en Bangkok donde se extiende la membresía a Papúa-Nueva Guinea y México.

En EEUU, en 1993, reunió a la casi totalidad de los mandatarios en un encuentro informal de líderes. Esta iniciativa contribuyó a transformar el APEC de un foro de discusiones a un esquema de cooperación con autoridad política y agenda, centrado en la tarea de liberalizar y facilitar el comercio. Esta es considerada la primera cumbre del APEC.

En 1994 se desarrolló la Cumbre de Bogor, Indonesia, donde Chile se integró al Foro y se acordó el cierre de nuevos ingresos por dos años. Las iniciativas, en esta oportunidad, se ampliaron hacia temas de educación y desarrollo sostenible.

El promedio de iniciativas por reunión es de 12, siendo la de Manila la que registra mayor número, con 17. Además de ser ésta la reunión con mayores iniciativas, se destaca porque allí se presentaron por primera vez iniciativas en derechos humanos, particularmente, en derecho de los trabajadores.

En las reuniones de Vancouver y Kuala Lumpur continuaron las iniciativas en derechos humanos, incorporándose, además de los derechos de los trabajadores, los de la mujer. En Vancouver, fue significativa la iniciativa en sistemas informáticos, como temática emergente.

El tema más tratado en las cumbres del APEC es la integración económica, concentrando 70% de las iniciativas desarrolladas desde Seattle hasta Auckland. Luego están las vinculadas al desarrollo sostenible con 16,7%, derechos humanos con 7,1%, y desarrollo social con 4,8%.

La información en su conjunto nos muestra que APEC es un foro altamente especializado en temáticas económicas. Se destaca en comparación con otras reuniones cumbres que el número de iniciativas es bajo en términos comparativos. Ello denota una cultura organizacional y política que diferencia este escenario de aquellos donde predomina el origen latino o hispanico. No con-

amos, a la fecha, con otros elementos de juicio para interpretar más profundamente esta situación.

Las cumbres iberoamericanas (CIs) se iniciaron en 1991, en Guadalajara, México. En ellas participan todos los países iberoamericanos sin excepción. Es decir Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. La diferencia central con otros foros de jefes de Estado en los que participa América Latina, es que incluye a Cuba.

Las CIs tienen una periodicidad anual y nunca han sido suspendidas. No obstante, cabe destacar que en diversas oportunidades no han estado presentes todos los jefes de Estado. En el caso más evidente de ausencias por razones políticas correspondió a la reunión celebrada en Cuba en 1999, en la que no participaron Argentina, Costa Rica, Chile y Nicaragua. Con anterioridad en otros encuentros los jefes de Estado se excusaron de participar por razones de salud o por cuestiones vinculadas a situaciones puntuales de la política doméstica. Ello ocurrió incluso en el caso de la cumbre celebrada en Madrid en 1992. En Isla Margarita algunos jefes de Estado participaron solamente en una parte de la reunión retirándose antes de dar a conocer la declaración final. Cabe destacar en todo caso, que a lo largo de esta década, esta instancia ha logrado superar importantes problemas políticos derivados de las más variadas situaciones y la heterogeneidad de los países participantes.

Las CIs tienen su origen en el propósito que tuvo la diplomacia española para conmemorar de manera adecuada los 500 años del "Encuentro de dos culturas". En esta iniciativa se involucró a México y Brasil para evitar dar una connotación particular a la conmemoración del descubrimiento de América. Desde entonces el concepto fundamental que ha vinculado a las CIs, con fuerte énfasis español, ha sido el de constituir una comunidad iberoamericana de naciones. Ello presupone la conformación a partir de valores compartidos, el desarrollo de análisis y propuestas en torno de una amplia temática que va desde cuestiones político-estratégicas a vinculaciones de cooperación en los más diversos ámbitos.

Las CIs tienen un bajo nivel de institucionalidad. Poseen una alta flexibilidad bajo la modalidad de la Secretaría Pro Témpore, la cual está radicada en el país anfitrión de la reunión. Este esquema básico se ha ido completando con la conformación de una "troika" integrada por el país anfitrión, el país que presidió la reunión anterior y el que asumirá las responsabilidades en el siguiente periodo. Dada su vinculación en muchos aspectos con el Grupo de Río, cada país ha nombrado un coordinador nacional para cuestiones iberoamericanas. A partir de la IX Cumbre de La Habana, en 1999, empezó a operar la Secretaría de Cooperación Iberoamericana, Secib, con sede en Madrid.

Las CIs han definido que la aplicación de sus iniciativas operará por medio de la aplicación de programas de cooperación, que son considerados la viga maestra de este sistema de cumbres, y que abarcan la casi totalidad de los temas de interés que se abordan en estos encuentros. Esta cooperación se expresa por medio de convenios, fondos, conferencias, becas, programas de investigación, reuniones especializadas, etc.

Las CIs en sus encuentros abarcan una gran variedad de tópicos y proponen un gran número de iniciativas. Cada reunión cumbre tiene un tema central, que

Cuadro 4

Cumbres iberoamericanas

Nombre	Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno
Países	21
Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.	
Fecha inicio	1991
Periodicidad	Anual
Nº de reuniones	9

Detalle de las cumbres por reunión y tema

Año	Lugar	Tema(s)	Nº de iniciativas
1991	Guadalajara, México	Proponerse concertar la voluntad política de los gobiernos para propiciar las soluciones que los nuevos desafíos internacionales reclaman y convertir el conjunto de afinidades históricas y culturales que los enlazan en un instrumento de unidad y desarrollo basado en el diálogo, la cooperación y la solidaridad.	35
1992	Madrid, España	Refrendar el compromiso con los principios y objetivos enunciados en la primera reunión, aportando nuevos instrumentos operativos que traduzcan en realidades la cultura de la cooperación, considerada como la piedra angular del diálogo al servicio de la unidad y el desarrollo.	42
1993	Salvador de Bahía, Brasil	Proponer un programa para el desarrollo, con énfasis en el desarrollo social. La cooperación entre los países del área.	37
1994	Cartagena de Indias, Colombia	Comercio e integración como elementos del desarrollo iberoamericano. Reflexionar sobre los objetivos de las cumbres, examinar los resultados y la efectividad de las acciones emprendidas, y recoger iniciativas que reflejen el alcance de la cooperación iberoamericana.	42
1995	San Carlos de Bariloche, Argentina	La educación como factor esencial del desarrollo económico y social. La cooperación derivada de las cumbres de la Conferencia Iberoamericana.	55
1996	Santiago de Chile, Chile	Gobernabilidad para una democracia eficiente y participativa. La cooperación derivada de las cumbres de la Conferencia Iberoamericana.	86
1997	Isla Margarita, Venezuela	Los valores éticos de la democracia. La cooperación derivada de las cumbres de la Conferencia Iberoamericana.	118
1998	Oporto, Portugal	Los desafíos de la globalización y la integración regional. Las estrategias a seguir en lo que se refiere al futuro de la cooperación iberoamericana.	57
1999	La Habana, Cuba	Iberoamérica y la situación financiera internacional en una economía globalizada. Cooperación iberoamericana.	17

es objeto de interés de los países miembros. Normalmente en los encuentros, también se abordan temas correspondientes a cuestiones coyunturales referidas al sistema político y económico internacional. Dentro de los temas tratados existen algunos que han experimentado un aumento constante en el número de iniciativas, en especial aquellos relacionados con el multilateralismo y los derechos humanos. Otros, como la educación, alcanzaron su nivel más alto en la Cumbre de Bariloche, que estuvo dedicada a ese tema, para luego disminuir, aunque sigue siendo uno de los más mencionados en las distintas cumbres.

Estas cumbres han dedicado la mayoría de sus iniciativas a la democracia, la educación, la modernización y consolidación del Estado, temas multilaterales, derechos humanos, cooperación internacional, desarrollo social, y muchos otros relacionados con seguridad hemisférica, globalización, medio ambiente, drogas, mujeres, infancia, pueblos indígenas, etc. Cada una de las cumbres ha propuesto iniciativas para resolver problemas que se han hecho cada vez más relevantes, al tiempo que aquellos de índole estructural ocupan siempre un lugar destacado en las declaraciones. Muchos de estos últimos se vinculan a la coyuntura internacional y al contexto en el cual se desarrolla la cumbre respectiva.

Una revisión de las cifras y porcentajes de las iniciativas comprometidas en estas cumbres indica un foco de atención por las iniciativas de carácter social (22,0%), con el multilateralismo (18,0%), democracia (13,6%), derechos humanos (13,2%), e integración económica (12,1%). Todo lo anterior corresponde a 78,9%. Inmediatamente detrás aparece la seguridad internacional, hemisférica y regional, con 9,6%, en contraste con la baja presencia de otras áreas tales como desarrollo sostenible (1,9%), valores culturales (1,7%) y otros (1,3%). La concentración aparece en aquellos ítemes que son preocupación en la región americana de la comunidad iberoamericana, tales como democracia, pobreza, educación, participación ciudadana, libre comercio, infraestructura hemisférica, educación, microempresa, etc.

La cantidad puntual de iniciativas en todos los temas, hasta la IX Cumbre de La Habana es de 489, siendo 59 el promedio de iniciativas por reunión. La cumbre con mayor número de iniciativas, hasta la fecha, fue la de Isla Margarita, con 118. Como temas nuevos, y que aparecen solo a partir de la VII Cumbre en la Isla Margarita, están el derecho a la información y los refugiados.

Finalmente, hay que añadir que este sistema de cumbres ha experimentado dificultades producto del choque entre sus propósitos manifiestos, especialmente los relacionados con los derechos humanos y la democracia, y la realidad política, económica y social de sus socios. Los ejemplos más notorios han sido:

- La Cumbre de Isla Margarita, en donde el tema original hubo de ser modificado debido a las aprensiones que provocó en algunos países, puesto que el acápito sobre la información veraz podría conducir a restricciones a la libertad de información. Dos jefes de Estados del Mercosur participaron solo parcialmente.

- La Cumbre de Oporto, iniciada en las fechas en que el general Augusto Pinochet era detenido en Londres por orden de un juez español, lo que provocó la molestia de Chile con España, puesto que con esta acción, el principio de no intervención en los asuntos internos de un país era respetado, así como paralelamente se intentaba condenar la aplicación extraterritorial de la ley (en referencia al caso cubano).

Cuadro 5

Cuadro estadístico Cumbres iberoamericanas

Tema	1991 México	1992 España	1993 Brasil	1994 Colombia	1995 Argentina	1996 Chile	1997 Venezuela	1998 Portugal	Total	%
Democracia									64	13,6
Participación ciudadana				1		4	8		13	
Educación para la democracia		1			1	1	1		4	
Democracia en general	1	3	3	2	3	11	11	3	37	
Elecciones						2	8		10	
Partidos políticos										
Derechos humanos									62	13,2
Derechos humanos en general	4	7	1	1	3	2	12	3	33	
Derechos de la mujer	1	1	1	1	1	2	3	1	11	
Derechos del trabajador			1				6		7	
Derechos del trabajador migrante		1	1	3	3	1	2		11	
Derechos del niño y el joven										
Seguridad internacional, hemisférica y regional									45	9,6
Fortalecimiento de la paz										
Armas químicas y bacter.	1	2	3	1	1	2	2		12	
Armas y ensayos nucleares										
Carrera armamentista										
Lavado de dinero						2	3		5	
Medidas de confianza mutua										
Minas antipersonales	2	3	1		1	1	6	3	17	
Tráfico de armas			1	1	1	4	2	2	11	
Tráfico de drogas										
Terrorismo										
Integración económica									57	12,1
Sistema financiero y económico				1			1	2		
Libre comercio	2	1	1		1	1	5	5	16	
Mercados de capital										
Infraestructura hemisférica	2	6	1	9	3	6		5	32	
Turismo	1		3	1	1	2			7	
Transferencia tecnológica										
Desarrollo social									104	22,0
Erradicación de la pobreza	5	1	4		2	2	5		19	
Educación	5	7	6	6	19	10	4	7	64	
Salud			1	2	1	1		1	6	
Micro-empresa										
Registro de propiedades	2		1	3	2	2	4	1	15	
Poblaciones indígenas										
Poblaciones campesinas										
Ayuda humanitaria										
Modernización del Estado									31	6,6
Sistema de justicia										
Materias laborales	1	1		1		4	3	1	11	
Adm. municipales y regionales						2			2	
Corrupción			1	1		5	5	2	14	
Infraestructura pública			1			2	1		4	
Desarrollo sostenible									9	1,9
Usos de la energía										
Sector energético										
Biodiversidad		1					1		2	
Impacto ambiental										
Políticas de desarrollo sostenible			1	2		2	1	1	7	
Aspectos internacionales									85	18,0
Derecho internacional										
Organismos regionales										
Reformas ONU	7	7	5	5	11	14	20	16	85	
Cultura									8	1,7
Valores culturales	1			1	1	1		4	8	
Otros									6	1,3
Derecho a la información							4	1	5	
Sistemas informáticos										
Ahorro interno										
Refugiados							1		1	
Total	35	42	37	42	55	86	118	57	471	100

– La Cumbre de La Habana, que llevó a que durante este encuentro se criticara abiertamente el régimen político de Cuba. Además, se sumó la ausencia de los mandatarios de Chile y Argentina como protesta por la detención de Pinochet en Londres. Tampoco participaron por otras razones, dos mandatarios de Centroamérica.

Pese a estos problemas puntuales, las CIs continúan efectuando un aporte sustantivo al encuentro plural, al diálogo, a la solución pacífica de los problemas y a la cooperación entre los países iberoamericanos.

El Grupo de Río fue la instancia concebida para transformarse en un Mecanismo Permanente de Consulta y de Concertación Política entre los países de América Latina. Este escenario fue creado a través de la Declaración de Río de Janeiro en 1986. Su origen está marcado por la experiencia del Grupo de Contadora (México, Panamá, Colombia y Venezuela), fundado en 1983 para promover el diálogo y la paz en Centroamérica, y evitar así la intromisión de las superpotencias. Posteriormente se unió a esta iniciativa el Grupo de Apoyo (Argentina, Brasil, Perú y Uruguay). Este grupo de ocho países tuvo inicialmente su centro en los temas de seguridad regional, los cuales se ampliaron a las perspectivas de transición democrática en la región por el peso que incorporaron los países redemocratizados del Cono Sur. Es el único mecanismo latinoamericano de diálogo y concertación política regional, por lo que se ha constituido en el principal interlocutor de América Latina y el Caribe frente a otros actores externos.

El Grupo de Río no cuenta con una estructura institucional formalizada de carácter permanente, pese a que es la instancia más antigua de coordinación política regional y a la cual los jefes de Estado y de Gobierno de los más variados sistemas políticos de la región le han asignado un rol primordial.

Los jefes de Estado y de Gobierno de este mecanismo se reúnen anualmente, desde 1987, para fortalecer las relaciones políticas y económicas entre los países de América Latina y el Caribe, consolidar el desarrollo y el crecimiento regional, así como para reafirmar la identidad cultural, geográfica e histórica de las naciones latinoamericanas y caribeñas. A la vez que promueve la estabilidad, la paz y la cooperación internacional.

Este Foro se materializa con reuniones periódicas entre los jefes de Estado y de Gobierno. También se desarrollan encuentros de cancilleres y funcionarios especializados en las más diversas materias de los países miembros. Entre los propósitos del Grupo de Río está el fortalecimiento de la democracia, el apoyo de la cooperación e integración regional y la defensa de los derechos humanos.

Dentro de los objetivos de esta instancia de diálogo están:

- ampliar y sistematizar la cooperación entre los gobiernos integrantes del mecanismo de concertación;
- examinar las cuestiones internacionales que sean de especial interés para los gobiernos, así como conocer posiciones en los foros multilaterales;
- proponer el mejor funcionamiento y coordinación de los organismos latinoamericanos de cooperación e integración e impulsar su proceso de desarrollo;
- propiciar soluciones a los problemas y conflictos que afectan a la región;
- impulsar iniciativas y acciones destinadas a mejorar, mediante el diálogo y la cooperación, las relaciones interamericanas;
- impulsar los procesos de integración y cooperación en América Latina;

Cuadro 6

Cumbres Grupo de Río

Nombre	Cumbre Grupo de Río
Países	14
Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela, más dos países que representan rotativamente a los grupos regionales de Centroamérica y el Caribe.	
Fecha inicio	1987
Periodicidad	Anual
Nº de reuniones	12

Detalle de las cumbres por reunión y tema

Año	Lugar	Tema(s)	Nº de iniciativas
1990	Venezuela	Integración latinoamericana Cooperación en materia de energía Medio ambiente Tráfico de estupefacientes	48
1991	Colombia	Integración regional Comercio internacional Medio ambiente y desarrollo Tráfico de estupefacientes	25
1992	Argentina	Sin temas específicos	41
1993	Chile	Sin temas específicos	31
1994	Brasil	Sin temas específicos	25
1995	Ecuador	Sin temas específicos	27
1996	Bolivia	Democracia representativa y lucha contra la pobreza Desarrollo sostenible Integración y comercio Extraterritorialidad de las leyes nacionales Lucha contra las drogas y delitos conexos Diálogo Grupo de Río-UE Convención Interamericana contra la corrupción Integración cultural	21
1997	Paraguay	Democracia Educación para la democracia Comercio, desarrollo e integración Reformas ONU Tráfico de drogas Terrorismo Medidas unilaterales	65
1998	Panamá	Democracia, paz y seguridad internacional Derechos humanos Lucha contra la pobreza Desarrollo sostenible Comercio internacional y mercados financieros Drogas ilícitas y delitos conexos Terrorismo	64

Cuadro estadístico cumbres Grupo de Río

Tema	1990 Venezuela	1991 Colombia	1992 Argentina	1993 Chile	1994 Brasil	1995 Ecuador	1996 Bolivia	1997 Paraguay	1998 Panamá	Total	%
Democracia										44	12,7
Participación ciudadana								1		1	
Educación para la democracia								12		12	
Democracia en general		4	6	3	1	2	1	6	5	28	
Elecciones		1	1		1					3	
Partidos políticos											
Derechos humanos										23	6,6
Der. humanos en general			2	1	2			2	7	14	
Der. de la mujer									1	1	
Der. del trabajador								1		1	
Der. del trabajador migrante								3	3	6	
Der. del niño y el joven	1									1	
Seguridad internacional, hemisférica y regional										81	23,3
Fortalecimiento de la paz		2	2	1		1		1	1	8	
Armas químicas y bacter.						1				1	
Armas y ensayos nucleares			1	1		2				4	
Carrera armamentista								1	1	2	
Lavado de dinero					1	1	1	1		4	
Medidas de confianza mutua					1				3	5	
Minas antipersonales						1		1		3	
Tráfico de armas			2		1		1			5	
Tráfico de drogas	10	3		4	1	2	3	6	7	36	
Terrorismo	1			1	1	1		5	4	13	
Integración económica										100	28,8
Sistema financiero y económico	1	1				1			7	10	
Libre comercio	19	6	9	7	6	2	6	7	11	72	
Mercados de capital	1		1			2		1	1	6	
Infraestructura hemisférica				2	1	1	1			5	
Turismo	1		1	1	2			1		6	
Transferencia tecnológica											

Cuadro estadístico cumbres Grupo de Río

Tema	1990 Venezuela	1991 Colombia	1992 Argentina	1993 Chile	1994 Brasil	1995 Ecuador	1996 Bolivia	1997 Paraguay	1998 Panamá	Total	%
Desarrollo social										28	8,1
Erradicación de la pobreza			3	4	2	2	2		1	14	
Educación			2	1	1		1		2	7	
Salud							1		1	2	
Micro-empresa									1	1	
Registro de propiedades			2							2	
Poblaciones indígenas		1							1	2	
Poblaciones campesinas											
Ayuda humanitaria											
Modernización del Estado										9	2,6
Sistema de justicia											
Materias laborales											
Adm. municipales y regionales			1							1	
Corrupción			1	2						3	
Infraestructura pública					1	1	1	2		5	
Desarrollo sostenible										27	7,8
Usos de la energía						1				1	
Sector energético	5					1				6	
Biodiversidad	1					1				2	
Impacto ambiental	2	3	2							7	
Políticas de desarrollo sostenible	1	3		2		1	1	2	1	11	
Aspectos internacionales										30	6,6
Derecho internacional		1	1			1	2	3	2	10	
Organismos regionales	5		2	1	2	1				11	
Reformas ONU					1			8		9	
Cultura										3	0,9
Valores culturales			2				1			3	
Otros										2	0,6
Derecho a la información											
Sistemas informáticos									1	1	
Ahorro interno						1				1	
Refugiados											
Total	48	25	41	31	25	27	21	65	64	347	100

- explorar conjuntamente nuevos campos de cooperación que favorezcan el desarrollo económico, social, científico y tecnológico;
- fomentar el diálogo con otros países o grupos de países, dentro y fuera de la región.

Los principales niveles de organización de este escenario multilateral internacional están conformados por tres niveles básicos: las cumbres de jefes de Estado y Gobierno; las reuniones ministeriales, en las cuales tienen primacía las de ministros de Relaciones Exteriores; y, las reuniones de los coordinadores nacionales, que corresponden a funcionarios de alto nivel de cada una de las cancillerías de los Estados miembros. Este mecanismo tiene previstas reuniones anuales de jefes de Estado y de ministros de Relaciones Exteriores, que pueden tener una frecuencia aún mayor. Los coordinadores nacionales se reúnen, al menos, tres veces al año en sesiones ordinarias. Estos son los responsables de la negociación técnica de los documentos y de las posiciones adoptadas por el Grupo de Río.

El análisis de las cifras de las iniciativas del Grupo de Río y, que se expresan en el cuadro estadístico, muestra que el tema de la integración económica alcanza el mayor porcentaje, registrando 28,8%, le siguen las materias relacionadas con la seguridad hemisférica internacional con 23,3%, y la democracia con 12,7%. Aunque el tema del multilateralismo no sea el fuerte de estas cumbres, éste ha alcanzado un significativo porcentaje (8,6%). Revisando las iniciativas de cada año este tema entrega datos muy parejos, pero se produce una alteración en la Cumbre de Paraguay en 1997, donde se dio gran importancia a lo que es el tema de las reformas de la ONU. El del desarrollo social y los temas referidos al desarrollo sostenible involucran un porcentaje considerable de iniciativas, lo que se relaciona con la importancia que se le viene asignando a estas temáticas en el contexto internacional.

El tema de la democracia y el de los derechos humanos, eje de los principios de las cumbres, juntos representan 19,3%. En el tema de los derechos humanos es interesante rescatar que el problema de los trabajadores migrantes sea considerado en estas instancias.

La integración económica aparece como la gran preocupación de los gobiernos ya que este tema muestra el más alto porcentaje. Las iniciativas relacionadas con el libre comercio son las predominantes, registrándose las mayores en 1990 (19 iniciativas) y 1998 (11 iniciativas). Otro tema de permanente interés es el relacionado con la seguridad hemisférica. Se puede apreciar que los temas del fortalecimiento de la paz, de las medidas de confianza mutua, según se ha ido alcanzando la estabilidad en la región, han bajado en su nivel de preocupación. Por otra parte, el tema del tráfico de drogas y, en menor escala el del terrorismo, concentran un espacio cada vez mayor en las preocupaciones de los jefes de Estado.

La Cumbre de las Américas está concebida como el escenario de diálogo político, económico y social de alto nivel entre los países del hemisferio. La importancia primordial de este mecanismo está dada por la presencia de EEUU. Ha sido definido como un ámbito de encuentro de las democracias del hemisferio, de allí que Cuba haya sido excluida de participar en este Foro.

Este mecanismo carece de una institucionalidad específica en cuanto a su formalización, sin embargo en el último periodo se ha ido estableciendo una estructura de relacionamiento que muestra cuatro niveles. Parte desde la

Cuadro 8

Cumbres de las Américas

Nombre	Cumbre de las Américas		
Países	34		
Canadá, Estados Unidos, México, Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Antigua, Barbados, Barbuda, Dominica, República Dominicana, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, Puerto Rico, (St. Kitts y Nevis, St. Lucia, St. Vincent y las Grenadinas), Surinam, Trinidad y Tobago, Islas Vírgenes estadounidenses, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.			
Fecha inicio	1994		
Periodicidad	Cada tres o cuatro años		
Nº de reuniones	2		
Detalle de las cumbres por reunión y tema			
Año	Lugar	Tema(s)	Nº de iniciativas
1994	Miami	Preservación y fortalecimiento de la comunidad de democracias de las Américas. Promoción de la prosperidad mediante la integración económica y el libre comercio. Erradicación de la pobreza y la discriminación en nuestro hemisferio. Garantizar el desarrollo sostenible y la conservación de nuestro medio ambiente para las generaciones futuras.	146
1998	Santiago	Educación: la clave para el progreso. Preservación y fortalecimiento de la democracia, la justicia y los derechos humanos. Integración económica y libre comercio. Erradicación de la pobreza y la discriminación.	149

reunión de jefes de Estado, en un segundo nivel se encuentra la reunión de ministros, en un tercero se destacan las reuniones de carácter técnico y los grupos de trabajo y, finalmente, las de los países que ejercen funciones de secretaría para la coordinación de iniciativas. Adicionalmente, se debe destacar que algunos de los principales organismos multilaterales de carácter hemisférico contribuyen de manera decisiva en el seguimiento y monitoreo de algunas de las iniciativas acordadas.

La agenda temática que ha abordado la Cumbre de las Américas ha sido amplia aunque posee un alto grado de focalización en los temas de carácter económico. La meta de constituir un área de libre comercio en el hemisferio impulsa la primacía de los temas económico-comerciales por sobre otros. No obstante, en la II Cumbre ya aparecen los temas vinculados a cuestiones sociales con una mayor relevancia. El tema educacional ocupa un lugar cada vez más destacado.

Cuadro 9

Cuadro estadístico cumbres de las Américas

Tema	1994 Estados Unidos	1998 Chile	Total	%
Democracia			17	5,8
Participación ciudadana	4	3	7	
Educación para la democracia		1	1	
Democracia en general	3	3	6	
Elecciones		3	3	
Partidos políticos				
Derechos humanos			45	15,3
Derechos humanos en general	13	8	21	
Derechos de la mujer	10	4	14	
Derechos del trabajador		3	3	
Derechos del trabajador migrante		7	7	
Derechos del niño y el joven				
Seguridad internacional, hemisférica y regional			37	12,5
Fortalecimiento de la paz				
Armas químicas y bacteriológicas				
Armas y ensayos nucleares				
Carrera armamentista				
Lavado de dinero				
Medidas de confianza mutua	1	11	12	
Minas antipersonales				
Tráfico de armas	12	7	19	
Tráfico de drogas	3	3	6	
Terrorismo				
Integración económica			51	17,3
Sistema financiero y económico	9	5	14	
Libre comercio	3	2	5	
Mercados de capital	9	12	21	
Infraestructura hemisférica	1		1	
Turismo	5	5	10	
Transferencia tecnológica				
Desarrollo social			70	23,7
Erradicación de la pobreza				
Educación	9	16	25	
Salud	7	8	15	
Micro-empresa	7	8	15	
Registro de propiedades		3	3	
Poblaciones indígenas		5	5	
Poblaciones campesinas				
Ayuda humanitaria	7		7	
Modernización del Estado			29	9,8
Sistema de justicia				
Materias laborales		9	9	
Adm. municipales y regionales		4	4	
Corrupción		4	4	
Infraestructura pública	7	5	12	
Desarrollo sostenible			38	12,9
Usos de la energía				
Sector energético	9		9	
Biodiversidad	1	6	7	
Impacto ambiental	10		10	
Políticas de desarrollo sostenible	11		11	
Aspectos internacionales			6	2,0
Derecho internacional				
Organismos regionales				
Reformas ONU	3	3	6	
Cultura			2	0,7
Valores culturales	2		2	
Otros				
Derecho a la información				
Sistemas informáticos				
Ahorro interno				
Refugiados				
Total	146	149	295	100

El análisis de los resultados de la sistematización de las iniciativas generadas por la Cumbre de las Américas permite distinguir claramente que el tema del desarrollo social alcanza un importante porcentaje (24,4). El tema que sigue en este ranking de iniciativas es el relacionado con la integración económica (17,3%), en la cual los subtemas del libre comercio y la infraestructura hemisférica resaltan principalmente, esta última relacionada con lo que es el transporte y las telecomunicaciones. El de los derechos humanos alcanza también un destacado nivel, aportando 15,3% del total de iniciativas. El tema del desarrollo sostenible, con 12,9%, es notable debido principalmente a la problemática del impacto ambiental y el desarrollo energético.

En la Cumbre de Miami, el tema de los derechos humanos ha alcanzado el mayor número de iniciativas con un total de 13, lo que lo convirtió en el más importante. Básicamente estaba centrado en difundir a través de diversas instituciones el respeto por los derechos humanos. Otro tema que alcanzó una alta tasa de iniciativas (12) es el referido al tráfico de drogas. Estas se orientan principalmente a reducir el consumo y crear redes de cooperación entre los Estados para combatir el tráfico y otras actividades ilegales. El tema del impacto ambiental ocupa una destacada posición con 11 iniciativas; ello se debe a que las materias que se abordan poseen un carácter transversal que involucra diversas áreas temáticas.

La Cumbre de Santiago, en relación con la de Miami, cuenta con un mayor número de iniciativas, aunque la diferencia no es de gran significación. Las principales iniciativas se concentran en el tema de la educación, con un total de 16. Estas se basan principalmente en la elaboración de políticas y programas conducentes a promover y reforzar la gestión docente y a fortalecer la formación del estudiante. La infraestructura hemisférica alcanza a 12 iniciativas. Los Estados promueven el desarrollo de proyectos de infraestructura local y transnacional, además de incentivar el área de transporte y las telecomunicaciones, tema que ha adquirido importancia debido al auge de diversas redes informáticas. Otro tema destacado en esta Cumbre fue la promoción de las medidas de confianza mutua. Se destacan 11 iniciativas que recogen los acuerdos de la conferencia especial de la OEA sobre la materia.

Análisis global

El análisis y comparación de las cuatro cumbres busca identificar el tipo de inserción internacional y de propuesta de estas instancias y foros multilaterales de distinto tipo en los cuales se encuentran involucrados los países de América Latina o algunos de ellos. APEC es la Cumbre que presenta una menor presencia latinoamericana. A inicios del siglo XXI solo México, Perú y Chile son participantes plenos de este escenario. Se espera la incorporación de Colombia en un futuro cercano. En este Foro se establece un diálogo que incluye a EEUU, Japón, China y Canadá, que constituyen algunas de las principales economías del mundo, además de los países industrializados del Asia-Pacífico. La Cumbre Iberoamericana es la única instancia en la cual están presentes todos los países latinoamericanos junto con España y Portugal. En el caso de la Cumbre de las Américas desde la perspectiva latinoamericana, solo queda excluida Cuba, en razón de que el principio convocante es el de tener gobiernos

democráticos. Lo característico del Grupo de Río es que es la única Cumbre donde solo asisten países latinoamericanos. Esta instancia congrega a los países sudamericanos más Panamá y México, a los que se une un representante de los países centroamericanos y otro de los países caribeños de origen iberoamericano.

Las interacciones con EEUU y Canadá se establecen tanto en la Cumbre de las Américas, como en las del APEC. Las vinculaciones con la Unión Europea se establecen en el nuevo mecanismo de diálogo América Latina-Europa y con los países iberoamericanos a través de las CIs.

Cuba está marginada de las cumbres de Río y de las Américas, sin embargo se registran iniciativas sobre su situación y la de Haití en diversos encuentros. No participa pero se habla de Cuba y es objeto de recomendaciones.

El porcentaje de iniciativas por reuniones es muy variable en cada cumbre. Por ejemplo APEC tiene un promedio de 12 iniciativas por cumbre (i/c) y las Américas presenta 147 i/c. La Iberoamericana y la de Río presentan 59 y 38 i/c respectivamente.

Respecto al tratamiento de los temas de manera global el análisis nos indica que el grueso de las iniciativas se concentra en integración económica con 22,4% y desarrollo social con 17%. El alto porcentaje de iniciativas relacionadas con desarrollo social nos habla de las carencias y prioridades de la región. En contraste APEC no presenta iniciativas en desarrollo social. La ausencia de temas y la preeminencia de otros nos indican la especialización de algunas cumbres, como APEC, centrada en aspectos económicos. La menos especializada o, desde otro punto de vista, la más equilibrada en el tratamiento de temas es la Cumbre de las Américas.

Dentro de los temas que presentan una baja presencia están los temas culturales, la modernización del Estado y el desarrollo sostenible. El tema de la seguridad sigue teniendo una presencia significativa en las cumbres analizadas. Con la excepción de APEC, donde esta temática está completamente ausente, las restantes cumbres presentan un número considerable de iniciativas, siendo el Grupo de Río el que presenta la mayor cantidad en esta materia.

Sobre las temáticas emergentes, en lo que respecta al derecho a la información y tecnologías de información y comunicación surgen con iniciativas impulsadas en las últimas reuniones en todas las cumbres analizadas. El porcentaje de iniciativas es bajo, pero significativa su presencia emergente.

El multilateralismo cooperativo

El escenario internacional de inicios del siglo XXI está caracterizado por el fin de la Guerra Fría, el proceso de globalización y la acelerada revolución en las comunicaciones. Los fenómenos transnacionales son característicos en esta etapa. La emergencia de una nueva agenda internacional en donde crecientemente se ubican temas globales, obliga a diseñar respuestas coordinadas entre los Estados. El abordaje de temas como el del medio ambiente obliga a la coordinación de políticas entre los distintos actores. Las políticas unilaterales se ven resentidas. Las capacidades de poder, vistas desde una perspectiva tradicional en torno de cuestiones militares o anclada esencialmente en lo territorial, se reducen. La asociación para la cooperación aparece como una

alternativa fundamental si se quieren satisfacer los intereses individuales. De allí la necesidad de superar las deficiencias del multilateralismo y avanzar hacia el desarrollo de un multilateralismo cooperativo.

El multilateralismo corresponde a una de las actividades político-diplomáticas más antiguas. Su estructuración formal se produce en forma “reciente” en relación con la creación de los Estados nacionales. A inicios del siglo XIX se organizaron comisiones internacionales para facilitar el comercio y la navegación. Tal fue el caso de la Comisión Central para la Navegación del Río Rhin, constituida en 1815. El salto cualitativo en la cantidad de OIGs fue correlativo a la creación del sistema de Naciones Unidas²⁵.

El multilateralismo siempre ha buscado como objetivo primordial resolver la anarquía básica en las relaciones entre los actores centrales, es decir, los Estados. En el marco del multilateralismo es donde se ha buscado erigir las reglas básicas de convivencia y las normas que posibiliten una vida en común, donde se aminore el conflicto y se potencie la cooperación. El desarrollo del multilateralismo ha significado el establecimiento de un conjunto de principios y normas que constituyen las bases sustantivas del derecho internacional formal, así como de las prácticas en las relaciones entre los actores y agentes internacionales.

El multilateralismo, luego de la Guerra Fría y en el marco de un creciente proceso de globalización, ha cambiado algunos de los supuestos básicos. Hemos pasado de un multilateralismo estatal estratégico-diplomático hacia otro estatal-societal, que aunque aún se encuentra poco articulado y desinstitutionalizado, será el que primará en el futuro. El nuevo multilateralismo dejó de ser únicamente estatal, estamos en un mundo de múltiples voces, con un rol central de la empresa privada (expresado con una gran variedad de actores) y un creciente peso de organizaciones no-gubernamentales. Muchas de ellas tienen más influencia que varios Estados. La reducción de la soberanía, la porosidad del Estado nacional se expresa en todos los ámbitos; el más claro son las cuestiones financieras. Las decisiones en asuntos medioambientales de un Estado tienen una significación más amplia sobre la vida que su espacio nacional. No existe, al iniciar el siglo XXI, soberanía nacional, en el sentido estatal, sobre las comunicaciones y avanzamos hacia un mundo cada vez más libre en este campo. El impacto global de los valores, en particular los de origen occidental, tiene una influencia decisiva.

Asistimos a la emergencia de una sociedad civil transnacional con distintas formas, pesos e intereses temáticos. Un marco global segmentado y asimétrico, combina multilateralismo en algunas dimensiones, con una fuerte monopolización como en lo militar, por ejemplo. Hoy los valores occidentales pretenden una cierta hegemonía de carácter global.

Debemos avanzar hacia un nuevo multilateralismo, un multilateralismo cooperativo, capaz de recoger la mayor diversidad de actores y los amplios y múltiples riesgos que enfrenta la humanidad. El sistema internacional se ha hecho efectivamente global. Al iniciar el siglo XXI compartimos riesgos sistémicos

25. Marcel Merle: *Sociología de las relaciones internacionales*, Alianza Universidad, Madrid, 1976.

Cuadro 10

Análisis global
Cuadro de síntesis
América Latina: acuerdos y propuestas en la diplomacia de cumbres
1990-1999

Tema	Iberoamericana		Grupo de Río		APEC		de las Américas		Total general	%
	Totales	%	Totales	%	Totales	%	Totales	%		
Democracia	64	5,3	44	3,7			17	1,4	125	10,4
Participación ciudadana										
Educación para la democracia										
Democracia en general										
Elecciones										
Partidos políticos										
Derechos humanos	62	5,2	23	1,9	6	0,5	45	3,8	136	11,4
Derechos humanos en general										
Derechos de la mujer										
Derechos del trabajador										
Derechos del trabajador migrante										
Derechos del niño y el joven										
Seguridad internacional, hemisférica y regional	45	3,8	81	6,8			37	3,1	163	13,7
Fortalecimiento de la paz										
Armas químicas y bacteriológicas										
Armas y ensayos nucleares										
Carrera armamentista										
Lavado de dinero										
Medidas de confianza mutua										
Minas antipersonales										
Tráfico de armas										
Tráfico de drogas										
Terrorismo										
Integración económica	57	4,8	100	8,4	59	4,9	51	4,3	267	22,4
Sistema financiero y económico										
Libre comercio										
Mercados de capital										
Infraestructura hemisférica										
Turismo										
Transferencia tecnológica										
Desarrollo social	104	8,7	28	2,3	4	0,3	70	5,8	206	17,1
Erradicación de la pobreza										
Educación										
Salud										
Micro-empresa										
Registro de propiedades										
Poblaciones indígenas										
Poblaciones campesinas										
Ayuda humanitaria										
Modernización del Estado	31	2,6	9	0,8			29	2,4	69	5,8
Sistema de justicia										
Materias laborales										
Adm. municipales y regionales										
Corrupción										
Infraestructura pública										
Desarrollo sostenible	9	0,8	27	2,3	14	1,2	38	3,2	88	7,5
Usos de la energía										
Sector energético										
Biodiversidad										
Impacto ambiental										
Políticas de desarrollo sostenible										
Aspectos internacionales	85	7,1	30	2,5			6	0,5	121	10,1
Derecho internacional										
Organismos regionales										
Reformas ONU										
Cultura	8	0,7	3	0,3			2	0,2	13	1,2
Valores culturales										
Otros	6	0,5	2	0,2	1	0,1			9	0,8
Derecho a la información										
Sistemas informáticos										
Ahorro interno										
Refugiados										
Total	471	39,5	347	29,2	84	7,0	295	24,7	1.197	100

de carácter global que deben ser asumidos de manera asociada por el conjunto de los actores, ello solo es posible en el marco multilateral. Dada la naturaleza de los problemas las soluciones tendrán que ser cooperativas. De allí que el multilateralismo cooperativo se transforme en la meta fundamental desde la perspectiva político-institucional para el establecimiento de los regímenes internacionales que permitan enfrentar y superar los riesgos sistémicos y globales. Entre éstos podemos destacar a manera de ejemplo cuatro áreas: *Medio ambiente*, el efecto invernadero y los problemas en la capa de ozono muestran las vulnerabilidades globales en este campo y la necesidad de acción planetaria. *Flujos financieros*, la volatilidad financiera que se manifestó en las crisis asiática y rusa mostró los graves efectos que puede tener en el desarrollo social y en la capacidad económica de importantes países que congregan miles de millones de seres humanos. *Sociales*, las migraciones asociadas a fenómenos de violencia política o de búsqueda de mejores oportunidades, requiere de visiones compartidas. En este campo también se puede situar el conjunto de conexiones que produce el narcotráfico y el consumo de estupefacientes. Finalmente, en el terreno político-militar los riesgos sistémicos frente al *terrorismo* siguen demandando respuestas asociativas globales.

Construir un multilateralismo cooperativo conlleva reconocer la actual estructura de actores en el sistema internacional, sus intereses, visiones y proyectos. Tal como hemos señalado, el sistema internacional dejó de ser eminentemente interestatal. En él se expresan diversos actores que en muchos casos poseen más recursos y tienen mayores elementos de poder que los propios Estados. En efecto, en el propio mundo interestatal el panorama ha cambiado sustantivamente, se ha incrementado el número de actores alcanzando cerca de 200 actores estatales que muestran los más diversos grados de asimetrías, desde Estados continentes hasta micro Estados, estructurados en torno de fragmentos étnicos producto de la eclosión de poderes imperiales o coloniales. El mundo interestatal posee en consecuencia una alta pluralidad, lo que incrementa las dificultades de coordinación. Esta pluralidad posee una alta visibilidad por medio de las comunicaciones globales.

Las fuerzas transnacionales han adquirido un mayor peso y gravitación en el contexto de la globalización, las empresas transnacionales han continuado su crecimiento y expansión planetaria y poseen recursos y movilizan inversiones de una magnitud tal que son superiores a la de la mayoría de los Estados.

El fenómeno más significativo en el nuevo panorama de los actores internacionales está referido al rol de las ONGs, que se han incrementado en número y han aumentado su influencia. Muchas de ellas congregan y agrupan a más personas que las que viven en un Estado nacional particular. Poseen un alto grado de conectividad internacional lo que les permite una capacidad de cabildeo de gran significación e impacto. Ello particularmente porque tienen la posibilidad de organizarse y diseñar perspectivas globales cuyos cursos de acción se manifiestan localmente, de manera simultánea en diversos espacios nacionales.

En el nuevo panorama debe ubicarse en una categoría especial a los medios de comunicación globales. Estos adquieren una gravitación y un peso de la mayor relevancia política. El "efecto CNN" moviliza y condiciona a los decisores políticos. En este mismo campo se debe ubicar el relacionamiento que posibilita la red planetaria de internet.

En este contexto debemos también ubicar a los organismos intergubernamentales tanto tradicionales que siguen teniendo, más allá de su crisis, un rol fundamental, como a las nuevas entidades que surgieron en la última década. De especial importancia son la constitución de entes supranacionales de carácter regional que se desarrollan a la luz de los procesos de integración. En este contexto debemos ubicar la diplomacia de cumbres como el espacio que posibilita la construcción de una voluntad política internacional capaz de traducirse en regímenes internacionales específicos.

Es en este contexto de múltiples y diversos actores donde se debe pensar en los grandes temas comunes de la humanidad. El multilateralismo posee la capacidad para cambiar la realidad del sistema internacional y la política doméstica, así como los marcos y reglas de los vínculos y patrones de relación. La institucionalidad multilateral es el único instrumento capaz de asegurar un futuro distinto, y de generar decisiones que vayan más allá de los Estados que conforman la estructura básica del sistema. Para ello es necesario salir de una visión fundada solamente en el poder o quedar atrapados en una visión que realiza lo jurídico como realidad vigente. ¿De qué manera podemos diseñar un espacio que posibilite generar nuevas oportunidades, abrir nuevas perspectivas? La respuesta está en la construcción de sistemas de cooperación como cuestión central. ¿Cómo construir asociación? Esta es una creación humana y, por lo tanto, depende de la voluntad política de los distintos actores el poder desarrollarla. El sentido de crear una comunidad y la agregación de intereses a partir de perspectivas valóricas compartidas es lo que posibilita esta visión. Sin valores compartidos no es posible un consenso político sólido y estable. Sin él no habrá acción concertada y no existirá institucionalidad; de allí que la construcción de una sociedad internacional será tan elusiva como sea el grado de consenso y la voluntad política de sus actores. Organizar los esfuerzos en torno de la paz y la cooperación como valores esenciales sigue siendo una tarea primordial, más allá de la forma que adopte el multilateralismo.

El reconocimiento de valores compartidos y su promoción, la paz por ejemplo, llevan al diseño y creación de bienes públicos internacionales, a la creación de bienes públicos globales; esta es la principal tarea del siglo *xxi*²⁶. ¿Qué bienes públicos somos capaces de imaginar y de construir? Las asimetrías en la generación de ideas sobre estos bienes públicos dejan de tener importancia y el aporte latinoamericano puede ser sustantivo. Los bienes públicos que seamos capaces de construir serán determinantes en el nuevo milenio, en lo global y lo subregional. Esto será crucial, también para la institucionalidad de los vínculos Unión Europea-América Latina.

El debate sobre la rearticulación del multilateralismo es fundamental. Una tarea esencial que los diversos actores internacionales deberán enfrentar a inicios del siglo *xxi*, y en la cual les caben importantes responsabilidades a los Estados y a las ONGs, se vincula al debate sobre la nueva estructura y orden mundial. Los diálogos sobre el orden deseado y posible, tal como lo señala Naciones Unidas, hasta la fecha han sido limitados en torno del alcance y las esferas de acción que deben ser cubiertas. Ha sido desequilibrado en lo

26. Inge Kaul/Isabelle Grunberg/Marc A. Stern: *Global Public Goods*, UNDP/Oxford University Press, Nueva York, 1999.

geográfico como producto de las asimetrías y la baja capacidad de propuesta e incidencia de las áreas de menor desarrollo del planeta. El debate ha sido inducido esencialmente por los intereses económicos de las grandes potencias reflejado en el G-7. El diálogo ha sido desorganizado. Existen distintas agendas que fraccionan las perspectivas y contribuyen a la desinstitucionalización.

La reorientación de la diplomacia de cumbres en el sentido de afianzar su rol articulador posibilitará abordar este debate de una manera constructiva, generando una mejor representación que la de origen solamente estatal, y, que pueda a la vez, asegurar la viabilidad política de las propuestas sin perder su norte, afianzar la paz y la cooperación internacionales como valores sustantivos y realidad material que harán factible el desarrollo.

Todo lo anterior reafirma la importancia del multilateralismo cooperativo. Los caminos interpretativos para el análisis del multilateralismo pueden ser diversos; desde un paradigma individualista, a través de teorías sobre comunicación social o de teoría de las instituciones²⁷. Desde la perspectiva heurística y el reconocimiento de las pautas mínimas de coordinación de políticas internacionales, vincula en esencia los cálculos de intereses individuales de los actores con los marcos institucionales en los cuales se desenvuelve.

A partir de esto se destaca una secuencia por medio de la cual el multilateralismo genera instituciones que desarrollan normativas que se transforman en la búsqueda de satisfacción de valores globales. En consecuencia, el crecimiento del multilateralismo cooperativo permitirá el establecimiento de regímenes internacionales con un fuerte sustento político y con capacidad de superar el déficit democrático, cuyas resoluciones y coordinación de políticas den como resultado a su vez el establecimiento de bienes públicos globales de acceso universal.

La vinculación entre un nuevo multilateralismo y la diplomacia de cumbres –si se superan las deficiencias que ésta ha denotado y se establece una articulación mayor con las principales organizaciones intergubernamentales que funcionan de manera parlamentaria–, posibilitará la creación de un nuevo contexto internacional. Se coordinarán políticas capaces de regular los distintos comportamientos por medio de un constante proceso político negociador que tiene como fundamento el beneficio mutuo y éste se manifestará en una institucionalidad internacional fuerte y en la consolidación de una perspectiva valórica que privilegie la solución negociada de las controversias y el desarrollo de los bienes públicos globales fundamentales.

Desde el campo académico e intelectual deberemos abordar con más fuerza esta tarea, para contribuir al desarrollo de nuevos paradigmas sobre las relaciones internacionales –y sus procesos– que posibilite efectivizar el anhelo de paz, democracia y desarrollo.

27. Eduardo Saxe Fernández: "Fundamentos de la teoría de la integración", en Alfredo Guerra Borges (comp.): *Hacia una teoría de la integración*, Editorial Fundación Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica, 1995.

Orden mundial, multilateralismo, regionalismo. Perspectivas clásicas y perspectivas críticas

Sonia de Camargo

Introducción

Las rápidas transformaciones políticas, económicas y culturales que a mediados de los años 80 irrumpen en el escenario internacional –abarcando Estados, sociedades civiles, mercado e instituciones nacionales e internacionales– impulsan el surgimiento de un pensamiento crítico en el campo de la teoría de las relaciones internacionales que, en sus varias vertientes, se propone explicar las interrelaciones entre los cambios estructurales que se estaban dando y las nuevas tendencias mundiales que se consolidaban.

En efecto, las transformaciones de esta última década, al extenderse a todos los ámbitos, el nacional, el regional y el global, cada vez más articulados entre sí por un alto grado de interdependencia, afectan a todas las sociedades y regiones del mundo, impidiendo que alguna quede fuera del proceso. Consecuentemente, surge la percepción de la necesidad, entre los estudiosos, de liberarse de presuposiciones que eran parte del antiguo orden establecido –entre las cuales estaban la de considerar la esfera doméstica separada de la internacional– y de dar nuevas respuestas interpretativas a viejas y nuevas preguntas. Por lo tanto, empiezan por cuestionar y reexaminar los dos principales paradigmas que, durante una década, habían demarcado el campo de estudio de las relaciones internacionales, el neorrealista y el neoliberal institucionalista, generando una nueva visión epistemológica, teórica y metodológica.

De esa manera, en ese contexto de revisión de los paradigmas dominantes, el multilateralismo, afectado en sus unidades constitutivas por el proceso de transición de un mundo ideológicamente bipolar hacia otro política y económicamente multilateral, también es reexaminado conceptual y sustantivamente. A la luz de ese movimiento crítico surge la idea de un “nuevo multilateralismo” que, al emerger de “una sociedad civil global” (Cox, 1997), como imaginan sus formuladores, volvería ineficaz el intento de perpetuación del conjunto existente de organizaciones internacionales, aunque modificadas, una vez que sus estructuras y procesos expresaban el antiguo discurso dominante que se apoyaba en una visión particular de Estado hegemónico (Mushakoji, 1997)¹.

1. La “Teoría de la estabilidad hegemónica” –cuyo nombre fue atribuido por Keohane a la obra de Charles Kindleberg *The World in Depression, 1929-1939*, University of California Press, 1937, y que deriva de la tradición realista en las relaciones internacionales–, desarrolla la idea de que la existencia de un régimen internacional que funcione armónicamente y que sea capaz de garantizar la estabilidad en el escenario mundial, solo puede darse cuando un determinado país, dentro de un contexto asimétrico de poder, ejerza la condición de potencia hegemónica. Ver: R. Keohane; C. Kindleberger; R. Gilpin; S. Krasner; D. Snidal, entre otros.

En efecto, en la medida en que la aceleración de la tendencia a la globalización de la economía internacional anuncia una redefinición geoeconómica de las relaciones de poder entre los Estados, crece la percepción de la necesidad de establecer nuevas formas de gobernabilidad en el plano mundial y de regulación de las relaciones entre los Estados y los nuevos actores que emergen. Por otro lado, el fin de la Guerra Fría, mejor dicho, la disolución relativamente pacífica del bloque soviético y el subsecuente colapso de la propia Unión Soviética—resultado, en gran medida, de transformaciones políticas ocurridas en el ámbito doméstico y no de un desplazamiento significativo en la distribución de los recursos de poder— pone sobre la mesa la capacidad explicativa y de predicción de las teorías positivistas y racionalistas dominantes. Con eso queda abierto el camino para la ofensiva de las teorías críticas.

Para entender mejor el nuevo debate y el lugar conceptual y sustantivo que en él ocupa el multilateralismo, empiezo por exponer, sumariamente, las dos ortodoxias mencionadas y sus principales convergencias y divergencias referentes al tema. Luego, incorporo las corrientes alternativas que se desarrollan en los años 80 y 90 y que, aunque su bagaje proviene de diferentes tradiciones conceptuales, tienen en común la relativización de las determinaciones estructurales y una creencia en que la institucionalización de las relaciones internacionales solo puede darse en un contexto social en que la intersubjetividad sea un factor intrínseco y decisivo. Es a partir de esa nueva perspectiva que el así llamado “nuevo multilateralismo” busca sus caminos futuros.

En la última parte del trabajo intento discutir el tema del regionalismo, articulándolo con el debate anterior, partiendo de la hipótesis, bastante difundida y también cuestionada, de que las experiencias actuales de integración, particularmente los mercados comunes—cuyo ejemplo más representativo es el de la Unión Europea y el más reciente el del Mercosur— representan formas de gobernabilidad multilateral o transnacional, cuya realización se muestra más fácil que en los procesos globales. No obstante la validez de la hipótesis, no se pueden ignorar las dificultades de pretender establecer regionalmente acuerdos político-diplomáticos que aseguren la realización de un mercado común—que exige, como realización final, el ejercicio de la libertad de tránsito de servicios, bienes, personas y capitales— preservando, al mismo tiempo, intacta, la lógica de la soberanía indivisible de los Estados.

La experiencia de la UE, al superponer instrumentos institucionales nacionales, multilaterales y transnacionales, ha intentado crear una unidad político-jurídica-institucional, así como monetaria, preservando, al mismo tiempo, intereses e identidades propias de los Estados-miembros y de sus sociedades. En lo que se refiere al Mercosur, ese problema no se presenta de la misma manera, ni con la misma intensidad, en la medida que su modelo institucional de integración, al permanecer fundamentalmente interestatal, se conserva dentro de los cánones clásicos de un multilateralismo diplomático. Esa fragilidad del marco institucional del Mercosur, en el que instituciones propiamente comunitarias o supranacionales están ausentes, se halla en el centro del debate académico y aun en planteamientos de algunos sectores productivos, como empresarios y trabajadores, que se sienten perjudicados por la falta de normas claras que traigan previsibilidad al proceso, y de instrumentos institucionales comunitarios supranacionales, jurídicamente vinculantes, que permitan prevenir conflictos y solucionarlos equitativamente.

El multilateralismo en la perspectiva neorrealista

En términos cronológicos, la tradición realista en el campo de las relaciones internacionales se institucionaliza como disciplina académica en las universidades norteamericanas en los años 40, constituyéndose como el punto de partida de la reflexión teórica contemporánea sobre el orden internacional. En términos conceptuales, la corriente realista asume un mundo en el cual los Estados son las únicas entidades significativamente poderosas, con capacidad para empeñarse en relaciones globales de poder. En ese contexto, el multilateralismo es concebido como "una serie de arreglos transitorios entre más de dos Estados que, habiendo encontrado puntos de interés común, se proponen transformarlos en objetivos y acciones colectivas" (Cox, 1996).

De esa manera, hasta muy recientemente, el término multilateral estaba intrínsecamente ligado al sistema westfaliano de Estados, originario del siglo XVII, y su realización se daba mediante el uso de canales diplomáticos o de organizaciones internacionales, dando así prioridad a una modalidad de cooperación organizada de arriba hacia abajo. Paralelamente a esa utilización convencional en que el término se refiere a Estados, el multilateralismo incorporó una dimensión económica, cuya significación inicial surgió en el contexto de las negociaciones entre Estados Unidos y Gran Bretaña para la constitución de un orden económico mundial en la segunda posguerra. En ese sentido, se refería a relaciones entre agentes económicos de la sociedad civil, en un marco regulado por Estados y por organizaciones internacionales. En ese contexto, esa modalidad de actuación representó, específicamente, un modelo histórico de capitalismo de mercado, en el cual la sociedad civil estaba separada del Estado y se presumía que sus agentes actuaran dentro de un sistema de leyes deducidas racionalmente y orientadas para la expansión del capital en escala global, es decir, para el crecimiento de la economía mundial. Esas formulaciones nos indican que, aunque las instituciones y el derecho internacional estuvieran presentes, tenían un carácter de superestructura, es decir, eran considerados medios para alcanzar fines directamente derivados de los conflictos de interés localizados en el corazón del sistema (Cox, 1996).

A partir de esa perspectiva, en que los realistas demarcan la relación entre política y economía, podemos retomar el análisis del multilateralismo en el marco de un sistema de Estados soberanos, empezando por presentar las principales premisas e hipótesis sobre las cuales se apoya esta tradición. La primera indicación es que los actores del sistema internacional, como ya fue señalado, son los Estados, cuyas relaciones se establecen, soberanamente, sobre la base de una estructura sistémica anárquica, relaciones, por su propia naturaleza, competitivas y conflictivas. Es dentro de ese horizonte conceptual que las instituciones multilaterales, percibidas como formas de expresión de vínculos de poder entre los Estados, fueron concebidas, lo que las vuelve impotentes para promover la cooperación. Como consecuencia, las prácticas multilaterales pierden significación como fuerza efectiva de dilución de los conflictos y como instrumento de regulación del sistema internacional (Grieco, 1993).

Eso es particularmente claro si se toma como ejemplo a la Organización de las Naciones Unidas, cuyas actividades están orientadas hacia objetivos formalmente definidos según el sistema de valores occidentales modernos, para el cual la idea de desarrollo es identificada con crecimiento industrial, la de paz

con seguridad interestatal y la de derechos humanos con derechos legales individuales (Mushakoji, 1997). La relación del sistema de Naciones Unidas con EEUU constituye, en ese sentido, un ejemplo paradigmático, tomándose en cuenta que la posición predominante de ese país en el sistema mundial, inevitablemente afecta la naturaleza y el desarrollo del multilateralismo.

No podemos olvidarnos que las Naciones Unidas son, en gran medida, una creación norteamericana, creación que se volvió posible gracias al liderazgo que EEUU asumiera inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial. Además, tampoco podemos olvidar el hecho de que "la fuerza de las Naciones Unidas, como sistema, se apoya en el isomorfismo con sus Estados-miembros" (Mushakoji, 1997, p. 85), lo que significa, generalizando la idea, que las instituciones internacionales no son autónomas, sino dependientes de los Estados, particularmente de los más fuertes, en términos de recursos políticos, económicos e ideológicos. Consecuentemente, los organismos que componen las Naciones Unidas, en particular su Consejo de Seguridad, han actuado como expresión de los intereses de las grandes potencias, especialmente del Gobierno norteamericano, lo que compromete fuertemente la funcionalidad del multilateralismo y su propio futuro, impidiéndole percibir las aspiraciones y peculiaridades de otras culturas que no encuentran expresión en el discurso occidental moderno (Jacobson, 1997).

Esa evaluación de "isomorfismo" entre las organizaciones internacionales y los Estados permite explicar cómo se procesa la relación de EEUU con el sistema de las Naciones Unidas, es decir, las varias crisis sufridas por el multilateralismo en el curso de la existencia de esta organización, entre ellas la de los años 60 y primera mitad de los 70, cuando las nuevas naciones recién independientes de África se vuelven miembros de la ONU, juntándose a las de Asia y América Latina, ya incorporadas en el primer momento del proceso de descolonización. A mediados de los años 60 esas tres regiones, que ya sumaban, en términos de votos, los 2/3 exigidos para la adopción de resoluciones en la Asamblea General, forman el Grupo de los 77, cuyas posiciones, en beneficio del Tercer Mundo enfrentan una resistencia creciente de EEUU. Como consecuencia este país, considerando que la Asamblea General era dominada por la fuerza de la mayoría tercermundista y que el Consejo de Seguridad era controlado por el bloque soviético que la apoyaba, se aleja de las Naciones Unidas y adopta un unilateralismo cada vez mayor en la esfera política y de seguridad.

En efecto, en la segunda mitad de los años 60, EEUU, ignorando a las Naciones Unidas como centro de la actividad multilateral, desarrolla acciones unilaterales en varias partes del mundo en las cuales la ONU no estaba presente, como en los casos de la operación militar en Vietnam y de la invasión de los *marines* norteamericanos a la República Dominicana, en 1965. Con el transcurso del tiempo, el unilateralismo estadounidense se expande hacia el área económica, cuyo mejor ejemplo es la acción del presidente Nixon que, después de largas e inconclusas negociaciones multilaterales, decide suspender de manera unilateral, en 1971, la convertibilidad del dólar al oro, forzando así la adopción de un sistema de cambio flexible en la economía mundial (Jacobson, 1997).

Un segundo ejemplo de crisis del multilateralismo puede ser tomado de los años 80 cuando, después de un periodo de tregua en que James Carter, electo presidente de EEUU en 1976, y su representante en Naciones Unidas, Andrew Young, intentan una aproximación más flexible con esta organización, nuevas

confrontaciones se desarrollan, fruto de la actuación del nuevo presidente Ronald Reagan y de su representante en la ONU, Jeanne Kirkpatrick. Nuevamente EEUU se aleja de la ONU, dejando incluso de pagar una parte significativa de su contribución, y desarrolla, una vez más, acciones unilaterales, como el apoyo dado a los contrarrevolucionarios nicaragüenses afincados en Honduras, en pleno momento de apogeo de la crisis en Centroamérica, y a los de Angola, que estaba en guerra civil.

Podríamos tomar varios otros ejemplos, pero lo que queremos señalar es que, en cualquiera de los casos aquí mencionados, esos momentos significaron situaciones de crisis para el multilateralismo en que las Naciones Unidas tuvieron un papel crecientemente marginal en la política de seguridad colectiva, sirviendo, más que nada, de escenario para confrontaciones retóricas entre EEUU y el Grupo tercermundista de los 77. En lo que se refiere a la esfera económica, el FMI, el Banco Mundial y el GATT siguieron siendo importantes para EEUU siempre y cuando sus objetivos coincidieran, como quedó demostrado en la operación financiera unilateral de 1971 (Jacobson, 1997). Por otro lado, quisiéramos señalar que, además de EEUU, los demás miembros permanentes del Consejo de Seguridad no han cesado de utilizar a las Naciones Unidas de modo selectivo para legitimar la defensa de sus intereses estratégicos (Guerra del Golfo), para ocultar su denegación de responsabilidades internacionales (guerra de Yugoslavia), y para realizar operaciones de mantenimiento de la paz que respondan a sus preocupaciones de política interior (Haití).

Lo que queda en evidencia en esta larga digresión es que, para el discurso occidental moderno que sirvió de marco para la construcción del sistema westfaliano de Estados en el siglo XVII, y que permaneció vigente como horizonte epistemológico y teórico en las ortodoxias dominantes en relaciones internacionales, la cuestión de la hegemonía es determinante para el multilateralismo. Es sobre esa base que las relaciones de EEUU y de las demás potencias centrales con el sistema de Naciones Unidas y demás instituciones multilaterales, fueron siempre ambiguas y discontinuas y que lo seguirán siendo, así como el multilateralismo en general, en la medida en que la lógica clásica de la estabilidad hegemónica siga expresando, efectivamente, la única manera en que se establecen las relaciones entre los Estados.

El mundo contemporáneo, sin embargo, nos muestra un panorama internacional que contiene diferentes realidades en que la gran mayoría de los actores que están involucrados en el sistema no utilizan el discurso occidental moderno. La dificultad epistemológica de las Naciones Unidas y del proceso multilateral a ella ligado tiene como base, justamente, su compromiso con un discurso que es esencialmente ahistórico e inmutable.

Cerrando el paréntesis y volviendo al examen de la tradición realista vemos que, a comienzos de los años 70, esta corriente se bifurca produciendo un ramo paralelo que, aunque apoyándose en los principios básicos de sus antecesores, se separa de ellos al querer dar un carácter más científico a sus análisis². En

2. Entre los neorealistas, algunos nombres pueden ser destacados: Kenneth Waltz, Robert Keohane, Stephen Krasner, Robert Gilpin, George Modelski, Charles Kindleberger. Aunque estos autores tengan sus raíces en la tradición realista clásica, lo que permite reunirlos alrededor de algunas ideas comunes, difieren en varios puntos específicos importantes.

efecto, los neorrealistas abandonan el enfoque histórico y la relación dialéctica entre subjetividad y objetividad y se proponen construir una ciencia que fuera válida para todos los tiempos y que permitiera calcular, con precisión, y de manera técnica y universalista, el poder de los Estados. Según nos dice Robert Cox, uno de los principales críticos de la vertiente neorrealista, para esos neófitos "los principios básicos de la política habían sido entendidos, en su totalidad, por Tucídides, habiendo permanecido inmutables a lo largo del tiempo" (1997)³.

Por otro lado, los neorrealistas, también llamados realistas estructurales, se diferencian de sus antecesores en la medida que consideran que el factor de continuidad del sistema internacional no es constituido por la naturaleza humana y que, por lo tanto, no es este el elemento determinante de la construcción política de los Estados. Para ellos, liderados por Kenneth Waltz, este factor se localiza en la estructura anárquica del sistema internacional y en la interacción entre unidades con funciones similares, ambos elementos considerados como la fuerza vital y permanente, responsables por la construcción y la acción de los Estados. Paralelamente, además de esos dos elementos constantes de la estructura internacional, Waltz incorpora un elemento variable constituido por la distribución de recursos de poder entre los Estados, distribución que varía de acuerdo con la configuración del sistema y a lo largo del tiempo (Keohane, 1989). Para los neorrealistas, las estructuras "son definidas no por todos los actores que florecen en el sistema, sino por los más poderosos", cuyo número y grado de interdependencia determina la forma en que el sistema se organiza (Waltz, 1979).

En lo que se refiere al tema del multilateralismo, ya vimos que, en la percepción de los realistas clásicos, las instituciones internacionales son impotentes para impulsar formas de cooperación entre Estados y prácticas multilaterales efectivas. Los neorrealistas, sin embargo, relativizan esa percepción al reconocer que los Estados, justamente por vivir en una situación de anarquía que no les permite contar con cualquier autoridad central que pueda cohibir el uso de la violencia, o de amenaza de violencia, se muestran más receptivos a soluciones cooperativas. En otras palabras, a partir de la comprensión realista de la anarquía, en la cual los Estados solo cuentan con su propia ayuda, la sobrevivencia pasa a ser, según la nueva corriente, su interés prioritario, volviéndolos sensibles frente a cualquier erosión de sus recursos de poder, última garantía de su seguridad e independencia.

De esa manera los neorrealistas, al definir a los Estados como agentes que actúan en función de objetivos propios buscando la maximización de sus beneficios individuales, preservan de los realistas clásicos el principio de la racionalidad en la conducta estatal. Pero, al mismo tiempo, al percibir que el orden del sistema internacional es definido y mantenido por la acumulación de poder en manos de uno o de un grupo de Estados, avanzan al intentar explicar cómo se genera la posibilidad de construir instituciones internacionales y

3. Este comentario de Cox se refiere a la cita de Tucídides, presentada por Robert Gilpin en *The Richness of the Tradition of Political Realism: "men are motivated by honor, greed, and, above all, fear"* (Tucídides, c. 400B. C.), en Robert O. Keohane (ed.): "Structural Realism and Beyond", en *Neorealism and its Critics*, Columbia University Press, 1986.

diferentes formas de arreglos multilaterales. En otras palabras, van más lejos al proponerse examinar cómo se crean patrones institucionalizados de cooperación que les permitan entender las formas en que el multilateralismo se realiza.

Esos intentos llevan a los neorrealistas a incorporar la idea de regímenes, aunque identificándolos con la clásica caracterización de organizaciones internacionales. La dificultad en diferenciar conceptual y analíticamente estos dos tipos de cooperación está en el hecho de que regímenes efectivos –definidos “como un conjunto explícito o implícito de principios, normas, reglas y procedimientos decisorios alrededor de los cuales las expectativas de los actores convergen”– solo pueden existir cuando el patrón de conducta de los Estados es el resultado de decisiones tomadas en conjunto y no de forma independiente (Keohane, 1989). En un mundo en que la conducta internacional de cada Estado es el resultado de decisiones independientes y libres de cualquier restricción, no puede haber regímenes internacionales. En resumen, en lo que se refiere a la teoría de los regímenes, la cuestión que se plantea para los neorrealistas es explicar cómo el concepto legal de soberanía y la práctica concreta de la autonomía del Estado pueden coexistir con la realidad de la interdependencia económica y estratégica entre Estados (Stein, 1993).

Incorporando esa dificultad conceptual a sus análisis, los neorrealistas dirigen sus estudios hacia las organizaciones internacionales, apoyándose en los principios clásicos de racionalidad, de cálculo y de auto-preservación, ya examinados. Es esta perspectiva la que los lleva a pensar que, en ausencia de una autoridad jerárquica, esas instituciones desarrollan las funciones de estabilizar expectativas, producir información y crear condiciones bajo las cuales la reciprocidad puede operar. En efecto, dentro de un contexto de soberanía y autonomía del Estado, los costos de las negociaciones no son despreciables en la medida en que siempre es difícil comunicarse, controlar las acciones de los demás y, sobre todo, imponer la aceptación de las reglas. Por esa razón, reconocen que los efectos de las instituciones internacionales no son políticamente neutrales. De ellas se espera que favorezcan a aquellos Estados a quienes se les da acceso y parte de la autoridad política. En general, las reglas de cualquier institución reflejan la posición relativa de poder de sus miembros actuales y potenciales, lo que disminuye el espacio posible de negociación y afecta sus costos (Keohane, 1989).

En resumen, y anticipando el debate entre neorrealistas y neoliberales institucionalistas, es posible decir que, sobre la base común de la lógica del poder y de la soberanía de los Estados, las diferencias entre esas dos corrientes –en lo que se refiere al lugar que ocupan las organizaciones y los regímenes en la política internacional– apuntan para el grado de “institucionalismo” con que son percibidos. De un modo general, si se adopta la definición de “institucionalismo” como la percepción de que las instituciones internacionales importan –yendo esta importancia de mínima a máxima– se puede decir que, en las teorías de base realista que asumen que los Estados buscan ganancias tanto relativas como absolutas, los Estados se inclinan menos a adjudicar un grado considerable de significación causal a las instituciones internacionales. Eso no impide que algunos neorrealistas, frente a la presencia de formas de cooperación interestatales no reducibles al modelo clásico de equilibrio externo, asuman que están delante de un rompecabezas que tiene que ser incorporado a su agenda de investigación.

A partir de esos desafíos los neorrealistas se acercaron a los neoliberales institucionalistas quienes, aunque aceptando la existencia de diferencias en la distribución de los recursos de poder entre los Estados, consideran que los intereses comunes que impulsan la cooperación son tan o más importantes que la simple competición por el poder, en lo individual. Una aproximación gradual entre esas dos corrientes se volvió entonces, posible, lo que las va a convertir en el blanco común de las escuelas críticas que surgen a lo largo de los años 80, que denuncian que el elemento central que unifica a los neorrealistas y los neoliberales institucionalistas es el enfoque positivista con el cual analizan el orden internacional (Smith, 1996).

El multilateralismo en la perspectiva neoliberal institucionalista

En los años 70 dos escuelas de pensamiento, el neorrealismo y el neoliberalismo dominaban, en las universidades norteamericanas, en el campo de los estudios de relaciones internacionales. Durante esa década esas dos tradiciones, que inicialmente eran vistas como ámbitos separados de reflexión, empiezan a acercarse, llevadas por la percepción de la presencia de elementos conceptuales comunes. En efecto, en los primeros años de los 70, la separación entre esos dos paradigmas era nítida, produciendo un debate conceptualmente rico en el cual la vertiente liberal, de la mano de Keohane y Nye, presentaba argumentos que se apoyaban en estudios sobre relaciones transnacionales y transgubernamentales y acuñaba el término "interdependencia compleja" para describir lo que pensaban era la "nueva red de articulaciones entre comercio, finanzas y recursos dentro de las cuales los Estados estaban siendo crecientemente aprisionados" (Payne/Gamble, 1996).

Sin embargo, esas ideas no tuvieron fuerza para imponerse frente a la contraofensiva de los neorrealistas, inspirados en Krasner, cuya obra tuvo particular influencia en la nueva ortodoxia al combinar factores políticos, como la división internacional del poder o la relación entre el Estado y el sector privado, con el principio económico occidental de la racionalidad de los Estados comprometidos con la maximización de sus beneficios (1996). De esa manera, al final de la década, una base común, organizada alrededor de tres puntos focales –teorías de la acción racional del Estado, teoría de la estabilidad hegemónica y teoría de los regímenes– permitió una convergencia cada vez más visible entre las dos escuelas, diluyendo, de alguna manera las fronteras conceptuales que las separaban. Aun así, persistieron puntos de divergencia, no tanto en términos de principios, sino del grado en que esos principios condicionaban la acción individual y/o colectiva de los Estados.

Tomando ese debate como referencia, empiezo por discutir aquellos puntos a partir de los cuales se da el encuentro entre las dos ortodoxias. El primero es el de la anarquía que, aunque asumido por los neoliberales institucionalistas como la característica constitutiva del sistema de Estados, en cuanto a su significación y fuerza de determinación en la política internacional no tiene la misma importancia que en la vertiente neorrealista, así como tampoco son las mismas interpretaciones sobre el porqué la anarquía es importante. De un modo general, los neoliberales consideran que los neorrealistas, al no considerar el lugar de la interdependencia como factor de transformación de la

conducta de los Estados, exageran el lugar que ocupa la anarquía en la política internacional (Baldwin, 1993). Esta evaluación tiene sentido si tomamos como referencia a Waltz, quien nos dice que, "en relaciones internacionales, la interdependencia económica es siempre una cuestión marginal", argumentando que una interdependencia más estrecha, al significar un contacto más cercano, aumenta la posibilidad de un conflicto ocasional, al contrario de una más holgada que disminuye esta posibilidad (1979).

Arthur Stein asume esta crítica dirigida a los neorealistas y contrapone la idea de decisiones tomadas en conjunto, como en el caso de los regímenes internacionales, a las decisiones tomadas de manera independiente por los Estados, lo que dificulta la cooperación. Sugiere que, justamente por ser un sistema anárquico, sin un poder normativo central, la percepción de que los Estados autónomos tienen de sus propios intereses los impulsa a crear regímenes internacionales con fuerza efectiva, a pesar de las dificultades para su formación, tan enfatizadas por los realistas en general (Stein, 1993). Ese mismo argumento sirve para explicar la existencia de las demás formas de cooperación y para marcar la diferencia con los neorealistas, en la medida en que estos, aun aceptando abstractamente la posibilidad de que los Estados cooperen, consideran la cooperación "difícil de alcanzar, más difícil aún de mantener, y más dependiente del poder del Estado" (Grieco, 1993).

Directamente ligada al tema de la mayor o menor posibilidad de que los Estados cooperen, la cuestión de los beneficios relativos versus los beneficios absolutos obtenidos por la cooperación también suscita controversias. La discusión puede ser planteada en los siguientes términos: en la visión neorrealista, la inseguridad general creada por la anarquía internacional conduce a los Estados a preocuparse, no solamente de qué manera cada Estado, individualmente, saldrá beneficiado de la cooperación (beneficios absolutos), sino en qué proporción se dará ese beneficio, cuando sea comparado a los demás Estados (beneficios relativos). En ese contexto, Estados que salgan desproporcionadamente beneficiados en sus relaciones con otros pueden adquirir una superioridad que amenace los objetivos y aun la seguridad de las otras partes, impidiéndolas de cooperar (Snidal, 1993). De eso se infiere que cuanto mayor sea el número de Estados que se disputan los beneficios relativos, mayor será la probabilidad de que este beneficio sea visto como una pérdida para el otro y, por lo tanto, mayor la dificultad de cooperación (Powell, 1993).

Las formulaciones de los neoliberales institucionalistas cambian de eje asumiendo que los Estados orientan su foco, prioritariamente, hacia sus beneficios individuales absolutos, mostrando indiferencia respecto de los beneficios de las otras partes. En otras palabras, si la cooperación resulta en una pérdida o ganancia relativa eso no es demasiado importante para un Estado, en la condición de que este obtenga un beneficio absoluto. Esta percepción parte de la idea de que "la sombra del futuro puede impulsar a los Estados egoístas a cooperar", en la medida en que interacciones repetidas dan a cada actor la habilidad para castigar una conducta no cooperativa en el presente con sanciones en el futuro. De esa manera, el énfasis en la idea de intereses —calculados según diferentes plazos—, sobreponiéndola a la de poder, despejó el camino para que los neoliberales institucionalistas pudieran volverse hacia el análisis de los regímenes internacionales de manera más consistente (Powell, 1993).

Otro punto merece ser destacado. Las dos corrientes, al apuntar su atención hacia los arreglos cooperativos o, por lo menos, regulados, están de acuerdo en que tanto el objetivo ligado a la seguridad, como el relacionado al bienestar económico son importantes, aunque difieran en el énfasis dado a cada uno de ellos. En efecto, las dos asumen que la tendencia actual es dar una atención creciente a las posibilidades de creación de normas y construcción de instituciones internacionales y multilaterales, por más frágiles y circunstanciales que puedan ser. Sin embargo, difieren al asumir que las expectativas estables creadas en el contexto de negociaciones repetidas y que pueden servir de base para diferentes arreglos institucionales, produzcan la misma extensión reguladora y el mismo grado de institucionalización cuando son referidas a cuestiones de seguridad o cuando son referidas a cuestiones de economía internacional (Lipson, 1993).

De un modo general se puede decir que la tradición realista –dado que la definición de anarquía que postulan requiere Estados preocupados, fundamentalmente, por su poder relativo, su seguridad y su sobrevivencia– estuvo siempre más comprometida, en sus estudios, con los temas de seguridad que con los de economía internacional. Eso se explica por el hecho de que, aunque conflicto y cooperación son inherentes a ambas áreas de actividad, las formas típicas ideales de interacción estratégica de cada una difieren entre sí. La actividad económica se procesa, en gran parte, mediante la formación de redes, reglas, normas e instituciones, apoyadas en expectativas razonablemente estables y convergentes, al contrario de lo que ocurre en el área de seguridad en que los objetivos son inherentemente más conflictivos y el equilibrio entre ellos menos estable. Como consecuencia, en la percepción de los realistas, la posibilidad de crear regímenes en el área de seguridad se vuelve excepcional, aunque pueda existir un conjunto significativo de reglas y normas estables en áreas definidas (mas no permanentes), como la de proliferación nuclear, el control de armamentos y otras. De todas maneras presentan, como argumento empírico, la constatación de que, en el área de seguridad, hay pocos arreglos internacionales equivalentes, en extensión y poder de regulación, a los que existen en el área comercial y monetaria (Lipson, 1993).

Si esta opción analítica de los realistas por cuestiones de seguridad fue visible en los años 50 y 60 cuando la Guerra Fría dominaba el interés de los académicos y la atención de los políticos, en los años 70 el foco de atención se amplía absorbiendo, de forma creciente, el área de la economía política internacional. Al lado de razones puramente académicas, entre las cuales se cuenta el agotamiento de la vieja agenda de política internacional y la ausencia de investigaciones sistemáticas sobre el creciente desarrollo de la economía global, razones ligadas a acontecimientos políticos y económicos concretos explican la ampliación del debate sobre relaciones internacionales. En efecto, acontecimientos como el colapso de Bretton Woods, en 1971, la brusca subida de los precios internacionales del petróleo, en los años 73 y 74, y la reivindicación del Tercer Mundo por un Nuevo Orden Económico Internacional, en la segunda mitad de la década, crean nuevas investigaciones, que van a alimentar el debate entre neorealistas y neoliberales institucionalistas sobre la posibilidad de creación de instituciones internacionales y diferentes formas de cooperación internacional.

En resumen, como conclusión de esta parte del trabajo, destacaría los principales puntos comunes que permitieron el acercamiento entre neorealistas

y neoliberales institucionalistas. En primer lugar ambas corrientes asumen que los Estados son los principales actores en la política mundial y que actúan, soberanamente, de acuerdo con la percepción de sus intereses particulares. Por otra parte, desarrollan la tesis de que la distribución relativa de los recursos de poder sigue siendo un elemento estructural básico del sistema y que los Estados deben confiar en sí mismos si quieren que los beneficios de la cooperación les sean asegurados. Pero, al mismo tiempo, los neoliberales institucionalistas dan más énfasis al papel de las instituciones y demás arreglos internacionales que los neorrealistas, aunque reconocen que no se puede esperar que la cooperación sea una tarea fácil. Argumentan, sin embargo que, fácil o difícil, los Estados han cooperado y cooperan, de diferentes maneras y con diferentes objetivos, a lo largo del tiempo, de lo contrario la política mundial se constituiría en un estado de guerra permanente. El desafío está, justamente, en encontrar los factores que promuevan la cooperación bajo una situación estructural de anarquía y, en esa búsqueda, los institucionalistas liberales van más lejos que los neorrealistas, en la medida en que el grado de institucionalismo implícito y explícito en sus formulaciones es superior a la de la otra corriente (Axelrod/Keohane, 1993).

El multilateralismo en una perspectiva crítica

Al principio de los años 80 corrientes heterodoxas, al proponerse formular un pensamiento crítico en el campo de la teoría de las relaciones internacionales, denuncian que, por debajo de la aparente diversidad de voces del discurso dominante anterior, apoyado en una visión particular de Estado hegemónico, lo que efectivamente existía era una ortodoxia epistemológica y metodológica claramente positivista en que la producción de conocimiento se apoyaba en la creencia de la separación entre sujeto y objeto y entre hechos y valores. En otras palabras, las vertientes críticas pospositivistas partieron del postulado de que el conocimiento es una construcción históricamente determinada, no divorciada del tiempo y del espacio. Consecuentemente, las percepciones sobre el mundo tienen sus raíces en la nación, clases sociales, condición de dominación o de subordinación y otros factores, es decir, no surgen de una posición neutral del sujeto frente a una realidad objetiva, sino que reflejan intereses y objetivos sociales pre-existentes (Payne/Gamble, 1996).

Además de la denuncia de positivismo, otros aspectos fueron objeto de cuestionamiento por parte de la teoría crítica, tanto en su primera fase, de orientación predominantemente marxista, surgida en los años 80, como en la que, en los 90, se expresa bajo el rótulo de constructivismo. Sin entrar en el debate que pone frente a frente a esas dos vertientes y otras que acompañan a la gran familia crítica que tuvo su origen en el llamado "Tercer Gran Debate" –en la medida en que todavía sus fronteras están mal definidas– destacaré algunos aspectos que pueden ayudarnos en la reflexión sobre el multilateralismo.

Como cuestión inicial ambas vertientes se preguntan hasta qué punto las estructuras representan un constreñimiento efectivo y definen las acciones de los actores o, en otras palabras, hasta qué punto pueden los actores desviarse de los constreñimientos de la estructura. Como principio, cuestionan la idea de que las estructuras del mundo social sean inmutables, contra-argumentando que esa afirmación de fijación no es solamente una conveniencia metodológica sino

un desvío ideológico que sirve de justificación y vuelve inalterables las desigualdades de poder y de riqueza entre los hombres y los pueblos (Cox, 1986). Consecuentemente, se oponen al discurso de que el margen de libertad en las relaciones entre los Estados es determinado únicamente por la posición estructural relativa o absoluta, en términos de poder, que disponen en el sistema.

De esa manera los enfoques críticos, al examinar la posibilidad de un mayor grado de libertad inminente en las relaciones sociales existentes, sobreponiéndose a la rigidez de los constreñimientos estructurales, sean políticos o económicos, permiten una opción normativa en favor de un orden social y político alternativo, lo que los aleja de la tradición realista. Pero, al mismo tiempo, aunque conteniendo un elemento de utopía, su posible carácter idealista es neutralizado por la comprensión del proceso histórico que no permite alternativas improbables (Linklater, 1990).

Por otro lado, en lo que se refiere al tema específico del multilateralismo, la teoría crítica, en las dos vertientes arriba señaladas, al evaluar que la forma de multilateralismo vigente era inadecuada para representar la totalidad de las fuerzas que eran capaces de impulsar cambios estructurales en el orden internacional, incorporó al debate dos aspectos interrelacionados: la institucionalización y la regulación del orden establecido y el ámbito en que se dan las interacciones para la transformación del orden existente.

A partir de esa perspectiva, la propuesta de constituir un "nuevo multilateralismo", que se articulara con los cambios estructurales vividos por el orden mundial en estas dos últimas décadas trajo, como fruto, estudios que adoptaron nuevos abordajes y nuevos focos de análisis, apoyados en una percepción más diversificada y dinámica del funcionamiento de las organizaciones internacionales y de los acuerdos multilaterales. En efecto, si el pensamiento positivista afirmaba que solo existía una única realidad, el pensamiento historicista de las vertientes críticas percibe "la realidad como siendo constituida y transformada por la experiencia colectiva de las comunidades humanas a lo largo del tiempo, es decir, por una conciencia colectiva que define la intersubjetividad real del mundo" (Cox, 1997).

Como subsidio para la discusión del multilateralismo bajo la perspectiva de los enfoques alternativos que surgen en los años 80 y 90 voy a tomar, como referencia inicial, la vertiente de inspiración marxista que abre el debate, volviéndome, después, hacia la vertiente constructivista. Empiezo, así, con las formulaciones de Robert Cox quien, utilizando un enfoque ligado al materialismo histórico, analiza los caminos alternativos de desarrollo económico y elabora proyectos para una política de emancipación universal. En un artículo publicado en la revista *Millennium*, en 1981⁴, Cox inaugura el debate planteando que las formulaciones teóricas dominantes de los años 70 tomaban las estructuras del orden internacional, históricamente constituidas, como dadas y, por lo tanto, no susceptibles de transformación. Consecuentemente, en términos de

4. Robert W. Cox: "Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory", en *Journal of International Studies: Millennium*, verano 1981. Este artículo también fue publicado, bajo el mismo título, en Robert O. Keohane (ed.): *Neorealism and its Critics*, Columbia University Press, Nueva York, 1986.

orientación normativa, concentraban su atención en encontrar formas de corregir aquello que consideraban disfunciones del orden internacional vigente, lo que les permitía coexistir, teóricamente, con la reproducción de las formas de poder existentes sin que se sintieran obligados a reexaminarlas históricamente y reformarlas estructuralmente.

Como contrapropuesta epistemológica, los autores críticos neomarxistas proponen alejarse analíticamente del orden mundial prevaleciente y preguntarse cuáles fueron los condicionantes que produjeron las distintas configuraciones con que el orden mundial capitalista se ha venido revistiendo a lo largo del tiempo, y cuáles las formas posibles de su transformación. A partir de esas preocupaciones, desarrollan una teoría de la historia ligada tanto al pasado como a un proceso continuo de cambio (Gilis, 1997).

Por otro lado, como rechazo a la tradición realista y liberal constitucionalista que abstrae el sistema internacional de las fuerzas sociales domésticas y de los procesos globales de cambio político y económico, los neomarxistas se proponen explicar las conexiones entre esas tres dimensiones explorando la posibilidad de que los actores fueran capaces de moverse más allá de las estrategias convencionales para preservar la seguridad nacional y el orden internacional. En otras palabras, asumen que el sistema internacional debe ser entendido como "una combinación entre Estado/sociedades complejas" y no como un agregado de "unidades iguales" (Cox, 1981). Ese enfoque trae la factibilidad de identificar la emergencia de estructuras rivales que pueden expresar posibilidades alternativas de desarrollo, aunque ellas, en términos de éxito real, hayan demostrado ser remotas. Como consecuencia, el impacto de la internacionalización de la producción sobre las estructuras de los Estados periféricos es tan importante para la teoría crítica cuanto lo es el conflicto entre Estados para las ortodoxias dominantes anteriores (Linkiater, 1990)⁵.

Simultáneamente, críticas a lo que consideraban ser debilidades del marxismo ortodoxo surgen de esos mismos autores, impulsándolos a reconstruir el materialismo histórico sobre nuevas bases. Las principales limitaciones señaladas, se localizan en el énfasis dado por algunas vertientes marxistas al paradigma de la producción y al del conflicto de clases, lo que tuvo como consecuencia que otros factores como raza, nación, género, cultura, moralidad, construcción del Estado, guerra, hayan permanecido relativamente inexplorados. En ese sentido, los autores neomarxistas de los años 80 incorporaron algunas de las

5. Para ilustrar esas afirmaciones Cox ofrece, en su artículo, dos ejemplos históricos: uno referente a la crisis del sistema económico liberal internacional al final del siglo XIX, en un momento en que la ideología dominante del periodo de la hegemonía británica es desafiada por nuevas sociedades complejas que emergen en el mundo capitalista. En respuesta a las demandas de las clases trabajadoras organizadas, los Estados empiezan a asumir responsabilidades orientadas al bienestar social y volverse hacia políticas proteccionistas, marcando el comienzo de una fase intensamente nacionalista en las relaciones internacionales; en el segundo ejemplo, Cox discute la emergencia de fuerzas nacionalistas y socialistas en el Tercer Mundo y su resultante desafío para el sistema económico internacional contemporáneo. Con eso emerge una contrahegemonía apoyada en una coalición tercermundista contra la dominación de los países centrales y a favor de un desarrollo autónomo de los países periféricos (Linkiater, 1990).

críticas hechas por los realistas dos o tres décadas antes, cuando estos afirmaban que el marxismo había subestimado el impacto de la competición estratégica y de la guerra en la historia humana (Linkiater, 1990).

A partir de ese cambio de perspectiva, la vertiente neomarxista reafirma la permanencia del Estado, es decir, de la interrelación entre los Estados, como orientación para los estudios de las relaciones internacionales, en una época en que estas unidades, comúnmente bajo la forma de Estados-nación, aún constituyen las principales unidades de poder político. Eso tiene, obviamente, implicaciones prácticas extremadamente importantes en la medida en que lo que está verdaderamente en juego en esa discusión es la guerra y la paz. Pero esa revitalización del interés de los neomarxistas por el Estado no los hace desconocer la emergencia de nuevos actores en el escenario internacional, de diferente naturaleza y apoyados en diferentes procesos sociales, así como la diversificación de los objetivos buscados, la creciente complejidad de las formas de interacción y la creación de instituciones internacionales a partir de las cuales la acción tiene lugar (Cox, 1986).

Lo que aparece con claridad en este debate es que la vertiente crítica neomarxista asume las relaciones de poder como elemento constitutivo del orden internacional. Sin embargo, considera que estas relaciones, fruto de una interpenetración e identidad crecientes entre Estado y sociedad civil, son diferentes, en el presente, de las que fueron asumidas como dominantes en el pensamiento convencional Estado-céntrico. En términos del multilateralismo, al estar éste asociado, en su forma clásica, al orden hegemónico mundial vigente, la tendencia de las vertientes críticas es percibirlo, especialmente ubicado en la esfera global, como factor creciente de polarización entre ricos y pobres, poderosos y débiles. Por esa razón, los autores neomarxistas defienden la posibilidad del surgimiento de nuevas modalidades de relaciones multilaterales que emergerían de abajo hacia arriba, es decir, de la sociedad civil, constituyéndose, no como formas modificadas de las organizaciones intergubernamentales existentes, sino como nuevas formas de expresión social (Cox, 1997).

Es importante señalar que esa incorporación de la sociedad civil al nuevo modelo de multilateralismo trae desafíos no visualizados anteriormente, especialmente desde el punto de vista de una propuesta de investigación. En efecto, el rompecabezas que se presenta para los investigadores críticos y que exige soluciones no convencionales tiene, como elemento central, la cuestión de cómo se incorpora y se trabaja el tema de la intersubjetividad y de la identidad en el plano de la política mundial y como se puede tratar el de la política y la cultura domésticas en la teoría de relaciones internacionales.

Los constructivistas, para quienes ese *impasse* es aún más desafiante, creen poder resolverlo ofreciendo un programa de investigación que incluye la reconceptualización de las teorías clásicas del equilibrio de poder, del dilema de seguridad, de la cooperación neoliberal y de la paz democrática⁶. Según ellos, la principal diferencia con la vertiente crítica anterior es que ésta "tomó más la

6. En la nueva generación de los teóricos críticos que surgen en los años 90, podemos destacar a: Jean Bartelson, Daniel Deudney, Audie Klotz, Karen Liftin, Richard Price, Christianm Reus-Smit, Janice Thompson, Wendt y Weber.

forma de un proyecto metateórico apoyado en la crítica de las formulaciones prevaletentes sobre el conocimiento, la naturaleza del mundo social y las perspectivas de la teoría, que de un análisis sustantivo de las relaciones entre los Estados". Su mérito principal fue, más que de desarrollar teorías comprobadas y de definir su alcance, el de "fracturar y desestabilizar" la hegemonía racionalista/positivista de las corrientes dominantes de los años 70, abriendo paso para nuevas perspectivas en los estudios de política internacional (Price/Reus-Smit, 1998).

No pretendo profundizar el análisis del debate entre las vertientes críticas de los años 80 y de los 90, específicamente porque cuando estas últimas se refieren a las insuficiencias teóricas y/o empíricas de las primeras, traen, como excepción, a Cox, Gilis y otros de la misma corriente. De todos modos quisiera apuntar, como referencia histórica, que la controversia es marcada por la forma hostil en que algunos teóricos críticos de la primera hora recibieron a los recién llegados, aduciendo que éstos enmascaraban, bajo la etiqueta de constructivismo, la misma visión epistemológica positivista y racionalista de las ortodoxias dominantes anteriores (Campbell, 1996; George, 1994). Eso no impidió, sin embargo, que los constructivistas se autoidentificaran con la ancha familia de las teorías críticas del "Tercer Debate" y que consideraran que estaban aportando una importante contribución al análisis de la política internacional al ofrecer percepciones cruciales que, sin apartarse de los principios de sus antecesores, abrían nuevas perspectivas teóricas para ese campo de estudios (Price/Reus-Smit, 1998).

Básicamente, el discurso de los constructivistas da prioridad a cuestiones como identidad, valores, intersubjetividad, patrones estables de conducta, ofreciendo, con eso, explicaciones alternativas a la significación clásica de anarquía, de equilibrio de poder, una nueva formulación del poder y nuevas perspectivas de cambio en la política mundial (Hopf, 1998). En efecto, los constructivistas van a desarrollar su reflexión a partir del supuesto de que conductas o acciones solo adquieren sentido en un contexto social de intersubjetividad, es decir, cuando normas y prácticas sociales, constituidas sobre identidades compartidas, mediatizan las relaciones entre los actores y agentes. Es ese sistema de significaciones el que define de qué manera los actores interpretan su entorno material o, como nos dice Wendt, los "recursos materiales solo adquieren sentido para la actividad humana a través de la estructura de conocimiento compartido dentro de la cual están sumergidos", lo que da a la sociedad una estructura reconocible por cualquier observador (1992). Como consecuencia teórica la anarquía, componente principal de la estructura en las teorías dominantes de relaciones internacionales, adquiere para los constructivistas un carácter indeterminado, es decir, se vuelve potencialmente portadora de diferentes significaciones según los diferentes actores que, apoyados en sus propias comunidades de identidades y en prácticas intersubjetivas, aportan contenidos no definidos anteriormente (Wendt, 1992).

A la luz de esas formulaciones, la vertiente constructivista plantea la necesidad de constituir una nueva agenda a partir de la cual se propone presentar alternativas a algunos de los dilemas encontrados por las teorías dominantes anteriores y a plantear nuevos problemas y desafíos que exigen una nueva estrategia de investigación. Sus principales investigaciones tienen que ver con la manera en que las identidades son construidas, cuáles normas y

prácticas acompañan su reproducción y cómo estas dos dimensiones se construyen mutuamente. Partiendo del supuesto de que las identidades son potencialmente parte de las prácticas constitutivas de los Estados, y que los Estados, a su vez, al reunir diferentes identidades, toman la forma de diferentes actores en la arena internacional, se proponen entender de qué manera fenómenos como nacionalismo, etnia, género, religión, sexualidad y otras comunidades formadas intersubjetivamente, se inscriben en la política mundial (Hopf, 1998). Y, en tanto estrategia analítica, desarrollan abordajes que implican colaboración con diferentes disciplinas y áreas de conocimiento que pueden o no estar dentro de las ciencias políticas como, por ejemplo, la psicología social, la cultura política, los procesos de decisión y otras. Con eso refuerzan la percepción de otras vertientes críticas que plantean que el constructivismo, siendo más un enfoque que una teoría, tendría que adoptar, para desarrollar su trabajo, alguna teoría de la política.

De todas maneras, resumiendo lo que hasta aquí se ha expuesto sobre las dos vertientes principales de la teoría crítica, se podría decir que, a la luz del conjunto de críticas, autocríticas y percepciones nuevas sobre las cuales se apoyan, buscan una síntesis entre las múltiples lógicas que estuvieron y están presentes en la formación del mundo contemporáneo. En esa discusión, un énfasis particular es dado a la reestructuración del orden global, especialmente en aquellos aspectos que tienen que ver con las estructuras de poder en el plano mundial y con la fuerza de determinación de esas estructuras. Por otro lado, dan prioridad, en sus análisis, a un conjunto de temas tales como la internacionalización del Estado, los procesos de regionalización, las fracturas sociales, el surgimiento de nuevos actores, la formación de nuevas identidades y la relación entre internacionalización y exclusión, visualizados como un conjunto de procesos político-sociales, articulados entre sí y que se desarrollan en diferentes contextos—el local, el regional y el global—y como esferas interrelacionadas de la acción humana colectiva, es decir, producción, formas de Estado y orden mundial (Gilis, 1997).

En lo que se refiere específicamente al multilateralismo en su fase actual, el problema está en que, dada la complejidad y diversidad de aspectos, dimensiones y determinaciones del nuevo orden internacional, su realización se da en un contexto de transición de un periodo de relativa estabilidad en lo que se refiere a las entidades y leyes que gobiernan la política internacional hacia otro de cambios profundos y de incertidumbre. Por esa razón, como nos recuerdan Gilis y otros autores críticos, el “nuevo multilateralismo” puede significar diferentes cosas para diferentes personas (Gilis, 1997).

De cualquier modo, independientemente de la significación que se le dé al término, los estudiosos sobre multilateralismo no pueden dejar de preocuparse, como enfoque central, en el proceso de globalización y en la forma como las organizaciones internacionales mediatizan y articulan los cambios estructurales, canalizándolos e institucionalizándolos. En este nuevo marco conceptual y empírico, es posible imaginar un sistema de múltiples niveles y formas de regulación en el cual micro y macrorregiones, así como diferentes modalidades de asociaciones, organizaciones y redes de ciudadanos que emergen como nuevas unidades políticas, pueden contribuir a la reconstitución de la política global en términos más democráticos y socialmente menos excluyentes.

Incorporando, una vez más, a la discusión sobre multilateralismo el ejemplo concreto de las Naciones Unidas, sabemos que desde su creación, en la segunda posguerra, ha sido más una organización dependiente del sistema interestatal que un centro autónomo, con autoridad y legitimidad mundiales. A mediano plazo, su papel posiblemente continuará siendo ambiguo ya que seguirá persistiendo un multilateralismo con dos frentes. En otras palabras, de un lado, el sistema de Naciones Unidas, en sus funciones políticas manifiestas, permanecerá subordinado al presente sistema de Estados, responsable de la actual configuración de poder. Por otra parte, algunos de sus segmentos y agencias, que ya se volvieron interlocutores de los nuevos actores y de las nuevas fuerzas sociales, pueden impulsar cambios en la forma y función de los Estados y en la naturaleza del sistema internacional. A largo plazo, no obstante, fuerzas de acción contraria, surgidas del proceso de globalización, pueden entrar en escena, no siempre bajo la forma de presión sobre el Estado para que corrija las inequidades de un capitalismo no regulado, sino contra el propio Estado, pudiendo ocurrir, paralelamente, una descomposición del orden social y un retorno creciente a un sector informal en el área de la seguridad personal o colectiva (Cox, 1997).

Multilateralismo y regionalismo

Es justamente en la fase en que el multilateralismo se presenta con un doble rostro que el regionalismo puede tener un papel importante, sea como un objetivo en sí mismo, sea como una forma de transición hacia un nuevo universalismo. Retomando formulaciones de las vertientes críticas que desarrollaron la idea de un "nuevo multilateralismo", fuerzas populares que aumentaron su poder dentro de sus respectivas regiones pueden cumplir un rol central en la formación y recomposición de la sociedad civil, en el plano regional y, como desdoblamiento, en la transición hacia una nueva forma de relaciones multilaterales en el plano mundial (Cox, 1997). En ese contexto, el así llamado "nuevo regionalismo" –fruto, al mismo tiempo, de los cambios en la economía política capitalista global que demanda políticas económicas más agresivas y competitivas, y de las presiones ejercidas por la base de la sociedad que identifica entidades regionales con fuerzas populares– es percibido como un trayecto más corto y más fácil hacia prácticas multilaterales de distinta naturaleza.

No obstante, cabe señalar el hecho de que fenómenos como el de la exclusión y marginación social, por ser percibidos subjetivamente, de forma creciente, en términos de identidades –sea de género, religión, etnia u otras– plantean un problema particular para el multilateralismo, justamente porque éste "depende de la capacidad de transformar la concepción exclusivista de identidad en el reconocimiento de la diferencia" (Cox, 1997). Con esto llegamos, obligatoriamente, a la idea de pluralismo, definido como una forma de coexistencia entre civilizaciones o culturas con diferentes ideas y valores. Consecuentemente, el multilateralismo que emerge de esta perspectiva solo será realizable sobre la base de un reconocimiento mutuo de la integridad y equidad de los diferentes sistemas de valores. En ese sentido, el "nuevo regionalismo", definido por las vertientes críticas como producido de abajo

hacia arriba, también se encontrará con los mismos desafíos y problemas que rodean al "nuevo multilateralismo".

De todas maneras, en una coyuntura mundial en que la globalización de los mercados financieros y de las comunicaciones pareciera estar produciendo una intensificación de los intereses privados y, simultáneamente, el debilitamiento del poder de gestión interna de los Estados nacionales, la formación de acuerdos multilaterales entre Estados de una misma región aparece como una de las formas más eficaces para administrar y gobernar el proceso de transición, ubicándolo por encima de una pura anarquía y por debajo de un poder mundialmente centralizado. Esos acuerdos, especialmente en la forma de mercados comunes o de procesos de integración económica, funcionarían como sistemas de regulación de las relaciones políticas y económicas y de las transacciones entre actores y agentes que, aun teniendo sus raíces ancladas en el espacio nacional, desplazarían sus horizontes más lejos, incorporando perspectivas, lealtades, formas de conducta y acciones compatibles con las de sus socios regionales (De Camargo, 1997).

Esa perspectiva, que va en dirección contraria a la idea de una estructura mundial unipolar hegemónica y del triunfo final del mercado, nos indica que los procesos de regionalización pueden ser vistos como complementarios entre sí y en lo que respecta al sistema global y mutuamente sujetos a modificaciones en el curso de la formación del nuevo orden mundial. En ese contexto, regiones mundiales, al lado o por encima de Estados nacionales, pueden pasar a constituir las unidades básicas de un futuro orden mundial multilateral. En ese sentido, las vertientes críticas identifican al regionalismo con la idea de una forma de gobierno global, definiéndolo como un conjunto de procedimientos y prácticas que se desarrollan en el plano regional, destinados a coordinar, de manera articulada y no jerárquica, cuestiones políticas, económicas y sociales, antes adscritas al ámbito del Estado nacional.

Si, por otro lado, examinamos la lectura que las corrientes clásicas dominantes que precedieron al movimiento crítico hacen del regionalismo, vemos que, para las de tradición realista, este fenómeno, al aglutinar los Estados más importantes de una misma región y formar con ellos grupos con mayor o menor cohesión bajo el liderazgo de un Estado regionalmente hegemónico, ejerce una doble función respecto al conflicto: por un lado, lo simplifica, volviéndolo explícito y con contornos definidos, por otro, dada la mayor proximidad con el "diferente", es decir la proximidad con aquel con quien compete, lo intensifica completamente (Payne/Gamble, 1996). En contraposición a esa visión, los neoliberales institucionalistas argumentan que, a medida que la economía se vuelve más interdependiente en el plano global y, especialmente en el ámbito de los acuerdos regionales, los conflictos tienden a declinar, lo que indica que los Estados que optaron por regionalizarse consideran como más racional preferir la cooperación al conflicto. Plantean la idea de que esos Estados, mediante acuerdos referentes a nuevas instituciones y normas, podrán hacer frente a los problemas comunes crecientes, sustituyendo la percepción de que el juego internacional es siempre un juego de suma cero, por la posibilidad de un juego de suma positiva en el cual más de un Estado podrá salir beneficiado (Paine/Gamble, 1996).

Examinando la diversidad de los "nuevos regionalismos" —cuya emergencia se da en la segunda mitad de los años 80 sobre el telón de fondo de la

posguerra fría y de recomposición de la unidad de la economía capitalista bajo la forma de una creciente globalización— algunas características básicas los distinguen de modalidades anteriores. Sin extenderme demasiado en este punto, quisiera señalar dos categorías fácilmente diferenciadas: de un lado las organizaciones subregionales o microrregionales que tienden a expandirse, de otro, esquemas macrorregionales o “regionalismos de bloques”, constituidos alrededor de los centros dominantes, Europa occidental, EEUU, Asia-Pacífico. Ambas tienen diferentes grados de institucionalización y presentan un carácter multidimensional, dando un mayor o menor énfasis al aspecto político o al económico, aunque la frontera entre esas dos dimensiones no es nítida en la medida en que el regionalismo actual expresa tanto el fin de la bipolaridad estratégica, como la evolución del sistema económico global (Hurrell, 1995). Por otro lado, como ya ha sido señalado cuando examinamos el nuevo multilateralismo, el tema de la identidad y el sentimiento de “pertenencia” están presentes en algunos procesos regionales, lo que, si por un lado puede constituir un elemento de mayor cohesión, por otro puede resultar en una mayor incompreensión y dificultad de aceptación del “otro”, creándose bolsones de discriminación y de exclusión en el propio espacio regionalizado.

Los procesos de integración latinoamericanos de los años 80 y 90 se inscriben dentro de la modalidad de esquemas sub o microrregionales, específicamente en la categoría de “integraciones abiertas”⁷, constituyéndose como una alternativa, en términos de principios, procedimientos y objetivos, a las experiencias de integración desarrolladas en el continente en los años 60. Como esquema básico, se propusieron industrializar la región mediante la producción de los bienes antes importados, significando, en ese sentido, una contratendencia respecto a la liberalización creciente de los mercados internacionales. Sin embargo, a medida que este proyecto empieza a perder fuerza, es decir, cuando el modelo de “industrialización sustitutivo” entra en crisis —crisis que se desarrolla en el contexto de transformaciones estructurales en el sistema de acumulación capitalista global— los proyectos subregionales de integración empiezan a buscar nuevos instrumentos y procedimientos capaces de volver la región más competitiva y más apta para integrarse para los mercados globales.

Es a la luz de esa perspectiva que se constituye el Mercosur, formalizado mediante la firma del Tratado de Asunción, en 1991, en una coyuntura en que los países que se proponían integrarlo (Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay) ya se habían democratizado. Algunos años han transcurrido desde el momento inicial en el cual se formula el proyecto de un mercado común subregional,

7. El concepto de “regionalismo abierto” fue propuesto por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), “como manera de conciliar la disciplina determinada por la apertura de las economías con el tratamiento preferencial dado a los productos de la región, en el contexto de acuerdos intergubernamentales”. Según esa formulación, es plenamente justificable, en una economía internacionalizada y transnacionalizada, orientada estratégicamente hacia una mayor interpenetración de los mercados mundiales, la preservación de un acceso preferencial a los mercados que integran la región, aunque se mantenga, como referencia, la penetración futura en los mercados de terceros países. Sobre ese tema, consultar documentos producidos por la Cepal, especialmente el de fecha 24 de mayo de 1996, bajo el título “El regionalismo abierto: América Latina y el Caribe en la economía internacional”.

suficientes como para poder evaluar si se ha avanzado respecto a los objetivos propuestos o si se los ha perdido de vista. De todas maneras, no cabe aquí examinar al Mercosur en todas sus dimensiones y aspectos. De un modo general se puede decir que la perspectiva desarrollista que el proyecto inicial presentaba, apoyada en la idea de preferencias comerciales y de promoción de complementariedades intrasectoriales que se confundían con la propia idea de integración (Ferrer, 1998), fue reemplazada por un proyecto que daba prioridad a una mejor adecuación de las economías a las exigencias de competitividad impuestas por las tendencias internacionales de liberalización de mercados y de integración global. En ese sentido, se puede decir que los objetivos fundamentalmente comercialistas del nuevo proyecto tuvieron éxito en la medida en que, en términos de comercio intrarregional, hubo avances significativos y en la medida en que el Mercosur ha llegado a constituirse como una unión aduanera, aunque parcial e imperfecta.

Sin embargo, en lo que se refiere al tema de la institucionalidad, es decir de la creación de un marco político-normativo efectivamente multilateral, el retraso es visible. En efecto, la dimensión política, en el Mercosur, ha sido relegada a un segundo plano y el tema de la gobernabilidad no parece ser prioritario, no habiendo previsión para la creación de instrumentos y procedimientos que puedan asegurar la legalidad y legitimidad del proceso, a medida que éste avance en el camino de una efectiva integración económico-social plena. No se puede dejar de tener en cuenta que la formación de un mercado común modifica la calidad de las relaciones entre los Estados-miembros y entre sus sociedades, así como el peso de los diferentes agentes productivos y la localización de sus actividades, transformando las reglas del juego político entre los actores nacionales y los que ya actúan en los planos regional y global.

Por esa razón, es decir, para que el nuevo espacio integrado se vuelva más fácilmente regulable y alcance los objetivos económicos, políticos y sociales previstos en su proyecto inicial, es necesario reestructurar su marco institucional sobre nuevas bases. Esta revisión debe orientarse hacia la constitución de una estructura institucional coordinada intergubernamentalmente o administrada supranacionalmente, apta para establecer una forma de gobernabilidad que se ubique a medio camino entre un sistema de normas y reglas que actúe exclusivamente en el ámbito nacional y una que se ejerza en el ámbito exclusivo de la esfera global. Por otro lado, es necesario también –y en ese punto nos acercamos a las vertientes críticas que proponen un “nuevo multilateralismo”– la creación de instrumentos que aseguren una mayor participación de la sociedad civil, es decir, que incorporen a los nuevos actores, de distintas naturalezas, que surgen de diferentes procesos sociales. En ese sentido, se puede pensar en mecanismos clásicos de representación, como la creación de un parlamento de carácter supranacional, o la constitución de organismos legislativos intergubernamentales que incluyan en sus agendas la compatibilización entre la lógica nacional y la lógica regional trasnacional. Y también mecanismos no convencionales, es decir, estructuras horizontales formales o informales que impliquen nuevos esquemas de solidaridad entre actores, para quienes las identidades y las lealtades locales o nacionales pueden ser ampliadas sin que sean destruidas.

Bibliografía

- Axelrod, R. y Keohane, R.: "Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions", en D.A. Baldwin (ed.): *Neorealism and Neoliberalism, the Contemporary Debate*, Columbia University Press, Nueva York, 1993.
- Baldwin, David A. (ed.): *Neorealism and Neoliberalism, the Contemporary Debate*, Columbia University Press, Nueva York, 1993.
- Campbell, David: "Political Prosaicas, Transversal Políticas and the Anarchical World", en Michael J. Shapiro y Hayward R. Alker (eds.): *Challenging Boundaries: Global Flows, Territorial Identities*, University of Minnesota Press, Minneapolis, 1996.
- Cox, Robert W.: "Reconsiderations", en *The Multilateralism and World Order*, Robert Cox (ed.): United Nations University Press, 1997.
- Cox, Robert W.: "Multilateralism and World Order", en R.W. Cox y T.S. Sudair (eds.): *Approachs to World Order*, Cambridge University Press, 1996.
- Cox, Robert W.: "Social Forces, States and World Order", en Robert O. Keohane (ed.): *Neorealism and its Critics*, Columbia University Press, Nueva York, 1986.
- Cox, Robert W.: "Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory", *Millennium*, vol. 10, N° 2, 1981.
- De Camargo, Sonia: "Economía Política na Ordem Mundial Contemporânea", en *Contexto Internacional*, vol. 19, N° 1, enero-junio 1997.
- Ferrer, A.: "El Mercosur: entre el consenso de Washington y la integración sustentable", en *Negocios internacionales e integración*, Buenos Aires, 1998.
- George, Jim: *Discourse of Global Politics: A Critical (Re)Introduction to International Relations*, Lynne Rienner, Boulder, 1994.
- Gilis, Stephen: "Global Structural Change and Multilateralism", en S. Gilis (ed.): *Globalization and Multilateralism*, United Nations University Press, 1997.
- Gilpin, Robert G.: "International Institutions and State Power", en *Essays in International Relations Theory*, Washington Press, 1989.
- Gilpin, Robert G.: *Neorealism and its Critics*, Columbia University Press, Nueva York, 1986.
- Gilpin, Robert G.: "The Richness of the Tradition of Political Realism", en Robert O. Keohane (ed.): *Neorealism and its Critics*, Columbia University Press, Nueva York, 1986.
- Gilpin, Robert G.: "After Hegemony: Cooperation and Discord", en *The World Political Economy*, Princeton University Press, Princeton, 1984.
- Grieco, Joseph M.: "Anarchy and Limits of Cooperation. A Realistical Critic of the Newest Liberal Institutionalism", en D.A. Baldwin (ed.): *Neorealism and Neoliberalism, the Contemporary Debate*, Columbia University Press, Nueva York, 1993.
- Hopf, Ted: "The Promise of Constructivism in International Relations Theory", en *International Security*, vol. 23, verano 1998.
- Hurrell, Andrew: "O Ressurgimento do Regionalismo na Política Mundial", en *Contexto Internacional*, vol. 17, N° 1, enero-junio 1995.
- Jacobson, Harold K.: "The United States and the UN System. The Hegemon Ambivalence about its Appurtenances in the New Realism", en R.W. Cox (ed.): *Perspectives on Multilateralism and World Order*, Macmillan, 1997.
- Keohane, Robert y Nye, J.S. (eds.): *Power and Interdependence-World Politics in Transition*, Little Brown, Boston, 1977.
- Krasner, Stephen: "The Accomplishments of International Political Economy", en A. Wendt (ed.): *Anarchy is what States make of it: The Social Construction of Power, Politics, International Organization*, vol. 46, N° 2, primavera 1996.
- Linklater, Andrew: *Beyond Realism and Marxism. Critical Theory and International Relations*, Macmillan, 1990.
- Lipson, Charles: *The Transformation of Political Community Ethical Foundations of the Post-Westphalian Era*, Polity Press, Columbia, 1998.

- Lipson, Charles: "Achieving Cooperation under Anarchy. Strategies and Institutions", en David A. Baldwin (ed.): *Neorealism and Neoliberalism, the Contemporary Debate*, Columbia University Press, Nueva York, 1993.
- Mushakoji, Kinhide: "Multilateralism in a Multicultural World-Notes for a Theory of Occultation", en *The New Relations Perspectives on Multilateralism and World Order*, Macmillan, 1997.
- Payne A. y Gamble A.: "Introduction: The Political Economy of Regionalism and World Order" en A. Payne y A. Gamble (eds.): *Regionalism and World Order*, Macmillan, Londres, 1996.
- Powell, Robert: *Absolute and Relative Gains in International Relations Theory*, en David A. Baldwin (ed.): *Neorealism and Neoliberalism, the Contemporary Debate*, Columbia University Press, Nueva York, 1993.
- Price, Richard y Reus-Smit, Christianm: "Dangerous Liaisons? Critical International Theory and Constructivism", en *European Journal of International Relations*, vol. 4, 1998.
- Smith, Stebe: Ken Booth y Marysia Zalewski (eds.), Cambridge University Press, 1996.
- Snidal, Duncan: "Relative Gains and the Pattern of International Cooperation", en G.T. Crane y A. Amawi (eds.): *The Theoretical Evolution of International Political Economy. A Readers*, Oxford University Press, Nueva York, 1993.
- Stein, Arthur: "Coordination and Collaboration. Regimes in an Anarchy World", en D.A. Baldwin (ed.): *Neorealism and Neoliberalism, the Contemporary Debate*, Columbia University Press, Nueva York, 1993.
- Wendt, Alexander: "Anarchy is What States Make of it: The Social Construction of Power Politics", en *International Organization*, vol. 46, N° 2, primavera 1992.
- Waltz, Kenneth: *Theory of International Politics*, McGraw Hill, Nueva York, 1979.

Pasado reciente y futuro del multilateralismo

Carlos Pérez Llana

Como era de esperar, terminada la Guerra Fría proliferaron las conjeturas acerca de la naturaleza del sistema internacional posconflicto Este-Oeste. En general, durante la primera posguerra fría el tono fue optimista, en la medida que la naturaleza del sistema de poder fue concebida en términos de una transición del bipolarismo al multipolarismo.

Este periodo, que va de la caída del muro de Berlín (1989) a la desaparición de la Unión Soviética (1991), estuvo caracterizado por el vértigo desatado en la política mundial a partir de las reformas que se sucedieron dentro del mundo comunista y que tuvieron a Mijail Gorbachov como principal protagonista.

En aquellos años el jefe del Kremlin, que hizo la historia sin saber qué historia hacía, fue el artífice de múltiples iniciativas diplomáticas que de haber sido acompañadas exitosamente en el plano de la política interna soviética, hubieran significado la transformación virtuosa del comunismo en socialdemocracia.

En esos cortos pero agitados años, las ideas y concepciones hijas de la Guerra Fría trataron de sobrevivir en condiciones históricas diferentes. Así se siguió practicando una política de desarme que rápidamente quedó desactualizada, en la medida que la dinámica política desactualizó los acuerdos que trabajosamente lograban las diplomacias (v.g. los de reducción de tropas en Europa central). En otras dimensiones de la agenda internacional estuvo de moda el discurso de la cooperación y en general una visión optimista se instaló en el mundo en torno de un conjunto de temas y cuestiones.

Así se aludía a los "dividendos de la paz" para resaltar las potencialidades emergentes en materia de cooperación económica, en la medida que se transfirieran parte de los gastos militares a la cooperación al desarrollo, mientras en el plano interno se pensaba en las bondades derivadas de las reorientaciones de las partidas presupuestarias. El balance de esos años en general nos muestra avances en materia de desarme (v.g. negociaciones Start), retrocesos en el orden de la transferencia de recursos para el desarrollo y la reducción de los gastos militares que resultó cierta en algunos casos y por algún tiempo.

Mientras viejos fantasmas reaparecieron detrás de algunas reflexiones hiperrealistas emergentes del proceso de reunificación germana (v.g. las actitudes de Margaret Thatcher y François Mitterrand), en el orden de la arquitectura institucional el razonamiento optimista era concluyente: sin Guerra Fría el sistema de las Naciones Unidas estaba en condiciones de asumir las múltiples responsabilidades que la Carta le atribuye, adicionando nuevos temas a su agenda.

La apuesta al multilateralismo no dejaba de tener sentido. No se trataba de un razonamiento ingenuo, las necesidades y las posibilidades estaban a la vista apenas se analizaban debidamente los datos que emergían de las nuevas situaciones internacionales.

En el transcurso de 1991 dos acontecimientos merecen ser estudiados en tanto y cuanto estuvieron directamente vinculados con las perspectivas del multilateralismo. La Guerra del Golfo y la desaparición de la URSS no resultaron eventos neutros. Si bien es cierto que Gorbachov acompañó el operativo diplomático del presidente Bush que hizo posible el armado de la alianza anti-Irak, en verdad Moscú nunca pudo condicionar el operativo y si hubo dudas fueron en el sentido contrario, concretamente el recientemente depuesto primer ministro ruso Primakov fue enviado como emisario de última instancia ante Hussein para impedir el inicio de las operaciones militares de la alianza. Lo que sí hizo Gorbachov fue obtener compensaciones económicas a cambio de un comportamiento concesivo en el seno del Consejo de Seguridad. Los plazos históricos le estaban prescribiendo al líder del Kremlin de manera que hablar de un multilateralismo asumido no se corresponde con la realidad. Estados Unidos obtuvo el sí de un Consejo donde los vetos no estaban en condiciones de aparecer. La URSS atravesaba su crisis terminal y China necesitaba ser "perdonada" por la represión de Tiananmen (junio de 1989). Por último, al extinguirse la URSS, el 31 de diciembre de 1991, la estructura de poder mundial resultó más que afectada. El multipolarismo perdió sustentabilidad y las tentaciones unilateralistas obligadamente surgieron con el correr del tiempo. *Había comenzado la segunda posguerra fría.*

El multilateralismo a partir de 1991. El sistema de las Naciones Unidas

El 31 de enero de 1992 el Consejo de Seguridad de la ONU reunió a jefes de Estado y de Gobierno y adoptó una declaración donde los 15 miembros invitaron al secretario general de las Naciones Unidas, Boutros-Ghali, a elaborar un "estudio y recomendaciones sobre los medios para reforzar la capacidad de la Organización en el ámbito de la diplomacia preventiva, del mantenimiento y restablecimiento de la paz y sobre la forma de acrecentar la eficacia en el marco de las disposiciones de la Carta". Razonablemente los optimistas leyeron esta declaración como un endoso al multilateralismo en el marco de una confianza renovada en la ONU y hacia la persona del secretario general.

En junio de ese mismo año Boutros-Ghali presentó un informe conocido como "Agenda para la Paz". Todo hacía pensar en el inicio de una nueva etapa a través de un informe, conciso y concreto, donde prácticamente todos los temas fueron abordados, incluyendo finanzas y personal.

El núcleo de la "Agenda para la Paz" abarcó cinco temas: a) diplomacia preventiva; b) restablecimiento de la paz; c) mantenimiento de la paz; d) consolidación de la paz; y e) cooperación con los organismos regionales. Este texto, pensado para un "mundo mejor", es lo que más se acerca al deber ser de la posguerra fría. Seguramente es tributario del impulso optimista pre-1991 y constituyó la base de múltiples debates en torno de la arquitectura institucional del nuevo milenio y también fue utilizado cuando se pensaba en las posibilidades de reforma de la Carta en los fastos del cincuenta aniversario de las Naciones Unidas.

Si ensayamos una nueva lectura del informe advertiremos cuán oportunas resultaban algunas de sus reflexiones, particularmente las referidas a los conflictos intra-estáticos (étnicos, minorías, religiosos) muchas veces acompa-

ñados por actos de barbarie inéditos. La naturaleza de esos conflictos, con desintegración de las estructuras estáticas, obligaba a la ONU a ir más allá avanzando en la restauración del Estado. Las operaciones humanitarias, la emergencia de operaciones de paz de segunda generación y la militarización de la asistencia humanitaria abrieron un debate más que interesante ligado a circunstancias muy concretas, v.g. Somalia, Bosnia y Ruanda. Por otro lado en esa "Agenda" dramas como el que agita a los Balcanes desde 1999 (Kosovo) ya se prefiguraban. Desafortunadamente el nuevo clima imperante en Washington a partir de las elecciones de mitad de mandato (1994) modificaron la visión de la administración Clinton, originalmente volcada en favor de la diplomacia multilateral. Y en esa lógica no solo se explica la escasa suerte del informe sino también del proceso que terminó con el veto americano a la reelección de Boutros-Ghali.

Antes que eso ocurriera el secretario general (mayo de 1994), por pedido de la Asamblea General elaboró una "Agenda para el Desarrollo". La premisa transformada en consigna, "*desarrollo = paz*" fue proclamada solemnemente en la I Conferencia Mundial contra la Pobreza (Copenhague, marzo de 1995) e inspiró la técnica de las agendas iniciada en la Cumbre sobre el Medio Ambiente de Río (1992).

En esa nueva reflexión la reforma de la Carta parecía una empresa obvia y a pesar de las expectativas, la Secretaría General optó por una aproximación moderada, en contraposición a una corriente más idealista que apostando a un multilateralismo de nuevo cuño postulaba un renacimiento de la ONU pensada para el tercer milenio. En ese discurso, la primera generación de organismos habría sido representada por la Sociedad de las Naciones, la segunda generación se habría encarnado en la ONU y la tercera restaba inventarla. Lo que diferenciaba a ambos discursos era el lugar concedido a la soberanía, al papel de los Estados y a la concepción en materia de paz y de seguridad (cuestiones que emergen con renovado vigor al momento de escribirse estas líneas, concretamente a la luz de los argumentos utilizados por la OTAN para intervenir en Yugoslavia). Como ya se sabe la reforma de la Carta resultó una empresa no iniciada, pero no hay que descartar que luego de Kosovo el tema vuelva a aparecer.

La diplomacia multilateral de "las cumbres"

En el marco de las Naciones Unidas, a pesar de los obstáculos más arriba señalados, a partir de 1992 una serie de temas vinculados al futuro del planeta y a la creación de una conciencia universal dieron pie para convocar a grandes conferencias mundiales. Como era de esperarse, los resultados concretos estuvieron por debajo de las necesidades, sin embargo la gran asistencia de jefes de Estado, la duración de los eventos, la fuerte participación de las ONGs y la "mediatización" contribuyeron a la creación de la buscada conciencia planetaria.

En concreto los eventos aludidos fueron los siguientes: 1) Cumbre de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo (1992); 2) Cumbre sobre Protección de Derechos del Hombre (Viena 1993); 3) Cumbre sobre Población y Desarrollo (El Cairo 1994); 4) Cumbre sobre Desarrollo Social (Copenhague, 1995); y 5) Cumbre sobre la Mujer (Pekín, 1995).

Desde una perspectiva pesimista el balance puede ser considerado modesto; no obstante debe aceptarse que este esfuerzo multilateral sirvió, entre otras cosas, para armar una nueva agenda internacional y en gran medida contribuyó a modelar una *aggiornada* gramática de lectura de las relaciones internacionales. Asimismo, a mediados de la década de los 90 el nacimiento de la Organización Mundial de Comercio (OMC) constituyó un avance en tanto y en cuanto la gran cantidad de temas vinculados al comercio internacional terminaron siendo tratados por un organismo de nueva generación, que a partir de allí ha venido administrando razonablemente un conjunto de cuestiones vinculadas a la vieja y a la nueva agenda.

En la medida de sus éxitos las tentaciones unilateralistas pueden ser retenidas y los paneles van tomando decisiones que contienen litigios comerciales que en muchos casos oponen a los países desarrollados (v.g. Estados Unidos vs Japón, en materia de material fotográfico; EEUU vs Europa, en materia de comercio de bananas, etc.).

Multilateralismo y conflictos político-militares. El caso Irak-Kuwait

Mientras las actividades de las Naciones Unidas crecieron sustancialmente, apenas se observa la cronología de las "operaciones de mantenimiento de la paz". Luego del fin de la Guerra Fría, una lectura más rigurosa nos debe conducir a analizar el papel del multilateralismo en algunas crisis y conflictos ocurridos a partir de 1991.

En la medida que el sistema de seguridad colectiva de la ONU resultó secuestrado por la Guerra Fría, cuando se desató la crisis entre Irak y Kuwait las miradas se concentraron en la gestión del conflicto, en otras palabras se trataba de comprobar cómo iba a funcionar el sistema en las nuevas condiciones internacionales.

La crisis comenzó el 2 de agosto de 1990, cuando el régimen de Hussein invadió Kuwait basado en un conjunto de argumentos improcedentes, sin advertir que sin conflicto Este-Oeste el Tratado de Amistad y Cooperación firmado con la URSS en 1972 había caducado, lo que implicaba la condena del Consejo de Seguridad (Resolución 660) que exigía a Irak el retiro de sus tropas de Kuwait.

El Consejo en verdad administró la crisis votando en bloque 12 resoluciones que constituyeron el fundamento jurídico de todas las acciones ejecutadas contra Irak. Esta legalidad incluye las técnicas del Capítulo VI pasando por las sanciones políticas, económicas y militares del Capítulo VII. En agosto de 1990 el Consejo decidió el embargo comercial y financiero (Res. 661), luego impuso el bloqueo naval (Res. 665) y aéreo (Res. 670). Como se recordará, esa diplomacia de sanciones fracasó y así se explica la Resolución 678, que autorizó, luego de la expiración del ultimátum del 15 de enero de 1991, el uso de la fuerza. Finalmente el 3 de abril de 1991, la 678 impuso las condiciones del cese del fuego.

Ahora bien, durante el periodo exclusivamente militar del conflicto, que va del 15 de enero al 3 de abril de 1991, las Naciones Unidas no administraron el problema y eso llevó a algunos observadores a destacar esa falencia para deslegitimar las acciones, sin advertir la naturaleza de la fuerza multinacional

que sumó a los países “occidentales” la mayoría de los Estados árabes. Fue la Resolución 678 la que dio mandato a una coalición de 28 Estados, dirigida por EEUU (que llegó a sumar 600.000 hombres), para apelar a la fuerza y obligar a Irak a cumplir con las disposiciones de la ONU. Esta particular forma de encarar el conflicto se explica en la medida en que los Estados así lo quieren: las Naciones Unidas no tienen a su disposición fuerzas militares a las que se aluden en los artículos 43 al 49. Por esa razón el Consejo de Seguridad recién retomó el tema Irak a partir del 3 de abril de 1991 y la Resolución 678 virtualmente consagró un Tratado de Paz. Luego, la Resolución 688 consagró el “deber de injerencia” y en aplicación del Capítulo VII de la Carta de la ONU autorizó al Consejo de Seguridad a intervenir en los asuntos internos de Irak para organizar una operación de asistencia humanitaria concebida al servicio de los kurdos y de los chiítas a través de la creación de una zona de “protección” que virtualmente significa, hasta el día de hoy, la pérdida efectiva de la soberanía iraquí en vastos territorios del norte y del sur del país. La innovación que establece la Resolución 688 no puede soslayarse: se extendió el concepto de “amenaza a la paz” y se establece la sanción a un gobierno por violar derechos fundamentales de su propio pueblo, en este caso dos grupos perseguidos por haberse levantado contra Hussein en medio de la guerra (este “derecho de injerencia” lo aplicó luego la OTAN en los Balcanes).

Si bien es cierto que las disposiciones del Capítulo VII no fueron totalmente aplicadas, en el balance se destaca el rol protagónico de la diplomacia multilateral. En cuanto a las expectativas de un “nuevo orden” ellas no se cumplieron y tampoco se corroboró la conjetura apoyada en una falsa idea: el caso Irak prefiguraba tratamientos similares de crisis en el futuro.

Balcanes I

El papel de la diplomacia multilateral en la “fase I” de la crisis de los Balcanes tiene características diferentes al caso Irak-Kuwait. Desde el inicio del conflicto en junio de 1991, cuando Eslovenia y Croacia proclamaron su independencia de Yugoslavia, hasta los acuerdos de Dayton y París (noviembre a diciembre de 1995) más de una centena de resoluciones fueron votadas por el Consejo de Seguridad.

La especificidad de este conflicto es el retorno de Europa. No es éste el lugar para analizar un drama tributario de múltiples causas, sin embargo es necesario observar el comportamiento de la diplomacia multilateral en un conflicto donde entre otras cosas se destaca el gran número de actores involucrados (organismos, milicias, ONGs, fuerzas armadas regulares, tropas de las Naciones Unidas, etc.). Solo de cascos azules llegó a haber 44.000 en esta fase del conflicto balcánico (Forpronu) y sin embargo a pesar del récord de resoluciones aprobadas, la ONU demostró su impotencia (tema relevante porque en buena medida explica el desarrollo de la crisis en Kosovo y el papel de la OTAN).

Pero no solo las Naciones Unidas trastabillaron. Varios organismos regionales ensayaron a involucrarse sin éxito (v.g. OTAN, Organización de Cooperación y Seguridad Europea; Unión de Europa Occidental y un grupo *ad-hoc*, el “Grupo de Contacto”). Todos contribuyeron a “hacer probable lo inevitable” y luego de cuatro años de guerra, en 1995, la intervención de la OTAN, que en un

principio fue convocada al teatro de operaciones por la diplomacia europea a través del Consejo de Seguridad, mediante una Fuerza de Acción Rápida (operación "*Deliberate Force*") marcó un punto de inflexión donde la responsabilidad central pasó a manos de EEUU en un conflicto que básicamente enfrentó a Serbia y a Bosnia. A medida que EEUU "cerró" el tema bosnio, la ONU resultó devaluada, sobre todo si se advierte dónde se firmó el Acuerdo (una base aérea americana) y quién apareció en el centro de la "foto de familia" (el presidente Clinton). Europa mostró su impotencia, a pesar de que el Tratado de Maastricht alude a la necesidad de encarar una política exterior común. Cabe recordar que en Dayton se decidió que las tropas de la ONU (Forpronu) iban a ser reemplazadas por tropas de la OTAN (2.000 hombres) para hacer cumplir el cese del fuego. En aquel momento, que prefiguró lo ocurrido luego en los Balcanes en enero de 1999, resultó evidente la debilidad de la diplomacia multilateral. Europa se dividió ya que Alemania, por primera vez desde la segunda guerra se "desmarcó" de Europa, al reconocer apresuradamente la independencia de Croacia y Eslovenia, y actuó por debajo de sus responsabilidades. EEUU se dejó estar y dudó más de una vez. Mientras la diplomacia multilateral y las Naciones Unidas fueron impotentes, haciendo verdad aquello de que "la fuerza sin derecho es la tiranía, pero el derecho sin fuerza es la mentira", algunas conclusiones positivas pueden extraerse.

La asistencia humanitaria se perfeccionó; las "zonas de seguridad" concebidas para proteger ciudades resultaron auspiciosas; la diplomacia preventiva tomó algún cuerpo al enviarse tropas a Macedonia y la creación de un Tribunal Penal Internacional *ad-hoc* para juzgar a los criminales de guerra resultó un gran avance. Esta enumeración refleja hechos favorecedores que se explican en el ámbito de una diplomacia de conjunto. Desgraciadamente el balance negativo es lo que terminó destacándose como consecuencia de la explosión de la "fase II" de los Balcanes: Kosovo.

Somalia

En virtud del fracaso militar somalí, luego de intentar reivindicar territorios poblados por somalíes y conquistados por Etiopía en el siglo XIX, el presidente Syad Barré abandonó el poder en enero de 1991 abriéndose un periodo de crisis económica y luchas tribales que desembocaron en catástrofe humanitaria (más de 400.000 muertos por hambre). El 17 de marzo de 1992 el Consejo de Seguridad votó la Resolución 746 y envió cascos azules y observadores para asegurar los envíos humanitarios. Esta Resolución se perfeccionó con la 646 que debía asegurar el cese del fuego pactado entre los distintos bandos en lucha. En la Resolución 751 se avanzó un paso más y se creó la Onusom I, una fuerza de mantenimiento de la paz que en los hechos terminó siendo superada. En esas circunstancias el presidente Bush propuso la creación de una fuerza de intervención unificada (Unitaf) con fines humanitarios que se plasmó en la Resolución 794 del 3 de diciembre de 1992 creándose una fuerza multinacional comandada por los estadounidenses y autorizada (sobre la base del Capítulo VII) a emplear todos los medios necesarios para establecer las condiciones de seguridad que debían garantizar las operaciones de socorro humanitario. Esta fuerza (no eran cascos azules) desembarcó el 9 de diciembre de 1992 bajo el

pomposo calificativo de "Restauración de la Esperanza". En marzo de 1993 se creó la Onusom II con una misión ampliada: además del mandato humanitario y el mantenimiento de la paz se trataba, según la Resolución 814, de desarmar las facciones en guerra, de reconciliar el país y de reconstruir las instituciones. Como se advertirá el salto resultó notable pero conllevó un grado de involucramiento que resultó fatal. Al poco tiempo se combatía en las calles de Mogadiscio para capturar a un jefe de tribu, el general Aydiid, y ante el probable fracaso comandos especiales estadounidenses se inmiscuyeron, abriéndose una acción de "imposición de paz" que terminó en fracaso con la muerte de 18 infantes de marina que llevó al presidente Clinton a retirarse de Somalia y a revisar el enfoque pro-ONU y diplomacia multilateralista que había defendido en la campaña electoral. El fracaso de la ONU fue total y hasta el día de hoy Somalia está envuelta en la crisis. Pero lo que más se destaca es la dificultad de ensamblar operaciones simultáneas y diferentes en un contexto de doble cadena de comandos. La Comisión designada por el Consejo para investigar concluyó en recomendar abstenerse de intervenir en futuras operaciones de imposición de paz en un país envuelto en conflictos internos.

De vuelta a África: Ruanda

Luego del caso somalí nada hacía pensar en la repetición de errores. Sin embargo, en Ruanda la diplomacia multilateral, y en particular la de las Naciones Unidas, volvió a fracasar. Durante una guerra civil entre Hutus y Tutsis, las etnias constitutivas de Ruanda y Burundi, el Consejo de Seguridad votó (5 de octubre de 1993) la Resolución 872 creando la Misión de las Naciones Unidas para la asistencia a Ruanda. El 21 de abril, en medio de la violencia producto de la muerte de los presidentes de ambos países, el Consejo de la ONU (Res. 912) demandó el fin de la violencia y permitió reducir el volumen de los cascos azules involucrados. En mayo (Res. 918) autorizó el envío de más cascos. Entre las contramarchas apareció la diplomacia francesa que terminó involucrándose como EEUU en Somalia. La Resolución 929 del Consejo de Seguridad (22 de junio de 1994) autorizó la presencia de tropas galas en África en nombre del derecho a la asistencia humanitaria. Así se lanzó la "Operación Turquesa", hasta que en agosto de 1994 los cascos azules reemplazaron a las tropas enviadas por París.

Así como las semejanzas aparecieron desde el primer momento en los casos Somalia/Ruanda, el final también las une. Cierto es que muchas vidas fueron salvadas, pero el traspie de la diplomacia preventiva fue evidente; muchos países se negaron a integrar la misión y finalmente el panorama desolador se agravó. Concluyendo: Ruanda y Somalia muestran los límites de la diplomacia multilateral a la hora de los conflictos intraestadales que en ambos casos prefiguraron el mundo de la posguerra fría.

Haití

La llegada de la infantería de marina estadounidense a Haití en septiembre de 1994 en gran medida encuentra sus razones en la condena al golpe militar

anti-Jean Aristide por parte del Consejo de la ONU. En septiembre de 1992 el Consejo se abocó al tema y más tarde lo hizo la OEA. La empresa política era compleja: restaurar en la presidencia a quien había sido depuesto por el general Cédras, un capítulo más de la historia del golpismo regional. En abril de 1993 una misión civil internacional conjunta ONU-OEA (establecida por la Resolución 47/20B de la Asamblea General) se instaló en la isla para constatar el respeto de los derechos humanos. En junio de ese año el Consejo de Seguridad impuso un embargo petrolero y sobre la venta de armas hasta que las presiones obligaron al general golpista a negociar con Aristide, bajo los auspicios de la ONU y la OEA (Acuerdo de la Isla de los Gobernadores, julio de 1993). El retorno del derrocado presidente no se logró, el 13 de octubre las sanciones fueron restablecidas y Washington decretó un bloqueo naval. Hasta el 31 de julio de 1994 la pulseada entre los golpistas y los organismos se mantuvo, pero en esa fecha el Consejo adoptó una Resolución (940) que autorizó la creación de una fuerza multinacional para obtener la retirada del poder de las Fuerzas Armadas. La "operación restauración democrática", de septiembre de 1994, finalmente tuvo éxito, el general Cédras renunció y Aristide reasumió el Gobierno el 15 de octubre de 1994.

Esta operación de la ONU para restaurar la democracia en Haití une en un fino eslabón a diferentes resoluciones (940, Haití; 794, Somalia; 929, Ruanda; y 678, Irak) apoyadas en el Capítulo VII autorizando el uso de la fuerza mientras el Consejo de Seguridad interpretó extensivamente el concepto de "amenaza a la paz" que va de la injerencia humanitaria a la injerencia democrática. Toda simplificación es peligrosa, pero es posible sostener que en todos estos casos la diplomacia multilateral estuvo supeditada al grado de compromiso de EEUU. Los votos en el Consejo de Seguridad y la participación de terceras partes dependieron de las circunstancias que en cada caso imperaban, de manera que hablar de logros y malogros es una buena aproximación a la realidad.

La diplomacia posguerra fría y el conflicto del Medio Oriente

Con el fin de la Guerra Fría y las derivaciones de la Guerra del Golfo se abrió un espacio diplomático en el Medio Oriente. Como se sabe este conflicto en verdad tiene sus raíces en una historia más que convulsiónada y fue en el siglo XIX donde se establecieron las bases del litigio. Pero si esto es así, también es cierto que la Guerra Fría lo atrajo apenas cada bando definió sus aliados en Washington y Moscú. El colapso del comunismo obligó a países como Siria a flexibilizar sus posiciones y en general el mundo árabe hizo lo mismo. Moscú no solo había sido un soporte diplomático, también fue el abastecedor de armamentos. La Guerra del Golfo jugó en el mismo sentido, allí resultó evidente la reducción de los márgenes de maniobra diplomáticos para todos aquellos países involucrados en posiciones radicalizadas (anti-Israel). Además conviene recordar que la OLP y Jordania también perdieron en el Golfo, puesto que apoyaron a Hussein, lo que les significó la interrupción de la generosa ayuda de las petromonarquías.

No debe extrañar, entonces, que bajo el influjo de las nuevas condiciones internacionales y regionales la diplomacia pudiera recuperar la iniciativa en el conflicto del Medio Oriente. Como ocurrió en tantos otros temas el espacio

diplomático no fue el onusiano, pero si bien es cierto que la iniciativa estuvo en manos de EEUU, al convocar a la Conferencia de Madrid en compañía de la URSS, las Naciones Unidas y Europa como observadores también se sumaron al proceso iniciado solemnemente bajo la denominación de "Conferencia Multilateral" (Madrid, octubre-noviembre de 1991). Esta trabajosa Conferencia abrió el espacio diplomático público mientras que las verdaderas negociaciones se desarrollaron, por parte de Israel y la OLP, en Oslo con la ayuda de un mediador noruego y duraron año y medio para culminar en dos acuerdos: el de reconocimiento mutuo y una Declaración de Principios sobre la autonomía palestina en los territorios ocupados. En síntesis, a través de una diplomacia multilateral *ad-hoc* se encaminó uno de los litigios que mayor entidad y con un elevado potencial conflictivo, se ha comprobado en sucesivas guerras (1948; 1956; 1967; 1973).

Multilateralismo y proceso de desarme

En términos generales puede afirmarse que el proceso de negociaciones SALT, lanzado en la década de los 70, obedeció a una percepción de mutua conveniencia definida por EEUU y la URSS. En verdad no se trató de desarme, sino de limitación de la carrera armamentista, ni tampoco de negociaciones multilaterales ya que solo Washington y Moscú negociaron en virtud de la coincidencia de intereses. En concreto EEUU trató de evitar que la URSS aprovechara las circunstancias, esto es, el deterioro estadounidense ligado a la guerra de Vietnam y las ventajas tecnológicas evidenciadas en la puesta a punto de una nueva generación de misiles "pesados". Simultáneamente la URSS se involucró en dichas conversaciones temiendo que EEUU concentrara sus recursos en las armas anti-misiles donde ellos poseían ventajas tecnológicas. Pero no se puede hablar de multilateralismo puesto que Gran Bretaña, Francia y China no se sumaron a las negociaciones. En cuanto al ámbito diplomático, éste fue bilateral, sin contacto alguno con la estructura de Naciones Unidas. En cambio sí hubo espacios multilaterales en temas como la proliferación nuclear (vigencia del TNP), desarme de armas nucleares intermedias (Tratado de Washington), régimen misilístico (MTCR), etc.

Terminada la Guerra Fría la dimensión estratégica del desarme siguió siendo bilateral, solo que esta vez sí hubo avances en desarme y el paso de SALT (limitación) a Start (reducciones) constituyó un salto cualitativo.

Entre 1991 y 1995 el desarme registró también otros logros significativos y algunos de ellos no son ajenos al multilateralismo. África del Sur, antes del traspaso del poder de la minoría blanca, desistió de su capacidad nuclear. Y no es difícil asociar la toma de conciencia de la minoría al cambio de contexto internacional, donde las políticas de sanciones ejecutadas por las Naciones Unidas jugaron un papel insoslayable. La adhesión de China y Francia al Tratado de No-Proliferación Nuclear también fue un hecho auspicioso y si bien estas dos potencias nucleares no se incorporaron al proceso general de desarme (negociaciones Start) no se puede dejar de advertir que en algún momento deberán converger las lógicas de las cinco potencias nucleares que el TNP reconoce. Hasta el momento el argumento de Londres, Pekín y París para no involucrarse reside en que todavía es abismal el tamaño del *stock* nuclear que

ellas tres poseen comparado con los arsenales estadounidenses y rusos, pero apenas se acceda a la tercera fase de las negociaciones Start ese argumento perderá consistencia. En ese momento las negociaciones pasarán a ser multilaterales, por el número de actores involucrados, mientras el ámbito seguramente será el resultado de una instancia acordada entre los cinco países.

En octubre de 1994, en Ginebra, Corea del Norte y EEUU suscribieron un acuerdo nuclear en virtud del cual el país asiático aceptó entregarle a la Agencia Internacional de Energía el material nuclear sospechado y a cambio Washington se comprometió a hacerse cargo de la sustitución de las centrales nucleares norcoreanas por otras importadas y menos proliferantes. Este acuerdo, cuyo costo alcanza los 5.000 millones de dólares, también incluye como "donantes" a Corea del Sur y Japón, interesados en frenar el programa nuclear norcoreano. Este producto de la diplomacia multilateral al poco tiempo fue malogrado debido a las actitudes asumidas por Corea del Norte (experimentación de misiles con sentido amenazante contra el Japón).

También entre 1991 y 1995 las "buenas tendencias" se alimentaron del ingreso de Ucrania, Bielorrusia y Kazakastán al TNP. Como bien se sabe las negociaciones resultaron difíciles ya que cada uno de estos países buscaron el mayor nivel de compensación posible y porque cada uno de ellos constituía una entidad diferente. La negociación multilateral incluyó a Rusia y EEUU, quienes por distintas razones tuvieron intereses convergentes. En ambos casos toda ampliación del "club nuclear" los devalúa en el plano general a la vez que los dos se sienten más seguros en la medida que entre ellos existe una historia de razonabilidad comprobada. En el caso concreto de Rusia lograr que las armas nucleares pasaran a su patrimonio significó alejar a la Comunidad de Estados Independientes (CEI, nacida cuando la URSS se disolvió) de cualquier "sueño nuclear". Asimismo los tres países lograron compensaciones, aunque el mayor beneficio lo obtuvo Ucrania y esto tiene su explicación: allí había mayor "densidad nuclear", entre otras razones por tener un *stock* tecnológico propio, como se comprueba apenas se observa el rol de Ucrania en la ex-URSS, como parte integrante del complejo militar-industrial.

En 1995 con la prolongación indefinida del Tratado de No-Proliferación Nuclear, la diplomacia multilateral, expresada en este régimen, se adjudicó un difícil pero significativo triunfo. En este caso sucesos posteriores, como las explosiones nucleares de la India y Pakistán, hacen comprensibles los interrogantes acerca del futuro de este régimen, sobre todo si se tienen en cuenta las dudas que hoy anidan en la sociedad japonesa (vinculadas a los designios norcoreanos) y en Taiwán, o los resquemores de algunos países árabes acerca de la innegable capacidad nuclear de Israel, país que no suscribe el TNP.

En 1996 la diplomacia multilateral se anotó un éxito incuestionable con la firma del Tratado sobre Prohibición de Explosiones Nucleares. El destino de este Tratado no está asegurado, ya que entre las potencias nucleares "registradas en el TNP", solo Gran Bretaña y Francia lo han ratificado y parece difícil que el Congreso estadounidense haga lo propio. Rusia y China, a la luz de la guerra balcánica tampoco parecen dispuestos a hacerlo. Y Pakistán sostiene que solo adherirá al Tratado si previamente lo hace la India. Casi una misión imposible.

Finalmente la diplomacia multilateral también contribuyó al proceso de desarme en otros capítulos de la agenda que incluye a las armas de destrucción masiva. En enero de 1993 quedó abierto a la firma el Convenio que prohíbe la

elaboración, el almacenamiento, la adquisición y el uso de armas químicas. Este instrumento posee vocación universal y a diferencia del TNP no contiene asimetrías entre quienes tienen y no tienen ese tipo de armas. En cuanto a las armas biológicas, en la "IV Conferencia de Examen sobre Introducción, Elaboración y Depósito de Armas Bacteriológicas", celebrada en Ginebra en noviembre de 1996, los avances fueron escasos y los 87 Estados participantes convocaron a una nueva conferencia, si las partes lo demandan, para 2001. El objetivo de esa conferencia sería concluir con un documento obligatorio destinado a reforzar la Convención de 1972 que no prevé ningún régimen de verificación.

En conclusión, a través de la diplomacia multilateral ha habido avances en varios de los capítulos de la proliferación que incluye armas nucleares, químicas, convencionales (Tratado de Reducción de Fuerzas en Europa) y en materia de minas (Conferencia de Ottawa). Resta mucho por hacer y algunos interrogantes y actitudes alimentan a los pesimistas. El tiempo excesivo que se tomó el Congreso de EEUU para ratificar el Tratado sobre armas químicas; la demora de la Duma rusa para ratificar el Tratado Start II; la escasa voluntad ratificatoria que se advierte en algunos casos (EEUU, China y Rusia) acerca de las explosiones nucleares o de las minas antipersonales, y las explosiones de India y Pakistán, son ejemplos de los obstáculos que todavía subsisten y que demandan mayores esfuerzos multilaterales.

¿Multilateralismo exitoso?

El comercio internacional y la integración subregional

La creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC), el primer organismo internacional de la posguerra fría, generalmente es presentada como el epítome del multilateralismo. Sin duda se trata de un avance, sobre todo si se tiene en cuenta la naturaleza de su antecesor, el GATT.

También otros acuerdos son el resultado de esta dinámica de liberalización de los intercambios instrumentada a través de instancias multilaterales, por ejemplo el "Acuerdo sobre Liberalización de las Telecomunicaciones" (1997) y el de "Servicios Financieros" (1997). Este último merece una reflexión: en gran medida fue posible debido a la debilidad asiática poscrisis. La mayoría de los países se oponía a la apertura de sus sistemas financieros, pero frente a la adversidad debieron ceder ya que esa fue parte de la "medicina" recetada por el Fondo Monetario Internacional cuando a través de sus instancias se canalizó la política de asistencia.

Volviendo a la OMC, suele ejemplificarse señalando el avance que significa el mecanismo de arreglo de las diferencias comerciales. Hasta ahora ha habido buenos resultados, pero no menos cierto es que se están acumulando tensiones, particularmente entre EEUU y la Unión Europea. El sonado litigio EEUU-Japón que oponía a los gigantes de la fotografía Kodak y Fuji fue dirimido en el seno de la OMC en favor de la empresa nipona, mientras la agenda comercial trasatlántica no parece despejarse. Sobre el tema referido a la producción de bananas el panel de la OMC apoyó a las empresas estadounidenses procesadoras localizadas en América Latina, particularmente en Ecuador y Centroamérica, que argumentaban que la UE violaba las reglas del comercio al facilitar el ingreso a sus mercados de la producción de plátanos provenientes de los países

(en particular caribeños y africanos) que integran la Convención de Lomé. A pesar de la decisión del panel el conflicto perdura en otro ámbito, el de la apreciación de los daños ocasionados. También Washington y Bruselas discrepan en el tema de las carnes tratadas con hormonas y para cuando se escribían estas líneas todos los protagonistas aguardaban las pruebas que Europa debe presentar para demostrar cómo las hormonas afectan a la salud. Cabe destacar que la sensibilidad europea está vinculada a los temores suscitados a raíz de la enfermedad de la "vaca loca". Por último el destino del comercio agrícola con transgénicos ya prefigura otro litigio entre EEUU y Europa. En el viejo continente han ido creciendo las demandas por productos naturales y por eso exigen que se distinga la composición de los alimentos (postulan el uso de etiquetas donde se aclare si determinado producto, como la soja, el maíz, etc. emplea transgénicos); esa demanda obviamente choca con los países exportadores que sí los utilizan, particularmente con EEUU y Argentina, como se pudo comprobar en un foro de negociación reunido a principios de 1999 en Cartagena. Ante la imposibilidad de arribar a un acuerdo el tema pasó a la OMC y ahora en esa instancia seguramente el litigio continuará y expresará el vínculo entre las cuestiones comerciales y las medioambientales.

Estos avances en materia de comercio internacional deben ser matizados, de lo contrario estaríamos viviendo en un "mundo feliz", sin conflictos. Luego de la crisis financiera posAsia-Rusia y Brasil, la factibilidad de que la crisis se transmita al mundo del comercio es un escenario posible. Estados Unidos ha incrementado su déficit (la estimación para 1999 es de 250.000 millones de dólares) y pretenden que Europa y Japón operen también como "locomotoras", mientras tanto presionan en todos los foros y eso se traduce en amenazas de utilizar la batería de las "resoluciones 301", en el caso de Japón para que disminuyan las exportaciones de acero al mercado americano, mientras que en el seno de la OMC impulsan la candidatura del neozelandés M. Moore y parecen dispuestos a vetar la del tailandés Supachai, un partidario de la liberalización del comercio internacional pero más prudente acerca de la apertura de los mercados de los países en desarrollo. Europa duda en cómo reemplazar a Renato Ruggiero, ya que no comparte la candidatura estadounidense, pero también duda en apoyar al candidato de los asiáticos, del Japón y de muchos países emergentes. Estas discrepancias en verdad responden a visiones e intereses en pugna y lo que es presentado como ejemplo de multilateralismo exitoso, la OMC, por falta de acuerdo en la designación del director general el 30 de abril se quedó sin conducción al haber finalizado el mandato de Ruggiero.

Un segundo lote de dudas acerca del futuro del multilateralismo, es la aprobación por parte del Congreso estadounidense de una legislación que en los hechos significa la extraterritorialidad de su legislación y el soporte del creciente unilateralismo americano. Las "leyes Helms y D'Amato", concebidas para castigar a Cuba, Irán y Libia, no solo debilitan el multilateralismo sino que también erosionan la posición de EEUU en el mundo. En general el efecto buscado (impedir los flujos de inversiones extranjeras a la isla caribeña y a los dos países petroleros) no se logró y los capitales europeos, incluidos los británicos, siguieron actuando según sus propios intereses y protegidos por sus Estados que amenazaron con recursos jurídicos. Además en el caso de Cuba la Ley Helms significará un obstáculo para el hipotético ocupante de la Casa

Blanca que decida modificar la política hacia Cuba, ya que dependerá del Congreso para derogar una legislación que seguramente La Habana exigirá como prenda de cualquier negociación orientada a destrabar el actual *impasse* diplomático. También la multiplicación de sanciones comerciales contra países que Washington decide castigar no se conjuga con la lógica multilateralista e igualmente afecta, como se viene advirtiendo en EEUU, los intereses comerciales del país castigante.

En cuanto a la integración subregional, los notorios avances logrados han revalorizado esta modalidad de multilateralismo. La ejemplaridad paradigmáticamente se expresa en los avances de la UE corporizados en el Tratado de Maastricht de 1991. Europa ante el dilema de enfrentarse con una "Europa alemanizada" optó por "europeizar Alemania" y en la medida que el Banco Central alemán era quien simbolizaba la hegemonía del marco, la creación de un banco europeo y de la moneda común, el euro, constituyeron los vectores de la nueva Europa que adoptó los "criterios de convergencia" que habilitan al ingreso al euro en sintonía con los postulados alemanes. En una jerarquía menor también refieren a Maastricht los compromisos de alcanzar una política común en materia de política exterior y de defensa. El razonamiento estratégico se cierra apenas se advierte que Europa optó por perder una parte de soberanía monetaria formal, ya que en la globalización era tributaria del dólar, para apostar a la construcción de una soberanía colectiva a través de la moneda común.

En otro contexto el éxito del Mercosur también fortalece el multilateralismo. Pasar de una geopolítica de confrontación a una geoeconomía de cooperación significó un salto cualitativo en la agenda externa sudamericana. Los acuerdos Alfonsín-Sarney de mediados de los 80 y luego el Tratado de Asunción habilitaron la expansión de las relaciones interestaduales, transgubernamentales y transnacionales. Asimismo, para Argentina y Brasil esta asociación operó como multiplicador de poder en medio de una creciente globalización. La "marca" Mercosur se instaló en el mundo y su atracción subregional resultó notable y se grafica en los acuerdos luego firmados con Chile y Bolivia. Por último, cuando en el segundo mandato de Clinton tomó impulso la idea lanzada por Bush de crear una zona de libre comercio que abarcara de Alaska a Tierra del Fuego, concretamente luego de la Cumbre de Miami, gracias a la existencia del Mercosur estos países lograron introducir en la agenda de las negociaciones comerciales hemisféricas, el proyecto ALCA, sus propios intereses (lograr el reconocimiento de la personería del Mercosur como interlocutor, no aceptar acuerdos de "cosecha temprana" como era la voluntad americana, etc.).

Otros esquemas de integración subregional muestran distinta suerte. En nuestro continente el ingreso de México al Nafta cerró un ciclo de la política exterior azteca y un manto de "realismo" comenzó a sugerir una relación inspirada en la idea de hacer la economía de la geografía. En América Central, luego de los atormentados años de la instalación de la Guerra Fría en el área, y en el Caribe también, la dimensión subregional se hizo fuerte al igual que en el Acuerdo alcanzado entre México, Colombia y Venezuela. Mientras tanto, y con dificultades, la Comunidad Andina de Naciones muestra los resultados de un nuevo impulso multilateral.

En Asia la crisis financiera golpeó duramente la dinámica subregional encarnada en la Asean, y en general los diversos espacios diplomáticos multila-

terales Asia-Pacífico (AFTA; APEC; ADB; PECC y PBEC) no pudieron sustraerse a las consecuencias de las turbulencias económicas y políticas desatadas en la región a partir de julio de 1997. Asimismo en el mecanismo más perfeccionado de integración, la Asean, otros factores también operaron como variables reductoras (la preocupación por la política exterior china y el debate motivado por el ingreso de nuevos miembros que no lograron una aprobación unánime, concretamente Camboya y Birmania).

A título de síntesis y a pesar de algunas tendencias contradictorias en términos de multilateralismo, esta dimensión diplomática en lo que hace al campo del comercio y de la integración subregional muestra avances positivos y significativos que deberían ser analizados comparativamente sumando la dimensión de las finanzas internacionales.

Esta última diplomacia multilateral en sí constituye un tema, de manera que aquí no será tratada. Solo cabe señalar que su estructura institucional, edificada sobre los restos aún humeantes de la Segunda Guerra Mundial, no parece responder a las demandas y necesidades actuales. La crisis asiática, y particularmente la rusa, en verdad resultaron ser "muertes anunciadas" que el Fondo Monetario Internacional y otros organismos no supieron o no quisieron advertir. A partir de estos eventos y bajo la influencia de un clima adverso para estas instituciones, un sinnúmero de críticas y propuestas han aparecido. Al momento de escribir estas líneas el postulado reformista parece haberse evaporado y pocos hablan de una "nueva arquitectura financiera internacional". El llamado "pensamiento único" sigue inspirando los análisis y las políticas, y apenas se advierten los temores, la confusión reinante en el mundo académico y el peso de las "recomendaciones" de esa entidad abstracta llamada "mercados", se entiende el actual *impasse*. Una estructura multilateral superada por los acontecimientos aún constituye el marco multilateral referencial. Hay, sin duda, algunos síntomas alentadores provenientes de algunos círculos académicos que señalan la irrealidad de un discurso que sigue priorizando la lucha contra la inflación cuando en verdad el mundo, para muchos analistas, está amenazado por la deflación. Ese pensamiento "bancocentralista" se expresa impulsando tasas altas o reclamando una total autonomía respecto de la política, lo que lleva a algunos a plantear seriamente la compatibilidad entre mercado y democracia en un contexto de Estado debilitado fiscalmente y amenazado por el discurso de la globalización que proviene de los "mercados" y que virtualmente paraliza la esfera política, ya que ésta no podría reclamar autonomía ni el Estado soberanía (otra cosa es el proceso de globalización).

La diplomacia multilateral: un balance provisorio

A pesar de las marchas y contramarchas, la realidad multilateral se ha ido imponiendo. Lo que no está claro es la naturaleza de la diplomacia multilateral, los ámbitos, los temas. En lo económico es incontestable el avance, particularmente en materia comercial.

La multiplicación incesante de reuniones y de "cumbres" nos coloca en una era de negociaciones también incesantes y la prueba está en que apenas creada la OMC estamos sumergidos en la "negociación milenio". El Grupo de los 7 está reunido en forma permanente; el "Grupo de Contacto" (creado en torno del

conflicto de los Balcanes) ha vivido en sesiones ininterrumpidas; los esquemas subregionales –Unión Europea, el Mercosur, etc.– tampoco pueden detener su maquinaria diplomática y en ese sentido el caso europeo es ejemplar: apenas terminó de crearse el euro se abrió el capítulo de las nuevas instituciones, el financiamiento, el ingreso de los nuevos miembros eurocentrales y se abrió el espacio diplomático que agrupa a los candidatos que quedaron fuera de la primera ronda. Al unísono los países de la UE deben avanzar en los otros dos compromisos del Tratado de Maastrich, política exterior y de defensa, elegir a la autoridad responsable de ambas cuestiones (Mr. PESC), todo esto en medio de la guerra de los Balcanes y la redefinición del concepto estratégico de la OTAN ampliada.

En estas circunstancias la diplomacia debe adaptarse y lo hace dificultosamente. En verdad el nuevo procedimiento diplomático asociado a la dimensión multilateral en esencia cambió en un punto central: en esas instancias el proceso es más legislativo que diplomático. El objetivo consiste en crear reglas y sanciones que sustituyan a las negociaciones. Los métodos hoy en el ámbito multilateral son casi parlamentarios, los procedimientos han adquirido mayor relevancia y el trabajo se hace casi a la luz pública. En este sentido el peso de los medios de comunicación es incuantificable ya que en dicho ámbito casi nada es secreto, las tribunas reemplazan a las “mesas” y la traducción simultánea es un multiplicador de transparencia inédito. Todavía subsisten las reuniones a puertas cerradas, pero en gran parte de la esfera económica la diplomacia cada vez es más abierta y los actores, mientras por un lado temen a los medios, por otro los utilizan al máximo porque potencian a los protagonistas y les permiten sumar legitimidad mediática. Algunos podrán sostener que la reunión final consagra lo negociado previamente, pero eso demuestra el desconocimiento de la dinámica de las reuniones, su instantaneidad mediática y el aspecto parlamentario que ellas encierran en forma creciente.

Los acuerdos previos, donde la vieja diplomacia todavía sobrevive, al ser tratados en estos espacios cuasi-parlamentarios mutan rápidamente. Las partes involucradas apenas acceden a la reunión ampliada, buscan poner a prueba sus fuerzas y el arte de maniobrar en una asamblea sustituye al contacto entre las personas. Otra de las características de esta modalidad multilateral es la creciente importancia de los grupos constituidos a partir de afinidades e intereses muy puntuales que adoptan la forma de los grupos parlamentarios (Grupo Cairns; dentro de éste está naciendo el “Grupo Transgénico”; el G-7; etc.). La elección de las autoridades de los organismos cada vez más se asemeja a una campaña electoral, donde cada candidato la hace a la usanza política (expone sus ideas, convence a indefinidos, etc.). La elección del director de la OMC es más que ilustrativa.

En la actualidad la regla multilateral al comprometer a un gran número de países ha dejado atrás el compromiso entre las partes. Las decisiones son tomadas por consenso o por mayoría y las limitaciones que los Estados aceptan, particularmente en la esfera comercial, los inhabilita a adoptar reacciones unilaterales. La justicia por sí misma va desapareciendo y el sistema de sanciones va creciendo. De manera que el multilateralismo está modelando una porción creciente de los espacios diplomáticos.

Antes de pasar al capítulo más controvertido del multilateralismo que trata las cuestiones de la seguridad y la paz internacional, asociado a la guerra

OTAN-Yugoslavia, quisiéramos señalar que las perspectivas de progreso son notables si se adopta una visión no ingenua. Pensar linealmente conduce a errores y en la materia que estamos tratando esta verdad es de puño. Hubo y habrá avances y retrocesos. Así, en materia de diplomacia multilateral medioambiental, en la reunión de Kyoto (1997) y la de Buenos Aires aparecieron viejos y nuevos problemas. Los compromisos de Kyoto, asumidos por los países desarrollados, constituyen un avance por más que también cabe una lectura pesimista apenas se pondera el significado de los "criterios de flexibilidad" que en los hechos relativizan los compromisos (comercio de títulos, reserva de cuotas, etc.). En este punto el multilateralismo se enriquece en virtud de la creciente importancia de las ONGs y del papel de los técnicos en la elaboración de diagnósticos no distorsionados que deben reflejar las condiciones prevalentes sin caer en el sesgo que introducen los diagnósticos corporativos (como los que elaboran los sectores petrolero o tabacalero).

Finalmente, en el capítulo de los derechos humanos la creación del Tribunal Penal Internacional (1998) resulta ser un avance inestimable, a pesar de la actitud asumida por muchos países que en la retórica adhieren a la relevancia temática pero que en los hechos terminaron por no suscribir el Tratado firmado en Roma luego de maratónicas y forzadas negociaciones.

Diplomacia multilateral y la guerra de los Balcanes

Lo usual son las conclusiones, pero en este caso el impacto de la crisis balcánica es de tal naturaleza que omitirlo en un documento sobre el futuro del multilateralismo transformaría en irrelevantes muchas de las reflexiones vertidas.

No es nuestra intención entrar en los detalles de la crisis. Los antecedentes son obvios y remiten a la implosión de la Yugoslavia de Tito a partir de la secesión traumática de Eslovenia y Croacia que abrió las puertas a la división pacífica de Macedonia y luego a la prolongada guerra de Bosnia. Siempre se dijo que la implosión de un país multinacional, creado en forma bastante arbitraria cuando todavía humeaban las cenizas de los imperios desaparecidos, el otomano y el austrohúngaro, iba a concluir con Kosovo y así resultó. De manera que la crónica de la guerra estuvo preparada de antemano y en general la realidad se mantuvo casi fiel al libreto. Fue una guerra anunciada que ya figuraba en los manuales de texto.

La lectura de la inmensa cantidad de trabajos y artículos a veces confunde y no debemos extrañarnos, ya que una batalla por las justificaciones se viene librando desde el primer día a fin de presentar los hechos en términos de guerra justa o injusta.

Lo cierto es que la diplomacia fracasó cuando las negociaciones de Rambouillet entraron en un *impasse* en el punto que aludía a las garantías de los compromisos asumidos por el líder serbio Milosevic. Aquí la memoria reciente jugó un papel destacado ya que este comunista mutado en nacionalista se caracterizó por no cumplir sucesivos acuerdos alcanzados luego de prolongadas negociaciones. En ese momento el destino de la diplomacia multilateral, el espacio formado por el "Grupo de Contacto", quedó sellado. Ya las Naciones Unidas eran espectadoras y cuando China interpuso el veto a la permanencia

de tropas de la ONU en Macedonia, en circunstancias previas al inicio de las hostilidades, resultó evidente que en ese espacio pocas expectativas podían cifrarse, además Rusia aparecía como un aliado de Serbia también dispuesto a utilizar el veto.

Basándose en un conjunto de resoluciones aprobadas por el Consejo de Seguridad que obligaban al régimen de Belgrado a terminar con la represión en Kosovo y argumentando con los recuerdos de las prácticas genocidas de Milosevic en Bosnia, los países de la OTAN procedieron a utilizar la fuerza sin el consentimiento del Consejo. Esta decisión lo coloca, siendo el órgano responsable de la paz y la seguridad internacional, en "terapia intensiva", aparentemente relegado a involucrarse en esta guerra exclusivamente en el capítulo de la asistencia humanitaria. Con un secretario general debilitado tras las críticas que recibió en Washington por sus gestiones en Bagdad, con la amenaza rusa y china, pocas esperanzas podían alimentarse. La decisión de la OTAN, que no puede ser adjudicada exclusivamente al unilateralismo americano ya que Europa se ha involucrado fuertemente argumentando que ella no puede tolerar otro genocidio en el continente ni dejar de asumir las responsabilidades que en Maastricht se acordaron, marca un antes y un después en la historia del multilateralismo.

Cuando la guerra estaba en curso, y en ocasión de la celebración del 50º aniversario de la OTAN y de la ampliación del Pacto del Atlántico (en esta tanda ingresaron la República Checa, Hungría y Polonia), la OTAN aprobó un "nuevo concepto estratégico", que en verdad no reemplaza al vigente en la Guerra Fría sino que perfecciona la primera definición de posguerra fría de la OTAN realizada en 1991 en Berlín. Ese Documento, si bien es el resultado de algunas concesiones realizadas por EEUU a Francia, un aliado fundamental en la guerra de los Balcanes ya que su esfuerzo militar es superior al británico, en líneas generales consagra la visión estadounidense de la nueva OTAN. Los desafíos a la seguridad que el Documento identifica en el mundo sin comunismo, responden a los nuevos criterios imperantes en Washington –terrorismo, Estados proliferantes, interrupción de abastecimiento, etc.–, y si bien se alude a las responsabilidades y atribuciones del Consejo de Seguridad, solo se le reconoce una "responsabilidad primaria", dejando abierta la instancia de una intervención de la OTAN sin el consentimiento del Consejo de Seguridad. En cuanto al espacio geográfico, el Documento alude a Europa y sus adyacencias pero exhuma una búsqueda indefinición.

Frente a esta nueva realidad, donde la OTAN sustituye virtualmente a las Naciones Unidas, las opiniones se han dividido en dos bandos. Para quienes apoyan la actitud de la OTAN se trata de otorgarle prioridad a los derechos humanos por encima de los de los Estados, de europeizar los Balcanes, en definitiva sería una guerra contra la barbarie que encarna Milosevic, un ex-nomenklaturista que suma componentes fascistas y comunistas y que de tener éxito crearía expectativas en torno de una suma de nacionalismo y comunismo nostálgicos. Del otro lado, los opositores a la intervención de la OTAN desconocen los objetivos humanitarios, sostienen que la clave de bóveda hay que buscarla en el interés de EEUU en consolidar la dominación sobre Europa a través de la OTAN, cuestionan el doble estándar que lleva a ocuparse de los kosovares y a olvidarse de los kurdos, y finalmente concentran su crítica al uso de la fuerza sin aprobación del Consejo de Seguridad.

De consolidarse las actuales tendencias una vez terminada la guerra, cuyos resultados no fueron previstos por la OTAN, evidenciando así un conjunto de debilidades asociadas a errores de percepción –v.g. creer que Milosevic ante la amenaza de bombardeos repetiría lo que hizo en Bosnia aceptando una negociación– y en particular a la apuesta en favor del poder aéreo, nos encontraremos con unas Naciones Unidas debilitadas, con un mundo más inseguro y con una OTAN dispuesta a utilizar la fuerza en función de sus propios intereses. De esta forma, en este escenario la diplomacia multilateral habría fracasado rotundamente nada menos que en el capítulo de la paz y la seguridad internacional.

Si la situación política en Rusia no evoluciona en favor de los grupos partidarios de priorizar la relación con EEUU y los organismos financieros internacionales y si China no cambia de actitud, el Consejo de Seguridad está condenado a reproducir la situación de virtual parálisis imperante en la Guerra Fría.

¿Cómo entonces superar este *impasse* rescatando el papel de la diplomacia multilateral? Una posibilidad radica en volver a un tema que estuvo de moda hace unos años, la reforma de la Carta de las Naciones Unidas. Si esa oportunidad se acordara, se deberían establecer nuevos criterios para el uso de la fuerza en el caso específico de la protección de los derechos humanos. Si un Estado viola sistemáticamente esos derechos, si el Consejo de Seguridad reclama en varias oportunidades poner fin a esa situación, si las instancias diplomáticas fracasan y si una mayoría calificada de Estados apoya el uso de la fuerza, en ese caso el veto no sería oponible y la fuerza podría ser utilizada.

No se trata de enrolarse en el bloque de los “preocupados” sino de buscar las fórmulas que permitan “ocuparse” de los temas. Sabemos que una reforma de la Carta no es una empresa fácil pero dependiendo de cómo termine el drama balcánico tal vez sea posible volver a introducir el tema de las reformas y del veto, un procedimiento ético y jurídicamente insostenible.

Decididamente cuando se alude a la necesidad de pensar en una nueva arquitectura internacional, concebida para la agenda del siglo XXI, las Naciones Unidas deberán recuperar protagonismo y de esta forma el multilateralismo podrá estar a la altura de las circunstancias dejando de estar consagrado al espacio de la diplomacia comercial.

Bibliografía

- Badie, B.: *Un monde sans souveraineté. Les Etats entre ruse et responsabilité*, Fayard, 1998.
- Badie, B. Smouts, M.: *Le retournement du monde. Sociologie de la scène internationale*, Press de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, París, 1996.
- Beltroni, W.: “Guerre juste et paix juste”, *Le Monde*, París, 13/4/99.
- CARI: “Seminario sobre cambio climático”, Buenos Aires, octubre 1998.
- De la Carrière, G.: *La diplomatie économique*, Económica, París, 1998.
- Documento “Grupo de los 11” sobre: “La seguridad humana: la seguridad de los individuos en un mundo en mutación”, reunión ministerial de Bergen, Noruega, 19-20 de mayo de 1999.
- Dunn, David (comp.): *Diplomacy at the Highest Level, the Evolution of International Summitry*, Macmillan: Basingstoke/St. Martin’s Press, Nueva York, 1996.

- Hart, M.: "Negociaciones en perspectiva: diseño de reglas para una economía global", en *Dinámica de las relaciones externas de América Latina*, SELA/AECI, Corregidor, Buenos Aires, 1998.
- NATO: *The Alliance' Strategic Concept*, The Washington Summits, abril 1999.
- Palan, R. y Abbot, J.: *State Strategies in the Global Political Economy*, Pinter, Londres/Nueva York, 1996.
- Pérez Llana, C.: *El regreso de la historia. La política internacional de la posguerra fría. 1989-1997*, Sudamericana, Buenos Aires, 1998.
- Plantey, A.: *La négociation internationales, principes es méthodes*, CNRS, París, 1994.
- Talbott, S.: *Adress at the Royal United Services Institute*, Londres, 3/10/1999.

América Latina en el último tercio del siglo xx: proyectos políticos e inserción internacional

Luis Maira

FLACSO . Biblioteca

El propósito de este trabajo es más testimonial que académico. Busca transmitir las percepciones y vivencias que he tenido, acerca de los cambios experimentados por América Latina en el último tercio del siglo xx, ejerciendo la investigación y docencia en el área de las relaciones internacionales. La mayoría de estas impresiones son directas, puesto que en este periodo he visitado varias veces cada uno de los países de la región. Por ello este texto tiene una inevitable tonalidad subjetiva, no obstante su propósito sea desentrañar y ordenar las grandes tendencias que han caracterizado la racionalidad de los procesos políticos internos y los esfuerzos de inserción internacional que en este tiempo han hecho los gobiernos en los diferentes países del área.

El primer aspecto que sobresale en la parte final del siglo xx es que la historia del continente muestra un ritmo más rápido y los acontecimientos significativos han sido más numerosos que en cualquier etapa de nuestra existencia anterior. Pero esto es algo que ocurre no solo al mirar al acontecer latinoamericano. Este ritmo vertiginoso caracteriza a la historia general de la humanidad, en la misma medida en que la notable aceleración de los cambios tecnológicos ha hecho que el conocimiento humano se duplique en un número cada vez menor de años, lo que lleva a cada uno de nosotros a rehacer la imagen del mundo. Así, la sensación de grandes quiebres y abruptos cortes en la vida de una nación, que son producto del reordenamiento externo y de los cambios interiores, hace parte de la experiencia de cualquier país. Cada cierto número de años, por lo demás, los seres humanos y los pueblos deben ajustar sus visiones y sentido común ante esta percepción de grandes transformaciones que cambian su vida.

Naturalmente, para los efectos de este recuento de más de tres décadas, la misma noción de América Latina sigue siendo una abstracción e incluso es posible reflexionar críticamente acerca de su validez. Ahora más que antes, vemos un ensanchamiento de la distancia que separa a sus países y el siglo xx concluye con una impresionante heterogeneidad productiva y social. Pienso que, pese a ello, la noción de América Latina tiene validez en el plano político cultural y que se pueden distinguir grandes tendencias que predominan en periodos determinados, las que confieren carácter al acontecer regional. Para mirar esta etapa de nuestra vida reciente, resulta interesante combinar el examen de las opciones políticas internas con las estrategias internacionales que intentaron llevar adelante nuestros países. Con este propósito extendemos nuestras observaciones basados en tres momentos distintos en la historia política latinoamericana del tercer tercio del siglo xx:

1. el periodo de los experimentos radicales,
2. la época de las nuevas dictaduras militares,
3. el restablecimiento de las democracias y la compleja agenda de su consolidación.

Los experimentos radicales

Los acontecimientos vividos por los países de nuestra región han tenido muchas veces, desde la Independencia, una secuencia pendular. Los proyectos políticos aplicados se han movido de un extremo a otro del arco ideológico, del mismo modo que las fuerzas políticas que han ejercido posiciones de poder. Dentro de este movimiento es difícil encontrar una época de mayor radicalización que la que caracteriza a los años 60 y a la primera parte de la década siguiente. El punto de partida de este momento histórico es naturalmente el triunfo de la revolución cubana, en enero de 1959, fenómeno que a su vez se inscribió en una enorme oleada de cambios y transformaciones políticas, que también conmocionaron a los países desarrollados, poniendo fin al consenso de los años de prosperidad que siguieron al término de la Segunda Guerra Mundial.

En esos años el péndulo latinoamericano se inclinó marcadamente hacia la izquierda, lo que hizo que, incluso importantes fuerzas políticas más tradicionales, modificaran su discurso y endurecieran sus programas.

El hilo conductor de las cosas pasó por un mayor énfasis en la independencia de la región, asociada a "planes de liberación" respecto del peso impuesto por el poderío imperial norteamericano y por la acción de los grandes países desarrollados. La identidad latinoamericana, como un componente del "sur" del mundo, dentro del ámbito de las naciones subdesarrolladas que buscaban un nuevo esquema de funcionamiento del sistema internacional y espacios mayores de autonomía y no alineamiento, fueron las ideas más características de dicha etapa y a su amparo surgieron diversos proyectos nacionales, todos los cuales tuvieron en común buscar el desalojo del poder de las elites y grupos tradicionales, el ensanchamiento de los espacios para nuevos actores sociales populares y la propuesta —seguida en algunos casos de la implantación de programas— que incluyeron la recuperación de materias primas y recursos básicos en manos de empresas extranjeras, iniciativas de industrialización interna y la modificación de la estructura de tenencia de la tierra, con el propósito de modificar las relaciones sociales de producción en el ámbito rural.

Lo cierto es que en la segunda parte de los años 60 los conflictos sociales se incrementaron en las ciudades; los sectores campesinos plantearon abiertamente la demanda de reformas agrarias y los estudiantes universitarios hicieron sentir en muchos lugares los reclamos de cambio social que caracterizaron a las rebeliones estudiantiles de un extremo al otro del orbe. Por primera vez también se multiplicaron las organizaciones guerrilleras de izquierda que, bajo la influencia legendaria del Che Guevara, muerto precisamente al inicio del periodo que examinamos, introdujeron elementos adicionales de conflictividad al escenario político de muchos países latinoamericanos.

La consigna de que el mundo marchaba hacia la izquierda acabó cobrando realidad y esto hizo que las plataformas políticas de todos los partidos, incluidos los conservadores, se movieran en esa dirección. Como tuvo oportunidad de comprobarlo el enviado especial del presidente de Estados Unidos, Nelson Rockefeller, en una gira efectuada por países latinoamericanos en 1969, incluso instituciones tradicionales como el ejército y la iglesia católica que

habían sido bastiones del orden tradicional, asumieron nuevas visiones y perspectivas bastantes cercanas a los esquemas del cambio social. “La cruz y la espada –le relató Rockefeller a Richard Nixon a su retorno a Washington– que han sido los dos bastiones de la estabilidad latinoamericana, ahora apuestan a la transformación”.

El epicentro de este fenómeno se ubicó en América del Sur, con la importante excepción de Brasil, que en esos mismos años fue endureciendo la orientación del régimen militar establecido en 1964 (dejó de lado a Paraguay, donde la dictadura militar tradicional del general Alfredo Stroesner había logrado el enclaustramiento del país, cumpliendo el viejo sueño que el doctor Francia no pudiera materializar en los inicios de su vida independiente).

En Uruguay, país que desde principios de siglo tenía un esquema muy estable, alrededor de los dos grandes partidos políticos tradicionales, el Nacional o Blanco y el Colorado, emergió una tercera fuerza de izquierda, el Frente Amplio, que alteró la racionalidad de la vida del país y entró a disputar el poder como un nuevo actor en las elecciones presidenciales de 1971.

En Argentina se produjo el agotamiento del régimen militar establecido en 1966 por el general Juan Carlos Onganía y, a partir de la transición impulsada por el general Alfredo Lanusse, se hizo incontenible el retorno del peronismo, que volvió al poder en las elecciones de principios de 1973, bajo el liderazgo de Héctor Cámpora, con un programa de fuerte tono nacionalista y transformador.

En Colombia, la administración del presidente conservador Alfonso López Michelsen se plegó abiertamente a comienzos de los años 70, a la idea de un nuevo diseño de la política latinoamericana, capaz de entablar un diálogo regional con Estados Unidos, en defensa de los intereses propios de la región.

Chile fue, dentro de ese contexto, el país en donde más repercutió el nuevo ambiente continental. En la elección presidencial de 1964 las fuerzas de derecha prácticamente no tuvieron abanderado propio y debieron apoyar al líder de la Democracia Cristiana, Eduardo Frei Montalva, para impedir el triunfo del candidato del Frente de Acción Popular, Salvador Allende, quien encabezaba una amplia coalición liderada por los partidos Socialista y Comunista. Ya en ese momento Frei, tuvo como consigna central la idea de “una Revolución en la Libertad”, lo que determinó que, por primera vez, en toda la historia del continente, la gente fuera a las urnas en un país a elegir entre dos alternativas de revolución. Su gobierno, que duró hasta noviembre de 1970, tuvo un contenido claramente reformador: inició una activa reforma agraria, negoció nuevos estatutos jurídicos con las grandes empresas norteamericanas del cobre que controlaban las grandes minas, ejecutó una reforma educacional que desterró al analfabetismo y democratizó la enseñanza básica y media y mantuvo una activa política internacional, estableciendo relaciones diplomáticas con la Unión Soviética y varios países de Europa del Este.

El país dio un nuevo paso en la dirección de los cambios sociales en septiembre de 1970 al ser electo Salvador Allende, con un proyecto de “Vía chilena al socialismo”, que intentaba establecer un segundo modelo socialista, diferenciado del soviético, realizado “en democracia, pluralismo y libertad”. Los 1.000 días del gobierno de Allende tensionaron grandemente a la sociedad chilena, que se dividió irreconciliablemente entre partidarios y adversarios de la Unidad Popular. En ese plazo, Allende nacionalizó todas las empresas del

obre, profundizó la reforma agraria expropiando las grandes haciendas, instaló mecanismos de participación para los trabajadores en las unidades productivas y trató de constituir un "área de propiedad social de la economía". No pudo, sin embargo, mantener la unidad y disciplina dentro de la coalición política que lo apoyaba y careció de algunos equipos técnicos indispensables para abordar las tareas tan ambiciosas que se propuso. No obstante, Chile fue un país de amplio ejercicio de las libertades públicas y de un funcionamiento libre del Parlamento y la prensa donde incluso se exageró el tono del debate y el atizamiento de la pasión política.

Simultáneamente tenía lugar en el continente un amplio cambio de orientación en diversas fuerzas armadas que conmovidas por los nuevos proyectos políticos asumieron sus propias propuestas de transformación social. El experimento más emblemático en este campo fue el peruano, encabezado por el general Juan Velasco Alvarado, luego del golpe de octubre de 1968. La vía peruana de Velasco tuvo también connotaciones radicales. Partió por la expropiación de las instalaciones de la *International Petroleum Company (IPC)*, seguida de una reforma de la legislación minera; apoyó un programa de redistribución de la tierra y de fortalecimiento de comunidades indígenas y campesinas; trasladó a la gestión pública varios periódicos y revistas conservadoras y propició un singular programa de acercamiento militar con la URSS, que suministró armamentos y pertrechos al Perú, lo que creó enormes susceptibilidades en Washington. Hasta agosto de 1975, cuando Velasco Alvarado fue depuesto por el general Francisco Morales Bermúdez, Perú representó una experiencia de transformaciones económicas y sociales bastante profundas, bajo la inspiración de una nueva mentalidad militar que se interesaba más por la justicia social que por los valores democráticos tradicionales.

En la misma dirección se situaron los proyectos del general Juan José Torres en Bolivia, y del general Guillermo Rodríguez Lara en Ecuador. Torres intentó recuperar la plataforma radical popular de la revolución boliviana de 1952. Gobernó con técnicos y políticos de franca orientación izquierdista y hasta aceptó la puesta en marcha de una Asamblea del Poder Popular. Cercano a las propuestas de Velasco, fue sin embargo el primero en perder el poder al ser derrocado en julio de 1971.

El núcleo gobernante de los militares ecuatorianos por su parte tuvo un discurso y un programa menos ambicioso, pero optó claramente por un papel estratégico del Estado en el control y desarrollo de sus capacidades energéticas, reforzando considerablemente el quehacer de la Corporación Ecuatoriana de Petróleos (CEPE).

Una mención especial merece el régimen panameño, establecido a partir de 1968 bajo la dirección del coronel Omar Torrijos. Este planteó desde un comienzo una renegociación del estatuto que daba control directo a EEUU sobre el Canal de Panamá y tuvo como objetivo ensanchar la autonomía de su país, por lo que asumió un activo rol al interior del Movimiento de Países No Alineados, donde llegó a ejercer un significativo liderazgo. Entró también en clara confrontación con las fuerzas conservadoras civiles de Panamá, lo que lo llevó a alentar un proceso de organización y participación de entidades populares que le dieron respaldo. El momento culminante de su gestión se alcanzó en 1977 con la suscripción de los acuerdos Torrijos-Carter, que plantearon el retiro de las 14 bases militares norteamericanas que operaban en

suelo panameño y el pleno control de la administración del Canal para el Gobierno de ese país, algo que se ha materializado justamente al concluir el siglo.

En esos mismos años culminó el proceso de constitución de una nueva frontera hemisférica, tras la independencia de los países anglosajones del Caribe, que inició Jamaica en 1962, y luego fue seguida por la configuración estatal de otras 13 pequeñas naciones, que acabaron agrupándose en la "Caribbean Community" (Caricom). Al interior de varios de estos países la tradición colonial y el estilo parlamentario británico, cuya estructura heredaron, originó propuestas sensibles a una mayor independencia nacional y a la transformación social interior. El primer caso impactante en esta área fue la gestión de Cheddi Jagan en Guyana, por seguir una línea radical que lo puso tempranamente en alianzas con el régimen cubano, algo que determinó la activa oposición de Washington y el que su gestión no fuera demasiado prolongada. Con todo, la línea de su sucesor, el primer ministro George Burham, a poco andar planteó propuestas como el control nacional sobre las minas de bauxita y una fuerte participación en el Grupo de los 77 y en los No Alineados.

Pero fue precisamente en Jamaica donde se instaló en 1972 el experimento con mayor proyección, bajo la dirección del primer ministro Michael Manley y su partido el People's National Party. Bajo la conducción de Manley, Jamaica estableció activos nexos con América Latina, especialmente con las organizaciones políticas social-demócratas y socialistas. Construyó igualmente un activo eje de coordinación con México y otros gobiernos de la región. En el plano interno puso en marcha un programa de participación popular de recuperación de sus riquezas fundamentales —comenzando también por la bauxita— a la vez que encabezó al numéricamente importante bloque de naciones del Caribe inglés en diversos foros internacionales. El acercamiento con Cuba activó una represalia norteamericana contra Manley y el apoyo de Washington a las fuerzas conservadoras de la isla fue decisivo en el triunfo del opositor Edward George Seaga, en las elecciones de 1980.

Al margen del carácter fugaz de muchas de estas experiencias la primera parte del último tercio del siglo xx vio en América Latina un sorprendente auge de agrupaciones políticas nacionalistas y de izquierda, muchas de ellas con propuestas sumamente transformadoras. Fue un tiempo en que la preocupación por el cambio social excedió largamente a la atención por el crecimiento económico —y la disciplina financiera que esto requiere— e incluso colocó en segundo plano la antigua preocupación por la democracia política. En forma atípica la legitimidad en estos años se fundó más en el contenido de los programas e iniciativas gubernamentales que en el apego a las reglas propias de una democracia plena, lo que ensanchó el espacio para regímenes militares no tradicionales y aun para experiencias populistas, que descuidaron hasta el extremo las preocupaciones por una normalidad económica básica.

Esta etapa coincidió en el escenario internacional con el periodo de mayor auge en la acción de los países en desarrollo dentro de la confrontación Norte-Sur. No hay que olvidar que en 1973, terminada la tercera guerra del Oriente Medio entre Israel y los Países Árabes, éstos tomaron represalia en contra de los aliados del Gobierno de Tel Aviv y establecieron, desde la OPEP, un embargo petrolero para EEUU y las potencias europeas, que llevó a la

cuadruplicación del precio de ese combustible en un año. Entonces, la perspectiva de construir otros carteles de países productores de recursos naturales pareció, por un momento, un camino sumamente eficaz para aumentar los recursos financieros y el poder internacional de las naciones del Sur. El grupo de gobiernos latinoamericanos que aquí hemos reseñado compartió esa esperanza y se inscribió plenamente en esta estrategia internacional. Rápidamente, sin embargo, el drástico reordenamiento provocado por EEUU que llevó a la acción concertada del Grupo de los 7, creado en Ramboulliet, Francia, a finales de 1975, neutralizó las expectativas de los países en desarrollo, mediante una combinación de nuevas estrategias energéticas que diversificaron las fuentes y ahorraron petróleo, con activos programas de investigación para hacer económicamente explotables muchos minerales y yacimientos que todavía no lo eran en las condiciones técnicas prevalecientes en la década de los 70.

En un balance de conjunto no puede dejar de anotarse la singularidad de este periodo y la intensa actividad popular, así como los conflictos que la acción de muchos gobiernos de la época provocó. Igualmente, hay que verla como un tiempo de una eficaz coordinación en la acción internacional de los países latinoamericanos. En el ámbito regional, un evento muy importante fue la Conferencia de Cancilleres de Viña del Mar, en 1969, en donde surgió la idea de presentar en forma conjunta un planteamiento al gobierno republicano de Richard Nixon, que en enero de ese año inició su mandato, recogiendo las visiones y aspiraciones de América Latina. El Consenso de Viña del Mar que plasmó estos criterios y la acción de la Comisión Económica de Coordinación Latinoamericana (Cecla), constituyen un momento muy significativo en la búsqueda de una acción más concertada y eficaz de los países latinoamericanos frente a EEUU y a los demás países desarrollados. Esta fue también una de las etapas más activas de identificación de los gobiernos latinoamericanos con la influyente plataforma que en esos años impulsaban los países pertenecientes al llamado Tercer Mundo. Pocas veces la acción del grupo latinoamericano y del Caribe ha pesado más en la marcha del Grupo de los 77 y en las importantes conferencias que en esos años llevó adelante el Movimiento de Países No-Alineados, cuyo hito culminante se alcanzó en la reunión de Argel, en septiembre de 1973, pocos días antes del derrocamiento y muerte de Salvador Allende en Chile, una fecha que puede ser considerada como el inicio del fin de esta etapa.

Las nuevas dictaduras militares

La mejor demostración del tremendo impacto que el triunfo de la revolución cubana tuvo hasta convertirse en un parteaguas de la historia contemporánea de América Latina reside en el hecho de que condicionó las dos etapas siguientes a su inicio en el desarrollo político de toda la región. En un primer periodo favoreció una "izquierdización" en las posturas y plataformas de una mayoría de las organizaciones políticas y sociales y esto trajo, tanto en el aspecto interno como en el internacional, un ciclo inédito de regímenes avanzados.

En una segunda etapa, sin embargo, se hicieron sentir los efectos de respuesta de los antagonistas al régimen de Fidel Castro y la voluntad de

frenar su posible influencia continental. Estas posturas se estructuraron a partir de la decisión del Gobierno norteamericano de impedir la consolidación de esa experiencia en el Caribe y, sobre todo, de tornar imposible su reproducción en algún otro lugar de América Latina. Tal determinación se afianzó todavía más luego del fracaso de la invasión de Bahía Cochinos en 1961 y de otros intentos para desestabilizar a un régimen revolucionario que, al aliarse con el principal enemigo de EEUU, la URSS, se colocó bajo el paraguas del bipolarismo y la protección del Kremlin.

La primera señal definitiva de que EEUU no toleraría ningún régimen remotamente cercano a las posiciones cubanas se tuvo con ocasión del golpe que desplazó del poder al presidente Juan Bosch de República Dominicana, en 1962. Con todo el surgimiento de una propuesta alternativa solo tuvo lugar en el país más influyente de la región, Brasil, luego del derrocamiento de João Goulart, en marzo de 1964.

A pesar de que tanto Bosch como Goulart eran más bien líderes populistas, pertenecientes a la extensa franja de las izquierdas nacionalistas latinoamericanas, lo cual los colocaba lejos de identidades ideológicas o cercanías programáticas con Cuba, tanto en el Departamento de Estado como en las demás agencias públicas de EEUU prevaleció un criterio preventivo y amplio, muy propio de la Guerra Fría, de considerar "un potencial enemigo" de EEUU a todo aquel que no coincidiera exactamente con sus visiones del mundo o sus intereses estratégicos. Brasil fue entonces el lugar escogido para instalar un régimen militar que diera una respuesta sistemática a cualquier proyecto transformador y autónomo respecto de EEUU en esta área del mundo.

Así surgió un nuevo tipo de dictaduras militares, que se pueden denominar con propiedad "dictaduras con ideología de seguridad nacional". Ello, porque tuvieron un carácter sistemático y un fundamento teórico que partía de los documentos y estrategias preparadas en el Colegio Nacional de Guerra de EEUU para impedir la expansión del comunismo en el mundo.

Una síntesis de estas ideas fue la Doctrina de Seguridad Nacional (DSN) que, masivamente, se difundió tanto a oficiales jóvenes como mayores de las fuerzas armadas de los países latinoamericanos en la Escuela de las Américas en el Canal de Panamá y en Fort Benning, Georgia. El mayor atractivo de este pensamiento fue su carácter amplio que lo convertía en una teoría alternativa al marxismo, junto a la conceptualización de los ejércitos de la región como el principal bastión de contención del expansionismo soviético, lo que ofreció a estos el apoyo activo de Washington y un reconocimiento a su nuevo papel de aliados estratégicos en la defensa del mundo libre.

Una lectura actual de la DSN sorprende por su simpleza y primitivismo, algo que no se percibía tan claramente en la apasionada confrontación bipolar de los años 60 y 70. La primera idea de fondo en esta visión del mundo que dentro de EEUU compartieron líderes tan influyentes como Richard Nixon y Barry Goldwater era que "la tercera guerra mundial ya había comenzado" y que su núcleo central era la confrontación, país por país, de dos proyectos antagónicos e incompatibles: el del mundo occidental cristiano y el del mundo comunista. Por lo mismo, para asegurar la victoria del primero era indispensable identificar y derrotar aquellos sectores políticos y sociales que dentro de los países latinoamericanos querían aliarse a los intereses soviéticos e instalar "una nueva Cuba".

Para actuar eficazmente la primera exigencia era entonces identificar al "enemigo interno". En esta tarea se debía actuar con criterio amplio, pues formaban parte de este segmento no solo los militantes de los partidos comunistas que podrían tener como objetivo explícito instalar en sus países un régimen inspirado en la Revolución de Octubre, sino también todas las demás fuerzas de izquierda o progresistas que compartieran las banderas del cambio social, por más que tuvieran diferencias y hasta conflictos con los comunistas. El aspecto más complejo de la DSN era la convicción a que habían llegado sus formuladores de que la democracia liberal presentaba complicaciones para la aplicación de una efectiva estrategia de contención del avance soviético, en la medida en que a través de sus parlamentos proporcionaba espacios para la difusión amplia de las ideas de muchos enemigos internos. Pero los regímenes democráticos resultaban peligrosos y débiles, sobre todo, por las garantías constitucionales y derechos básicos que daban protección a estos para realizar su labor de zapa y avanzar mejor en la ejecución de sus planes. De aquí surgió la convicción de que era inevitable sacrificar los sistemas políticos y procedimientos democráticos, cada vez que se percibiera una amenaza efectiva a los intereses estratégicos de Occidente, liderado por EEUU.

Para la tarea de relevo servían las dictaduras militares tradicionales que habíamos conocido en América Latina desde el origen de los Estados nacionales luego de la independencia de España y Portugal. Ahora era necesario buscar no un caudillo militar sino una participación sistemática del conjunto de las Fuerzas Armadas que, como representación y símbolo de la defensa de la nación, debían preparar la captura del poder, a través de sus Estados Mayores Conjuntos, y luego ejercer el poder en alianza estable con técnicos y expertos que compartieran sus visiones. Esto originó lo que aguda y tempranamente L.A. Costa Pinto conceptualizó en el modelo brasileño como "una interacción permanente entre una tecnoburocracia civil y una militar que compartían los mismos propósitos".

En la dirección del Estado los altos oficiales debían comprometerse en forma activa, al punto que en todas las experiencias de este tipo un buen número de ellos tuvieron altas responsabilidades políticas como presidentes de la República, ministros, subsecretarios o gobernadores. Como el poder radicaba ahora en los mandos regulares de las Fuerzas Armadas, y principalmente del Ejército, que actuó como la rama hegemónica, no era inusual que sus miembros se comportaran —para los efectos de la acción en el Estado— como integrantes de un "partido militar", cuya dirección correspondía al cuerpo de generales de la institución.

En cuanto a las tareas del Gobierno, éstas eran las propias de la administración de un país, con énfasis en políticas económicas y sociales ordenadas y conservadoras a las que se agregaba una tarea de depuración, encaminada a extirpar a los enemigos de la patria por todos los medios conducentes al logro de ese propósito. Así fue como surgieron los organismos de seguridad nacional, al modo de la DINA chilena o el CIDE argentino, poderosa combinación de entes de inteligencia y policía secreta, que incurrieron en masivas violaciones de los derechos humanos y en la eliminación física de muchos de sus adversarios a través de un nuevo método que se aplicó en casi todos los casos: los presos políticos desaparecidos.

Estas dictaduras de seguridad nacional (DSNs) se expandieron rápidamente por el escenario latinoamericano. Luego de su instauración en Brasil, el

modelo se extendió en 1966 al segundo país más importante de América del Sur, Argentina, en donde el régimen encabezado por el general Onganía, instaló un primer ciclo de DSNs hasta 1973. En 1971 siguió Bolivia, con el gobierno del general Hugo Banzer, que tomó el poder tras derrocar al general Juan José Torres. En 1973 este "dominio político" continuó con golpes de Estado en dos de los países que tenían la más larga tradición democrática en el continente: Uruguay en junio y Chile en septiembre de ese año, bajo el mando de quien se constituiría, ante la opinión pública universal, en el más simbólico de los dictadores de este tipo, Augusto Pinochet. Tras el precario gobierno de la presidente Estela Perón, luego de la muerte de su marido, el general Juan Domingo Perón, Argentina inauguró una nueva tapa, todavía más dura que la primera, de dictaduras de seguridad nacional, esta vez bajo la conducción del general Jorge Rafael Videla.

Aunque en un sentido riguroso los regímenes militares de seguridad nacional fueron algo característico de los países sudamericanos, no cabe duda que influenciaron parcialmente con algunos de sus núcleos de pensamiento o con sus prácticas a otros gobiernos militares de fuerza que coexistían con ellos en la región. En Perú y Ecuador el desplazamiento de los militares nacionalistas trajo al poder a generales conservadores que aplicaron algunos contenidos de la DSN. Lo mismo ocurrió en América Central, donde hubo terribles dictaduras militares como las de Guatemala, en tiempo de los generales Laugerud, Mejía Vítores y Ríos Montt y la de Anastasio Somoza Debayle, que excedieron en intensidad represiva a sus congéneres del Sur. O las del general López Arellano en Honduras o los generales Molina y Romero en El Salvador, que también ejercieron el poder con una firme orientación anticomunista. ¡Y qué decir del gobierno haitiano encabezado por Jean Claude Duvalier! Todos ellos se encontraban gobernando —para situar el momento culminante de la militarización de los regímenes políticos en América Latina— en 1977.

Las visiones y estrategias internacionales de esta oleada de dictaduras militares fueron muy semejantes y cercanas. Para empezar, el marco obligado de referencia de todas sus decisiones era la Guerra Fría y, dentro de ella, el conflicto constante de civilizaciones que la bipolaridad conllevaba. Por lo mismo, el primer criterio de su acción internacional fue la confrontación con la Unión Soviética y los demás regímenes de inspiración comunista en el mundo, con la frecuente excepción de la República Popular China, que todavía en ese tiempo mantenía una fuerte rivalidad con la URSS. Desde un principio mantuvieron distancia y hostilidad con casi todos los gobiernos europeos, al punto que la Comunidad Económica Europea (CEE) los excluyó rápida y totalmente de sus programas de cooperación internacional. Con Japón, que no suspendió los programas de cooperación técnica, tuvieron vínculos tibios, lo mismo que con los demás NICs del Sudeste asiático.

Con EEUU las relaciones de estos regímenes tuvieron un buen comienzo y un mal final. Alguna vez Henry Kissinger comentó gráficamente refiriéndose a las DSNs que su país había tratado de buscar "cirujanos", pues resultaba indispensable una intervención quirúrgica que evitara la consolidación de fuerzas extremistas al sur de sus fronteras, pero que no podía aceptar que los cirujanos se convirtieran en "carniceros", puesto que una acción con excesos represivos contravenía los intereses norteamericanos de mediano y largo

plazo, en la medida que podía originar rebeliones sociales y contextos de desestabilización social en muchos países. De esta manera, ya a fines de la administración Ford, empezó a aplicarse una línea de distanciamiento de Washington con los gobiernos militares latinoamericanos. Esta se hizo mucho más intensa desde enero de 1977, cuando el presidente James Carter aplicó su política de derechos humanos como el nuevo ordenador de las relaciones EEUU-América Latina.

Aunque esa política perdió intensidad en medio de esa administración demócrata, y aun teniendo en cuenta que desde enero de 1981 el presidente Reagan cambió de línea, se debe señalar que nunca las dictaduras militares, especialmente en el Cono Sur, tuvieron el grado de respaldo de los primeros tiempos. Ni siquiera cuando la embajadora ante Naciones Unidas, Jeanne Kirkpatrick, introdujo la especiosa distinción entre "*regímenes totalitarios*" (aquellos como la URSS que mantendrían el poder indefinidamente basándose en un pensamiento único y cerrado y que no podrían ser desalojados sin el uso de una gran fuerza externa) y "*regímenes autoritarios*" (aquellos que, como los gobiernos militares latinoamericanos actuaban en defensa de los valores de Occidente y hacían un uso táctico de la violencia) que la propia historia se encargaría de ridiculizar unos cuantos años después. La administración Reagan no mantuvo por largo tiempo una política de respaldo a los gobiernos militares ante la aparición de fuertes movimientos sociales encaminados a la recuperación de la democracia en sus países, los que recibieron considerable apoyo de la prensa y de influyentes organismos de derechos humanos en la sociedad norteamericana.

Después de 1977 las nuevas dictaduras militares latinoamericanas se consideraron traicionadas por EEUU, a quien reconocían como el líder natural en la defensa de los valores de Occidente. Pero su respuesta fue severa, sin ningún tipo de dudas ni vacilaciones, en su estrategia de confrontación con el comunismo y en el tratamiento duro a quienes consideraban en sus países los aliados interiores del comunismo (un listado que a esas alturas se había extendido a líderes políticos de orientación social-demócrata o demócrata-cristiana, a sectores importantes de la Iglesia Católica y a prácticamente la totalidad de los dirigentes de las organizaciones sociales).

En ese tiempo fueron muy importantes las alianzas que los gobiernos militares pudieron establecer con sectores influyentes del ámbito empresarial y financiero norteamericano. Muchas veces sus ministros de Hacienda y de Relaciones Exteriores comentaron que lo que se les negaba en la Casa Blanca o en el Capitolio lo conseguían con bastante facilidad en Wall Street. Esta fue una tendencia que tuvo una aplicación geográfica más amplia, al punto que conductores de los equipos económicos, como José Martínez de Hoz, de Argentina o Hernán Büchi, de Chile, recibían una cálida acogida en los Encuentros Anuales de los principales hombres de negocios europeos que se reunían en Montreux, Suiza. Algo parecido ocurría con los organismos financieros internacionales surgidos de Bretton Woods; tanto el Fondo Monetario Internacional como el Banco Mundial tuvieron una "espléndida interacción técnica" con los especialistas que trabajaban en los gobiernos militares latinoamericanos, con muchos de los cuales habían compartido los años de formación en programas de posgrado de las universidades norteamericanas. Eso ayudó a neutralizar bastante las condenas políticas o los requerimientos que hacían

la Asamblea General de Naciones Unidas en Nueva York, o el Comité de Derechos Humanos de ONU en Ginebra.

Naturalmente, los mayores enemigos de estos gobiernos militares estuvieron en las entidades asociativas del mundo en desarrollo. Con excepción de Argentina, que mantuvo una participación simbólica en el Movimiento de Países No Alineados, los restantes países con regímenes de seguridad nacional mantuvieron una completa hostilidad hacia este organismo que, a su vez, convirtió en rutinarias las declaraciones condenatorias de las dictaduras latinoamericanas.

Es evidente que por esta razón en el entorno diplomático la segunda mitad de los años 70 y el comienzo de los 80 marcaron el periodo de mayor aislamiento internacional que ha experimentado América Latina desde el término de la Segunda Guerra Mundial. En contrapartida, el activo apoyo que dieron la mayoría de los gobiernos europeos, encabezados para estos efectos por los países nórdicos, y más tarde de Canadá, EEUU y las democracias de Oceanía, a las fuerzas que aspiraban a poner término a la gestión de los militares y buscaban restablecer sistemas políticos democráticos, tuvo alcances cada vez más sistemáticos y ayudó a adelantar el inicio de las transiciones.

Un mecanismo muy efectivo para tratar de neutralizar las presiones internacionales que recibían y que aplicaron, en forma amplia, las DSNs en América del Sur, fue la coordinación de sus aparatos de inteligencia y seguridad. Esto les ayudó a mantener a raya a sus opositores internos, eliminando especialmente a los líderes de las organizaciones más radicales. La creciente información oficial de que hoy se dispone en torno de la llamada "Operación Cóndor" muestra hasta qué punto los gobiernos militares de Chile, Argentina, Brasil, Bolivia, Uruguay y Paraguay concertaron sus acciones y se dieron apoyo mutuo para eliminar a sus más amenazantes adversarios. Los operativos que costaron la vida en Buenos Aires a los líderes uruguayos Héctor Gutiérrez Ruiz y Zelmar Michelini, al ex-presidente Juan José Torres de Bolivia y al ex-comandante en jefe del ejército de Chile, general Carlos Prats, son la parte más impactante de este accionar conjunto de los cuerpos de seguridad que halla su prolongación en el extenso listado de ejecuciones y entrega de prisioneros efectuado en Paraguay, cuyo detalle ha sido conocido luego de la deposición del general Stroessner en 1989.

El ciclo de declinación de estas nuevas dictaduras militares de América del Sur, así como de las más viejas de América Central y del Caribe, tuvo lugar en forma mucho más rápida y fulminante de lo que sus sostenedores habían imaginado. Un nuevo contexto internacional, mucho más favorable a los modelos democráticos en el mundo, más el efecto devastador de los cambios tecnológicos que incluyeron instrumentos y medios que privaron de eficacia a las barreras comunicacionales que levantaban las dictaduras (como la televisión satelital, el fax o la difusión de los computadores personales), así como el resurgimiento de movimientos sociales y políticos que exigían el término de los regímenes militares, provocaron en pocos años, a partir del inicio de la década de los 80, el desgaste y agotamiento de éstos.

Hay que considerar, por lo demás, que con la excepción de Chile en los cinco años finales de la dictadura de Pinochet, los demás regímenes militares tuvieron un balance económico desastroso y terminaron con números rojos, algo que facilitó mucho su salida del poder.

Apenas 10 años después de haber tomado el control del Estado con el anuncio de que "las revoluciones que iniciaban no tenían plazos, sino solo objetivos", los regímenes militares apoyados en las visiones de seguridad nacional fueron desalojados por movimientos democráticos amplios, uno tras otro, dejando muchas menos huellas en la organización política de lo que pretendieron, junto a un dramático legado de problemas de derechos humanos y obstáculos para la reconciliación que tardará varias décadas en ser resuelto.

Las democracias restablecidas: de la esperanza al escepticismo

Los años 80 constituyen uno de esos momentos de restauración democrática que hemos conocido varias veces a lo largo de este siglo en nuestra región. Reproducen algo parecido a lo que ocurrió en el continente tras la derrota de las potencias del Eje en la Segunda Guerra Mundial a partir del triunfo de la Revolución Democrática de Juan José Arévalo en Guatemala en 1944, o al desplome de regímenes de fuerza que caracterizó la segunda mitad de los años 50 y que se afianzó con la política de Alianza para el Progreso del presidente Kennedy.

Esta vez el retorno a la democracia en América Latina fue parte de una oleada más amplia, que había empezado en los años 70 en Europa del Sur y concluyó en los 80 con el desplome de los regímenes comunistas en la Europa Central y del Este. En casi todos esos casos la restauración de la libertad estuvo asociada a importantes movimientos sociales y a sus dirigentes. Ni siquiera a un reforzamiento de la sociedad civil de esos países que con una facilidad que nadie imaginó desplomaron a un Estado en descomposición, cuyos dirigentes ni siquiera comprendieron el alcance exacto de la alternativa política que estaba en juego. Un rasgo común a estos procesos, más allá de la distancia geográfica de unos y otros y del muy variado contexto histórico en que se desarrollaron, fue la ausencia de violencia y el bajo costo social del inicio de las transiciones. La idea de una "revolución de terciopelo", acuñada en Checoslovaquia por el presidente Vaclav Havel, podría ser perfectamente extendida como regla general a este enjambre de cambios políticos.

Como casi siempre ocurre, los años que precedieron a la salida de los dictadores en el poder y la etapa que inmediatamente la siguió fueron un tiempo de esperanza democrática. La gente esperó de los nuevos regímenes políticos no solo una ampliación de sus libertades y derechos esenciales sino también un considerable mejoramiento en sus condiciones de vida. La hermosa consigna de los opositores chilenos "Pan, Trabajo, Justicia y Libertad" sintetiza bien esas aspiraciones tan difíciles de lograr.

Lo concreto es que esta vez el "dominó" fue tan rápido como en la etapa de la implantación de las dictaduras pero jugó a favor del restablecimiento democrático. La secuencia es nítida. Derrota de los militares uruguayos en el plebiscito de 1980. Derrota de los militares argentinos en la guerra de las Malvinas en 1982 y vuelta a un gobierno civil en 1983, con el ascenso del presidente Raúl Alfonsín. Instauración de un gobierno elegido por la gente en Uruguay en 1984 y en Brasil en 1985. Derrocamiento y exilio del segundo Duvalier en Haití, a principios de 1986. Acuerdos de Esquipulas II, entre los

jefes de Estado centroamericanos, ese mismo año, que puso fin a la crisis en la subregión y llevó al restablecimiento de gobiernos civiles en Honduras, Guatemala y El Salvador; también a la realización de elecciones limpias –convocadas y perdidas por los sandinistas– a comienzos de 1989. Por primera vez en muchos años los gobernantes de prácticamente toda la región eran el resultado de procesos electorales legítimos que habían sido validados por todos los sectores políticos en cada país.

Esta ola de cambios naturalmente no significó que los graves problemas acumulados en esos mismos años, durante la llamada década perdida, fueron resolviéndose. En muchos casos lo que se probó fue lo contrario: tanto con democracia como sin ella el crecimiento era mediocre, la distribución del ingreso desigual, las políticas sociales insuficientes y la nueva inserción internacional sumamente difícil.

La agenda política de las democracias restauradas debía incluir nuevos fenómenos, difíciles de encarar y más todavía de resolver: aumento del impacto del narcotráfico, deterioro de la seguridad ciudadana, aparición de organizaciones criminales dotadas de gran poder económico y político e incremento de los casos de corrupción en diferentes segmentos de la actividad estatal. Así la ilusión de un mejoramiento de la vida como resultado de nuevos regímenes políticos basados en la soberanía popular fue apenas una fugaz bonanza en medio de una temporada de “clima político riguroso” (lo que los chilenos llaman “un veranito de San Juan”, parangonando la noción americana del “Indian Summer”).

Un factor no despreciable, que se debe tener en cuenta al examinar la trayectoria de las democracias latinoamericanas establecidas en los años 80, es la enorme magnitud de los cambios internacionales que les han servido de telón de fondo.

Se ha dicho con propiedad que lo que hemos vivido en la desintegración de la Guerra Fría ha sido, más que una modificación en la estructura del sistema internacional, un cambio de época en que se han modificado drásticamente los paradigmas para mirar y entender el mundo. Una tercera revolución científico-técnica ha trastocado las pautas de producción a escala global, ha puesto fin a la primacía industrial y al diseño fordista, haciendo emerger nuevos sectores líderes en la economía mundial, como la microelectrónica, las biotecnologías, la industria de nuevos materiales y las nuevas redes de comunicación. A ello se ha agregado el fin del orden bipolar y el surgimiento de un planeta de hegemonías asimétricas. Este nuevo mundo es militarmente unipolar y ofrece un margen discrecional a la conducción norteamericana. En la esfera comunicacional es también unipolar y se halla bajo el control de los grandes consorcios de EEUU. Pero es económicamente multipolar y está estructurado con base en la competencia y los equilibrios de tres macrorregiones: América del Norte, la Unión Europea y el Asia del Pacífico.

En los países latinoamericanos estos enormes cambios provocaron inicialmente perplejidad. Se podría decir que en pocas áreas del mundo se previeron menos las transformaciones globales que se estaban gestando desde la segunda parte de los años 70. Nuestros gobiernos estaban demasiado atareados enfrentando severos problemas internos como los impactos de la crisis de la deuda, la tensión de los conflictos civiles de América Central, la crisis política y los conflictos que acompañaron al deterioro de las dictaduras militares de

seguridad nacional. Cuando los cambios globales finalmente se produjeron, los gobiernos latinoamericanos reaccionaron como si se tratara de un desajuste temporal que debía llevarnos, después de un tiempo, al restablecimiento de la normalidad previa.

No previmos así los desajustes que acompañaron a la prolongada transición internacional en que hemos estado inmersos desde 1989. Naturalmente tampoco pudimos ejercer las oportunidades que siempre se presentan en las etapas tempranas de un periodo de cambio en la estructura de poder y funcionamiento globales. La inserción de América Latina en el mundo fue, de nuevo, un problema traumático. Por eso la globalidad fue vista inicialmente solo en sus dimensiones de un proceso incómodo y amenazante, frente al cual no funcionaban las visiones y respuestas conocidas de las cancillerías y los equipos económicos de nuestros países.

En esta tercera etapa los cambios registrados en la esfera externa del quehacer de nuestra región han sido los más sustantivos del último tercio del siglo xx y han repercutido prácticamente en todas las esferas de la actividad pública.

En primer lugar hay que resaltar los avances en el proceso de integración económica y política. La idea de una mayor unidad y coordinación latinoamericana era tan antigua como nuestros países y partió asociada al proyecto bolivariano y al fallido Congreso Anfictiónico de Panamá. En los años 50 esta cobró nuevo impulso dentro del propósito de emular la integración europea y esto llevó a la propuesta de un "Mercado Común Latinoamericano" formulada por Raúl Prebisch en la Cepal. Nada de esto funcionó a pesar de la creación de la Alalc y el Banco Interamericano de Desarrollo a fines de esa década. Apenas se logró la puesta en marcha del Mercado Común Centroamericano y luego del Pacto Andino, que muy pronto se entrabaron.

Un verdadero impulso a la integración económica latinoamericana solo se produjo en los años 80, acicateado por los problemas y dificultades de la década perdida. En los últimos 15 años los países latinoamericanos han avanzado en sus esfuerzos de coordinación e integración económica y política más que en el siglo y medio precedente. Por primera vez una misma generación de jefes de Estado, junto a sus equipos técnicos, han tenido no solo un diálogo continuado, sino oportunidad de conocerse y construir vínculos de confianza y amistad. La creación del Grupo de Río en 1986, como un mecanismo estable de colaboración y consulta, tras la valiosa experiencia del Grupo de Contadora y del Grupo de Apoyo, ha constituido un primer engranaje para acercar las estrategias internacionales en nuestros países.

Ello ha sido acompañado de un significativo impulso en la integración subregional, que tiene sus hitos culminantes en la reactivación de los entendimientos centroamericanos y del Grupo de Países Andinos, unido a la creación del Mercosur en 1991. A pesar de las dificultades que estas entidades han enfrentado como consecuencia de la crisis financiera del Sureste asiático y de Rusia, se trata de mecanismos poderosos, fundados en acuerdos de gran significación, que han contado con un importante respaldo interno en sus países.

A este entendimiento hay que agregar una constelación de entendimientos bilaterales y trilaterales destinados a favorecer el libre comercio y a aumentar la cooperación internacional entre países latinoamericanos. La

acción del Grupo de los Tres, que agrupa a México, Colombia y Venezuela, el Mecanismo de Cooperación de Tuxtla Gutiérrez, los acuerdos de la Federación de Estados del Caribe y una serie de acuerdos de Cooperación Económica bilaterales forman en la actualidad un extenso y complejo mosaico que resume el estado y las perspectivas de la integración latinoamericana en las esferas de la economía y la política. Es cierto que la situación actual requiere de un ordenamiento que haga trabajar en forma óptima las esferas panamericana, iberoamericana y la propiamente latinoamericana, decidiendo la suerte de mecanismos como el ALCA. Pero de lo que no cabe duda es que, casi sin percibirlo, hemos llegado a un estadio más avanzado en este terreno.

Este periodo ha coincidido con una etapa de gran consenso –al menos en el plano de los discursos– en torno de las grandes tareas y objetivos nacionales que deben perseguir los países latinoamericanos. Ideas como la búsqueda de un mayor impulso productivo que asegure el crecimiento; el logro de una mayor equidad y la superación de la pobreza; la búsqueda de una consolidación de los procesos democráticos; los esquemas para un desarrollo sustentable y una mayor atención a los problemas del medio ambiente; las iniciativas para una reforma y modernización del Estado latinoamericano, así como la búsqueda de nuevos espacios en el sistema internacional, basada en la doctrina del regionalismo abierto, cuentan con una legitimidad y respaldo horizontales entre las diversas fuerzas políticas y entre los actores más representativos de la sociedad civil de nuestros países. Aunque se podría contrargumentar que en muchos de estos terrenos no se reflejan avances significativos, el simple ordenamiento de las agendas en función de estos consensos ofrece mejores oportunidades al accionar futuro de nuestros países que las apasionadas disputas que hace apenas unas décadas nos desgarraban y dividían en relación con estos asuntos.

El recuento anterior no puede llevarnos a desatender el aumento de las diferencias productivas y sociales que se registra en América Latina en los años recientes, así como las desigualdades que han llegado a tener también un peso importante al interior de los países mayores. Nuestra región tiene niveles mayores de pobreza y desigualdad que en el pasado. Baste decir que el número de pobres ha crecido de 130 millones en 1980 a 210 millones de personas en 1995. Simultáneamente la distribución del ingreso se ha hecho más regresiva, o en el mejor de los casos, ha permanecido igual hasta el punto que países como Brasil concentran el 59% del ingreso nacional en el decil más rico y otorgan apenas un 1% del total del ingreso al 10% más pobre de la población. No hay ninguna duda que estas cifras son inquietantes, tanto para el porvenir político de las naciones latinoamericanas, como para la proyección internacional de la región en su conjunto. En los años venideros será necesario concentrar gran parte de la energía de nuestros gobiernos en cerrar estas brechas con programas efectivos y políticas sociales mejor financiadas y coordinadas.

Al avanzar en este intento se pueden resolver algunos de los problemas que presenta el funcionamiento de las organizaciones sociales en el último tiempo. Con todos los cambios internacionales que nos han impactado se advierte una transformación sustancial en la densidad y contenido de las sociedades civiles de los países latinoamericanos. Las organizaciones sociales tradicionales, como el movimiento sindical, las agrupaciones campesinas y las federaciones estudiantiles van perdiendo peso en el nuevo escenario. Pero

también irrumpen en él, y se configuran como protagonistas, nuevos sujetos populares ligados a las demandas de género y la igualdad de oportunidades para la mujer, a la defensa del medio ambiente y a los derechos de los pueblos indígenas. Cada día son más fuertes también las entidades que intentan reforzar el protagonismo de las regiones y de los municipios en nuestros países.

El fin de siglo encuentra a las nuevas democracias latinoamericanas sujetas a fuertes demandas para el mejoramiento de su acción que, hasta ahora, no están en condiciones de responder. En particular estas encaran una crisis de representatividad que casi no conoce excepciones en el continente. Hoy se percibe una disparidad entre lo que los ciudadanos esperan de sus representantes políticos en el Ejecutivo y los Parlamentos y lo que estos entienden que debe ser el fundamento y contenido de sus conductas. En este contexto se acumulan varias tendencias negativas: una banalización del debate político, que otorga prioridad a las formas de la comunicación por sobre los contenidos de la propuesta; un riesgoso incremento en la corrupción y falta de probidad de los funcionarios, el debilitamiento de los mecanismos de participación y una peligrosa anemia en el quehacer de los partidos políticos, que han dejado de ser eslabones entre el Estado y la sociedad. Luego de celebrar la recuperación del ejercicio de la soberanía popular y de gobiernos elegidos por los ciudadanos en forma limpia, ahora encaramos la tarea más difícil de lograr "una sustancialización de la democracia", un proceso que incluye desde la revisión de los fundamentos del Pacto Social en las constituciones; la reforma del Estado y una mayor eficacia en el trabajo de la autoridad pública y la generación de espacios para la decisión más legítima de los asuntos que conciernen a las organizaciones representativas de la sociedad.

Al mirar el actual escenario internacional de América Latina, un último entorno en el que se perciben cambios muy importantes, llamados a tener repercusiones, es el comportamiento de las Fuerzas Armadas.

En los años de la Guerra Fría tanto el ejército como las demás ramas tenían tareas muy claras en tres ámbitos preferentes:

a) Una participación en la defensa global de Occidente, actuando junto a EEUU frente a la probabilidad del desencadenamiento de un conflicto con la Unión Soviética y el mundo comunista.

b) La defensa de las fronteras nacionales y una activa intervención en caso de estallar guerras entre dos o más países vecinos.

c) Las actividades de control y aniquilamiento del "enemigo interno", que ya hemos descrito al referirnos a la DSN.

Una buena manera de medir la magnitud de los cambios internacionales experimentados por los países de América Latina en los años recientes se refleja en el hecho de que dos de estas tres "misiones" de las Fuerzas Armadas desaparecieron y la tercera se ha modificado sustancialmente.

En la posguerra fría el mundo dejó de estar guiado por consideraciones ideológicas. La hipótesis de una confrontación nuclear global entre superpotencias con diferentes visiones del mundo ha perdido sentido, lo que ha llevado a la reestructuración de algunas de las entidades regionales de seguridad, como la OTAN, y al virtual agotamiento de otras, como el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) que, desde 1947, buscaba organizar el apoyo de los países latinoamericanos en contra del campo comunista.

La desaparición de este primer escenario de conflicto ha supuesto también la extinción del tercero –el de la guerra interna– que era como su “sombra” o reflejo al interior de cada uno de los países. Aquí se debe registrar el fin del apoyo logístico y de armamentos entregados por Cuba (como “Estado satélite de la URSS” en la región, según el discurso político estadounidense) a grupos guerrilleros de Centro y Sur América.

Es cierto que en Colombia siguen teniendo peso grupos guerrilleros de inspiración marxista creados en los años 60, como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN). Pero esta no es la nota dominante. Los años recientes han sido más bien tiempos de negociación y acuerdos entre este tipo de organizaciones armadas y los gobiernos nacionales en países como El Salvador y Guatemala, donde han tenido lugar importantes procesos de paz que han reintegrado a la vida política a los antiguos combatientes.

En otros lugares como Perú se ha producido más bien un aniquilamiento de poderosas organizaciones como fueron Sendero Luminoso y el movimiento Túpac Amaru. Aun gérmenes de acción armada como la del Frente Manuel Rodríguez y el Movimiento Lautaro en Chile han perdido toda capacidad operativa. Como contrapartida, ex-guerrilleros se sientan en los Parlamentos de Uruguay, Venezuela, Colombia, Nicaragua, El Salvador y otros países, reforzando la tendencia al predominio de la acción política por sobre la militar y a la desaparición de la noción de un enemigo interior que era preciso aniquilar.

Por último, han sido notables los avances que los países latinoamericanos han hecho para resolver viejos conflictos que durante largo tiempo amenazaron la paz de la región. Los recientes acuerdos que han puesto término a la vieja confrontación fronteriza entre Ecuador y Perú, así como la resolución de la última disputa que separaba a Chile y Argentina en Campos de Hielo Sur, en la Patagonia, han representado no solo avances significativos para la superación de estos asuntos que difícilmente se podrían haber previsto apenas una década atrás, sino que han creado condiciones más favorables para afianzar la cooperación e integración en el tiempo venidero.

A fin de cuentas América Latina, un continente situado en la esfera de los países subdesarrollados, ha mostrado mucha mayor capacidad para alcanzar soluciones civilizadas a sus diferendos que la vieja Europa que ha cerrado este siglo del mismo modo que lo empezó: con un sangriento y feroz enfrentamiento bélico en los Balcanes, cuyos costos humanos y sociales nos son por fortuna desconocidos en esta parte del mundo en que ninguna guerra prolongada ha tenido lugar en el último tercio del siglo xx.

Una reflexión final

Una mirada de conjunto a los proyectos políticos implementados en América Latina en la parte final del siglo xx y a su proyección internacional, muestra grandes variaciones y zig zags en el rumbo que hemos seguido. Dentro de esta perspectiva, cabe todavía esperar nuevas y mayores transformaciones en la próxima década que da inicio a un nuevo milenio en el desarrollo de la humanidad.

Este será un tiempo en que los fenómenos de la globalización producirán un pleno impacto en nuestros países, agudizando los efectos que sus primeras manifestaciones ya han causado.

Para encarar esta nueva situación resulta indispensable dejar de ver este fenómeno como un proceso monolítico para distinguir entre sus diversos componentes y escudriñar en ellos los aspectos que nos pueden favorecer, ampliando nuestro rango de maniobra en el escenario internacional.

En un pequeño y sustantivo libro sobre el impacto de este fenómeno en América Latina, Aldo Ferrer (*De Cristóbal Colón a internet: América Latina y la globalización*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1999) ha distinguido acertadamente una esfera "real" de la globalización, vinculada al comercio exterior y a la producción y circulación de bienes y servicios, y otra dimensión "virtual", ligada a las transferencias financieras y a la esfera comunicacional. Mientras, esta última sigue fuera de nuestro control, de tal manera que un retiro masivo de capitales especulativos o una información falsa puede desestabilizar nuestros escenarios políticos en muy corto tiempo. En lo que hace al manejo de los intercambios comerciales y a la búsqueda de nuevos espacios para la colocación de nuestros productos en el mundo, un accionar exitoso sigue dependiendo de la capacidad organizativa y de la creatividad de quienes manejan en nuestros países las políticas económicas internacionales.

Este mismo razonamiento es válido en algunos ámbitos que van más allá de la economía. El reforzamiento de nuestra cultura, a escala nacional y regional, puede hacer de una visión cultural latinoamericana que comparta raíces, historia y valores fundamentales un tremendo activo para reforzar el proceso de integración que ya se encuentra en curso.

El uso de los espacios más amplios para el diseño de proyectos políticos, que ahora no tienen el veto que ejercieron sin restricciones las superpotencias en los años de la Guerra Fría, es otro elemento que puede favorecer nuestro trabajo internacional próximo, puesto que una acción concertada para actuar en esta dirección reforzaría el conocimiento y la amistad de los dirigentes de los gobiernos y las organizaciones sociales de diversos países.

Finalmente, el propio campo jurídico global ofrece enormes posibilidades para la instauración de un mundo más justo. En la medida que, quedó planteado en septiembre de 1998, en la Conferencia Internacional realizada en Roma para tratar de establecer un Tribunal Penal Internacional, junto a códigos y procedimientos del mismo alcance, es posible dar certeza al respeto de los derechos humanos en todo el mundo, asegurando la penalización del genocidio y de otros crímenes contra la humanidad, con el respaldo efectivo de los Estados y a partir de figuras típicas criminales claramente consagradas.

Lo que hoy no podemos evitar es enfrentar los efectos de un drástico cambio de los paradigmas que nos permiten entender la esfera internacional y a partir de esa comprensión influir en ella. Esta última década del siglo xx ha mostrado la punta del *iceberg*, bajo la forma de transformaciones multidimensionales de enorme envergadura que transcurren en el campo tecnológico, en la organización productiva, en el quehacer de la comunidad internacional y en los fundamentos de la cultura. El avance incontenible de estos cambios seguirá conmoviéndonos, incluso en una medida mayor que la que hasta ahora hemos experimentado. Debemos prepararnos no solo para dilucidar esos fenómenos, sino para tener una capacidad de respuesta más efectiva y rápida frente a ellos.

Una mañana de fines de 1990, cuando me dirigía al aeropuerto internacional de Lima me topé bruscamente con una muralla en la que estaba inscrita la siguiente leyenda: “¿Por qué nos cambiaron todas las preguntas si ya nos sabíamos todas las respuestas?”. Pese a que por la gráfica y los firmantes de ese rayado mural era posible colegir que se trataba de angustiados militantes de alguna organización ortodoxa de izquierda, la angustia que se escondía tras esa pregunta podía ser extendida a casi la totalidad de los responsables de las políticas públicas, a los líderes de las organizaciones sociales y a las grandes figuras de la cultura en nuestro continente. Gran parte de los que hoy día nos gobiernan o influyen en la toma de decisiones son personas formadas con la visión del mundo y el sentido común de la Guerra Fría. No es un desafío menor el que en medio de nuestras vidas hayamos sido desafiados por transformaciones que no previmos y que nos obligan a rehacer las formas de la política, nos imponen un nuevo diseño de los proyectos nacionales y condicionan la acción de nuestros países en un mundo sustancialmente transformado. Tener respuesta para las nuevas preguntas que esta realidad nos plantea es algo sumamente complejo. Pero se trata de un ejercicio que no podemos esquivar si de veras nos interesa la suerte de América Latina y de su gente.

El multilateralismo en América Latina: retos y posibilidades

Olga Pellicer

El multilateralismo en América Latina tiene sus antecedentes en el siglo XIX, con la celebración de las primeras conferencias panamericanas convocadas bajo la influencia del pensamiento bolivariano. Más tarde, tuvo ocasión de expresarse a través de las conferencias interamericanas, las cuales culminaron, después de la colaboración hemisférica que tuvo lugar durante la Segunda Guerra Mundial, con la firma del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca en 1947 y la creación de la Organización de Estados Americanos (OEA) en 1948. Durante los años de gestación de las instituciones interamericanas, que lo fueron también del nacimiento de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), América Latina tuvo una política multilateral muy activa, destinada a influir sobre el contenido de las cartas constitutivas de ambas organizaciones. De hecho, el grupo latinoamericano fue uno de los más cohesionados en la Conferencia de San Francisco; a su influencia se debe gran parte del contenido del Capítulo VIII de la Carta de Naciones Unidas relativo a los organismos regionales. A la diplomacia latinoamericana se debe, también, el contenido de los principios de derecho internacional incorporados en el Capítulo II de la Carta de la OEA.

El activismo latinoamericano en materia multilateral fue, sin embargo, de corta duración. En los años que siguieron a la creación de la ONU y la OEA, la Guerra Fría cerró el campo de acción a la diplomacia latinoamericana. Pronto, ésta se diluyó en el apoyo a la línea estadounidense o en la opción independiente que, de manera solitaria, llevaron adelante algunos países en el seno de los organismos multilaterales. En las Naciones Unidas, la diplomacia latinoamericana, articulada a través del Grulac (Grupo de América Latina y el Caribe), se concentró, casi exclusivamente, en el tema de las candidaturas. En la OEA, América Latina perdió la línea de conducción que había tenido en 1948 y se convirtió en participante de lo que algunos han llamado "la mayoría de uno".

El resurgimiento de América Latina como una región que, a través de acciones concertadas busca incrementar su peso político y su poder de negociación en asuntos internacionales, ocurrió a comienzos de los años 80, impulsado por el problema de las Malvinas y el desencadenamiento de los conflictos centroamericanos. Ambos acontecimientos llevaron a tomar conciencia de la necesidad de actuar conjuntamente para responder a situaciones que afectaban de manera distinta a Estados Unidos y a América Latina.

El Grupo de Contadora –formado en 1983 para hacer una propuesta latinoamericana de solución pacífica a los conflictos en Centroamérica– evolucionó hacia un mecanismo más amplio al crearse el Grupo de Apoyo y al constituirse, con base en ellos, el llamado Grupo de Río en 1986. Este Grupo ha dado el tono a la acción multilateral de América Latina en los últimos años.

Paralelamente, han surgido otros espacios para la acción conjunta de los países de la región. Algunos de carácter económico, como el Grupo Andino o

el Mercosur, otros menos novedosos pero que, debido a las circunstancias existentes desde el fin de la Guerra Fría, ofrecen ahora posibilidades más amplias para tomar iniciativas e incidir en sus actividades, como la OEA. Finalmente, cabe destacar que la celebración de las dos cumbres hemisféricas convocadas en los años 90 –la primera en Miami en 1994 y la segunda en Santiago de Chile en 1998– han suscitado interesantes labores previas de coordinación y búsqueda de posiciones comunes por parte de América Latina.

Así, la región llega al siglo XXI provista de una experiencia de acción concertada que era desconocida hasta hace poco. Lo anterior no significa, sin embargo, que el avance haya sido espectacular. América Latina es lo suficientemente homogénea por la historia y la cultura para aspirar a un espacio común en la política internacional. Asimismo, es lo suficientemente diversificada desde el punto de vista del desarrollo económico, la dimensión territorial, la densidad demográfica o el componente militar, para que sea difícil definir estrategias comunes. A ello se aúna la presencia de EEUU, su indudable influencia en las relaciones internacionales y la dinámica interna de los países de la región, y el consiguiente peso de las relaciones bilaterales con ese país en el conjunto de la diplomacia latinoamericana.

El objetivo del presente trabajo es llegar a conclusiones sobre las posibilidades que se abren o estrechan para la acción multilateral de América Latina en el próximo siglo a partir de una reflexión sobre la experiencia del Grupo de Río. Aunque es obvio que este mecanismo informal no agota las posibilidades de la concertación latinoamericana, sí es un buen indicador de cuáles son los temas de la agenda y de cuál es el nivel del compromiso que puede alcanzar al intentar llevar adelante una política multilateral de los países del área.

Antecedentes: de Contadora al Grupo de Río

Durante muchos años, los países latinoamericanos no respondieron conjunta y diferenciadamente de EEUU a problemas de seguridad en el continente: por ejemplo, en la invasión de Guatemala en 1954; durante las reuniones de consulta para discutir el problema de Cuba entre 1959 y 1964; o en la invasión de Santo Domingo en 1965. Aunque hubo algunas voces disidentes –México generalmente se encontró entre ellas–, éstas no llegaron a romper un patrón de comportamiento que permitió a los estudiosos de las relaciones internacionales referirse a nuestros países como un grupo subordinado, carente de voz propia, en cuestiones sobre seguridad y mantenimiento de la paz que son de importancia para la gran potencia americana.

Esta situación llegó a un punto de inflexión en la Reunión de Consulta Interamericana, celebrada en Washington en 1979, para discutir la situación de Nicaragua. En aquella ocasión se manifestaron dos grandes potencias: una buscaba que la OEA creara una fuerza de paz para asegurar el reemplazo del gobierno de Anastasio Somoza por uno de reconciliación nacional; otra opinaba que correspondía únicamente al pueblo de Nicaragua, sin ninguna influencia extranjera, decidir cómo realizar sus aspiraciones democráticas y organizar su propia vida. El apoyo de América Latina a la segunda tendencia permitió que al final de las deliberaciones la propuesta estadounidense se retirara y la OEA se limitara a pedir el reemplazo de Somoza por un gobierno democrático, al

mismo tiempo que insistía en el principio de no intervención. Por primera vez en la historia de la OEA, al discutirse una crisis política en el hemisferio, el péndulo se inclinó a favor de las voces latinoamericanas.

La acción diferenciada de América Latina se volvió a manifestar en ocasión del conflicto de las Malvinas. Esta vez, las discusiones en la OEA colocaron en campos distintos a EEUU y a la notable mayoría de países latinoamericanos. El Tratado de Río no se invocó, como ocurría frecuentemente, para legitimar una acción estadounidense, sino para buscar apoyo para un país latinoamericano en conflicto armado con un país de la OTAN, por el que EEUU había mostrado su preferencia. Aunque es probable que se haya exagerado un tanto el afecto que todo ello tuvo en la reformulación de las relaciones interamericanas, es indiscutible que el problema de las Malvinas puso en evidencia que había cuestiones relativas al movimiento de la paz y seguridad en el continente, en las cuales los países latinoamericanos optaban por definiciones propias. Ello se hizo aún más notorio al precipitarse la crisis de Centroamérica.

Cabe recordar que el consenso latinoamericano respecto a los problemas de América Central, presente en la Reunión de Consulta de 1979, no se mantuvo sin fisuras. Puntos de vista distintos sobre cómo propiciar una solución al conflicto de El Salvador colocaron en campos distintos a México y a otros países latinoamericanos. Sin embargo, al agravarse los problemas centroamericanos a lo largo de 1982, la mayoría de los países vecinos del área se vio obligada a tomar plena conciencia de los efectos que tendría sobre sus respectivos intereses nacionales la transformación del istmo en un campo de violencia e inestabilidad. Así, hubo un nuevo encuentro de la diplomacia latinoamericana y nació, en 1983, el Grupo de Contadora.

El primer mérito del Grupo fue la capacidad para superar divergencias. En efecto, el consenso entre sus miembros no fue automático: aunque todos coincidían en la necesidad de evitar la guerra en América Central y participar en la construcción de un orden regional que evitase la polarización y el armamentismo, la coordinación de posiciones sobre esos temas no tenía antecedentes en América Latina. Los países de Contadora tenían experiencias y tradiciones distintas de política exterior en temas como la competencia de la ONU o la OEA sobre asuntos relativos a la paz y la seguridad en el continente americano, o como la creación de fuerzas de paz interamericanas. Por otra parte, tenían tradiciones distintas en su relación con EEUU y, por lo tanto, resentían de manera distinta el costo que podían tener acciones autónomas ante el problema de Centroamérica en sus relaciones con ese país.

A pesar de ello, los países de Contadora consiguieron elaborar el Acta de Contadora, uno de los documentos más acabados para fijar normas de convivencia entre países de una región afectada por la crisis económica, la polarización y la intervención. Su interpretación de los acontecimientos de América Central puso el acento sobre los problemas internos que les dieron origen, evitando el maniqueísmo de una visión centrada en el conflicto Este-Oeste. Además, Contadora logró incluir en su esfuerzo a otros países latinoamericanos, ampliando así la concertación política entre los países de la región.

El carácter de Contadora como mecanismo esencialmente latinoamericano cobró mayor cohesión al constituirse, en agosto de 1985, el llamado Grupo de Apoyo, formado por Argentina, Brasil, Perú y Uruguay. Según su primer comunicado, el Grupo era "una nueva expresión de la voluntad política y de la

capacidad de concertación latinoamericana para atender, desde una perspectiva propia, los problemas regionales". Su objetivo fue, además del intercambio sistemático de información sobre la situación centroamericana, la coordinación de acciones y gestiones diplomáticas ante gobiernos y organismos internacionales para favorecer la suscripción de los acuerdos propuestos por el Grupo de Contadora. A este nuevo grupo se le conoció, tiempo después, como el Grupo de los Ocho (G-8), por el número de sus integrantes.

En diciembre de 1986, los cancilleres del G-8, reunidos en Río de Janeiro, decidieron establecer el Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política, denominado Grupo de Río. En dicha reunión se fijó, como uno de los objetivos primordiales, la definición de los temas que afectan o interesan a los países miembros de este mecanismo, con la finalidad de lograr una mayor unidad latinoamericana. La formación del Grupo de Río significó un hecho de gran trascendencia en la concertación política latinoamericana. Por vez primera en la historia reciente de América Latina, se conformó un grupo que celebra encuentros periódicos a nivel de presidentes, por iniciativa propia y sin la convocatoria de terceros países. En octubre de 1990, en la cumbre de Caracas, se confirmó el ingreso de Bolivia, Chile, Ecuador y Paraguay, al igual que el de un representante de Centroamérica y otro de la Comunidad del Caribe (Caricom). Se conformó así, fuera de las instituciones regionales existentes, el grupo de concertación informal que persiste hasta nuestros días.

Al momento de escribir estas líneas se celebra en México la decimotercera reunión del Grupo de Río que agrupa a jefes de Estado y de Gobierno. Es muy pronto aún para evaluar los resultados de esta Cumbre. Conviene mejor, entonces, voltear la mirada hacia atrás y preguntarse ¿cuál ha sido la influencia del Grupo de Río en la diplomacia latinoamericana?, ¿hasta dónde ha contribuido a definir la agenda internacional de la región? Y, finalmente, ¿ha contribuido a aumentar el peso de América Latina en la política internacional?

El Grupo de Río y la diplomacia latinoamericana

El Grupo de Río ha tenido una influencia en el quehacer diplomático de América Latina al generalizar la práctica de la "diplomacia de cumbres", alentar la formación de una burocracia latinoamericanista en las cancillerías de la región y convertirse en el interlocutor privilegiado de otros grupos de países; el mejor ejemplo de este último es la institucionalización de encuentros periódicos con la Unión Europea.

Los encuentros presidenciales del Grupo, que comenzaron a celebrarse desde 1987, transformaron el estilo y la profundidad de las relaciones entre los mandatarios latinoamericanos. Los encuentros esporádicos que se daban entre ellos evolucionaron hacia un trato más cotidiano, un conocimiento mutuo mayor y una actitud más dispuesta a la comunicación directa y la concertación de posiciones. Ocurrió, así, un cambio cualitativo en la diplomacia multilateral de América Latina. En efecto, es predecible que los mandatarios se consulten sobre la posición a tomar ante situaciones difíciles y novedosas de política internacional. También es predecible que traten de encontrar propuestas comunes para llegar a encuentros hemisféricos o extra regionales. Tal ha sido el caso con la Cumbre que pronto se celebrará con la UE.

Lo anterior no significa que las cumbres no tengan problemas serios de implementación y seguimiento. En primer lugar, el Grupo de Río carece de instituciones permanentes que pongan en marcha medidas para hacer efectivos los acuerdos alcanzados. En segundo lugar, debido a que los encuentros de mandatarios están dominados por la coyuntura, no introducen visiones de largo plazo hacia el pasado o el futuro, que hagan más comprensible los problemas y permitan ofrecer soluciones más perdurables.

Sea como fuere, la diplomacia de cumbres no se agota en el evento mismo. A pesar de que ésta sea la impresión que algunos observadores reciben. Los encuentros presidenciales, celebrados periódicamente, requieren de preparativos detallados que, en el caso del Grupo de Río, ha dado lugar a un espacio especial dentro de las cancillerías latinoamericanas para los "coordinadores" del Grupo de Río. Ha surgido así, casi sin proponérselo, una burocracia latinoamericana en las cancillerías de los países miembros del Grupo. Estos funcionarios, que se encuentran periódicamente y mantienen continua comunicación a través de internet, constituyen una red importante de intercambio de información, de solidaridad y de llamado persistente a favor de la consulta y concertación entre los países de la región. Son una semilla promisorias para la acción conjunta de América Latina.

El tercer impacto del Grupo de Río en la diplomacia latinoamericana radica en haberse convertido en la referencia obligada para el diálogo de la región con la UE. Se trata de un encuentro *sui generis* entre mecanismos de concertación regional que ha tenido lugar como resultado del interés europeo en dialogar con interlocutores regionales, más que con países individualmente.

Desde 1990, en la Declaración de Roma, se institucionalizó el diálogo del Grupo con la UE. A partir de entonces, se han celebrado una serie de encuentros entre cancilleres que culminará en la Cumbre de Río de Janeiro en junio del presente año. El Grupo de Río ha sido el mecanismo a través del cual se ha preparado esta Cumbre a la que América Latina llega con una posición indudablemente más articulada que la que hubiese existido sin el Grupo de Río.

El interés de la UE en el diálogo con el Grupo de Río tiene varias explicaciones. De una parte, el deseo de no dejar a América Latina, donde siempre han existido intereses económicos europeos, bajo la influencia exclusiva de EEUU. Por otra parte, dar reconocimiento a los lazos especiales que, por motivos históricos, han existido siempre entre América Latina, España y Portugal.

Los resultados de ese diálogo han sido tangibles para el Grupo de Río, principalmente en el ámbito de la cooperación. Así por ejemplo, en cuanto al presupuesto que la Comunidad Económica Europea destina para la cooperación con los países no asociados, el Grupo de Río logró que a finales de 1995 éste dejara de distribuirse en un 65% a Asia y el restante a América Latina, para repartirse en partes iguales. Asimismo, ha contribuido al establecimiento de programas plurianuales como son: Alinvest—desde 1994—para la promoción de inversiones directas; AL-URE, en materia de política energética; Cefir para la integración regional; Force-RÍO para la formación técnica, y ALFA, para intercambios académicos y científicos. Además, a través del diálogo UE-Grupo de Río se logró incluir a América Latina en los financiamientos del Banco Europeo de Inversiones (BEI), y se ha comprometido un mayor acceso de la región a los Programas Marco Comunitarios para la Cooperación en Ciencia y Tecnología. Esto último mediante un grupo de trabajo conjunto creado en junio

de 1998. En términos financieros, la UE se ha convertido en el primer donante de ayuda al desarrollo de América Latina; entre 1976 y 1995 consagró más de 3.700 millones de ecus. Y tan solo en 1996 alcanzó un nivel histórico, con 2.530 millones de dólares, sumando la aportación de los Estados miembros.

Por lo que se refiere al acceso al mercado comunitario, el diálogo político UE-Grupo de Río ha permitido abordar los problemas que encuentran los exportadores latinoamericanos como resultado del proteccionismo comunitario y la baja competitividad de sus manufacturas. Particularmente desde 1992, fecha en que se instauró un grupo de trabajo sobre temas económicos y comerciales. Sin embargo, es el dinamismo de las economías latinoamericanas desde finales de los 80, aunado a la puesta en marcha de políticas de apertura económica, liberalización comercial y control de las variables macroeconómicas, lo que realmente ha flexibilizado la postura comunitaria, llevándola a contemplar el establecimiento de futuras zonas de libre comercio, mediante acuerdos de asociación con Mercosur, Chile y México desde mediados de 1995.

Por último, es en el ámbito político en donde el diálogo UE-Grupo de Río ha logrado las mayores convergencias, aunque menos resultados materiales. Tal es el caso de los temas de la *Alta Política Comunitaria* que han estado presentes en el conjunto de encuentros entre las partes. En el caso de la seguridad, la Unión Europea Occidental (UEO) –brazo militar de la UE conforme al Tratado de Maastricht– ha definido como temas fundamentales del diálogo político con América Latina, el reforzamiento de la democracia, los derechos humanos, los procesos de integración y la lucha contra las drogas. En cuanto al respeto de los derechos humanos y la democracia, este tema –tan controvertido por su injerencia en asuntos internos– ha sido incluido en todas las agendas del diálogo. Tanto por el interés de la UE como por el de algunas jóvenes democracias, como Chile y Argentina –al principio de los años 90– y los países centroamericanos que fueron parte en el conflicto.

En resumen, el Grupo de Río, además de contribuir al mejor conocimiento de y entre los presidentes, y propiciar tendencias latinoamericanas en las cancillerías, ha logrado encauzar las relaciones con otros grupos de países obteniendo ventajas que, seguramente, no se hubiesen conseguido individualmente. Asimismo, es un buen indicador de la agenda internacional de América Latina, su densidad y sus debilidades.

No hay duda de que los documentos finales de las 12 cumbres celebradas hasta ahora son un buen reflejo de las preocupaciones de la región en materia política, económica y de cooperación durante el último tramo del siglo xx. Los temas que han tenido mayor presencia en el Grupo de Río han sido democracia, seguridad y desarme, lucha contra las drogas, integración regional, comercio y desarrollo social. Ahora bien, las acciones divididas por el Grupo de Río para hacer frente a tales preocupaciones difieren de uno a otro tema y han sido, en términos generales, moderadas. En algunos casos, los mandatarios que participan en la Cumbre se han limitado en el ámbito declarativo; en otros, se han puesto en marcha acciones que han dejado cierta huella en las relaciones exteriores y la política exterior de los países miembros. En relación con el tema de la democracia, el Grupo adoptó en la reunión de Asunción, en 1997, un compromiso sustantivo según el cual, en caso de producirse hechos que alteren el Estado de derecho o rompan el orden constitucional en cualquiera de los países miembros, se convocará a una reunión de cancilleres. Cabe recordar, sin

embargo, que este compromiso, siendo sustantivo, reitera el asumido por la OEA en la Declaración de Santiago de 1991 y la Resolución 1.080 de la Asamblea General del mismo año; es decir, no constituye propiamente una innovación.

Otro tanto podría decirse de las llamadas frecuentes a la integración regional; éstas reflejan los avances notables en materia de integración económica subregional en América Latina desde 1986. Pero son más un reflejo de esa tendencia que gestadores de alguna modalidad nueva.

Por el contrario, en el ámbito del desarme el Grupo de Río generó una propuesta novedosa: el proyecto de Convención sobre tráfico ilícito de armas, transmitido por el Grupo de Río a la OEA el 21 de marzo de 1997, el cual constituyó la base de la Convención sobre el tema aprobado en la OEA en noviembre de ese año.

Por lo que toca a la lucha contra las drogas, merece destacarse el proceso de concertación previo a la celebración de la sesión especial de la Asamblea General de la ONU sobre ese tema, realizada en junio de 1998. Este permitió a los países del Grupo de Río actuar coordinadamente en dicha reunión adquiriendo, así, peso e influencia en los resultados de la misma.

Finalmente, en materia de desarrollo social, la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (1995) promovió una nueva etapa de concertación y consenso dentro del Grupo, con la creación del Grupo de Expertos sobre pobreza, desempleo y marginalidad, cuya contribución inicial a los trabajos preparatorios de la Cumbre fue la presentación de un informe sobre el tema. El logro principal de este proceso de consulta fue la Declaración de Buenos Aires sobre el cumplimiento de los compromisos de la Cumbre de Copenhague, emitida por los ministros encargados de desarrollo social de los países del Grupo de Río.

El Grupo de Río: posibilidades y límites de la acción concertada de América Latina

Preguntarse sobre el efecto de la concertación multilateral llevada a cabo en el Grupo de Río en el peso relativo de América Latina en la política internacional invita a explorar varias avenidas.

En primer lugar, no hay una respuesta homogénea a la mencionada pregunta. En el caso de las relaciones con la UE, puede afirmarse que la acción coordinada a través de ese mecanismo ha mejorado el poder negociar al haberse obtenido —como se advierte claramente en la distribución del presupuesto de ayuda al desarrollo— ventajas que no se hubiesen logrado individualmente.

Sin embargo, si volteamos hacia el otro gran actor de trascendencia para las relaciones exteriores de América Latina, EEUU, el efecto de la concertación regional ha sido inexistente. En efecto, en el contexto de la Casa Blanca, el Departamento de Estado, el Congreso o la opinión pública estadounidense, el Grupo de Río no es un interlocutor legítimo o, al menos, no es un interlocutor a quien se conceda atención. Ciertamente es que la posición de la región en las cumbres hemisféricas se articuló frecuentemente a partir del Grupo de Río; cierto es, también, que los países del Grupo dialogan y se coordinan al interior de la OEA, por ejemplo, en lo relativo a la Convención contra la fabricación y tráfico ilegal de armas convencionales. Pero ello no ha sido suficiente para que

se establezca un vínculo entre el Grupo de Río y el gobierno estadounidense similar al que existe con la UE.

La segunda avenida a explorar es la que conduce a las coincidencias y diferencias entre los países de América Latina en temas como seguridad, democracia, liberalización comercial, etc. Como hemos señalado, el hecho de que el tratamiento de los temas de la agenda del Grupo de Río sea en ocasiones puramente declarativo y no rebase el límite de los acuerdos obtenidos en otros foros se debe a que las coincidencias latinoamericanas son menos sustantivas de lo que podría pensarse a primera vista.

Así, el tema de la seguridad internacional encuentra un denominador común en la firma de una Convención contra el tráfico ilícito de armas, la cual es significativa, aunque de trascendencia moderada. Si se deseara ir más lejos, se encontrarían entre los países latinoamericanos fuertes divergencias en materia de desarme convencional; puntos de vista diferenciados en lo que toca a la reforma del Consejo de Seguridad; voluntades diversas respecto a la participación de los países de América Latina en Operaciones para el Mantenimiento de la Paz y opiniones encontradas en relación con las atribuciones de la Junta Interamericana de Defensa.

Esas mismas diferencias se encuentran en el caso de las atribuciones de los organismos internacionales en materia de democracia. Que se haya otorgado a la OEA la posibilidad de suspender a un Estado donde haya tenido lugar el rompimiento del orden constitucional no significa que la organización tenga atribuciones para imponer la vuelta a la democracia, como las que, en su momento, hizo valer el Consejo de Seguridad en el caso de Haití. Esta situación invita a cuestionarse sobre hasta dónde pueden ampliarse las competencias de la OEA en materia de promoción de la democracia; en otras palabras: ¿es posible esperar de los países de América Latina su aceptación para que la organización adquiera las competencias necesarias para poder aplicar sanciones? La respuesta es definitivamente negativa. Existen demasiadas circunstancias que dividen la opinión latinoamericana respecto a la conveniencia de un organismo regional más poderoso que pueda, eventualmente, hacer uso de la fuerza. Al margen de un discurso posguerra fría más proclive a poner el acento sobre "propósitos comunes", la asimetría que caracteriza a la membresía de la OEA no ha desaparecido. La organización goza—ahora—de un mayor campo de acción para concertar intereses y propiciar la cooperación, pero ello ocurre en la medida que no hay motivos de desconfianza hacia la posible injerencia por parte del socio más fuerte; al menos ese es el sentimiento en los países más grandes de América Latina, Brasil y México, que no es compartido por otros.

Finalmente, y aquí reside quizá el origen de la fragilidad de la acción multilateral de América Latina, la región está cada vez más diferenciada en términos de sus perspectivas económicas. En efecto, la globalización económica ha contribuido, por una parte, a estratificar a los países de la región; por la otra, a dar salidas distintas a la naturaleza de sus alianzas económicas. En algunos casos (México), se han dado con países extra regionales mientras en otros, como ocurre en el Cono Sur, han consolidado bloques subregionales cuyas estrategias en materia de tiempo y condiciones de liberalización comercial no siempre coinciden con las primeras.

En conclusión, la acción multilateral de América Latina ha dado pasos novedosos en los últimos 20 años constituyendo foros de coordinación y

diálogo que sin duda la colocan en una situación más avanzada a la existente entre 1948 y 1979. A partir de 1979, cuando se expresa una política diferenciada de los países de la región al interior de la OEA, América Latina ha perfeccionado sus instancias de coordinación. La existencia del Grupo de Río y sus implicaciones para una diplomacia y una agenda latinoamericana, con miras a la acción conjunta y la concertación, son prueba de ello.

Esto no significa que esté asegurado el avance de la acción multilateral de América Latina en el siglo *xxi*. Una serie de circunstancias, entre las que se encuentran la posición de EEUU hacia esa acción multilateral, las diferencias de percepción entre los países de la región en materia de seguridad o democracia y la diversidad de sus perspectivas económicas, auguran una marcha lenta hacia la política exterior común. En todo caso, y a pesar de esa visión escéptica, ésta se encuentra más cercana que en el pasado.

El multilateralismo latinoamericano de la posguerra fría

Gabriel Gaspar

La recomposición estratégica

Transcurridos 10 años de posguerra fría es evidente que el fin del viejo orden no ha implicado de manera automática la construcción de otro. Menos aún se puede hablar que la humanidad haya ingresado a un nuevo estado civilizatorio caracterizado por la paz y el fin de los conflictos. Atrás han quedado los triunfalistas (y ultraideologizados) enfoques que abundaron a inicios de la década de los 90.

Más bien, el derrumbe del orden bipolar que imperara desde 1945 ha dado paso a una nueva fase en la política internacional. Esta fase perdura hasta nuestros días y así estamos en medio de un proceso de recomposición del orden mundial, proceso en curso y que aún no es previsible determinar como terminará. En nuestros tiempos está en juego una recomposición de hegemonías entre las principales potencias que emergen una vez concluido el enfrentamiento bipolar. En el futuro inmediato está por definirse si el nuevo orden mundial descansará en una posición hegemónica de Estados Unidos, o si avanzaremos más bien hacia un equilibrio de poderes entre las principales potencias. Lo anterior está referido particularmente al ámbito estratégico, porque en el económico es claro que ningún país puede, por sí solo, definir las principales variables del mercado mundial. Así de momento asistimos a una situación mundial caracterizada por un unipolarismo estratégico y un multipolarismo económico.

Uno de los principales rasgos de este proceso de recomposición es la fuerte asimetría entre poder estratégico y poder económico que caracteriza a varias de estas potencias. Así como hay potencias que disponen de un gigantesco aparato bélico, pero que tienen débiles bases económicas de sustentación como es el caso de Rusia, en el otro extremo encontramos una situación inversa: países con economías dinámicas y poderosas que tienen un potencial estratégico débil: Japón y Alemania. Como es bien sabido, la debilidad estratégica de ambas naciones es fruto de su derrota en la Segunda Guerra Mundial, pero las razones que impulsaron al resto de las potencias a constreñirlas en sus fuerzas de defensa, hoy difícilmente tienen validez. Alemania se ha convertido en la locomotora de la unidad europea y Japón es el principal aliado de EEUU en el Asia-Pacífico. Por tanto, la persistencia de estas asimetrías está por verse, así como la orientación que asuma la conducción estatal en ambas naciones. Tampoco es una alternativa descartable que estos países opten por persistir en la actual ecuación (gigantes económicos y enanos estratégicos), dadas las bondades en materia de gasto que ello implica.

El escenario internacional de la posguerra fría también ha sido testigo de la consolidación de los megabloques, que surgen por razones de origen económico pero que generan innegables proyecciones políticas. Sin embargo es preciso advertir que la mayoría de los bloques (salvo el Mercosur) se

encuentran ubicados en el hemisferio norte. Al mismo tiempo, si sumamos la población perteneciente a los países afiliados a estos megabloques encontraríamos que una enorme cantidad de habitantes del planeta no están agrupados en ninguna de estas alianzas económicas¹. En suma, la globalización no asegura de antemano la inclusión de todos, y el nuevo orden, tanto en materia estratégica como económica, puede resultar tan excluyente como los que han existido en anteriores periodos de la civilización.

Esta circunstancia –la amenaza de quedar en una situación desmembrada en el nuevo orden en gestación– es una de las que podría explicar de manera estructural el vigoroso impulso que ha experimentado el multilateralismo en los últimos años. Otra explicación está dada por el agotamiento de muchas estructuras vigentes hasta entonces. Para los países que no son potencias, o que no tienen intereses globales –como son la mayoría de los latinoamericanos– es vital la conformación de un orden mundial lo más regulado posible, que evite o neutralice la acción unilateral de las potencias. En los afanes por construir esta regulación, los países intermedios y emergentes en general tienen un amplio campo de entendimiento y construcción de instrumentos y mecanismos multilaterales. Es el caso de los latinoamericanos.

La recomposición de hegemonías a escala mundial, el nuevo equilibrio entre las principales potencias, es una de las bases del orden en gestación. A todas luces es evidente que el esquema multilateral diseñado a fines de la Segunda Guerra Mundial no da cuenta de las necesidades que plantea el fin de la Guerra Fría, 50 años más tarde. Un solo botón de muestra: un Consejo de Seguridad donde estén marginados Alemania y Japón hoy es absolutamente irreal. La emergencia de una nueva realidad internacional, también tiene un correlato en el plano económico: los acuerdos de Bretton Woods que hace tiempo flaqueaban, con la aparición del euro quedan completamente superados. El dólar concluyó una etapa de monopolio indiscutible. Curiosamente, esto ocurre en tiempos en que el poderío político y militar de EEUU es más fuerte que nunca. Demostración cabal de la asimetría entre poder económico y poder estratégico que mencionábamos anteriormente.

En definitiva, estamos en la era de la posguerra fría y de la globalización. Esta fase de mutación que se encuentra en pleno desenvolvimiento impulsa a modernizar estructuras, doctrinas y visiones. Por cierto, el multilateralismo de América Latina no queda excluido de este desafío.

El agotamiento de la institucionalidad hemisférica

La globalización está provocando una tendencia mayoritaria hacia estrategias asociativas de parte de la mayoría de los países. Un principio rector pareciera ordenar a la mayoría de las políticas exteriores de los Estados: si la globalización es un dato ineludible de la realidad, entonces es mejor enfrentarla asociado a otros países con los cuales se compartan desafíos y necesidades comunes. Esta ha sido la base de las estrategias integracionistas que hemos visto desenvolverse en estos años. América Latina es una de las regiones donde este proceso se ha dado con mayor fuerza.

En estos años también hemos sido testigos de una tendencia inversa: el aislamiento y el fundamentalismo. Más allá de las eficacias de estas estrategias,

no podemos negar que en el mundo que emerge también renacen tendencias aislacionistas en algunas regiones del mundo: los talibanes afganos son un ejemplo extremo que refleja con toda crudeza esta otra visión. No son los únicos, pero nosotros podemos constatar que esta tendencia no está presente hoy en día en América Latina. El caso más asimilable en nuestra región podría ser el cubano pero este es más bien un resabio de la Guerra Fría que una voluntaria opción autárquica. En efecto, Cuba sufre un bloqueo desde hace décadas y ha sido marginada de la OEA por indudable presión estadounidense, pero la mayoría de los países latinoamericanos mantienen una óptica diferente a la de EEUU y desarrollan activas relaciones diplomáticas y comerciales con la isla. A su vez, el gobierno cubano ha impulsado desde hace algunos años un proceso de apertura económica que está provocando sensibles modificaciones en la otrora centralizada economía cubana, con impactos sociales no menores. Con todo, cabe señalar que la inmutabilidad en materia de régimen político (la preservación de un partido de Estado) distancia a Cuba de la corriente democratizadora que se despliega en la región.

Si en los nuevos tiempos lo más conveniente para los Estados, y por cierto, para los de menor potencial estratégico, es actuar de manera asociada en los principales temas de la agenda internacional, cabe entonces la pregunta de cuál es el estado del multilateralismo latinoamericano.

Al respecto, la Guerra Fría marcó el comportamiento multilateral de nuestra región en las últimas décadas. Así, la institucionalidad vigente podemos interpretarla como una herencia de los enfoques propios de la era del enfrentamiento bipolar. Los dos pilares que estructuraron el multilateralismo de nuestra región desde fines de los años 40 descansaron en los principios del panamericanismo. El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, encargado de cautelar la seguridad en la región, y la Organización de Estados Americanos, OEA, son los pilares de esta institucionalidad.

¿Sirve esta institucionalidad para enfrentar los nuevos desafíos? ¿Requiere modernizarse y en qué dirección? ¿Es el panamericanismo la piedra angular del multilateralismo latinoamericano de la posguerra fría?

Responder lo anterior sobre la base de realidades y no de prejuicios, requiere examinar lo ocurrido en la historia reciente, y darle a ella la respuesta.

Un examen sumario de lo sucedido, en materia de conflictos bélicos en América Latina en los años recientes nos demuestra que ni el TIAR ha sido el marco regulatorio que los ha inhibido, ni la OEA el principal mecanismo que les ha dado solución diplomática². Para restringirnos al examen de los principales conflictos armados de los últimos tiempos, y no analizar otros temas más complejos, tenemos que reconocer que ni en la guerra de las Malvinas, ni en la guerra civil salvadoreña, ni en el conflicto militar que acompañó a la Nicaragua

1. El término megabloque es en sí equívoco, dado que alude a situaciones diversas. La Unión Europea es un mercado común hecho y derecho; Nafta una zona de libre comercio con un capítulo ambiental y otro laboral; el Mercosur es una unión aduanera; el APEC busca su destino y no es ni zona de libre comercio ni unión aduanera.

2. Como es obvio, uno de los principales objetivos de toda estructura multilateral es la preservación de la paz y la solución política de los conflictos, por ello hemos elegido el examen de este tipo de sucesos.

sandinista, ni en el largo conflicto interno guatemalteco, ni en el conflicto ecuatoriano-peruano, como tampoco en las invasiones a Granada y Panamá, tanto el TIAR como la OEA jugaron un rol destacado para prevenirlos, o una vez desencadenados, para darles una solución.

Una de las razones que explicarían esta "ineficacia histórica" se podría rastrear en la diferencia de ópticas para enfrentar estos problemas entre buena parte de los países de la región, y la necesidad de la OEA de consensuar una opinión con EEUU. El caso de la crisis centroamericana es uno de los más evidentes al respecto. Para la administración del presidente Reagan la crisis tenía su origen en el "expansionismo soviético", por lo tanto debería ser tratado con una estrategia de contención³. En cambio, la mayoría de los países latinoamericanos (y europeos) tenían una visión diferente: el conflicto centroamericano se originaba en causas internas (graves deficiencias políticas y sociales), por lo cual había que buscar soluciones políticas negociadas. Basado en ese convencimiento surgió el Grupo de Contadora y más tarde se forjaron los acuerdos de Esquipulas. A lo largo de los más de 10 años que duró la crisis centroamericana, la OEA fue impotente para imponer uno u otro enfoque dada la radical diferencia entre ellos.

El tema no solo es histórico. En nuestros días, los principios orientadores del panamericanismo en materia de seguridad, han quedado ampliamente superados: hoy es impensable una agresión soviética que justifique una alianza hemisférica defensiva al respecto, por la sencilla razón de que la Unión Soviética ya no existe y el Pacto de Varsovia se disolvió hace años⁴. El amplio consenso democrático que se construye desde fines de los años 80 en la región deja de lado tesis tales como la "hipótesis de guerra interna" o las doctrinas de contrainsurgencia, tan en boga en tiempos de la Guerra Fría y de la militarización del Estado. Un fenómeno que es posible advertir desde las guerrillas centroamericanas hasta las actuales (chiapanecas y colombianas) es su orientación a ser incluidos en el sistema más que a su cambio global.

En definitiva, los principales instrumentos multilaterales de naturaleza hemisférica en que participan los países de la región son los instrumentos heredados del panamericanismo de la Guerra Fría. En lo que respecta a los objetivos fundamentales de resguardar la paz y la solución pacífica de las controversias, estos instrumentos han mostrado graves deficiencias en los años precedentes. Sus principios fundacionales no se corresponden con los datos de la nueva realidad y ello explica que hayan sido desbordados constante y crecientemente.

A su vez, estas deficiencias de los organismos multilaterales de corte hemisférico son las que explican en gran medida la emergencia de nuevos mecanismos, algunos de corte subregional, y también la activa intervención del Consejo de Seguridad de la ONU en la solución de muchos de estos conflictos

3. Dicha estrategia descansó en la aplicación rigurosa de la llamada Guerra de Baja Intensidad, mediante la cual el Gobierno de Estados Unidos proveyó a los ejércitos centroamericanos de sustanciales recursos y apoyo en general.

4. En la visión del TIAR, ese expansionismo soviético aprovechaba dos cabezas de playa en la región: La Habana y Managua. Pero los cubanos hace muchos años que dieron por terminada la fase de lucha armada y en Nicaragua desde hace años gobiernan los liberales.

en nuestra región. Como es conocido, en el conflicto centroamericano tuvo destacada participación el denominado Grupo de Contadora y los Acuerdos de Esquipulas. La negociación de paz en El Salvador, Guatemala y Haití estuvo mediada por el Consejo de Seguridad de la ONU.

La institucionalidad emergente

Los últimos años han sido testigos de la emergencia de una nueva institucionalidad latinoamericana. Es la expresión del nuevo multilateralismo en tiempos de la globalización y en el clima posterior a la Guerra Fría.

Como señaláramos anteriormente este nuevo multilateralismo se expresa en la gestión del Grupo de Contadora y de su grupo de países amigos, y en la coordinación política centroamericana que surgió de Esquipulas. Con posterioridad se expresa en la constitución del Grupo de Río y en los alcances políticos de los diversos acuerdos económico-comerciales que se han desarrollado o reactivado en estos años: Mercosur, Comunidad Andina de Naciones, Integración Centroamericana.

Un capítulo especial en este proceso de construcción de nuevos instrumentos lo representa la denominada "diplomacia de cumbres", que se ha traducido en la constitución de varios foros multilaterales de jefes de Estado. A la fecha tenemos los siguientes:

a) *Cumbres hemisféricas*. Mecanismo convocado por iniciativa del Gobierno de EEUU y que tuvo su primera reunión en diciembre de 1994; nació en torno de la promesa de construir un "gran mercado desde Alaska a la Patagonia", participan todos los mandatarios de América y el Caribe menos Cuba a quien no se invitó por no reunir requisitos democráticos. Es decir, es un encuentro multilateral con Clinton y sin Fidel. Tuvo un segundo encuentro en Santiago de Chile en abril de 1999.

b) *Cumbres iberoamericanas*. Mecanismo creado con ocasión del Quinto Centenario. Agrupa a los países latinoamericanos que fueron colonias de España y Portugal más los mandatarios de estos últimos. Es decir, es un mecanismo con Rey y con Fidel, pero sin Clinton, Haití y los países anglófonos del Caribe. Ha tenido reuniones periódicas, pero muestra síntomas de fatiga.

c) *Cumbre euro-latinoamericana*. Mecanismo reciente, cuya primera sesión se efectuó en junio de 1999 en Río de Janeiro. A ella concurrieron los jefes de Estado de los países de América Latina y el Caribe más los 15 mandatarios de los países de la Unión Europea.

d) *Cumbres subregionales (CAN-Mercosur-Sieca-Caricom)*. La totalidad de los mecanismos subregionales de integración contemplan un encuentro al más alto nivel de sus autoridades de Estado, al menos de carácter anual.

Las cumbres hemisféricas constituyen el principal esfuerzo para recomponer una agenda entre las dos Américas. Se sostienen sobre la coincidencia en temas fundamentales como son la defensa y la promoción de la democracia y los derechos humanos; la promoción del desarrollo y muy en especial, el compromiso con el libre comercio. Desgraciadamente las dificultades que han impedido concretar la oferta estadounidense hecha en diciembre de 1994 en Miami, le han restado dinamismo a este mecanismo. Pese a lo anterior, el compromiso contraído de constituir un área de libre comercio en 2005, junto a

un ambicioso (y quizás poco priorizado) plan de acción permite darle continuidad al mecanismo. La Cumbre Hemisférica es hoy en día el principal foro de diálogo de América Latina con EEUU, de una manera directa, al más alto nivel y sin cargas burocráticas. También permite un canal para la relación entre Canadá y América Latina.

La Cumbre Iberoamericana por su parte, si bien es un mecanismo que muestra signos de desaceleración, ha cumplido con un rol fundamental: construir un puente entre América Latina y Europa. Este mecanismo surgió en torno de una agenda más cultural que política (la celebración de los 500 años del encuentro intercontinental) y ha sido uno de los esfuerzos más importantes para posibilitar el logro de un objetivo mayor: la Cumbre Euro Latinoamericana de junio de 1999. Este último foro tiene como horizonte el común interés de ambas regiones por construir un orden multipolar, regulado conforme a derecho. Abre la posibilidad de construir una verdadera alianza estratégica entre ambas regiones, no excluyente ni amenazante de otras, para aportar al nuevo orden internacional en construcción. Al reunir a más de 50 jefes de Estado, esta cumbre constituirá uno de los encuentros multilaterales más importantes posteriores a la caída del muro de Berlín.

Finalmente, las distintas subregiones y acuerdos económico-comerciales existentes hoy en la región, han conformado sus respectivas instancias presidenciales. Así, anualmente encontramos reuniones de mandatarios de Mercosur, de la Comunidad Andina, de Centroamérica y del Caricom.

En esta multifacética emergencia de nuevos mecanismos multilaterales destaca en particular la consolidación del Grupo de Río como el instrumento de concertación política más representativo y eficiente de la región, que entre otras cosas ha posibilitado el diálogo político con otras regiones, como es el caso de Japón y Europa. Por cierto, la crisis de crecimiento que plantea la solicitud de ingreso de los países de Centroamérica y República Dominicana, revela la necesidad de que el organismo examine a fondo sus nuevas formas orgánicas.

De esta forma, en el clima de la posguerra fría se ha conformado una abigarrada gama de instancias, mecanismos e instrumentos multilaterales que podríamos caracterizar de la siguiente manera.

Características del nuevo multilateralismo latinoamericano

Latinoamericano propiamente tal. En efecto, el multilateralismo que está emergiendo en la región refleja una identificación más latinoamericana que panamericana. Esto no implica un distanciamiento con EEUU, más bien el intento por rediseñar la relación bilateral, asumiendo la especificidad de nuestra región. Más que confrontarse con la potencia norteamericana, lo que el nuevo multilateralismo enfatiza es su diversidad, para poder establecer una relación más equilibrada que parta por asumir la enorme asimetría existente entre las dos Américas y así abordar de manera más realista los problemas comunes.

Heterogéneo y con fuerte énfasis subregional. La diversidad de este mapa de organismos multilaterales revela la heterogeneidad que caracteriza a la región (que se explica por razones demográficas, diferentes potenciales económicos, diversos pesos estratégicos, entre otros). Reconocer la diversidad latinoameri-

cana y no tratar de encasillarla en un molde único es uno de los requisitos básicos para el desarrollo del nuevo multilateralismo latinoamericano que por lo mismo, tiene un fuerte contenido subregional.

Crecientemente desburocratizado. A diferencia del estilo hemisférico, que construyó frondosas burocracias, el multilateralismo emergente se caracteriza por una institucionalidad más ágil y poco burocratizada. El mecanismo de rotatividad de las secretarías Pro Tempore que inaugurara el Grupo de Río empieza a ser imitado por otras instancias y a la fecha ha permitido el normal funcionamiento de estos mecanismos sin el costo ni la inercia de conformar nuevas y costosas burocracias.

Regionalismo abierto. En efecto, el desarrollo de esta institucionalidad emergente se proyecta hacia otras regiones y no se encierra en un integracionismo defensivo y semi autárquico, como de alguna manera se perfiló en el periodo de sustitución de importaciones. En la actualidad el integracionismo regional busca asociarse para enfrentar con una estrategia común su inserción en el mercado mundial. En especial, América Latina ha buscado incrementar sus relaciones con Europa y el Asia-Pacífico, sin desatender por ello su vínculo hemisférico y por tanto, sus relaciones con EEUU y Canadá.

No confrontacional con EEUU. En el nuevo contexto, se busca un entendimiento de nuevo tipo con EEUU, que supere las interferencias que generaba el clima de la Guerra Fría, en especial en lo que se refiere a los temas de seguridad. En la actualidad la relación entre EEUU y la región no tiene en su agenda una discrepancia fuerte en materia de seguridad⁵. Uno de los principales desafíos que presenta la nueva agenda es construir un consenso para tratar de manera multilateral los problemas globales, evitando el unilateralismo (en especial en lo que se refiere al combate al narcotráfico, y el tema de las migraciones). Esto implicaría asumir el principio de la responsabilidad compartida lo cual ha sido reiterado en la mayoría de los encuentros diplomáticos pero encuentra serias dificultades a la hora de la aplicación concreta. El poco feliz mecanismo de las "certificaciones" que ha instaurado el Gobierno de EEUU respecto a las naciones latinoamericanas en su lucha contra la droga es uno de ellos. La aplicación de la llamada Ley Helms-Burton es otra muestra de la acción unilateral. Pese a lo anterior es posible afirmar que en la mayoría de los actores políticos y las visiones al respecto en el ámbito latinoamericano han quedado atrás concepciones "antiimperialistas" al estilo de las que conocimos en la Guerra Fría. El compromiso estadounidense con la democracia latinoamericana, con la defensa a los derechos humanos y los esfuerzos comunes por cooperar en el desarrollo y el libre comercio han allanado los puentes.

De fuerte raigambre en el ímpetu integracionista. En los últimos años, el proceso de integración regional y subregional ha cobrado nuevos bríos. Esta convergencia se fundamenta en la homogeneización de las políticas económicas, y en la convicción de adoptar estrategias asociativas para enfrentar la globalización.

5. En el pasado, en los tiempos de la Guerra Fría, se vivieron varios episodios de desencuentros en esta materia: Centroamérica ya mencionada; la actitud ante Cuba; el intervencionismo en la década de los 70 en la desestabilización de varios gobiernos de la región (como el de Salvador Allende), y la contribución a la instalación de varias dictaduras militares.

Pero se proyecta hacia ámbitos políticos, de momento de fuerte contenido subregional. Citemos al respecto la voluntad de los países centroamericanos de avanzar hacia la construcción de unidad política; la denominada "cláusula democrática" del Mercosur es otro claro ejemplo de esta tendencia.

Expresa una nueva proyección internacional de la región; bicontinental y bioceánica. Al constituirse (o recuperar) con un epicentro propiamente latinoamericano, y superar concepciones hemisféricas o de proteccionismo defensivos, América Latina empieza a relacionarse con otras regiones del planeta de forma multilateral. En esta nueva proyección emergente se proyectan dos principios estratégicos de nuestra región, en el nuevo orden mundial en gestación: la bicontinentalidad y la bioceaneidad. América Latina en la redefinición de inserción internacional busca relacionarse con otros continentes, estableciendo alianzas y entendimientos de largo plazo. La proyección de su diplomacia, además de privilegiar su prioridad regional, y su entendimiento con EEUU, se orienta a relacionarse como región con el Asia-Pacífico y Europa. Para ello asume como región su condición bioceánica, consecuencia y objetivo de su proceso de integración.

Se desarrolla en medio de un periodo de incierta transformación del multilateralismo global. En estos años han desaparecido actores internacionales significativos (la URSS y el Pacto de Varsovia), han perdido vigencia otros (como el Movimiento de Países No Alineados) y han surgido con fuerza nuevos actores (la Unión Europea y los megabloques). Todo ello repercute con fuerza en el esquema multilateral vigente, cuyo principal ámbito son las Naciones Unidas. Sin embargo, aún no es claro cuál puede ser el resultado final de estas transformaciones, por ello decimos que es incierta. Lo que sí es claro es que ello mismo demuestra que no existe a la fecha un nuevo diseño multilateral que reúna el consenso de la mayoría de las naciones. En ese convulso mar de transformaciones, se desenvuelve el nuevo multilateralismo latinoamericano.

A modo de conclusión

Los nuevos tiempos de la posguerra fría han creado las bases para la emergencia de un multilateralismo de nuevo tipo en América Latina. Superado el ordenamiento bipolar, se abre paso una nueva fase en las relaciones internacionales, proceso en el cual la participación concertada entre varios países es un mecanismo crecientemente utilizado por la mayoría de las naciones. Nuestra región no escapa a dicho fenómeno y ello se ha reflejado en el nuevo impulso a la integración regional.

Esta mutación en curso no solo tiene raíces estratégicas (la recomposición de las hegemonías), sino que también se retroalimenta con sustanciales innovaciones productivas y científico-técnicas que contribuyen todas a lo que comúnmente denominamos globalización.

En este contexto la inserción internacional de los países de nuestra región asume nuevos contornos, con características como las que tratamos de reseñar anteriormente. Pero es preciso advertir que este es un proceso en curso, con diferentes velocidades, según las diferentes realidades subregionales.

La frondosidad de mecanismos existentes, si bien tiene el mérito de facilitar un contacto periódico de las más altas autoridades (empezando por los jefes de

Estado) tiene efectos no deseados: uno de ellos es la superposición de agendas, otro es el plustrabajo al cual someten a los instrumentos de política exterior de cada uno de los países de la región, en especial a sus cancillerías. A esto se suma las diferencias de tamaño (incluido el número de personal especializado) que a ratos amenaza con desbordar a algunas cancillerías locales. La superposición de agendas también ha conducido a una superposición de compromisos y metas, la mayoría a largo y mediano plazo, lo cual obliga a que en algún momento la diplomacia regional deberá abordar el tema de la compatibilización de dichos objetivos en especial en materia de liberación de comercio. Asimismo, la proliferación de eventos de jefes de Estado convoca de urgencia a diseñar una "arquitectura de cumbres".

Esto plantea un tema no menor. ¿Cuál es la instancia, mecanismo, foro más representativo de la región? Nuevamente la respuesta la debemos buscar más en la experiencia histórica que en definiciones apriorísticas. Al respecto, si uno de los objetivos primordiales del nuevo multilateralismo latinoamericano es la inserción internacional en los nuevos tiempos de la posguerra fría, debemos reconocer que al respecto es el Grupo de Río quien reúne los mejores atributos de representación regional latinoamericana. Decimos esto porque es el principal foro de concertación política del área y el que se ha erigido en el principal interlocutor de la región con otras regiones. Al respecto es el Grupo de Río quien hace de contraparte de la UE en la cumbre euro-latinoamericana, a su vez, es quien dialoga con Japón. El otro organismo de alcance regional (más bien hemisférico) es la OEA, pero paga el precio de su pasado, su marca ideológica y también el de su gestión.

¿El deterioro de la OEA significa que América Latina carece de un espacio idóneo para dialogar con EEUU? Pensamos que no, que al respecto la oportunidad la ofrece el mecanismo de la Cumbre Hemisférica, la cual si bien no ha logrado cumplir su principal cometido (la constitución de una zona de libre comercio hemisférico), en cambio ha podido estructurar un foro al más alto nivel entre las dos Américas. Estados Unidos ha hecho esfuerzos por sumar a la OEA a este mecanismo, pero la estructuración de programas de acción demasiado vastos y poco priorizados, unido a la tradicional lentitud de las burocracias internacionales, complotan contra esta pretensión de *aggiornamento*.

Pese a los avances que ha mostrado, la institucionalidad emergente latinoamericana no está exenta de desafíos, algunos de los cuales los hemos esbozado en las páginas precedentes y otros fluyen de las mismas. A grandes pinceladas, podríamos mencionar los siguientes:

La ansiedad por construir con demasiada premura una nueva institucionalidad. Creemos que esto no es posible ni conveniente, dado que muchos de los procesos que debieran ser cautelados por la nueva institucionalidad, aún están en curso y no pueden definirse sus contornos finales. ¿Es posible precisar hoy cuál será la modalidad de integración que predominará con el correr de los años? ¿Tenemos claro cuál será la modalidad de participación de nuestra región en ámbitos tales como el Consejo de Seguridad de la ONU? ¿Existen condiciones en la actualidad para definir la concepción de seguridad regional propia de la posguerra fría? Apresurarse a construir un nuevo mecanismo multilateral de alcance regional sin atender al desarrollo de estos y otros procesos puede ser poco prudente. Ello no debe significar una diplomacia pasiva, dado que los países de la región, como hemos visto, disponen de una vasta red de foros y

mecanismos para dialogar directamente entre sí, ya sea en el ámbito subregional, en el latinoamericano, o con potencias externas.

El accionar unilateral de algunos países latinoamericanos. El movimiento integracionista es fuerte en la región, ello enfatiza la concertación económica, política y diplomática de los países involucrados. Pero no estamos exentos de que algunos países incurran en acciones unilaterales frente a determinados problemas que debieran ser materia de concertación. Veamos dos ejemplos. Uno de carácter estratégico: la resonancia que alcanzó en la región la declaración de aliado "extra OTAN" que logró Argentina, estatus que provocó reacciones de desconcierto en Santiago de Chile y Brasilia. En el campo económico Brasil, pese a ser un comprometido motor del Mercosur, muchas veces ha incurrido en acciones unilaterales que afectan a las economías de sus socios (desde gravámenes a importaciones hasta la decisión de dejar flotar su moneda). La experiencia histórica enseña que al final esas decisiones unilaterales terminan por armonizarse pero ello no niega los roces.

El recurso del excepcionalismo. Es decir, aquella visión de política exterior mediante la cual los países de la región destacan más sus singularidades en su proyección internacional, que los rasgos comunes que poseen con sus vecinos. Esto puede llevar a una cadena sin fin dado que, indudablemente, cada país posee rasgos identificadores propios. Así Brasil tiene dimensiones estratégicas y pesos económicos y demográficos que no posee ningún país de la región; Argentina indudablemente posee notorias raíces y puentes con Europa comparado con sus vecinos; México vive la vecindad con EEUU con mayor intensidad; Chile ha usado como carta de presentación internacional en los años 90 los logros de su transición política y su estabilidad económica. Todos esos rasgos tienen un indudable basamento real, pero realzarlos sin enfatizar de manera paralela los elementos comunes con el vecindario, puede conducir a una proliferación del excepcionalismo y a un deterioro o estancamiento de las posibilidades multilaterales. No estamos aquí haciendo referencia a una versión autárquica, sino más bien a un enfoque de inserción internacional que descansa en sobrevalorar las diferencias que un país latinoamericano puede presentar respecto a sus propios vecinos. Esto puede conducir a una búsqueda de alianzas privilegiadas con países que se encuentran fuera de la región, lo cual obviamente es parte de cualquier diseño diplomático, pero si la búsqueda de dichas alianzas o prioridades descansa en las razones del "excepcionalismo" el resultado real es el ya mencionado debilitamiento de las posibilidades multilaterales regionales. En el fondo, aquí hay una visión poco real de la integración, a la cual dicen adherir la mayoría de las estrategias internacionales. Si asumimos que todo proceso de integración descansa en última instancia en una continuidad geográfica es difícil poder concebir un proceso de inserción internacional, basado en la apertura y la interdependencia (bases del nuevo movimiento integracionista) que en lugar de privilegiar a los vecinos los busque en otros continentes.

La ausencia de políticas de carácter estatal. Tiempos de transición y de cambio obligan más que los tiempos normales. Las definiciones por esencia son más complejas y ello nos lleva a un último desafío que queremos mencionar. La política exterior de un Estado (en la cual se inserta su diseño multilateral, regional y global) es un tema estatal, al igual que la política de defensa. Es decir, una política que exprese consensos amplios y perdurables, más allá de la

temporalidad de los gobiernos y que queden al margen de las coyunturas. Atienden a objetivos estratégicos, de largo alcance. Un examen somero indica que al respecto la diplomacia latinoamericana tiene un camino por recorrer. Es algo comprensible dado que la mayoría de los países de nuestra región han experimentado profundas transformaciones de sus sistemas políticos en los últimos años. Pero ello no niega la necesidad, en el caso sudamericano, debido a las continuas irrupciones de las fuerzas armadas en el sistema, que en algunos casos dieron lugar a la conformación de regímenes extraordinariamente excluyentes (negación misma de consensos amplios) afectos al diseño internacional de muchos países y que también forjó burocracias poco plurales en sus visiones. Sumado lo anterior a los cambios que desencadena el fin de la Guerra Fría, nos conduce a un gran desafío: la modernización de la diplomacia latinoamericana. Por cierto este es un tema vastísimo, de realidades y complejidades muy diversas por países y por subregiones, pero es un tema real y urgente. El nuevo multilateralismo latinoamericano tiene aquí un campo de crecimiento y también un objetivo.

Para concluir, un tema que no analizamos en este trabajo pero que constituye una de los pilares de cualquier propósito multilateral es el referido a los nuevos mecanismos y las nuevas doctrinas de seguridad regional. En este punto está claro que el TIAR feneció hace mucho, inclusive antes de que se desplomara el muro de Berlín, dado que la inoperancia de tal Tratado se puso de manifiesto en 1982 con ocasión de la guerra de las Malvinas. ¿Cuál es la nueva seguridad regional? Es una pregunta cuya respuesta está por construirse. Pero esa y las que intentamos reseñar en esta oportunidad nos hablan de los nuevos desafíos que tiene la inserción internacional de nuestra región en un mundo en pleno desenvolvimiento.

Los desafíos con los cuales concluimos reflejan problemas propios del crecimiento y de las mudanzas. Ello no niega que, en su conjunto, el proceso es ampliamente positivo.

Difíciles afectos: multilateralismo e interdependencia en la región andina

Adrián Bonilla

Introducción

El objeto de este trabajo es identificar y *describir* los temas de política exterior en las agendas de los países andinos que son procesados o interpelan procesos de carácter multilateral. Las preguntas que guían la discusión se organizan en la necesidad de indagar si las presiones y demandas de un entorno internacional caracterizado por la proliferación de regímenes internacionales en todos los órdenes, han perfilado conductas que vinculen con mayor intensidad a estos países a interlocuciones colectivas con otros actores internacionales.

Para poder dar cuenta de esto en primer lugar se discute la existencia de la región andina como realidad política confrontando los intereses y las heterogéneas sociedades de las diferentes naciones con procesos internacionales comunes a todas ellas. La variable a explorar en esta reflexión es si la exposición a un entorno en transformación ha incrementado los niveles de interdependencia entre los Estados nacionales de la región tanto en sus relaciones bilaterales como en el sistema de integración andino.

Con estos elementos se ordenan las agendas de los países andinos en su relación con la institucionalidad de los principales ámbitos multilaterales: ONU, OEA, Grupo de Río, Foro Iberoamericano y se reflexiona desde cada especificidad acerca de las posibilidades de concertación de políticas comunes. Esto sirve de antecedente para revisar las dinámicas y las expectativas de cada Estado en los procesos de integración con los que se vincula. Se hace particular énfasis en la Comunidad Andina de Naciones.

Las conclusiones apuntan a sistematizar y comparar los intereses de los Estados nacionales andinos en relación con las demandas de el orden internacional contemporáneo.

La identidad política andina y su entorno

Una de las discusiones que atraviesan las ciencias sociales en la región andina, se refiere a la existencia o no de los Andes en términos políticos y sociales¹. En lo que tiene que ver con las relaciones internacionales, más allá de la reflexión sobre los elementos comunes o diferentes entre los procesos políticos de la región, hay un hecho vinculante: la existencia de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), cuyas instituciones entrelazan las políticas gubernamentales de esas naciones desde hace más de 30 años. Esto supone, en la perspectiva de los estados nacionales, la necesaria construcción de la imagen de

1. Referencias y nota acerca del debate sobre la existencia de la región andina.

la región como espacio económico y político en donde se edifican eventualmente políticas comunes, o en donde se debaten contradicciones a propósito de la necesidad de construir las.

La Comunidad Andina ilustra el hecho de que el proceso político multilateral de los países andinos está cruzado por elementos compartidos, provenientes en su mayoría del ambiente externo, que perfilan cada una de las políticas exteriores. La imagen de la globalización, entendida como una dinámica económica, que ha creado escenarios mundiales para el proceso de temas productivos, financieros y de mercado², ha producido en lo doméstico procesos similares a propósito de las necesidades de equilibrar la economía, de reformar el Estado y de incentivar sectores productivos con pretensiones internacionales.

En ese sentido, en todos los países andinos el lenguaje de la política exterior ha estado permeado por la necesidad de volver eficientes las antiguas instituciones multilaterales y además por la urgencia de construir nuevas. Varios eventos han marcado esta tendencia, pero probablemente los más influyentes fueron las cumbres presidenciales latinoamericanas, particularmente, la política emanada de aquella celebrada en Miami, que posibilitó la construcción de una agenda común que ha impulsado a las cancillerías a procesar temas y prioridades para los primeros años del siglo XXI³.

Otro elemento importante en las relaciones internacionales de los países andinos ha sido la capacidad integradora de procesos políticos nacionales confrontados a problemas similares: inestabilidad, prácticas clientelares, legitimidades gubernamentales precarias y difíciles procesos de reforma del Estado. Sin embargo, la política exterior, sobre todo aquella enunciada para las agendas multilaterales, ha permanecido relativamente constante puesto que las necesidades y presiones del entorno⁴, son igualmente constantes en algunos temas, sobre todo en aquellos relacionados con la economía.

La agenda política interamericana es otro referente común para las naciones andinas. A partir de la iniciativa de las Américas, que en un principio fue

2. V. Robert Cox: "Global Restructuring. Making Sense of the Changing International System", en Richard Stubbs y Geoffrey Underhill (eds.): *Political Economy and the Changing Global Order*, The Canadian Publishers, Toronto, 1994. La globalización es entendida como una etapa de desarrollo social global en donde la producción, las finanzas y el intercambio mercantil se realizan mundialmente.

3. La agenda central de la OEA ha sido transformada por las cumbres: fortalecimiento de la democracia en las Américas, integración económica y libre comercio, erradicación de la pobreza y desarrollo sostenible; está constituida en cada uno de sus temas por tópicos que aluden a diversos actores sociales y que no pueden procesarse desde iniciativas gubernamentales exclusivamente. Un elemento que hay que tomar en cuenta, de otro lado, es que América Latina está constituida por sociedades de distinto grado de desarrollo relativo y por múltiples percepciones culturales en cada una de sus sociedades que informan la política de los gobiernos. Ver en página web de la OEA la información referente a las cumbres.

4. Temas como los de la deuda externa se mantienen constantes y en su procesamiento doméstico configuran eventualmente escenarios inestables. Sin embargo la política de los Estados no se transforma radicalmente al producir decisiones. Ver: Egidio Miotti, Carlos Moneta y Carlos Quenan: "La crisis asiática: riesgos y oportunidades para América Latina", en C. Moneta y G.O. Noto (eds.): *Dragones, tigres y jaguares*, Buenos Aires, 1998.

básicamente una exposición de principios remitidos a vagos horizontes, Estados Unidos define durante la década de los 90 el interés de implementar una zona de libre comercio de Alaska a Patagonia, pero identifican al mismo tiempo una serie de metas que involucran decisiones gubernamentales de los países latinoamericanos sobre temas de la política doméstica de los Estados de la región. En concreto, la promoción de la democracia, comprendida como gobernabilidad civil, originada en elecciones libres con la obligación de respetar un núcleo mínimo de derechos humanos y civiles, ha sido un objetivo de todos los países andinos a pesar de las limitaciones de sus gobiernos para organizar sus respectivas sociedades, puesto que la agenda concertada en las cumbres articulaba esos tópicos de política interna a las necesidades comerciales internacionales⁵.

La política exterior de EEUU frente a la región andina es otro elemento común en el entorno de estos países quienes sin embargo no han generado una política común frente a esa potencia. Aun en temas como los del narcotráfico se sigue tratando una agenda directa y específica con EEUU de carácter bilateral en todos los casos. Ni la Comunidad Andina, ni tampoco los regímenes de seguridad de la región han podido trazar algo parecido a una política común frente a EEUU porque las necesidades y naturaleza de los conflictos son igualmente diferentes⁶.

La agenda de la integración andina se modifica, de otro lado, por la dinámica organizacional de los propios regímenes de integración. Si bien es cierto que el sistema de integración andino es una de las experiencias más viejas y menos exitosas de la región, también lo es que su institucionalidad es una de las más experimentadas. La sobrevivencia del sistema ha dependido no solo de las expectativas de los Estados nacionales y de la ausencia de otros escenarios internacionales inmediatos, sino de la capacidad de gestión de las entidades y de la burocracia del sistema.

En ese sentido una estrategia ha sido la introducción de temas políticos y la concertación de compromisos que complejizan la institucionalidad del sistema ampliando la agenda mucho más allá de la discusión de tarifas en direcciones que apuntan, de un lado, a integración política y construcción de nuevos regímenes para implementar políticas del mismo sistema en justicia o parlamentarismo por ejemplo, así como crear espacios para una eventual concertación

5. En las relaciones bilaterales de los países andinos, normalmente el primer punto de su agenda con EEUU es el comercio exterior. Para este país, sin embargo, esa es una prioridad secundaria. Narcotráfico y democracia predominan. V. Andrés Franco: "Las relaciones entre EEUU y los países andinos. Una visión comparativa", en A. Franco: *Estados Unidos y los países andinos, 1993-1997: poder y desintegración*, Universidad Javeriana, Bogotá, 1998. Adrián Bonilla: "Las relaciones entre Ecuador y EEUU: entre el sobresalto y la rutina", en Franco 1998: ob. cit.

6. Mientras el problema en Bolivia, por ejemplo, es la economía y la población vinculada al crecimiento de hoja de coca, en el Ecuador no hay producción, o en Colombia el tema está asociado al de la guerrilla o el de los paramilitares. V. Eduardo Pizarro: "Colombia en el ojo del huracán", 1999. Adrián Bonilla: "Participación política violenta en el Ecuador. Una comparación con Perú y Colombia", en *Democracia y desarrollo. Memorias del VII Encuentro de Historia*, IDIS-Idis, Cuenca, 1995.

de políticas exteriores comunes frente a otras entidades, situaciones en la misma región o relaciones con otros Estados⁷.

Heterogeneidad e interdependencia

Los niveles de interdependencia existentes en la región andina son heterogéneos. La integración no ha significado necesariamente interdependencia. Los países andinos se encuentran en una discusión que atraviesa todavía temas como cuotas y tarifas o aranceles externos comunes. La agenda en ese sentido sigue siendo la misma de hace 30 años, a pesar de que se haya intentado avanzar a la unificación de políticas o la construcción, incluso, de instituciones políticas comunes. Es difícil concluir que a finales del siglo xx los países miembros del Acuerdo de Cartagena hayan logrado integración económica total, un mercado común o unión aduanera. En escalas convencionales, se hallan todavía en el peldaño más bajo de la integración⁸.

Aunque los efectos recíprocos de situaciones producidas a lo largo de los Estados nacionales de los países andinos, son crecientes, la interconexión entre las sociedades tiene todavía limitados puntos de contacto. El comercio exterior es probablemente el tópico más importante de la agenda andina, pero ilustra sus dimensiones actuales el hecho de que ninguno de los países de la región tiene como su principal socio comercial a otro país andino.

Existe una sensibilidad común en el tema del comercio exterior. Todos los países son vulnerables a la política exterior de EEUU. Hay sensibilidades en temas relacionados con la gestión de la democracia en el escenario doméstico, los sistemas financieros andinos son igualmente vulnerables a los mercados internacionales, pero aun en este último caso, el patrón de inversiones no llega a ser tan importante como para que el colapso de un vecino produzca efectos inmediatos en la economía de los otros países de la región⁹.

Una de las explicaciones de este hecho tendría que ver con la elevada diferenciación de las sociedades nacionales y de sus economías. Mientras en Colombia y Venezuela, por ejemplo, los volúmenes de intercambio comercial han sido siempre muy intensos, en el caso de Ecuador y Perú, probablemente por el conflicto que perduró hasta 1998, tienen porcentajes mínimos. Menos del 3% de las exportaciones peruanas van al Ecuador, y menos del 5% de las ecuatorianas tienen como destino Perú¹⁰.

El intercambio entre Colombia y Perú es muy limitado para las potencialidades de sus economías, al igual que el caso de Perú y Bolivia. Pero Colombia y Venezuela, que es el caso más exitoso en términos comerciales, puede ser visto a la luz de su fragilidad ante las presiones de la política doméstica, por una parte, y por otra del desempeño económico en el escenario doméstico. A lo largo de 1999 las diferencias entre el gobierno venezolano frente al procesamiento comercial con Colombia, así como la recesión en ambos países, bajó dramáticamente el comercio exterior¹¹. Los niveles de integración disminuyeron entre los dos países y la interdependencia cobró un signo competitivo antes que cooperativo.

Las evidencias parecieran apuntar al hecho de que en algunos temas existen grados mayores de interdependencia entre países de la región andina pero la forma en la que ésta se expresa es bilateral. Se trata de temas como seguridad

entre Ecuador y Perú, en el que ambos han tomado decisiones en respuesta a lo que acontece en la otra parte, comercio exterior en el caso colombo-venezolano, pero es difícil sustentar que aquello que se procesa comunitariamente sea el resultado de eventos producidos en algún lugar de la comunidad o que esta condición de relacionamiento internacional –la interdependencia– describa patrones de conducta multilateral en la región.

Las interacciones entre Estados nacionales andinos eventualmente producen efectos en las sociedades de otros países, el costo positivo o negativo de esos efectos rara vez es significativo. Hay una excepción en el proceso político entre Colombia y Venezuela. Las contradicciones comerciales, por ejemplo, son de aquellos tópicos que implican efectos con algún costo (o beneficio) en las relaciones entre los países andinos, pero buena parte de ellos son impuestos intencionalmente por actores con algún grado de disenso o conflicto de intereses. Las sociedades nacionales andinas se encuentran efectivamente interconectadas pero su nivel de interdependencia es bajo¹².

En lo que tiene que ver con los actores representados en el proceso político internacional de la región andina, básicamente los canales de conexión se establecen entre los Estados nacionales y sus gobiernos. Eventualmente actores no estatales cobran relevancia sobre todo en temas relacionados con lo financiero o productivo de la economía, pero hay pocas evidencias de vinculaciones institucionalizadas o permanentes entre las elites no gubernamentales, aun entre los propios decisores políticos. La presencia de entidades transnacionales empresariales o de la sociedad civil: grupos ecológicos, derechos humanos, si bien es constante no revela una agenda homogénea con capacidad de influencia en las decisiones estatales.

Los temas de la agenda en la política exterior de los países andinos están jerarquizados generalmente alrededor de la prioridad del comercio exterior, salvo en el caso de Ecuador y Perú hasta 1998 en donde la seguridad dominó todos los demás tópicos. Si bien hay una gran permeabilidad de la política

7. A lo largo de 1998 se llevaron a cabo más de 20 reuniones organizadas por la CAN que reunieron decisores gubernamentales, políticos, académicos y representantes de la sociedad civil para explorar la posibilidad de políticas conjuntas en temas que iban desde la Cuenca del Pacífico hasta la gestión democrática gubernamental en la región.

8. Ver los criterios de la matriz de Bela Balassa a propósito de las categorías de integración económica. En Keohane y Nye: "International Interdependence and Integration", en F. Greenstein y Nelson Polsby (eds.): *Handbook of Political Science*, Addison, Massachussets, 1975.

9. El desempeño de la economía ecuatoriana en 1998 y 1999 por ejemplo, afectó menos al conjunto de la región y a sus países vecinos que la crisis asiática o la caída de la bolsa brasileña. V. Alberto Acosta: "Algunos lineamientos estratégicos frente a una globalización desintegradora", en J.M. Tortosa et al.: *Estado y globalización*, Ildis, Quito, 1998.

10. Ver Banco Central del Ecuador, *Memoria 1998*, BCE, Quito.

11. Ver la información sobre intercambio colombo-venezolano a lo largo de los primeros nueve meses de 1999 en *Portafolio*, diario de negocios, Bogotá.

12. La interconexión no implica interdependencia. Los efectos recíprocos deben suponer un costo y éste no tiene que ser necesariamente una política deliberada, como en el caso de los dilemas de seguridad. Ver R. Keohane y J. Nye: *Power and Interdependence*, Little Brown, Nueva York.

doméstica en las decisiones internacionales, ella puede atribuirse más que a la creciente interdependencia a la débil institucionalidad en la formulación de políticas exteriores. Son las características de los Estados en sus conflictivas relaciones con sus respectivas sociedades nacionales las que perfilan la forma que la interconexión adquiere.

Los conflictos comerciales entre Colombia y Venezuela durante 1999 se detonan como resultado del proceso político doméstico venezolano y de las transformaciones gubernamentales. La interdependencia entre los dos Estados, que describe una forma de relación antes que una condición estructural, se lesiona en razón de los procesos domésticos. No es una constante.

El espacio andino en lo político, por otra parte relaciona en forma más intensa los países vecinos. No hay por ejemplo una gran comunicación entre Bolivia y Ecuador, así como entre Venezuela o Perú. La frecuencia en las relaciones de vulnerabilidad o sensibilidad de los distintos países, se establece entre colindantes. Entre Colombia y Ecuador la relación se plantea alrededor de dos temas fundamentales: comercio exterior y seguridad.

El volumen del comercio exterior con Colombia se duplicó durante la década de los 90, hasta que la crisis recesiva que ambas naciones confrontaron a finales de esta década, detuvo el ritmo de crecimiento. Para ambos gobiernos sigue siendo el punto central de su relación. Colombia es el socio comercial más importante para Ecuador, mientras que éste es el cuarto mercado colombiano. La relación entre ambos países contiene una asimetría desfavorable para el Ecuador por el tamaño de su economía, pero no de una naturaleza que condicione el conjunto de decisiones económicas. De la misma manera, no ha sido el conjunto de la economía colombiana el que posee una balanza de pagos favorable frente a Ecuador, que se ha visto afectada por la crisis de su vecino, a pesar de que algunas empresas se retiraron y el patrón de inversiones se desaceleró.

En términos de seguridad, el conflicto colombiano ha sido percibido como una amenaza para Ecuador desde dos temas. El primero es el narcotráfico, en donde Ecuador juega el papel de país de tránsito y eventualmente de centro de lavado de dinero. El segundo es la actividad guerrillera cercana a la frontera ecuatoriana. Ecuador es sensible a los acontecimientos en Colombia. Su diseño estratégico, después del conflicto con Perú, enfatiza el riesgo que la vecindad con Colombia implica. En ambos temas la presencia de la política exterior estadounidense obliga a ambos Estados a procesar el tópico de la seguridad a través de decisiones concretas, como por ejemplo la movilización de tropas hacia la frontera norte del Ecuador, con misiones preventivas. En este mismo contexto se ha justificado la instalación de bases militares en Ecuador, lo mismo que en Perú, manejadas por militares estadounidenses.

La persistencia de un conflicto de límites que se origina en la flexibilidad de los fueros en la administración colonial y que se prolonga hasta finales del siglo xx enfrenta, sobre todo desde 1942 a los Estados nacionales de Perú y Ecuador. La relación entre ambas naciones se construye en un marco típicamente realista en donde la seguridad predomina por sobre cualquier otro tema de la agenda y la influencia mutua se resuelve en términos político-militares. Los nexos culturales y económicos que vincularían a ambas sociedades se rompen durante la primera mitad de este siglo y constriñen los canales de conexión. Hay un contacto muy limitado entre los actores societales. En el escenario doméstico el

conflicto entre ambos países se vuelve funcional a los intereses de actores específicos y, en general salvo en la seguridad no hay relaciones de interdependencia¹³.

Colombia y Perú comparten en su relación una preocupación común por la seguridad. Han tenido similares presiones de la política exterior estadounidense sobre todo en relación con su conducción de la guerra contra las drogas, pero no hay en la relación bilateral patrones de interdependencia¹⁴. El caso boliviano es algo distinto. Perú es su tercer socio comercial luego de Chile y EEUU y varios de los temas centrales en la constitución del espacio nacional, el acceso al mar por ejemplo, han tenido como interlocutor principal a Perú. De todas maneras, la capacidad de influencia de una sociedad en otra, o de las decisiones domésticas de un país en el otro es limitada. En términos de integración, por otra parte, Bolivia ha definido como un objetivo suyo servir de bisagra a la Comunidad Andina con el Mercosur, pero en términos de comercio, que también en ese caso es el tópico central de la agenda, las oportunidades en el Sur condicionan la interdependencia con los otros países andinos.

En suma, la región andina aparece como un mapa en donde se expresan diferentes escenarios políticos débilmente integrados y con relaciones de interdependencia aún en construcción. Este hecho marca la vigencia prioritaria todavía de las relaciones bilaterales entre vecinos. Las relaciones especiales antes que la agrupación bajo regímenes comunes definen las agendas de los Estados nacionales, que siguen siendo los actores políticos preeminentes en agendas todavía jerarquizadas subordinadas a temas específicos.

Proceso político del multilateralismo

Con los antecedentes expuestos, es posible sustentar que los escenarios multilaterales más importantes para los países andinos son aquellos en donde participan los Estados nacionales y sus gobiernos. Regímenes institucionalizados en donde la política exterior se expresa a través de una estructura de formulación que convoca a agencias convencionales de los Estados: ministerios de Relaciones Exteriores, Comercio y Defensa, aunque es necesario precisar que la diplomacia presidencial directa asume los temas más importantes de la agenda¹⁵.

13. Precisamente la ausencia de interdependencia es una de las variables del entorno que explica la vigencia del conflicto. V. Adrián Bonilla: "Límites y horizontes de la negociación y el conflicto", en *Ecuador-Perú. Bajo un mismo sol. Crónicas de la negociación y el conflicto*, Flacso-DESCO-Kellogg Foundation, 1999. Bruce Saint John: "Las relaciones entre Ecuador y Perú vistas desde afuera. Una perspectiva histórica", en Bonilla (ed.) 1999: ob. cit.

14. El texto más completo sobre las relaciones entre Perú y Colombia probablemente sea el de Juan Miguel Bákula: *La política internacional entre Perú y Colombia*, Temis, Bogotá, 1988. Básicamente se hace una descripción de los tratados fronterizos y de las argumentaciones jurídicas que rodearon su negociación.

15. V. Francisco Rojas y Paz Milet: *Diplomacia de cumbres: el multilateralismo emergente del siglo XXI*, Flacso-Chile, Santiago de Chile, 1998.

Uno de los fenómenos importantes de las políticas exteriores andinas en la década de los 90 ha sido la proliferación de temas y de regímenes que, además, requieren normativizarse. Los actores internacionales se han multiplicado también sobre todo como una expresión del entorno internacional, más que de las dinámicas internas de cada uno de los países. Sin embargo, los Estados nacionales siguen siendo el núcleo de las relaciones internacionales en la región.

Si bien no hay un escenario signado por la competencia y la ausencia de canales de conexión, en otras palabras, un ámbito *hobbessiano* para el procesamiento de las decisiones, tampoco es posible advertir una política multilateral cooperativa en la región. Por ejemplo, si bien todos los países asumen compromisos dentro del régimen de integración de la Comunidad Andina, todos ellos, al mismo tiempo intentan negociar acuerdos por separado con el Mercosur o con países con los que mantienen relaciones especiales que lesionan los acuerdos y la credibilidad del sistema andino.

La política exterior en cada uno de los países no necesariamente es el resultado de procesamientos racionales, entendidos como la conclusión de una planificación estratégica orientada a la maximización de beneficios y minimización de los riesgos. Varios de los países andinos tienen problemas de integración espacial al ámbito de control del Estado. Esto es particularmente evidente en los casos de Colombia, Perú y Bolivia, y en todos ellos las circunstancias de la política doméstica permean las percepciones que informan la política exterior.

Los temas sobre el medio ambiente, por ejemplo, se mueven en todos los casos en una estructura decisoria que interpela a varias agencias estatales con intereses parcelados y contradictorios. La política petrolera en Colombia y Ecuador ilustra este aspecto. Las agencias estatales ocupadas de la producción se confrontan frecuentemente con las que trabajan el tema de protección ambiental. La coordinación con las cancillerías es muy limitada, de manera que las decisiones sobre petróleo que involucran a varios actores internacionales responden a las circunstancias en cada uno de los casos que se procesa, asimilándose más a un modelo racional de decisiones que a uno burocrático, caracterizado por la competencia entre distintos actores que representan sus agendas específicas¹⁶. Actores internacionales del multilateralismo son, entonces, Estados fragmentados en múltiples agencias que pueden representar intereses distintos.

Otros actores son las organizaciones internacionales, cuya agenda no es exactamente la misma de aquellos Estados nacionales que las constituyen. Un ejemplo de esto es la misma CAN. Pese a que los últimos 30 años del siglo xx el sistema de integración andino no ha alcanzado logros significativos, y pese a que todos sus miembros, con la excepción tal vez del Ecuador, apuestan a otros procesos: Venezuela a una relación especial con Brasil, al Mercosur y al Grupo de los Tres; Colombia al Grupo de los Tres y al Mercosur; Ecuador al Mercosur; Perú al Mercosur y la Cuenca del Pacífico, y finalmente, Bolivia al Mercosur.

La alternativa andina no ha colapsado, entre otras razones por la persistencia de su organización y la eficacia de su burocracia en influir las agendas

16. Según la definición clásica de Allison.

exteriores de los distintos Estados. La Comunidad Andina, más bien, ha saltado etapas de integración económica y ha enfatizado las imágenes de afinidad cultural para avanzar hacia temas de integración política. No resuelve todavía en forma definitiva conflictos relacionados con un arancel común. No logra constituir una zona de libre comercio, pero tiene en cambio un Parlamento Andino que funciona regularmente y que tiene entre sus planes ampliar sus atribuciones y su base de legitimidad¹⁷, y un Tribunal de Justicia que también tiene pensado ampliar sus competencias¹⁸.

De la misma manera es posible identificar una agenda de la OEA, en este caso surgida de las cumbres presidenciales y de la capacidad de representación de los intereses y valores estadounidenses, que establecen puntos políticos y económicos mutuamente vinculados al propósito de estabilizar las gobernabilidades civiles. Este proyecto concibe un marco institucional, parecido al del Nafta, que sirva de referencia para una hipotética zona de libre comercio como meta, cuyo plazo se acordó, en primera instancia, para 2005.

Otros actores internacionales con agendas distintas a las de los gobiernos y que forman parte del proceso político del multilateralismo son los organismos financieros internacionales, como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional. La Organización de las Naciones Unidas tiene la particularidad de que puede igualmente fragmentarse en múltiples intereses dependiendo de los temas y las agencias que los procesen: Unesco, OIT, Consejo de Seguridad.

Han proliferado, igualmente, actores subnacionales que tienen la capacidad de representar sus intereses en los procesos políticos internacionales. Para el caso del multilateralismo andino, han tenido cierta presencia por ejemplo ONGs vinculadas a temas ambientales que han sido especialmente activas, para citar un caso, en la negociación de los instrumentos legales que regulan la propiedad intelectual¹⁹.

Los grupos empresariales son paradigmáticos como actores subnacionales del multilateralismo. En todos los países son necesarios focos de referencia para la adopción de políticas exteriores. Más allá de ello, en prácticamente todos los países andinos, las políticas de comercio exterior o de conexión económica han estado vinculadas, en las últimas unidades de decisión a influencias empresariales²⁰. De hecho las relaciones venezolanas hasta 1998 con la Comunidad

17. A partir del Parlamento Andino se han construido iniciativas en discusión en los distintos congresos de los países de la Comunidad Andina para que sus miembros sean elegidos, al estilo europeo. Es un debate en curso.

18. Temas penales e incluso civiles, se añadirían a los tradicionales que procesan y emiten decisiones sobre controversias impositivas o comerciales.

19. Los temas discutidos tienen que ver con propiedad de recursos genéticos, por ejemplo, o impacto ambiental de industrias extractivas en zonas protegidas que violenten derechos colectivos, como los de los pueblos indígenas. V. Darrell Posey y Graham Dutfield: *Beyond Intellectual Property*, IDRC, Ottawa, 1996. Rodrigo de la Cruz, Noemí Paymal, Eduardo Sarmiento: *Biodiversidad, derechos colectivos y régimen sui generis de propiedad intelectual*, Coica Omaere Opip, Quito, 1999.

20. La imagen de la vinculación empresarial a la toma de decisiones económica está en Javier Díaz: "El sector empresarial y la integración de las Américas", en Jorge Reinel Pulecio y Andrés Franco (eds.): *Sociedad civil e integración en las Américas*, Universidad Javeriana-Fescol, Bogotá.

Andina en materia de integración y comercio exterior eran procesadas en ámbitos de participación empresarial cuyas opciones fueron regularmente adelantadas por los gobiernos. Este tipo de dinámicas ha sido común. De alguna manera esta participación ha resultado en políticas patrimoniales que pudieron afectar los propios ritmos de la integración. Los conflictos comerciales entre empresarios ecuatorianos y colombianos por alcohol o productos agrícolas sostienen esta argumentación.

Los procesos sociales y políticos que se potencian hacia escenarios multilaterales, por otra parte, provienen de dinámicas de diferenciación regional y constitución de identidades culturales específicas que sitúan en el centro del procesamiento doméstico a intereses y poderes locales cuya presencia antes no era significativa en la construcción de políticas exteriores. Ejemplos de esto son las comunidades étnicas que reclaman la aplicación de acuerdos que garantizan derechos colectivos, particularmente las nacionalidades indígenas, o sectores políticos y económicos agregados por identidades regionales. Los productores de Antioquia en Colombia, las cámaras de la producción en el Guayas en Ecuador y de Arequipa en Perú, son actores que tienen la capacidad de expresarse ahora en escenarios multilaterales.

Temas persistentes

La proliferación de regímenes y la ampliación de la agenda de aquellos existentes en los países andinos implica el surgimiento de tendencias estructurales que apuntan a la erosión de las competencias de los Estados en el manejo de varios asuntos de la sociedad, el traslado de los centros de toma de decisión relevantes hacia agencias internacionalizadas vinculadas con el manejo económico y la emergencia de tensiones locales o sectoriales²¹.

Desde una perspectiva convencional, sin embargo, los países andinos en términos generales se han caracterizado por emitir políticas de corte reactivo en los organismos internacionales, fundamentadas en principios generales anclados en la tradición jurídica que ha predominado en la gestión de las relaciones internacionales, pero que no evalúan el hecho de que la agenda multilateral en el continente es un proceso de alguna manera contingente al entorno que expresa más bien un momento nuevo en las relaciones interamericanas, caracterizado por la ausencia de una percepción intercontinental de la amenaza para EEUU.

El impacto de la globalización sobre las políticas exteriores andinas se representa con mayor intensidad en los horizontes que los países tienen a propósito de ALCA, la zona de libre comercio interamericana, imaginada a semejanza del Nafta. En ese proceso el peso de EEUU es nodal para la comprensión de la agenda andina. Por un lado las expectativas del libre comercio con el resto del continente y la posibilidad de acceder al mercado

21. V. Robert Cox: ob. cit. Susan Strange: "The Problem or the Solution? Capitalism and the State System", en: S. Hill J. Mittelman (eds.): *Innovation and Transformation in International Studies*, Cambridge University Press, 1997.

norteamericano han dilatado aún más el proceso de integración económica andina porque se ha puesto a contraluz, a la sombra del porvenir soñado que es el mercado del Norte. Eso explica en parte el entusiasmo de Venezuela y Colombia por su alianza comercial con México en el Grupo de los Tres, que para los dos primeros países significaba la oportunidad de acceder al Nafta por la ventana.

Por otro lado, el diseño del sistema interamericano supone una serie de condicionalidades políticas implícitas previas a la constitución de la zona de libre comercio. Las cumbres de Miami, Santiago de Chile y Santa Cruz asumen el mantenimiento de gobernabilidades civiles de origen electoral como una meta que va asociada al comercio exterior y, en el caso particular de los países andinos, a la implementación de una estrategia antidrogas inspirada en la recurrente e inefectiva política del Departamento de Estado. Este es un requisito básico para la inclusión de un país de la región en cualquier acuerdo comercial de carácter interamericano.

Con estos antecedentes, es posible argumentar que la construcción del ALCA para 2005, pone en riesgo nuevamente al sistema subregional andino pues cada uno de los Estados que lo constituyen ven como una mejor oportunidad el mercado interamericano. Este no es un hecho nuevo en la región, puesto que el Mercosur representa para la mayoría de los países andinos una oportunidad más clara y accesible que el propio mercado común originado en el Acuerdo de Cartagena.

En este sentido, la realidad de la conformación de las políticas exteriores de los países de la región andina, no escapa a una vieja lógica fundamentada en el aprovechamiento de oportunidades sobre la base de las propias capacidades de cada uno de los países, ni ha eludido prácticas competitivas que retan constantemente la débil institucionalidad del sistema subregional. Esto explica la persistencia y predominancia en las negociaciones políticas, pero también comerciales, de agendas bilaterales, lo que sumado al hecho de que las economías de estos países, en términos generales, y referidas al mercado internacional son competitivas y no complementarias. Básicamente la misma oferta de productos, entre ellos fuerza de trabajo barata, interpela al entorno económico internacional.

Un elemento adicional es la presencia estadounidense en la región que se manifiesta en una política exterior en donde el combate al narcotráfico, haciendo énfasis en la erradicación de cultivos, la interdicción y la represión a las organizaciones ilegales, marca el conjunto de los temas que estos países tienen con esa nación. En concreto, al predominar una visión de seguridad nacional en el manejo del tema, es inevitable, pese a los esfuerzos de la década de los 90, que el relacionamiento político entre Washington y los gobiernos andinos se establezca en forma igualmente bilateral, dados los mecanismos de rendición de cuentas existentes para procesar desde EEUU al narcotráfico.

Dos casos sustentan esta afirmación. El primero es el sistema de preferencias arancelarias andinas que permite la exención de varios tributos a la mayoría de productos de exportación andinos a EEUU. La exoneración, que ofrece una ventaja de mercado cierta a los productores y a los gobiernos, depende de una calificación otorgada en Washington a los esfuerzos de estos países para combatir el narcotráfico. Esa certificación es un procedimiento eminentemente político; no es una evaluación sobre resultados, que se otorga país por país y que

da cuenta sobre todo de la capacidad de los gobiernos en mantener una relación armónica con Washington e involucra temas que no necesariamente están relacionados directamente con la guerra de las drogas²². El procedimiento de la certificación bilateraliza la relación en forma inevitable.

La ayuda para el combate al narcotráfico, que tiene presupuestos variables, desde 9 millones de dólares a Ecuador hasta 120 millones a Perú, se emplea básicamente en instrumentos de monitoreo y seguridad: armas, equipos, transportes, entrenamiento, y supone una relación bilateral también porque la seguridad es manejada en compartimentos estancos por los países

andinos²³. A pesar de la colaboración entre militares y policías, no hay nada parecido a un comando conjunto andino, y puesto que las percepciones de la amenaza a la seguridad son distintas en cada uno de los países, sus políticas sobre el tema también lo son.

Los temas comunes procesados por los países de la Comunidad Andina no implican necesariamente una política exterior común. La región existe políticamente como la acción simultánea de actores sociales y estatales heterogéneos.

La institucionalidad multilateral existente

Los escenarios comunes de la política multilateral en los países andinos son la Organización de las Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos, la Comunidad Andina de Naciones, el Grupo de Río, la Organización Mundial de Comercio y el Foro Iberoamericano. Perú es miembro del APEC y están desarrollando políticas para incluirse en el regionalismo asiático tanto Colombia como Ecuador. Venezuela y Colombia integran, junto a México el Grupo de Río, y Bolivia mantiene una relación especial con el Mercosur. Existe una participación periférica en el Movimiento de países No Alineados.

En todas las cancillerías hay una oficina que coordina la política multilateral que eventualmente se divide en entidades específicas dependiendo de la importancia que se le dé al organismo o del presupuesto que éste tenga, como es el caso de la organización de eventos o para tratar asuntos de la Cuenca del Pacífico que en Perú, Ecuador y Colombia es cogestionada por la empresa privada.

La documentación de los servicios exteriores andinos sobre sus actividades en los organismos multilaterales describe cada una de las resoluciones que fueron votadas por los representantes. El trabajo en estas entidades generalmente es organizacional. Temas como la reforma de las Naciones Unidas y la inclusión de Brasil como miembro del Consejo Permanente son políticas específicas que, en el caso de Venezuela y Colombia han sido explícitas.

22. Pese al número de capturas de cargamentos y otros indicadores en 1998 fue descertificada Colombia, que durante el gobierno de Samper tuvo relaciones tensas con EEUU. En el mismo año se certificó a México en donde todos los indicadores apuntaban a presumir un aumento en el tráfico de psicotrópicos ilegales.

23. Ver el reporte del Departamento de Estado sobre Narcotráfico, que es una publicación anual. La más reciente es de 1998.

No hay una agenda específica de las naciones andinas en las Naciones Unidas. Los temas procesados que atraen especial atención son los mismos que se representan en otras instancias políticas multilaterales como la OEA o el Grupo de Río. Narcotráfico, democracia, comercio exterior, medio ambiente, deuda externa son para Colombia, por ejemplo, tópicos de Naciones Unidas²⁴, pero lo son también en las otras instituciones multilaterales. En general la dinámica de las representaciones diplomáticas de los países andinos en la toma de decisiones es organizacional, es decir responde a rutinas preestablecidas en donde se representan con mayor significación las percepciones de núcleos de funcionarios del servicio exterior²⁵.

No hay una agenda particular, en el sentido de que haya temas diferentes en otros organismos políticos multilaterales de ninguno de los países, ni de la región en su conjunto en Naciones Unidas, pero de la documentación oficial y los discursos convencionales no se encuentra en ningún país de la región una iniciativa de política exterior que exprese percepciones radicales hacia el cambio de la institucionalidad existente. La necesidad de reglamentar el derecho de veto en el Consejo de Seguridad, la ampliación de la representación latinoamericana en ese organismo y el acceso de la región a un puesto permanente son posiciones comunes de todos los países aunque su promoción no ha sido especialmente intensa²⁶.

En la OEA los temas básicos de las relaciones interamericanas son asumidos como parte del interés nacional de los países andinos. La implementación de políticas, por ejemplo aquellas vinculadas al narcotráfico, antes que los temas en sí mismos, han producido disensos ocasionales en las relaciones bilaterales de algunas de las naciones andinas con EEUU, pero todas ellas coinciden en los propósitos y en los procedimientos que se han aprobado en las cumbres presidenciales, que han servido, por otra parte, como sustrato político para la actividad de la OEA.

La Cumbre de Miami, particularmente, define el punto de partida y los objetivos políticos de este nuevo momento de las relaciones interamericanas a partir de las imágenes de preservación de la democracia, promoción de prosperidad mediante la integración y el libre comercio, erradicación de la pobreza y preservación del medio ambiente. El primer punto en esa agenda se desglosa, para la región andina, en refuerzo a la institucionalidad, combate al narcotráfico, desarme y solución pacífica de controversias, aislamiento de los militares de la política contingente y diseño de nuevos roles para las Fuerzas Armadas, que han implicado nuevas agendas de seguridad²⁷.

24. Entrevista con Andrés Franco, embajador alterno de Colombia ante la ONU. Agosto, 1999.

25. Entrevista con Javier Ponce, diplomático ecuatoriano en ejercicio que sirvió en Naciones Unidas en la década de los 90.

26. V. *Libro Amarillo, 1997, 1998. Informes a la nación del Ministerio de Relaciones Exteriores del resto de países*. Esta información se encuentra en internet. Todos los países andinos, a excepción de Bolivia y Colombia tienen a finales de 1999 sitios accesibles.

27. V. Francisco Rojas Aravena (ed.): *Medidas de confianza mutua: verificación*, Santiago de Chile, Flacso-Chile, 1996.

La OEA asume una función ejecutiva que antes no tuvo, luego de la Cumbre de Miami, y es la instancia encargada de coordinar la preparación de las futuras cumbres así como de hacer seguimiento a las distintas oficinas que se abren para ejecutar las metas propuestas. No existe hasta ahora en los países andinos una iniciativa dirigida a reformar la estructura central de la OEA o que se oponga a las nuevas funciones asignadas en las diferentes cumbres presidenciales. Es más, la funcionalización de la OEA como entidad procesadora de las cumbres o su misma ampliación hacia temas que conlleven una visión común de seguridad aparecen como expectativas aceptables para los países andinos²⁸.

La Comunidad Andina de Naciones sigue siendo central para todos los países andinos. A pesar de su fracaso en los objetivos iniciales continúa siendo vista como un escenario potencial de integración política y económica. La tendencia de los países en los últimos años ha sido la de otorgarle más atribuciones políticas mientras se adelantan los temas conflictivos de comercio. Su institucionalidad es dinámica, cambiante y al mismo tiempo ha ido en expansión.

El Grupo de Río ha sido entendido como una reserva política. Un espacio de negociación y de eventual coordinación latinoamericana frente a otras influencias, particularmente EEUU o la Comunidad Europea. Funciona alrededor de una secretaría en donde se representan los Estados. Su acción se desenvuelve básicamente alrededor de puntos acordados en cumbres presidenciales. Los países andinos que tuvieron un papel central, con Venezuela y Colombia, en la constitución de esta instancia cuando se conformó el Grupo de Contadora y después el Grupo de Apoyo a Contadora, persisten en mantener la idea. No hay iniciativas destinadas a ampliar su institucionalidad o a darle más prerrogativas, pero a pesar de su relativa irrelevancia, luego de la reestructuración de la OEA y de la constitución de una agenda interamericana, todos los países de la subregión insisten en mantener esa instancia de concertación.

De la misma manera el Foro Iberoamericano es asumido en estructuras organizacionales por las cancillerías andinas. Existe la percepción generalizada de que puede ser una puerta de contacto con la Comunidad Europea a partir de la intermediación de España y Portugal, pero no hay agendas especiales para esta instancia, tampoco iniciativas para ampliar o complejizar la institucionalidad actual. Ni siquiera temas básicos para países como Ecuador o Perú con la Unión Europea, como el de migración, han sido presentados a la discusión. El Foro Iberoamericano no ha sustituido la preferencia por el bilateralismo en las relaciones de cada uno de estos países con las naciones que una vez fueron sus metrópolis coloniales.

El G-3 y el APEC aparecen más bien como instancias de integración en donde la posibilidad de reforma de la institucionalidad va más allá de la voluntad de los países miembros o que esperan serlo.

Hay una doble necesidad que aparece en la institucionalidad que trabaja con temas multilaterales en las naciones andinas. De una parte las estructuras gubernamentales no se han reformado al mismo ritmo con que han proliferado regímenes internacionales, lo que ha devenido en la reiteración de procedi-

28. Ver, por ejemplo, Raúl Barrios Morón: *Bolivia y el orden internacional emergente*, Ministerio de Relaciones Exteriores, La Paz, 1995.

mientos, normas, costumbres y conductas en la gestión multilateral; y de otra, las propias instituciones multilaterales que acogen naciones latinoamericanas, con excepción de la Comunidad Andina y de la OEA, no son espacios en los cuales se puedan generar y potenciar agendas propias, bien sea por la asimetría en las potencialidades políticas particularmente de las naciones andinas frente a otros integrantes, como los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, o porque varias instituciones son vistas como foros de encuentro, reservas estratégicas que no tienen utilidad inmediata.

Un elemento adicional a mencionar es el hecho de la heterogeneidad andina, pero además sus propias deficiencias institucionales en la gestión de la política exterior. Si bien los casos de Bolivia, Ecuador y Venezuela revelan situaciones en las cuales no hay una agenda explícita de política exterior que mencione objetivos, metas, estrategias y posiciones frente a problemas permanentes, en Perú y Colombia esa agenda apenas está insinuada. La permeabilidad de la política doméstica contingente a la administración de las relaciones internacionales es un punto vulnerable común a todos los países.

Estructuras regionales latinoamericanas para concertar políticas de participación en la OEA pueden ser necesidades a cubrir a partir de mecanismos como mesas de diálogo y de intercambio de políticas. En el ámbito regional, la Comunidad Andina podría asumir ese mismo papel para discutir y promover políticas de la región en la OEA. La flexibilidad del Grupo de Río y del Foro Iberoamericano es asumida desde todos los países más bien como una ventaja que hay que preservar, puesto que la debilidad estructural que acompaña a ambas instancias que prescinden oficialmente de EEUU, eventualmente no resistiría una densa trama burocrática.

Concertación y temas comunes

Las posibilidades de acordar políticas comunes en la región andina tienen que ver con la capacidad de las naciones de entrelazar intereses específicos, que muchas veces pueden ser contradictorios con los de sus pares, y además con el hecho de compartir o no temas de su agenda internacional. Para poder dar cuenta de las capacidades de concertación se vuelve necesario representar esos temas compartidos y observar como son procesados en los valores dominantes y en las percepciones en cada una de las sociedades de la región. Los temas compartidos por los países andinos son preservación de la democracia, narcotráfico, problemas de soberanía, seguridad y la agenda estadounidense.

En los últimos 10 años todos los países de la región andina han vivido crisis políticas que han implicado procesos de reforma del Estado. En Venezuela a finales de los años 90 se produce un proceso político que se caracteriza por la crisis de la sociedad política, el colapso de los partidos tradicionales, alguna vez los más sólidos de América Latina, y la reconstrucción del Estado en un proceso doméstico que se inicia con fuerte inestabilidad social a partir de la aplicación de programas de reestructuración económica.

En Colombia la sociedad política no ha logrado romper el asedio de la violencia a pesar de varios procesos de reforma del Estado, entre ellos, una asamblea constitucional que origina nuevas instituciones. En Ecuador, además de una nueva Constitución, cae un presidente elegido en sufragio universal,

hay una presidencia interina y termina la década en medio de inestabilidad política y una de las crisis económicas más dramáticas de su historia. Perú interrumpe temporalmente el orden constitucional, produce una nueva Carta Magna y enfrenta, además de una crisis inflacionaria intensos momentos de violencia social y política, algunas de cuyas secuelas persisten. Bolivia supera una crisis de hiperinflación mediante la producción de una nueva Constitución.

Todas las sociedades andinas han enfrentado problemas de gobernabilidad que no terminan de resolverse. Ellas surgen en contextos de escasez estructural en sociedades débilmente institucionalizadas, en algunos casos con gobiernos que no controlan el espacio nacional y asediadas por presiones económicas del mercado internacional que obligan a reformar el Estado y reestructurar la economía.

La defensa de la democracia supone políticas destinadas a combatir la corrupción, pero está asociada también al control de la violencia política. Un punto adicional de los escenarios políticos es la precariedad institucional que se explica en razones profundas que tienen que ver con la persistencia de prácticas clientelares, patrimoniales o caudillistas en la gestión de la política doméstica²⁹.

Los escenarios para la democracia en la región, a pesar de la similaridad de los problemas, no son los mismos. En Venezuela el conflicto parece establecerse entre una forma de gestión política plesbiscitaria que se contradice con el sistema presidencialista vigente en los últimos 30 años, en el contexto de la reforma de la institucionalidad estatal y el colapso del viejo orden. Ese escenario no es el mismo en Colombia, en donde la violencia guerrillera, los grupos paramilitares, las organizaciones ilegales de narcotraficantes, y la competencia entre actores estatales cuestionan las capacidades gubernamentales. En Ecuador la inestabilidad política impide la estabilización de la economía. El Estado enfrenta presiones regionales y la necesidad de reestructurar no solo su ámbito administrativo geográfico sino su rol como promotor y protector de grupos sociales. En Perú las presiones provienen de la capacidad del Estado para abrir el sistema político, construir mecanismos de transparencia y rendición de cuentas y enfrentar los retos de la violencia social y las respuestas estatales. Mientras que en Bolivia la debilidad administrativa y la levedad del peso de las instituciones auspician dinámicas de exclusión.

El narcotráfico tiene como punto en común una misma agenda para la interlocución que es la estadounidense. Pero al igual que el tema democrático ofrece escenarios diametralmente distintos³⁰. Para Bolivia, principalmente un

29. A propósito de las prácticas políticas en la región andina puede consultarse Helena González y Heidful Schmidt (eds.): *Democracia para una nueva sociedad (Modelo para armar)*, Nueva Sociedad, Caracas, 1997; Dieter Nohlen y Mario Fernández (eds.): *El presidencialismo renovado*, Nueva Sociedad, Caracas, 1998; Felipe Burbano de Lara (ed.): *El fantasma del populismo. Aproximación a un tema (siempre) actual*, Flacso-Ecuador-Nueva Sociedad, Caracas 1998.

30. En la década de los 90 se produjeron textos centrales para la comprensión del fenómeno del narcotráfico. En la medida que la estrategia antidrogas persiste, los efectos y supuestos de esos materiales, en lo nuclear siguen siendo válidos. Ver: Bruce Bagley y William Walker (eds.): *Drug Trafficking in the Americas*, New Brunswick Transaction Publishers, 1994. Peter H. Smith: *Drug Policy in the Americas*, Westview Press, Boulder.

país productor de hoja de coca, el tema supone decisiones que interpelan la política social. Miles de personas trabajan en un cultivo que es legal y que, dado el valor agregado por la ilegalidad de sus derivados para el mercado del norte industrializado, no ha podido ser sustituido exitosamente³¹. Colombia, en donde se cultiva, refina y exporta, afronta problemas inmediatos derivados de la simbiosis entre múltiples actores violentos, entre ellos agencias estatales, y la economía política del narcotráfico. Ecuador es un centro de tránsito y una estación de lavado de dinero. Perú también tiene problemas de violencia relacionada con el narcotráfico, es un país cultivador y exportador. Venezuela puede ser un gran centro de lavado de dinero.

Los problemas que el narcotráfico produce en cada sociedad son diferentes y eso vuelve difícil la elaboración de una política exterior común, más allá de la retórica de la colaboración. La forma en que el tema es procesado frente a EEUU difiere en cada caso, de la misma manera que las políticas de los gobiernos frente a sus respectivas sociedades³².

Los retos a la soberanía, entendida como la capacidad de los gobiernos de ejercer autoridad sobre su población dentro de su espacio nacional, persisten en la región andina y construyen una agenda de seguridad en donde las amenazas se perciben como inminentes. Hay problemas que se remiten a procesos que tienen que ver con la imagen misma de constitución del Estado nacional. El más conocido de estos problemas es el conflicto entre Ecuador y Perú que provocó un tratado final en octubre de 1998. Ambos países desde su independencia acuerdan por primera vez una frontera. De todas maneras sus estructuras de seguridad, a pesar de aceleradas dinámicas de transformación, todavía funcionan sobre la percepción de la amenaza de un enfrentamiento violento³³.

Colombia y Venezuela mantienen una sorda disputa territorial en la frontera conjunta en la Guajira, con tensiones resultantes de una frontera sumamente permeable. El ejército venezolano en 1997 y 1998 incursionó varias veces en territorio colombiano persiguiendo a guerrilleros que supuestamente habían operado en tierras venezolanas. En 1999 varios eventos, como el secuestro de un avión venezolano, o las protestas colombianas por la disposición del presidente Chávez a conversar por separado con las FARC, enrarecieron el ambiente.

Colombia, por otra parte, construye la imagen de un país asediado. De hecho, después del conflicto entre Ecuador y Perú éstos reforzaron militarmente su frontera con Colombia. Estados Unidos, en el contexto de una estrategia

31. En ningún país de la región andina la coca ha podido ser sustituida por otro producto más rentable. En algún momento productos como el achiote tuvieron precios más altos, pero el mercado se satura y recuperan sus precios originales. No así la hoja de coca cuyo valor depende de un mercado ilegal de derivados.

32. En Andrés Franco: *Estados Unidos y los países andinos, 1993-1997: poder y desintegración*, Universidad Javeriana, Bogotá, 1998, se ofrecen desde distintas perspectivas nacionales ensayos de varios autores sobre las relaciones de los países andinos con EEUU. Probablemente es el texto más completo de los años 90 sobre el tema.

33. Una descripción de la negociación puede encontrarse en Adrián Bonilla: "Identidades, conflicto y negociación", en *Anuario Social y Político de América Latina y el Caribe 1998*, Nueva Sociedad-Flacso, Caracas, 1999.

de largo plazo que mantenga su presencia en América Latina luego del desmantelamiento de buena parte de la estructura militar en Panamá, ha construido bases aéreas que por el momento están dedicadas a la lucha antinarcóticos, pero que conforman un triángulo sobre Colombia: una está en la costa del Pacífico ecuatoriano, otra en la Amazonía peruana y una más en el Caribe, en Curazao. La hipótesis de una intervención militar extranjera contra la guerrilla colombiana, en la que eventualmente participen fuerzas militares de los otros países andinos ha circulado desde 1998 en la región.

La política exterior norteamericana que tiene una agenda común para los países andinos es un tema compartido por todos ellos, pero no existe en ninguno de los temas de la agenda norteamericana una respuesta concertada.

Política internacional y procesos de integración en los Andes

Los países andinos tienen un ámbito común de integración en la Comunidad Andina, pero todos ellos pertenecen o están negociando varias posibilidades alternativas. Bolivia ha logrado un acuerdo con el Mercosur. Perú hace lo mismo y además es el único país de la región miembro del APEC, Ecuador negocia con el Mercosur, Colombia también y forma parte del Grupo de los Tres, Venezuela integra el Caricom e intenta asimismo un acuerdo con el Mercosur.

Otro elemento común en la política exterior de los países andinos ha sido el de buscar la construcción de una relación especial con EEUU. Ninguno de ellos lo ha logrado, pero en la formulación de la política exterior éste es un objetivo implícito para todos ellos. Venezuela es el principal proveedor de petróleo para los estadounidenses y eso le hace suponer aquella relación. Colombia intermedia con su propio conflicto interno. Ecuador y Bolivia a través de políticas exteriores sin disensos y, finalmente, Perú, que es el país que probablemente en la década de los 90 ha tenido más desencuentros con el Departamento de Estado, ha sido al mismo tiempo el más influyente de la región, pues ha mantenido fuera de sus asuntos, aun en momentos críticos, a EEUU y ha logrado cuando lo ha requerido el respaldo de esa potencia³⁴.

La política exterior venezolana tradicionalmente ha estado interesada en proyectar los intereses de ese país hacia el Caribe, no solo como un nexo entre lo que se percibe como su mercado más grande. De hecho el mayor socio comercial venezolano es EEUU. Para Venezuela se trata de parte de una estrategia que asume la imagen de Gran Caribe como nuevo mito fundante que une a comunidades lingüísticas y culturales distintas en una misma identidad para proyectarlas al desarrollo³⁵.

Venezuela ha buscado dentro de la región acelerar los procesos de liberalización y ha logrado entrelazar su economía con la estadounidense básicamente a través del petróleo. Ello ha implicado riesgos que tienen que ver con la

34. David Scott Palmer: "Las relaciones entre EEUU y el Perú durante los gobiernos del presidente Clinton", en Andrés Franco 1999: ob. cit.

35. Andrés Serbín: *El ocaso de las islas. El Gran Caribe frente a los desafíos globales y regionales*, Nueva Sociedad, Caracas, 1996.

concentración en un solo mercado³⁶. Su balanza comercial con Colombia es levemente deficitaria, y tiene muy poco intercambio con los demás países andinos. Los intereses de la integración con estos datos, se encuentran en una política que más bien tiende a la diversificación y que no hace de la CAN el centro de sus expectativas. Estados Unidos, Brasil (con el que ha negociado tratados comerciales por separado que levantaron protestas en el Mercosur y suspicacias en la CAN), son mercados más accesibles. Colombia es el vecino con relaciones más intensas y el Caribe su horizonte político y cultural. Venezuela no intenta encajillarse, pero no tiene, por otra parte, un sistema de integración en el cual su membresía sea sólida y le reporte ganancias inmediatas.

Colombia tiene como objetivo básico desde la presidencia de Gaviria la desnarcotización de su agenda, no solo con EEUU, sino con el resto de los países andinos. Como Venezuela, intenta acceder en mejores condiciones al mercado norteamericano lo que también puede presentarle dificultades, sobre todo porque es el país más vulnerable a la lógica de la certificación. Uno de los instrumentos que fueron previstos para este fin fue el G-3, cuyas expectativas han disminuido hacia finales de los años 90. Junto con México y Venezuela, el G-3 fue concebido como un acuerdo de libre comercio que permitiría la participación de actores no estatales. Políticamente este Grupo fue para Colombia además un mecanismo para acelerar la integración binacional con Venezuela, que era su prioridad y para proyectarse en mejores condiciones al Grupo Andino³⁷.

Para Colombia la experiencia del G-3 denota sus pretensiones en la agenda internacional. El Grupo además fue intentado como un nexo entre los países del norte de Sudamérica con el Caribe y Centro América con el propósito de dialogar en mejores condiciones con EEUU³⁸. Aunque la Comunidad Andina tiene una presencia mayor para Colombia que para Venezuela como proyecto de integración, tampoco este país apuesta todas sus posibilidades a este proyecto. Durante la década de los 90, en una tendencia que puede cohibirse por la crisis ecuatoriana, Colombia prácticamente decuplicó su comercio y sus inversiones en Ecuador. Venezuela es el país más importante, después de EEUU. Su perspectiva, sin embargo es también abierta y diversificada en el comercio exterior. Ello explica sus negociaciones con el Mercosur y su asistencia como observadora desde hace varios años a las reuniones del APEC.

A diferencia de los otros países andinos, Colombia tiene una agenda de comercio y de integración que está permeada por temas de seguridad y por la relación con EEUU. Debido al papel protagónico de esta sociedad en la economía política del narcotráfico, sus metas se encuentran limitadas por condicionalidades implícitas y explícitas que enajenan su agenda más en una relación sistémica que eventual con su entorno³⁹.

36. Alfredo Toro Hardy: "Diplomacia venezolana en Washington", *El Universal*, 26 de agosto, p. 9.

37. Diego Cardona: "¿Qué es finalmente el Grupo de los Tres?", en *Colombia Internacional*, N° 25, Universidad de los Andes, Bogotá, 1994.

38. *Ibid.*

39. Ver Juan Gabriel Tokatlian: "Condicionalidad y drogas: el caso de Colombia", en *Colombia Internacional*, N° 37, Universidad de los Andes, Bogotá, 1997.

El Ecuador tiene una de las economías más pequeñas de la región y en comparación con los otros países andinos es el que menos oportunidades ha abierto en términos de sistemas de integración. Sin embargo, es aquel que más interesado está en activar la CAN. Ecuador no ha logrado avances significativos con el Mercosur. Su balanza comercial con Colombia le es desfavorable. Sus productos agrícolas compiten con dificultades en los mercados europeo y asiático. Estados Unidos sigue siendo su mayor socio comercial. Apenas si hay comercio exterior con el Perú, aunque esta situación espera revertirse luego de la firma de los acuerdos de paz. A este panorama debe sumarse una economía en recesión hacia finales de siglo y con un Producto Interno Bruto tendente a la baja.

Perú ha tenido siempre una relación cautelosa con la Comunidad Andina. En 1997 amenazó con retirarse del sistema lo cual habría significado el colapso del proyecto de integración más antiguo de Sudamérica. La política exterior peruana ha intentado una estrategia gradual que controle el entusiasmo de sus interlocutores por acelerar el proceso de desgravación. Perú ha negociado acuerdos con el Mercosur, pero consolidar su política con el mercado chileno es prioritario, por sobre las otras agendas de integración⁴⁰. Su vinculación al APEC es importante puesto que cerca de 30% de su comercio exterior se realiza con la Cuenca del Pacífico.

Para Bolivia su asociación con el Mercosur es prioritaria. Más importante aun que su vinculación a la CAN. Bolivia busca un nexa que tenga la forma de zona de libre comercio pero no es de su interés admitir la unión aduanera. El relacionamiento con la Comunidad Andina es más bien de tipo organizacional. Los intereses bolivianos se determinan en esa dirección por sus potencialidades de crecimiento económico pero sobre todo por su posición geográfica. De la misma manera las dimensiones del mercado del Mercosur y su proyección estratégica hacia el Cono Sur, se ve más viable, aunque no contradictoria con la idea de la Comunidad Andina⁴¹.

Reflexión final

Los países andinos han estado presionados por su entorno internacional hacia dinámicas de reforma del Estado y de su relacionamiento social que les permitan interactuar con mayor eficacia en un contexto signado por la globalización de la producción, las finanzas y el mercado. A pesar de esto, no ha habido un aumento simultáneo de las relaciones de interdependencia. Salvo el caso de Colombia y Venezuela en donde las interconexiones de todas maneras son vulnerables a los cambios de la economía y a las influencias de los escenarios domésticos, la región en su conjunto se encuentra débilmente vinculada.

40. Diego Calmet: "El acuerdo de complementación económica para la conformación de una zona de libre comercio entre Perú y Chile", en *Análisis Internacional*, N° 14, Cepei, Lima, 1998.

41. Raúl Barrios et al.: *Política exterior boliviana. Tendencias y decisiones*, Ildis-Udapex, La Paz, 1995.

La CAN es a finales del siglo xx el más antiguo pero al mismo tiempo menos exitoso régimen integracionista de Sudamérica. Nació cuando predominaban las expectativas del modelo de sustitución de importaciones y su gestión política ha estado signada por la imagen de la necesidad de protecciones, sin que haya podido seguir el ritmo a la velocidad de las transformaciones estructurales de la economía internacional. El regionalismo del siglo xix, al menos en la región andina, no parece organizarse alrededor de la Comunidad.

La perdurabilidad de las instituciones de la Comunidad Andina se explica, entre otras razones porque ha tenido la capacidad de acoger metas y profundizar las competencias políticas de sus organizaciones. Sin embargo, y a pesar de la retórica, todos sus países miembros negocian por separado su vinculación a otros sistemas o tienen objetivos estratégicos que apuntan a otras direcciones, EEUU, Mercosur y el Caribe principalmente. En este sentido aunque hay tendencias regionalistas en todos los países andinos sus polos de atracción se encuentran fuera de la región. El acercamiento a otros sistemas de integración por parte de las naciones andinas sugeriría la necesidad de reformar la institucionalidad de la CAN en esa dirección. Sin embargo justamente la agenda liberalizadora que permita construir un mercado común, más allá de una zona de libre comercio, no ha podido implementarse a lo largo de la existencia del sistema.

La política multilateral de los países andinos en la ONU y la OEA ha seguido cauces organizacionales sin que se hayan promovido iniciativas especiales. Ampliar el Consejo de Seguridad y reglamentar el veto de los miembros permanentes es una demanda común en Naciones Unidas. Frente a la OEA las naciones andinas han sido permeables al proceso de reformas resultante de las cumbres presidenciales.

El Foro Iberoamericano y el Grupo de Río son percibidos como reservas estratégicas. Espacios para eventuales concertaciones que alguna vez pudieran ser útiles para los fines de sus Estados, sin que haya una estrategia específica ni se vea la necesidad de una mayor institucionalidad en estos ámbitos. Mientras estos dos foros, por ejemplo, no generen agendas que interpelen en forma directa intereses concretos de seguridad o de comercio exterior, por ejemplo, difícilmente los países andinos tomarán iniciativas para dinamizar su presencia política. El APEC y el ALCA son vistos como oportunidades de largo plazo.

Las realidades sociales y políticas de la región andina se caracterizan por su heterogeneidad; si bien hay una serie de temas compartidos: democracia, narcotráfico, soberanía y seguridad, y la política estadounidense, las necesidades y demandas de las sociedades andinas configuran intereses distintos. Son muy pocos los temas que permiten la adopción de políticas comunes consensuales. Los países privilegian las relaciones bilaterales para el tratamiento de tópicos críticos para sus agendas que, por otra parte, están fuertemente influenciadas por procesos domésticos internos.

América Central y el multilateralismo

Isayana Baldizón Navascués
Luis Guillermo Solís Rivera

Introducción

La estructura del sistema internacional, una vez concluido el enfrentamiento bipolar, muestra una configuración de poder surgida de las relaciones entre actores; en este sentido la noción de estructura sirve para establecer los límites dentro de los que se mueven esos actores en su conjunto. Tradicionalmente se ha privilegiado el estudio de los actores estatales que configuran el sistema por cuanto solo ellos disponen del poder estructural suficiente para dictar las reglas de juego en el plano mundial. Los análisis de los globalistas indican que las dimensiones internacionales del poder estatal continúan siendo vitales en la actualidad. Esto ha quedado de manifiesto tras el fin de la Guerra Fría, el cual trajo consigo un resurgimiento del pesimismo histórico que sitúa nuevamente el control sobre la seguridad como un factor central en el análisis de las relaciones exteriores, lo que explica precisamente el carácter multidimensional del poder¹.

Uno de los cambios más notables derivado de ese proceso multidimensional, ha sido el surgimiento y fortalecimiento de los organismos multilaterales. Esta revalorización, si bien no preludia el fin del Estado-nación, ni siquiera su obsolescencia, sí ha venido acompañada de una ampliación de las funciones de los organismos multilaterales, así como de su capacidad de gestión.

En la historia reciente de Centroamérica, el multilateralismo ha jugado un papel de importancia capital. Durante los años de la crisis política y militar, la presencia activa de diversos agentes multilaterales, desde entidades hemisféricas hasta grupos *ad hoc* de países amigos, tuvo un impacto decisivo en la solución del conflicto regional. Esta circunstancia ha sido, en la historia de Centroamérica, más bien excepcional. El enorme peso de EEUU como potencia hegemónica en la Cuenca del Caribe, y en particular su tradicional renuencia a permitir que otros actores internacionales se involucraran en un área considerada de su exclusivo predominio a tenor de los principios de la Doctrina Monroe primero, y de la Seguridad Nacional después, inhibió la participación de los organismos multilaterales en el área o, en su defecto, la subordinó a sus propios intereses como fue el caso de la Organización de Estados Americanos (OEA)².

De hecho, se puede establecer una relación inversamente proporcional entre hegemonismo norteamericano y acción colectiva en la Cuenca del Caribe

1. Luciano Tomassini: *El Sistema Internacional y América Latina: La Política Internacional en un mundo postmoderno*, Programa de Estudios Conjuntos sobre las Relaciones Internacionales de América Latina, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1991.

2. Véase Lars Schoultz: *Beneath the United States: A History of U.S. Policy Toward Latin America*, Harvard University Press, Boston, 1998.

que se remonta a los años 50. En los momentos en que existe un diseño de dominación coherente de EEUU (por ejemplo en la coyuntura 1954-1974 o durante los años de la primera administración Reagan), la participación de los agentes multilaterales es prácticamente nula. Cuando, por el contrario, EEUU pasa por crisis internas que afectan el consenso doméstico en política internacional (por ejemplo en la coyuntura 1974-1981 o en el periodo 1986-1992), se amplían los márgenes de autonomía relativa de los países de la región y la presencia de terceros se vuelve mucho más dinámica y decisiva³.

Es importante aclarar que en este trabajo los autores han adoptado una definición "flexible" del multilateralismo. Esta definición, si bien diferencia a aquellas entidades típicamente multilaterales –sujetos de derecho internacional, conformadas por una membresía plurinacional, regidas por una normativa jurídica común, financiadas de manera colectiva y poseedoras de su propia institucionalidad– de las que no lo son (grupos plurinacionales *ad hoc*, foros de concertación y diálogo político, organizaciones privadas trasnacionales, etc.), reconoce que en la práctica, dichas diferencias son difíciles de percibir. Más aún, admite que con frecuencia, forzar distinciones entre unas y otras, indispensable como lo es desde un punto de vista formal y técnico, puede resultar equívoco para el análisis político. En efecto, muchas veces organizaciones que no son multilaterales –como el Grupo de Contadora por ejemplo– terminan ejerciendo un papel mucho más propio de entidades multilaterales en la resolución de una crisis, que otras que sí lo son como la OEA. Este factor no resuelve el dilema formal, pero no puede dejarse de lado en aras de una gran consistencia teórica o metodológica.

En este capítulo se analizarán esas tendencias históricas como base para una aproximación más ordenada a la situación actual. También se estudiarán las expresiones más recientes de la política multilateral en la región en su conjunto. En particular, se revisarán las implicaciones que dicha política tiene para el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y las posibles vinculaciones que se han establecido o puedan establecerse entre éste, y las entidades multilaterales hemisféricas y mundiales. Finalmente, se realizará un balance de las propuestas regionales en torno de las reformas de las organizaciones multilaterales.

Centroamérica en busca de la paz: el papel de los organismos multilaterales y otras instancias plurinacionales

Por casi una década, entre 1979 y 1987, Centroamérica vivió la más profunda crisis en su historia⁴. De hecho, si bien dicha crisis empezó a normalizarse con

3. Luis Guillermo Solís: "Collective Mediations in the Caribbean Basin", en Carl Kaysen et al.: *Collective Responses to Regional Problems: the Case of Latin America*, The American Academy of Arts and Sciences, Cambridge, 1994.

4. Sobre la crisis centroamericana, v. Edelberto Torres Rivas: *Historia General de Centroamérica*, Comunidades Europeas-Flacso, Madrid, 1993. También Elizabeth Fonseca: *Centroamérica: su historia*, Flacso, San José, 1997 y Héctor Pérez Brignoli: *Breve Historia de Centroamérica*, Alianza Editorial, Madrid, 1993.

la firma del Procedimiento para Establecer la Paz Firme y Duradera en Centroamérica (más conocido como Plan de Paz de Esquipulas II) en agosto de 1987, pasarían más de tres años para que la guerra cesara en Nicaragua y cinco para que terminara en El Salvador. En Guatemala, por su parte, las negociaciones para finalizar el conflicto armado interno no concluyeron sino a principios de 1996. Incluso hoy, las secuelas de la crisis continúan siendo realidad cotidiana para millones de centroamericanos⁵.

La negociación del Plan de Paz en sus primeras fases fue realizada casi exclusivamente por actores estatales. En un giro insospechado y sin precedentes en la historia regional, fueron los propios presidentes de los países signatarios quienes, apoyados por sus asesores y equipos técnicos pero actuando de manera personal y directa en el marco de reuniones "cumbre", asumieron la difícil tarea de definir los términos de un acuerdo que difícilmente habría sido finiquitado con éxito por medio de los canales diplomáticos tradicionales⁶.

El entorno principal de la negociación del Plan de Paz también estuvo dominado por actores oficiales. Tanto en América como en Europa, los principales aliados (y detractores) de la negociación fueron entidades estatales. El involucramiento de potencias extrarregionales en el conflicto, también aumentó la presencia de los gobiernos y sus agentes en el istmo. Esto no quiere decir que la sociedad civil y las organizaciones multilaterales estuvieran ausentes del proceso. Sin embargo su peso específico, al menos durante las etapas de formalización de los compromisos políticos y el establecimiento de los mecanismos de verificación del Plan de Paz, fue muy reducido en comparación con el de los Estados de dentro y fuera del área⁷.

Es interesante constatar, sin embargo, cómo esta presencia estatal no se expresó siempre de manera individual o bilateral. Valga decir, desde principios de la década de los años 80, buena parte de las gestiones negociadoras fueron emprendidas como un ejercicio colectivo en donde dos o más países asumían conjuntamente esas tareas. Ello podría explicarse, entre otros factores, debido al peso incontrastable de la potencia hegemónica, ante la cual una aproximación colectiva resultaba menos riesgosa. Sin embargo es indudable que, tanto por razones de conveniencia política como de tipo práctico, actuar de manera conjunta o bien como parte de un entendimiento multilateral, resultaba, en la Centroamérica de 1980, en apariencia mucho menos "intrusivo" que hacerlo de manera unilateral.

Esta modalidad también fue adoptada una vez concluidos los enfrentamientos armados, como marco para la puesta en ejecución de los programas de cooperación al desarrollo desplegados tras la firma del Plan de Paz.

5. Nuria Gamboa y Jaime Ordóñez: *Esquipulas 10 años después*, en *Hombres de Maíz*, San José, 1997.

6. Guido Fernández: ob. cit.

7. Sobre el papel de la sociedad civil en el desarrollo centroamericano en la posGuerra Fría, y la polémica en torno de su "visibilidad" o "invisibilidad" en el proceso regional, véase a Mercedes Penas Domingo (ed.): *Sociedad civil y gobernabilidad democrática en Centroamérica*, PNUD, San José, 1996.

El Grupo de Contadora y su Grupo de Apoyo

Entre 1977 y 1987 América Central se convirtió, merced a su crisis, en un ámbito de alta prioridad para las políticas exteriores de los países latinoamericanos. La iniciativa diplomática promovida por el Grupo de Contadora creado en 1983 por Colombia, Venezuela, México y Panamá, y posteriormente por éste y su Grupo de Apoyo (Argentina, Brasil, Perú y Uruguay), son el ejemplo más claro de este interés. La génesis del que llegaría a ser el Grupo de Río se encuentra enraizada en las lecciones aprendidas de ese proceso, las cuales demostraron a los países participantes que América Latina sí tenía un espacio diplomático propio que jugar de manera exitosa, en la configuración hemisférica de cara al nuevo milenio y a EEUU⁸.

La acción de Contadora fue determinante en la resolución de la crisis regional. Por una parte inhibió una intervención militar generalizada de EEUU en Centroamérica. Por la otra, facilitó a los países centroamericanos la búsqueda de opciones para la resolución pacífica de los múltiples conflictos que se desarrollaban en el istmo⁹.

El limitado éxito del Grupo de Contadora puede explicarse, en parte, por la dificultad de los países miembros de convencer a los centroamericanos de que su propuesta era equilibrada y razonable en términos de los intereses de la región. La percepción en el istmo era que los miembros de Contadora —atravesados por situaciones internas complicadas— estaban persiguiendo tanto o más su propia agenda, que aquella requerida para terminar con la crisis regional. También se les acusaba de estar propiciando una solución que, al privilegiar los aspectos de seguridad (no intervención) sobre los políticos (democratización), beneficiaba más a los sandinistas que al resto de los países del área. Sin embargo, es indudable que el fracaso del Acta de Contadora, en 1986, también fue motivado por el efecto acumulado del veto ejercido por EEUU tanto de manera directa como por medio de sus aliados en Centroamérica¹⁰.

La acción colectiva del Grupo de Contadora y su Grupo de Apoyo tuvo una expresión y una incidencia “cuasi multilateral” en Centroamérica. Desde un punto de vista formal, dichos grupos integraron instancias permanentes de trabajo y diálogo interno que, sin llegar a convertirse en estructuras burocráticas fijas normadas por un marco jurídico específico, en la práctica operaban de manera regular como entidades internacionales multilaterales. Los procesos de

8. Alicia Frohmann: *Puentes sobre la turbulencia: la concertación política latinoamericana en los 80*, Flacso, Santiago de Chile, 1990. Sobre el Grupo de Contadora también pueden verse Apolinar Díaz-Calleja: *Contadora: desafío al imperio*, Oveja Negra, Bogotá, 1985; y Fernando Cepeda y Rodrigo Pardo: *Contadora: desafío a la diplomacia tradicional*, Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de Los Andes, Bogotá, 1985.

9. Flores Olea, Victor (ed.): *Relación de Contadora*, Fondo de Cultura Económica, México, 1988.

10. Sobre los aportes y límites del Grupo de Contadora en las negociaciones del Plan de Paz, véase Francisco Rojas Aravena y Luis Guillermo Solís: *¿Súbditos o Aliados? La política exterior de EEUU y Centroamérica*, Porvenir, San José, 1988. La versión oficial norteamericana puede encontrarse en *Congress of the U.S. Support to the Contadora Process: A Report of the Committee of Foreign Affairs of the U.S. House of Representatives* (H. Congr. Res. 283), Washington, D.C., 1987. También en *U.S. Department of State. Negotiations in Central America (1981-1987)*, Washington, D.C., 1987.

consulta, toma de decisiones y resolución de controversias también denotaron niveles bastante complejos y sistemáticos. Una vez adoptadas por consenso, tales decisiones eran transmitidas por un país vocero cuya designación era realizada de manera rotativa entre los países miembros.

La decisión de Centroamérica de avanzar en las negociaciones de paz a partir de su propia propuesta, no del Acta de Contadora, y con base en una agenda regionalmente concertada, relegó a los países latinoamericanos a un lugar secundario en la fase de ejecución de Esquipulas II. En efecto, los miembros de los grupos de Contadora y de Apoyo fueron excluidos formalmente de las instancias verificadoras del Plan de Paz a mediados de 1988¹¹. No obstante, los miembros originales excepto Panamá, aún continúan teniendo una presencia significativa en Centroamérica incluso desde esa fecha hasta la actualidad. Por ejemplo, Colombia, México y Venezuela participan todavía en las reuniones anuales del Diálogo de San José entre Centroamérica y la Unión Europea, y sus ministros de Relaciones Exteriores se reúnen una vez al año con sus homólogos del istmo para discutir temas de interés común.

Las Naciones Unidas

La presencia de las Naciones Unidas en Centroamérica en tanto agente político multilateral representado por la Secretaría General, también adquirió relevancia con la firma del Plan de Paz. Hasta ese momento, la Organización había tenido un papel de bajo perfil, operando casi siempre por medio de sus secretarías especializadas e incluso en esos casos, con proyectos de bajo impacto y poca visibilidad. Esta situación varió radicalmente en el marco de la negociación de Esquipulas II.

La decisión de los presidentes centroamericanos de invitar a título personal al secretario general de las Naciones Unidas, Javier Pérez de Cuéllar, a formar parte de la Comisión Internacional de Verificación y Seguimiento (CIVS) del Plan de Paz, tuvo varias motivaciones y se produjo en varias etapas. Las negociaciones previas a la firma del acuerdo revelaron que no existía suficiente confianza entre –ni al interior de– los países centroamericanos como para que fueran instancias locales o regionales las encargadas de llevar adelante la compleja tarea de verificación de los compromisos presidenciales. Esa desconfianza era extensiva a los grupos de Contadora y de Apoyo, así como a otras entidades hemisféricas que, como la OEA y sus agencias especializadas (Corte de Derechos Humanos, Junta Interamericana de Defensa, etc.) a juicio de uno o varios países firmantes, eran demasiado amistosas (u hostiles) a sus intereses particulares. Por razones similares, tampoco pareció apropiado a los presidentes dejar en manos de un grupo de Estados extracontinentales (como los europeos) tal responsabilidad.

En esa primera etapa, el secretario general de las Naciones Unidas era un buen candidato para integrar el grupo más amplio de verificadores. Ello, a pesar de las reservas de algunos países del bloque antisandinista (alentados por

11. Bruce Bagley (ed.): *Contadora and the Diplomacy of Peace in Central America*, Westview Press, Boulder, 1987.

EEUU) que consideraban que no dejaba de ser riesgoso poner en manos del secretario de la ONU una tarea tan delicada, habida cuenta de la potencial influencia que podría tener sobre él la Asamblea General y sus "mayorías automáticas".

Fueron esos temores los que se reflejaron en la decisión primigenia de integrar una CIVS "equilibrada" pero completamente inoperante, formada por un grupo muy diverso de agentes políticos que incluían, además de los secretarios generales de la ONU y la OEA, a los cancilleres de los grupos de Contadora y de Apoyo y a sus homólogos de Centroamérica. Semejante colección de intereses y visiones, no podía ser funcional ni viable y a menos de 120 días de la firma del Plan, fue evidente que habría que modificarla para avanzar con credibilidad en el cumplimiento de los acuerdos.

Javier Pérez de Cuéllar no desconocía los factores políticos involucrados en la primera convocatoria de los presidentes centroamericanos. De hecho, su participación en calidad personal fue muy limitada y renuente, casi forzada por los acontecimientos que hacían virtualmente imposible una respuesta negativa de su parte. Por ello, una vez que fue necesario reformular la CIVS, y quedó claro que ahora sí se estaba construyendo un mecanismo de verificación "real" donde estaba en juego el futuro del Plan de Paz, Pérez de Cuéllar demandó mayores atribuciones y ubicó —correctamente— la presencia del secretario general en la CIVS en términos institucionales, incluso exigiendo que su participación quedase supeditada a una resolución del Consejo de Seguridad de la Organización. Los presidentes centroamericanos, ya para entonces convencidos de que la verificación por parte de las Naciones Unidas era indispensable para darle credibilidad al acuerdo, avalaron esas demandas y con ello inauguraron una etapa inédita de presencia de las Naciones Unidas en el istmo¹².

En efecto, las Naciones Unidas por medio de la Secretaría General participaron de manera aún más decisiva en las negociaciones de paz en El Salvador, país en el que no solo fueron responsables de servir de mediadores en la construcción del acuerdo de paz, sino donde posteriormente tendrían la enorme responsabilidad de administrarlo¹³. Esa experiencia, por lo demás no exenta de críticas pero muy exitosa considerada de manera global, resultaría vital en la complicada gestión para lograr un acuerdo para el enfrentamiento armado interno en Guatemala. Si bien en este país la participación de la Secretaría General fue mucho más limitada debido a factores tanto domésticos como extrarregionales, también en este caso la presencia de las Naciones Unidas resultó de importancia capital. No es exagerado afirmar, en este sentido, que sin las gestiones de la ONU, es posible que el Plan de Paz y sus acuerdos derivados, nunca hubiesen sido concretados.

La Organización de Estados Americanos

Desde la fundación del panamericanismo en 1889 hasta nuestros días, el sistema hemisférico ha estado muy condicionado por la voluntad hegemónica

12. Javier Pérez de Cuéllar: *Pilgrimage for Peace: A Secretary General's Memoirs*, Saint Martin Press, Nueva York, 1997.

13. Álvaro de Soto y Gloriana del Castillo, Tommie-Sue Montgomery.

de EEUU. Su capacidad de intervención unilateral en América Latina a lo largo del siglo xx y su propensión a utilizarla, ha sido probablemente el factor más determinante en la evolución de la organización hemisférica. Asentada en Washington, D.C. y financiada en buena medida con las contribuciones de EEUU, los márgenes de maniobra de la OEA con relación a la potencia siempre han sido limitados.

El peso determinante de ese país sobre la OEA, aunque ha producido mucha desconfianza en la Organización de parte de los demás miembros del sistema, no ha sido obstáculo para construir, a lo largo de las décadas, un rico acervo político y jurídico cuya expresión más importante, los instrumentos sobre los cuales se funda el Derecho Internacional americano, constituyen un patrimonio invaluable de importancia capital para preservar la paz y garantizar el respeto a los Derechos Humanos en el próximo siglo.

Más aún, incluso si se reconoce el peso desmedido de EEUU en los procesos de toma de decisiones de la Asamblea General de la OEA y de su Consejo Permanente, también es necesario admitir que, en ocasiones, la Organización ha sido capaz de desafiar y hasta derrotar a la potencia. Ello ha ocurrido cuando se produce una ruptura del consenso en política exterior del *establishment* norteamericano, y EEUU se ve imposibilitado de imponer su propia agenda. Un ejemplo de ello se dio durante los meses finales de la dictadura somocista en Nicaragua (1978-1979), y también durante la negociación y puesta en marcha del Plan de Paz (1987-1989)¹⁴.

La renuencia con que Nicaragua y los Grupos de Contadora y de Apoyo recibieron la sugerencia de convocar a la OEA como parte de los mecanismos de verificación de Esquipulas II, refleja la desconfianza resultante de la historia de la Organización. Esto aumentó debido a que la sugerencia, al provenir de los aliados regionales de Washington, lucía a finales de 1987 como una estratagema de EEUU para ejercer un mayor control de la verificación por interpósita mano debido a que, por razones obvias, no podría tener participación directa en ella.

La desconfianza apuntada, sin embargo, no era mayor a la del bloque antindianista con relación a la ONU. Como ya se explicó, en última instancia este "empate" fue superado invitando a los secretarios generales de ambas organizaciones a formar parte de la CIVS a título personal. Es indudable que, una vez agotada esta fase, la posición asumida por el secretario general de la OEA, el embajador João Clemente Baena Soares y sus funcionarios, disipó muchas de las preocupaciones originales.

En efecto, una vez que se decantó la CIVS, la OEA pasó a ser la responsable de la verificación del proceso electoral en Nicaragua como parte de la Comisión de Apoyo y Verificación (CIAV-OEA). El trabajo de la organización en ese campo, fue ejemplar.

La Unión Europea

Centroamérica y la UE constituyeron una asociación formal con la fundación del Foro o Diálogo de San José, instalado en la capital de Costa Rica en

14. Solís: "Collective Mediations in the Caribbean Basin", ob. cit.

octubre de 1984. El Foro, al que también fueron invitados a participar como observadores los países miembros del antiguo Grupo de Contadora, se ha celebrado anualmente y de manera ininterrumpida desde entonces.

El Foro de San José jugó un papel particularmente importante durante los años de la crisis. Junto con los esfuerzos pacificadores del Grupo de Contadora, fue uno de los factores determinantes que inhibió la intervención militar directa de EEUU en la región. Además, le permitió a Centroamérica negociar con mayores márgenes de autonomía su propuesta de paz después de 1987. Para la UE, el Foro constituyó la primera oportunidad en que pudo poner en ejecución su política exterior común¹⁵.

La trascendencia del Foro de San José, sin embargo, reside en el hecho de que, en tanto instancia de negociación y diálogo multirregional, le ha permitido a Centroamérica diversificar sus vínculos internacionales y balancear el peso incontrastado de EEUU en la zona. Si bien es importante no sobredimensionar este factor (por cuanto es evidente que aquel país todavía mantiene toda su capacidad interventora en la región) es indudable que la presencia de Europa en Centroamérica a partir de 1984 puso fin a la Doctrina Monroe sin socavar los intereses norteamericanos en el área.

De hecho, la oposición rotunda de la UE a la opción "contra" en Nicaragua o a la salida militar en El Salvador, no impidió que esta también adoptara una línea de abierta discrepancia con el autoritarismo sandinista. De hecho, fue en mucho gracias a la presión de Europa, que el Gobierno de Nicaragua estuvo dispuesto a convocar a elecciones adelantadas. En este sentido, Europa –al igual que Canadá– también jugó un importante papel "neutralizador" en la región, y se convirtió en un socio respetado y creíble que jugaría un papel descollante en la fase de la reconstrucción regional después de 1990.

El Foro funciona en torno de dos agendas bien delimitadas: una, de naturaleza política, que es responsabilidad de los cancilleres y que se expresa en declaraciones. La otra, que trata sobre temas de cooperación, está amparada al Protocolo de San Salvador, instrumento suscrito en 1985.

Las relaciones entre Centroamérica y la UE han sufrido modificaciones importantes como resultado de la evolución de ambas regiones desde el fin de la Guerra Fría¹⁶. Estos cambios se han visto reflejados en las reformas procedimentales y temáticas adoptadas tras las reuniones de San José XI y XII en Florencia y La Haya respectivamente. Aunque no se prevé que el Foro pueda desaparecer en el corto o mediano plazo, existen condiciones que atentan contra su efectividad, en particular el cambio en las prioridades de la política exterior común europea, el ingreso de nuevos socios comunitarios que carecen de vínculos históricos con América Latina, el ascenso del Mercosur y la paulatina pero progresiva normalización de la situación política y social en el istmo.

No obstante, la UE es hoy el mayor cooperante en Centroamérica, hecho que aumenta aún más si se suma a la ayuda comunitaria que prestan los países miembros a título individual.

15. Wolf Grabbendorf: *Diez años del Proceso de San José*, Irela, Madrid, 1994.

16. Melvin Sáenz y Luis Guillermo Solís: *El Foro de San José: elementos para su refundación*, Cuadernos de Cedral N° 17, San José, 1995.

El Grupo de Río

Después de la experiencia vivida con los grupos de Contadora y de Apoyo, no es de extrañar que las relaciones de Centroamérica con el Grupo de Río hayan sido, desafortunadamente, correctas pero frías. La decisión original del Grupo de no otorgarle a Centroamérica –junto a los Estados del Caribe insular– representación plena e idéntica a la de los demás Estados miembros, y la insistencia de algunos de los países del Grupo de mantener esa decisión aun en la hora actual, ha conllevado un distanciamiento aún mayor que ha culminado con la decisión de Centroamérica de abandonar definitivamente la membresía en ese mecanismo de concertación política¹⁷.

Las dificultades que han complicado los vínculos entre Centroamérica y el Grupo de Río, sin embargo, no se derivan de resentimientos institucionales, o de factores histórico-culturales y económicos. De hecho, si bien es cierto que con el Cono Sur o la zona andina los intercambios comerciales y políticos del istmo son mínimos, ello no podría invocarse en el caso de Colombia, Chile, México y Venezuela, países con los cuales Centroamérica mantiene una sólida asociación estratégica desde hace ya muchas décadas.

El problema tiene que ver más bien con las diferencias existentes entre las agendas y los mecanismos de concertación subregionales y las enormes asimetrías geopolíticas entre Centroamérica y los países más grandes del hemisferio, en particular, en lo que respecta a las relaciones con EEUU.

Para superar este alejamiento, la opción de Centroamérica tanto con miembros como no miembros del Grupo de Río ha evolucionado siguiendo un esquema subregional. Esto ha permitido la construcción de agendas más específicas del istmo con Brasil, Canadá, Chile, México, República Dominicana, Caricom y más recientemente, el Mercosur.

Centroamérica después de la Guerra Fría

El proceso de gradual normalización

Durante las siete cumbres presidenciales que se celebraron entre mayo de 1986 y abril de 1990 los países centroamericanos lograron configurar una estrategia de pacificación y resolución de conflictos: el proceso de Esquipulas. Tal y como ya se indicó, este proceso fue iniciado por el Grupo de Contadora debido a su marcado interés y preocupación por la estabilidad regional y por los efectos de la confrontación Este-Oeste en el área. El logro alcanzado por los mismos países centroamericanos trajo como consecuencia la pacificación y

17. Esta anomalía se deriva de dos asuntos concomitantes: la imposibilidad de otorgar membresía plena a Centroamérica sin darle igual tratamiento a los países del Caribe y, consecuentemente, la dificultad que se le presentaría al grupo de Río de lidiar con Cuba como caso excepcional en el hemisferio. Algunos países piensan que no conviene al Grupo convertirse en una "OEA con Cuba pero sin EEUU ni Canadá", formato que podría debilitar a la instancia en tanto mecanismo de concertación. Esta lógica, sin embargo, no convence a Centroamérica.

desmilitarización del área e implicó un reaprendizaje político que culminó en una experiencia de concertación exitosa, una de las primeras en la historia centroamericana.

Después de las decisiones que establecieron las bases para la solución de los conflictos armados y que crearon el Parlamento Centroamericano en las cumbres de Esquipulas I y II en 1986 y 1987, el Acuerdo de Antigua en junio de 1990 reactivó el proceso de integración económica en el marco de una estrategia "hacia afuera".

Desde el punto de vista del multilateralismo, Centroamérica profundizó sus relaciones con las Naciones Unidas y la OEA. Con relación a la primera organización, se inicia en esos años la fase final de las negociaciones de paz en El Salvador que culminan a finales de 1991 y principios de 1992. Paralelamente y con base en la resolución de su Asamblea General en 1987, se elaboró el "Plan Especial de Cooperación Económica para Centroamérica" (PEC), aprobado en el seno de dicha Asamblea el 12 de mayo de 1988. Con relación a la segunda organización, CIAV-OEA logra organizar un proceso electoral limpio en Nicaragua y se involucra en la eventual administración de los acuerdos en El Salvador. Asimismo y por iniciativa de la OEA y con participación del BID se preparó entre 1987 y 1988 el Programa de Inversiones y Desarrollo Social en Centroamérica (Pisdic)¹⁸.

Con respecto al PEC éste se concentró en aspectos económicos y sociales ligados directamente con la preservación y consolidación de la paz. Este plan de la ONU buscó la consecución de una cooperación adicional a aquella obtenida por los países de la región por otros mecanismos y tuvo carácter complementario en relación con los esfuerzos nacionales de desarrollo.

En efecto, es a partir de la pacificación de la región y el fin de la bipolaridad, que se firman una serie de acuerdos para acelerar el proceso de integración centroamericana. Al inicio de la década de los 90 se celebró en Antigua, Guatemala, la XIX Reunión Presidencial cuyo legado más importante fue la constitución de un "Plan de Acción Económico para Centroamérica" (Paeca). Este plan no fue sino una iniciativa ambiciosa que pretendió instaurar un nuevo marco jurídico y operativo para hacer efectivo el proceso integracionista, crear programas de infraestructura para promover el comercio, así como una política de reconversión industrial y democratización económica de las empresas del Estado.

Es precisamente en estos años que surge también la idea de reformar la antigua Organización de Estados de Centroamérica (Odeca), para cuyos efectos se suscribe el Protocolo de Tegucigalpa a dicha Carta, lo que dio pauta del nuevo reordenamiento del proceso de integración al crearse el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) en 1991. Es a partir de ese momento que se puede afirmar que Centroamérica, organizada en torno de una entidad política supranacional —el SICA— se convierte en virtud de este Protocolo en un agente multilateral.

18. *Diez años del Proceso de San José. Un balance de la cooperación, Unión Europea-América Central/Irela, 1994.*

Desde un punto de vista político e institucional el advenimiento del SICA produjo una tensión no resuelta todavía entre lo nacional y lo regional, cual es la dificultad para dar cumplimiento nacional a los compromisos adoptados en los instrumentos jurídicos regionales. Quizás sea posible, a partir del SICA, que los países del área adopten una visión más integral basándose en visiones comunes y marcos de referencia conjuntos. De esta manera los países centroamericanos podrían unificar sus esfuerzos de negociación desde una estrategia multilateral construida en torno del SICA, lo que les permitiría negociar de manera más eficaz ante terceros países y organismos internacionales.

La Alianza para el Desarrollo Sostenible

Pese a las dificultades señaladas anteriormente, es evidente que para la comunidad internacional, Centroamérica aparece cada vez más como un bloque unido y capaz de articular y defender posiciones comunes ante los entes multilaterales como la Organización Mundial del Comercio (OMC), la ONU, la OEA, las cumbres iberoamericanas, el Grupo de Río, la Cumbre de las Américas y las diversas cumbres mundiales que se han venido celebrando en los últimos años.

Esta percepción ha sido principalmente alentada a partir de la creación del SICA, y se consolidó mediante la adopción de una estrategia tanto regional como nacional en el ámbito centroamericano: la Alianza para el Desarrollo Sostenible (Alides), suscrita durante la Cumbre de Masaya (1994). La Alides es el marco general que orienta al SICA, como una iniciativa integradora de todos los esfuerzos regionales que caracterizan el tipo de multilateralismo que Centroamérica ha adoptado en la posguerra fría.

Con la Alides los centroamericanos han perfeccionado y formalizado la aspiración de convertirse en una región de progreso económico por medio de un modelo de desarrollo sostenible de carácter integral, equilibrado e indivisible, y además muy amplio al incorporar aspectos políticos, sociales, económicos, culturales y ambientales. En ese sentido la Alianza no sustituye los mecanismos existentes sino que más bien los complementa y los perfecciona¹⁹.

En gran medida estas iniciativas responden a una manifiesta voluntad y necesidad política de los Estados de la región de incrementar su capacidad de negociación regional con actores extrarregionales y organismos multilaterales, por medio de la consolidación de una estrategia de desarrollo propia y armónica.

En la Alides los centroamericanos conciben el desarrollo sostenible "como un proceso de cambio progresivo en la calidad de vida del ser humano, que lo coloca como centro y sujeto primordial del desarrollo"²⁰. De esta manera el eje programático adoptado por los presidentes en las reuniones cumbres de Guácimo-Managua-Tegucigalpa se convirtió en el itinerario a fin de delinear un

19. *Revista Centroamericana de Administración Pública* (ICAP), N° 32-33, enero-diciembre 1997.

20. La Alianza para el Desarrollo Sostenible (Alides): *Declaración de Guácimo*, XVI Reunión de Presidentes de Centroamérica, Guácimo, Costa Rica, 20 de agosto de 1994.

nuevo rumbo para Centroamérica. Ahora bien, este concepto de “desarrollo sostenible” es entendido a partir del esfuerzo de los centroamericanos por darse un nuevo marco y un nuevo norte para el desarrollo, que permita un cambio progresivo en la calidad de vida de los centroamericanos. La Alides por primera vez llega a oficializar un documento y una propuesta que asocia el desarrollo económico al logro de la calidad de vida en armonía con la naturaleza, en función de asegurar condiciones que permitan un equilibrio ecológico y dar soporte vital de largo plazo a la región²¹.

No obstante, el entorno internacional y los compromisos contemplados en la Alianza hacen necesario y perentorio introducir cambios sustanciales en el sistema institucional regional, a fin de enfrentar eficientemente los desafíos futuros.

La visión amplia e integradora de la Alides conlleva necesariamente a una concentración de esfuerzos que rompa la dispersión y unifique las acciones. Por esa razón, la reforma institucional del SICA se convierte en un requisito fundamental, en el esfuerzo por hacer prevalecer la concepción integrada y multidimensional del desarrollo sostenible para llevarla a la práctica.

El Sistema de la Integración Centroamericana

Los avances institucionales de la integración regional y por ende de un multilateralismo emergente ha conllevado al establecimiento del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), como órgano rector de todas las instancias regionales de integración. Según sus instrumentos constitutivos el SICA agrupa, conforme a los principios de paz, libertad, democracia y desarrollo, los ámbitos económicos, sociales, culturales y políticos de la región centroamericana. El SICA es el nuevo orden sistémico en donde las acciones de los órganos e instituciones de la integración serán parte de un proceso coherente de coordinación que proyecta a Centroamérica como un todo regional²². De hecho, la inserción de Centroamérica como orden sub-regional en las relaciones internacionales fluye de su nueva organización y de su propia naturaleza sistemática, que la vincula exitosamente con los grandes sistemas regionales y mundiales con características multilaterales²³.

La renovada agenda de Centroamérica apunta actualmente a un gran reto: consolidar su integración interna en los ámbitos políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales. Ello supone que a mayor integración entre los países, mayores serán las posibilidades de una eficiente incorporación en el sistema internacional, como un bloque fuerte con una posición armónica ante los foros internacionales²⁴. Esta nueva agenda regional hace necesario reformar, perfilar

21. Ricardo Sol Arriaza: “El SICA como espacio de concertación y participación de la Sociedad Civil regional”, en Jorge Nowalski y Jairo Acuña (eds.): *Quién es quién en la institucionalidad centroamericana*, PNUD, San José, Costa Rica, 1998.

22. Roberto Herrera Cáceres: *El Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)*, Secretaría General (SG-SICA), San Salvador, El Salvador, 1993.

23. Se hace referencia a Centroamérica bajo la perspectiva y lineamientos del SICA.

24. Ernesto Leal Sánchez: “La reforma del Sistema de la Integración Centroamericana”, en Jorge Nowalski y Jairo Acuña (eds.): ob. cit.

y hacer más efectivo el actual SICA, lo cual se concreta durante la Cumbre Presidencial en julio de 1997 en ciudad de Panamá.

El Estado actual de la reforma institucional. Durante la XIX Cumbre de Presidentes Centroamericanos realizada el 12 de julio de 1997 en Panamá, se adoptaron las grandes pautas de acción –ratificadas posteriormente en la siguiente reunión de presidentes en febrero de 1998– para la reforma de la institucionalidad regional.

Los compromisos adquiridos en la Alides, así como los nuevos requerimientos y desafíos del sistema internacional volvieron necesario introducir cambios sustanciales en el sistema institucional regional. El documento adoptado por los presidentes²⁵ incluye las observaciones y está fundamentado en los estudios, evaluaciones y recomendaciones de los representantes gubernamentales centroamericanos del más alto nivel, del Consejo Intersectorial de Ministros y del BID/Cepal. En este documento se identificaron los principales factores que han afectado el proceso de integración²⁶.

La idea de reformar al SICA fue anunciada durante la XV Cumbre de Guácimo en agosto de 1994, sobre todo por la necesidad de completar la visión de la Alides y dotarla de un propósito político trascendente. En esa cumbre, los presidentes hicieron hincapié en la necesidad de superar los errores del pasado, tales como la descoordinación, dispersión, falta de armonización entre las políticas nacionales y regionales, ausencia de criterios de priorización, insuficiencias en la operatividad y en la preparación técnica de las iniciativas y propuestas, insostenibilidad de la situación financiera y por último la necesidad de adoptar una verdadera cultura integracionista²⁷.

Superar esos problemas conllevaba una reforma institucional en tres grandes ámbitos²⁸. El primero, la unificación de las siete secretarías existentes en Centroamérica en una sola Secretaría General, con sede en San Salvador, asumiendo ésta las funciones administrativas de la Presidencia y la readecuación de los órganos e instituciones de la integración. A este respecto, con la reestructuración de las secretarías en una Secretaría General Unificada, se prevé que el actual secretario general del SICA realice el proceso de racionalización de las instituciones centroamericanas y coordine la nueva institucionalidad. Con esto se busca evitar la dispersión institucional y dar al sistema un único aparato institucional y jurídico.

El segundo, la reestructuración del Parlamento Centroamericano (Parlacen) y de la Corte Centroamericana de Justicia con el fin de adecuar su funcionamiento, estructura y funciones, así como para fortalecerlas. Desde su fundación en 1987 el Parlacen es un foro que carece de facultades y competencias para decretar leyes y aprobar decretos. Sus funciones hasta ese momento habían sido únicamente las de sugerir y proponer. Por tanto las reformas

25. Suscrito durante la Declaración de Panamá II y sus disposiciones se encuentran en el documento Lineamientos para el fortalecimiento y racionalización de la institucionalidad regional, Panamá, 12 de julio de 1997.

26. Ernesto Leal Sánchez: ob. cit.

27. *Ibid.*

28. V. "Mandatarios centroamericanos iniciaron reforma de la institucionalidad centroamericana", *Panorama Centroamericano*, N° 128, julio 1997.

permitirán su funcionamiento con una mayor proyección e incidencia en el proceso de integración. Por su parte, la Corte tendrá mayor representatividad y se fortalecerá como Órgano Judicial principal del SICA.

El tercero, la definición de un mecanismo permanente de financiamiento que permita al sistema en su conjunto superar la estrechez económica con que ha venido funcionando durante los últimos 40 años. Otorgarle al SICA recursos de operación permanentes, constituye un elemento esencial para garantizar su efectividad.

También se propone racionalizar y concentrar la cooperación regional, mediante el fortalecimiento de la capacidad de formalización de programas y proyectos al crearse una Unidad de Cooperación en la Secretaría General como instancia facilitadora y de coordinación entre los Estados miembros. Finalmente propone la creación de un "Comité de Enlace" que sustituya a los actuales comités ejecutivos, a fin de entrelazar los ámbitos nacionales y regionales, y unificar el Comité Consultivo en un solo órgano (para darle mayor representatividad a la sociedad civil)²⁹.

El SICA como actor multilateral. El SICA, por sus lineamientos, funciones y objetivos, posee características propias de actor multilateral. Además de incorporar todas las instancias de integración regionales agrupa conforme a los principios de paz, libertad, democracia y desarrollo los subsistemas económico, social, cultural y político de la región centroamericana.

Bajo este esquema del SICA, se adopta el Protocolo de Guatemala en 1993, con el fin de reformar el Tratado de Integración Económica de 1960, que viene a significar un paso hacia la integración económica de forma gradual pero consistente, abarcando elementos tales como: una zona de libre comercio, una zona aduanera y un mercado común con libre circulación de mano de obra y de capitales, bienes y servicios.

Es sobre todo en el ámbito comercial, aludiendo al libre comercio y a la inserción en los mercados internacionales, que el multilateralismo toma fuerza en Centroamérica. A diferencia de la integración real del pasado, más bien vista en términos de sustitución de importaciones, la integración del presente es una integración con el mundo y hacia el mundo, que definida en el nivel político en el marco de las cumbres presidenciales, tiene como legado más importante el establecimiento de asociaciones sin precedentes en los planos económico y comercial.

Efectivamente estas cumbres de presidentes centroamericanos constituyen el hito más importante y de mayor relevancia para el SICA, por su capacidad de fortalecer al sistema. Estos encuentros conforman la instancia del más alto nivel y a partir de éstos se acuerdan y evalúan los procesos de integración, sus avances, y sus retos futuros.

Las cumbres presidenciales cuentan con su propia institucionalidad como órgano supremo del SICA, lo que obviamente amplía enormemente las posibilidades de coordinación y ejecución de las decisiones emanadas en su seno.

Por su importancia y por las características ya descritas, es precisamente en este órgano donde la multilateralidad del SICA toma mayor representatividad

29. Ernesto Leal Sánchez: ob. cit.

y relevancia, dada su gran capacidad para coordinar las dimensiones políticas, económicas, culturales y sociales de Centroamérica como un solo bloque regional y actuar como tal ante el mundo exterior.

La regularidad con que se han celebrado las cumbres presidenciales demuestra que las relaciones entre los países centroamericanos han logrado un alto grado de fluidez y sus decisiones hacen prevalecer su voluntad política ante las dificultades o problemas que enfrentan los equipos técnicos encargados de ejecutar dichos acuerdos.

Con el propósito de confirmar la participación efectiva de Centroamérica en el contexto internacional, el SICA ha tomado acciones y efectuado el registro en la ONU del Protocolo de Tegucigalpa, lo que permite invocar a este tratado jurídico subregional ante el organismo internacional. En ese sentido vale recalcar que el SICA ostenta el estatus de observador permanente en dicha organización. También mantiene relaciones formales de cooperación con la OEA, la Unctad y la UE³⁰.

El funcionamiento del SICA como entidad multilateral representativa de toda Centroamérica es especialmente relevante porque permite a la región aumentar su eficacia ante otros actores internacionales. Esto se vuelve esencial en el caso de las negociaciones de carácter multilateral, autorizándola a actuar y negociar con una mayor seguridad, confianza y fortaleza. Es un hecho que la integración del pasado ya no es útil para competir con éxito en la era de la globalización. De allí que tenga mucho sentido que la región acceda al multilateralismo, apoyado en una apertura económica con el mundo —en relación con el comercio de bienes y servicios, apertura financiera y libertad de inversiones. Todo ello le genera mayor autonomía y liderazgo en el contexto internacional³¹.

Bajo esa óptica, en el ámbito externo se hace indispensable jerarquizar las relaciones comerciales y establecer un marco apropiado de gestión en cada instancia regional. Evidentemente en el plano multilateral es vital contar con reglas justas, claras, predecibles y estables para el intercambio internacional, lo mismo que con un acceso amplio y seguro a los mercados externos.

Es más que obvio que el multilateralismo es un pilar fundamental de la política comercial de los países del área, sobre todo ahora que todos son miembros plenos de la OMC, en cuyo foro luchan activa y conjuntamente por fortalecer el sistema multilateral de comercio en beneficio de los países subdesarrollados.

Es interesante constatar la decisión de los países del área, bajo el liderazgo del SICA, de avanzar conjuntamente en las negociaciones de los Acuerdos de Libre Comercio con terceros países. En este sentido, ya se han llevado a cabo negociaciones conjuntas con la UE, el Caricom, México, Canadá, Corea, Japón, Chile, República Dominicana y Taiwán.

Después de 1990 los gobiernos centroamericanos han tendido a reconocer en los esfuerzos conjuntos y en la integración la mejor manera de enfrentar los

30. Véase documento de la Secretaría General del SICA: ob. cit.

31. Loic P. Dufresne de Viveil: "Las negociaciones comerciales centroamericanas frente a las últimas tendencias de globalización y regionalización del comercio internacional", en *Revista Centroamericana de Administración Pública*, N° 27, julio-diciembre 1994.

retos de un mundo globalizado. Esto ha conllevado un esfuerzo creciente por abandonar las prácticas de la negociación unilateral en asuntos que afectan a toda la región. Esto se ha visto reflejado en las resoluciones de las cumbres presidenciales, desde donde surgen las iniciativas políticas de los gobiernos que han permitido irle dando al SICA un papel cada vez mejor definido como actor multilateral.

Esto no significa, sin embargo, que se hayan abandonado por completo las tendencias más aislacionistas (como las de Costa Rica, Guatemala o Panamá) cuya característica principal ha sido el estímulo de los vínculos de carácter bilateral en detrimento de aquellas posiciones regionales. En ese sentido, pese a que en otro, general y declarativo, Centroamérica se ha pronunciado reiteradamente por enfrentar al mundo como un solo bloque regional, todavía prevalecen tendencias que apuntan opuestamente.

No obstante, el multilateralismo que la región centroamericana asume en la figura del SICA, tiene que ver con su transformación de relativa heterogeneidad a una creciente homogeneidad en su agenda estratégica: la agenda del desarrollo sostenible. Esto a su vez está directamente relacionado con las condiciones cambiantes del sistema internacional. En efecto, estas le han proporcionado a Centroamérica un espacio de maniobra óptimo para su ejercicio como actor subregional. Lo que también le ha permitido funcionar en la multipolaridad con un planteamiento cada vez más multilateral.

Tendencias contemporáneas en las relaciones de Centroamérica con los organismos multilaterales

Tras la finalización de la Guerra Fría y con la normalización de las condiciones políticas en toda la región, los vínculos de Centroamérica con los organismos multilaterales entraron en una fase de mayor estabilidad. No obstante, y a pesar de las limitaciones financieras que estas instituciones enfrentan, tras casi 10 años de intensa relación y alto perfil el papel de la ONU y la OEA continúa siendo mucho más activo que el de la época anterior a la crisis.

Este activismo es en gran parte el resultado de los compromisos asumidos en el marco de los procesos de paz. En el caso de la ONU también lo es del renovado interés de la Organización de mantener el espacio ganado en una región en donde las acciones multilaterales han tenido mucho éxito en comparación con otras similares desplegadas en África Occidental y Subsahariana, Asia Oriental y el Medio Oriente.

Centroamérica y las Naciones Unidas

De todas las instituciones especializadas de las Naciones Unidas que han desplegado programas en la Centroamérica de la poscrisis, la que sin duda ha tenido una responsabilidad mayor ha sido el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El protagonismo del PNUD se inició casi inmediatamente después de firmado el Plan de Paz, pero en los años posteriores adquirió una dinámica propia, resultado del papel de la Organización en las negociaciones de paz en El Salvador y Guatemala.

Un factor esencial a este respecto también lo fue la designación de un centroamericano, Fernando Zumbado, como director regional del PNUD para América Latina y su permanencia en dicho cargo de manera ininterrumpida por ocho años. La influencia de Zumbado, fue determinante para mantener el interés institucional y burocrático en un área relativamente secundaria para las Naciones Unidas a lo largo de todo este periodo.

Un importante punto de inflexión en las actividades de las Naciones Unidas en Centroamérica se produjo en 1994, con la suscripción de la Alianza para el Desarrollo Sostenible. Este documento, firmado por los presidentes del istmo en octubre de ese año adoptó, por primera vez en el mundo, las recomendaciones de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo y de la Agenda 21 (Río de Janeiro, 1992). Esta decisión sin precedentes constituyó un importante triunfo diplomático para Centroamérica, región que hasta hacía pocos años estaba envuelta en una profunda crisis regional. También significó una oportunidad única para las Naciones Unidas de posicionarse con ventaja como interlocutor internacional privilegiado en el istmo, algo que los mandatarios del área señalaron de manera conjunta al nuevo Secretario General, Boutros-Boutros Ghali, en ocasión de la Asamblea General de septiembre de 1994³².

En el marco de la Conferencia para la Paz y el Desarrollo en Centroamérica (Tegucigalpa, 1994) los mandatarios de la región obtuvieron por medio del PNUD, como coordinador de todas las agencias especializadas de las Naciones Unidas, las seguridades del continuo apoyo de la Organización a la Alides, más allá de aquel que se aportaba en cumplimiento de los acuerdos de Chapultepec y del otorgado a los países de manera bilateral³³.

Otras entidades de Naciones Unidas que han tenido una importante figuración regional son la FAO, la Unicef, el Alto Comisionado para los Refugiados (Acnur), la Unesco, y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (Pnuma).

Centroamérica y la OEA

Las actividades de la OEA en Centroamérica después de realizadas las elecciones en Nicaragua han sido de menor envergadura que las emprendidas por la ONU. Pese a ello, las misiones de observación electoral desplegadas por la OEA en todos los países del área, han sido muy eficientes y han contribuido de manera significativa a consolidar la credibilidad en los sistemas electorales de la región.

Además de las actividades de la CIAV-OEA, tres de las entidades especializadas de la Organización han ejercido una positiva influencia en los procesos de democratización, desarrollo y desarme en el istmo: el Instituto Interamericano de Derechos Humanos; el Instituto Interamericano de Cooperación para

32. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Costa Rica: *Memoria 1994*, Imprenta Nacional, San José, 1995.

33. *Memoria de la Conferencia para la Paz y el Desarrollo en Centroamérica*: Gobierno de la República de Honduras, Tegucigalpa, 1994.

la Agricultura (IICA) y la Junta Interamericana de Defensa por medio de su programa de desminado en Honduras, Nicaragua y Costa Rica.

Las alianzas estratégicas: Centroamérica como organismo multilateral

Durante el periodo que va de 1994 a 1998, se llevaron a cabo una serie de encuentros entre los presidentes de Centroamérica –actuando como bloque regional multilateral, en tanto instancia superior del SICA y con un significado político específico en el ámbito internacional– y los mandatarios de países como Chile, República de China, Corea, Japón, República Dominicana, México, Canadá y con el Caricom.

Centroamérica-Chile. Las relaciones en un entorno multilateral entre Centroamérica y Chile tienen su raíz en la visita del presidente chileno Eduardo Frei a la región en julio de 1996. Desde entonces la fluidez en que las relaciones han florecido entre ambas regiones ha sido evidente. Posterior a esta visita se llevó a cabo un encuentro de jefes de Estado y de Gobierno de Chile y Centroamérica, donde se dio inicio a la discusión acerca de una posible integración económica en el marco de un acuerdo conjunto de libre comercio. Si bien el tema comercial continúa siendo predominante en este vínculo, no excluye temas claves como el favorecer las relaciones políticas y de cooperación para el beneficio común.

La negociación de un acuerdo comercial entre los países centroamericanos y Chile fue el tema central de la Segunda Comisión de Alto Nivel realizada en Santiago en noviembre de 1996 (Cumbre Iberoamericana). Dicho acuerdo comprende las áreas de liberalización económica, inversiones y servicios.

El interés de Chile hacia esta subregión se incrementa día a día, producto de que las economías centroamericanas han llevado a cabo procesos de estabilización económica y política, así como medidas de apertura creciente del comercio exterior para jugar un papel preponderante en el proceso de globalización. La firma a corto plazo de un Tratado de Libre Comercio entre Chile y Centroamérica depende fundamentalmente de la voluntad política de los gobiernos del istmo, toda vez que Chile está listo para asumir de inmediato un acuerdo de esta naturaleza, como lo ha expresado el mandatario chileno, Eduardo Frei³⁴.

Sin embargo las propuestas chilenas de entablar un Tratado de Libre Comercio con Centroamérica se han visto frenadas por la falta de acción de los países del área.

Centroamérica-Taiwán. La relación preferencial de Centroamérica con Asia está centrada en Taiwán. Los países centroamericanos se cuentan entre los pocos que mantienen relaciones diplomáticas con Taipei, factor que el gobierno taiwanés ha reconocido por medio de abundantes programas de cooperación no reembolsable y de promoción de inversiones.

Taiwán, con el propósito de promover las relaciones económicas y comerciales con Centroamérica, y de incrementar sus exportaciones hacia los países del área ha elaborado las “pautas para el fortalecimiento de los vínculos económicos y comerciales con los países centroamericanos”, formando un comité ejecutivo que aplique y operativice los programas pertinentes que tiendan a activar la cooperación económica y comercial entre ambas regiones³⁵.

En este esfuerzo Taiwán adicionalmente promueve el estímulo y ayuda a las empresas nacionales para invertir en Centroamérica. Gracias a estas ventajas y favorables alicientes que ofrece el Gobierno han sido muchos los empre-

sarios taiwaneses que se han animado a invertir en la región, lo que redundará en beneficio del intercambio técnico y comercial.

En la última reunión de la Comisión Mixta de Cooperación entre ambas regiones en 1998 se fortaleció la Oficina Centroamericana para la Promoción del Comercio (CATO), que funciona en Taipei a fin de promover una mayor apertura de los espacios comerciales taiwaneses para las exportaciones centroamericanas. También se estableció el Fondo de Cooperación y Desarrollo Económico entre Taiwán y Centroamérica con el propósito de fortalecer el desarrollo económico y social de la región centroamericana³⁶.

Durante esta reunión también se acordó incorporar a Taiwán como socio de la Alides, lo que deja entrever un mayor acercamiento y el aunado interés preferencial de Centroamérica por ese país asiático.

Centroamérica-Corea y Japón. Con respecto a las relaciones de Centroamérica como bloque multilateral con Corea, existe y ya se ha reunido en dos ocasiones, la última en julio de 1998, el Foro de Diálogo y Cooperación Centroamérica-República de Corea, cuyos avances han sido la suscripción del Acuerdo de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones entre la República de Corea y la República de El Salvador, que está por concretarse también con los demás países³⁷.

Corea se perfila como un gran socio de los mercados centroamericanos en el siglo XXI según quedó plasmado en el encuentro que sostuvieron los mandatarios centroamericanos con el presidente Kim de la República de Corea. Hace ya unos años que Corea del Sur mantiene inversiones principalmente en el área de textiles (maquiladoras) en Guatemala, El Salvador y Costa Rica. Aunque su impacto económico no es tan relevante, definitivamente no deja de favorecer las exportaciones de este país asiático, relación que denota un inicial interés político e ideológico³⁸.

Las razones que motivaron los vínculos entre Centroamérica y Japón se plasman en la primera visita histórica del primer ministro del Japón, Ruytaro Hashimoto a la región en agosto de 1996. Esta trascendental cita tiene como plataforma de fondo la reunión de cancilleres dos años antes y cuyo primordial legado radica en el establecimiento de un diálogo político de muy alto nivel³⁹.

Con Japón también existe un diálogo político y un Foro de Cooperación Japón-Centroamérica y a la fecha ya se han reunido en dos ocasiones. La

34. *La Nación*: "Chile agiliza tratado comercial con el istmo", San José, 14/7/1996, p. 20A.

35. *Revista Centroamericana de Administración Pública*, Bing. F. Yen: "La postura política de la República de China referente a la cooperación bilateral con la región centroamericana", N° 32-33, enero-diciembre 1997.

36. *Panorama Centroamericano*: reporte centroamericano del Instituto Centroamericano de Estudios Políticos (Incep), reunión Centroamérica-Taiwán, año XXIX, N° 139, julio 1998.

37. Declaración de Seúl. II Reunión del Foro de Diálogo y Cooperación Centroamérica-República de Corea, Seúl, Corea del Sur, 6 de julio de 1998, en *Panorama Centroamericano*: reporte centroamericano del Incep, N° 139, julio 1998.

38. "Centroamérica en la mira de la inversión coreana", en Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 1997.

39. "Japón busca un mayor acercamiento con el istmo", en Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 1997.

primera fue en 1995 en El Salvador, y fue durante la segunda en el siguiente año, donde se concretaron los proyectos específicos de las áreas de cooperación definidos en el primer foro, que se materializan en el Programa de Cooperación entre Centroamérica y Japón. Dichos proyectos recogen los lineamientos que el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de Centroamérica priorizó en varias reuniones. Estos componentes priorizados por los cancilleres abarcan temáticas como el desarrollo del sector turístico, el fomento del comercio e inversión, la protección del ambiente, la transferencia de tecnología e infraestructura económica. Para coordinar y darle seguimiento a estos compromisos surgió de este Foro la creación de una Comisión Técnica japonesa-centroamericana⁴⁰.

Para algunos analistas, sin embargo, la cooperación de Japón hacia Centroamérica no es tan significativa y su acercamiento está determinado más bien o hay que entenderlo en el marco de la alianza EEUU-Japón, respecto a los países del istmo⁴¹. En el área comercial, al igual que con Taiwán, Centroamérica mantiene un permanente y pronunciado déficit comercial en sus relaciones con Japón. Otro elemento a destacar es el carácter del comercio entre ambas regiones, ya que mientras las exportaciones de Centroamérica a Japón son esencialmente de origen agropecuario, las importaciones provenientes de este último son principalmente manufactureras.

Centroamérica-República Dominicana. A partir de 1995, durante la tercera reunión de cancilleres del Caricom y Centroamérica, los países del área invitaron a República Dominicana para que se les uniera como asociada en las gestiones regionales. Desde entonces se han establecido vínculos muy estrechos que tienen fundamento político en la Cumbre de Presidentes de Centroamérica el 7 de noviembre de 1997, cuyo documento oficial, la Declaración de Santo Domingo, sienta las bases para un nuevo tipo de alianza política, económica y de cooperación entre Centroamérica y República Dominicana. Esta Cumbre definió las bases para la incorporación definitiva de la isla caribeña a la Alides, vinculándose así como un socio de esta estrategia regional y nacional en los ámbitos político, económico, social, cultural y ambiental⁴².

No obstante, República Dominicana no puede formar parte del SICA debido a que es miembro del Protocolo de Tegucigalpa adoptado por los países centroamericanos en 1990. Para poder incluirla se requiere elaborar un nuevo instrumento jurídico, opción que no está por el momento entre los objetivos centroamericanos ni dominicanos⁴³.

Con la firma de un TLC en abril de 1998 se terminan de estrechar aún más los vínculos, lo que constituye el inicio de la construcción de lo que podría llegar a ser un verdadero puente geopolítico, el primero desde los años de la Colonia, entre Centroamérica y el Caribe hispanoparlante⁴⁴.

Centroamérica-México. La relación de México y su interés por Centroamérica como bloque multilateral se da sobre todo a partir de 1991 durante la reunión de presidentes de Centroamérica y de México en la ciudad de Tuxtla Gutiérrez. A partir de entonces el Mecanismo de Diálogo de Tuxtla constituye un espacio político idóneo para que los países realicen consultas y concierten posiciones sobre asuntos de interés común y conjuntas ante foros y reuniones internacionales.

Una característica importante del diálogo político entre México y Centroamérica es que se afirma en un concepto de asociación preferencial expresa-

mente recogido en los documentos oficiales. Este concepto es muy valorado por México como un reconocimiento explícito de su liderazgo regional y de la importancia de las relaciones mesoamericanas en el hemisferio.

En ese sentido, Costa Rica y Nicaragua firmaron acuerdos de libre comercio por separado con México, mientras que Honduras, Guatemala y El Salvador, que conforman el triángulo del norte, han decidido efectuarlo en forma conjunta.

Por tanto no deja de ser evidente y trascendental que el aumento de los intereses comerciales, fruto de los Acuerdos de Libre Comercio, así como el mantenimiento del diálogo político de Tuxtla y el Pacto de San José, y la decisión de México de participar en algunas instancias regionales, han abierto puertas inéditas entre los integrantes de una región que comparte una unidad cultural y geopolítica.

Centroamérica-Canadá. Canadá ha estado presente en la región centroamericana y especialmente en el proceso de pacificación de Esquipulas II, con un gran liderazgo en pro del debilitamiento del conflicto, al formar parte del Grupo de Observadores de la ONU en El Salvador y en Nicaragua, demostrando su gran interés en la lucha por defender los valores democráticos y el respeto a los derechos humanos.

Pero aparte de lo anterior, que se justifica en su preocupación por la seguridad de la región y por tanto de su propia seguridad, el interés canadiense por Centroamérica es más bien débil y carente de un entusiasmo político como de una agenda específica hacia ella.

La identidad de Canadá con el istmo se basa en su preocupación por la seguridad hemisférica desde una dimensión humana. En ese sentido ha destinado 3,7 millones de dólares para programas de acción relativos a la lucha contra las minas antipersonales y ha otorgado cuantiosa ayuda humanitaria para las víctimas del huracán Mitch en Centroamérica⁴⁵.

Por otro lado, notable ha sido el escaso resultado de la Cumbre de Presidentes de Centroamérica y el primer ministro canadiense en 1995, para lograr su apoyo al ingreso de esta región al Nafta. Más bien a partir de este encuentro los presidentes centroamericanos tienen muy claro que la región será importante cuando se presente como un solo bloque integrado, pues sólo así sería atractiva para este mercado⁴⁶.

No obstante, constituye un avance importante el hecho de que los cancilleres de Centroamérica se hayan reunido en tres ocasiones con su homólogo

40. *Panorama Centroamericano*: reporte centroamericano del Incep, "Acuerdos políticos y económicos en reunión Japón-Centroamérica", N° 118, agosto 1996.

41. Charlotte Elton: "La nueva presencia del Japón en Centroamérica: retos y oportunidades", en revista *Este País*, Ceaspa.

42. *La Nación*: "Cumbre de Presidentes: Dominicana se integra al istmo", 6/11/1997, p. 4A.

43. *El Financiero*: "Istmo y República Dominicana negociarán TLC", 1998.

44. Luis Guillermo Solís: "La integración centroamericana: los factores políticos y su inserción en el sistema internacional", en Jorge Nowalski y Jairo Acuña (eds.): ob. cit., PNUD, San José, Costa Rica, 1998.

45. Comunicado de Prensa N° 033/98 de la Embajada de Canadá en San José, Costa Rica.

46. *Panorama Centroamericano*: reporte centroamericano del Incep: "Centroamérica: 1995 en la senda de la paz y la globalización", N° 110, noviembre 1995.

canadiense y actualmente mantengan reuniones anuales con el secretario de Estado para América Latina en el marco de las reuniones de la Asamblea General de la ONU.

Canadá será sede de la próxima Cumbre de las Américas, lo que la ha hecho asumir un gran liderazgo con respecto al cumplimiento de los compromisos contraídos en la Cumbre de Santiago. Por tanto, este consolidado liderazgo asumido en el marco de esta Cumbre, aunado a su papel preponderante en la OEA (desde que decidió formar parte en 1990), son factores fundamentales y estratégicos que posibilitan obtener resultados más provechosos para Centroamérica en el Nafta y de manera bilateral Centroamérica-Canadá, así como para un eventual mercado hemisférico.

Con respecto a su papel activo en la OEA, éste se fundamenta en su objetivo de colaborar ampliamente con los organismos de lucha contra las drogas, específicamente mediante la Cidac, para lograr que el diálogo rinda frutos en la construcción de la seguridad humana en el hemisferio.

Centroamérica-Caricom. El Mercado Común del Caribe (Caricom) se ha sumado a la reactivación de las actividades hemisféricas de integración regional. A pesar de que su avance ha sido difícil debido a su débil e incipiente institucionalización así como su dependencia del monocultivo, ha progresado en la liberalización económica y en la coordinación de su actividad en los foros internacionales.

Vale la pena mencionar la importancia que retomó tanto para Centroamérica como para el Caricom la constitución en julio de 1994, de la Asociación de Estados Caribeños (AEC), conformada por los países centroamericanos, excepto Panamá, el Caricom, Colombia, Cuba, República Dominicana, Haití, México y Venezuela, cuyos objetivos principales apuntan hacia la promoción de la cooperación y la integración regional.

Ambas regiones desarrollan un diálogo permanente desde 1992 y a partir de entonces el Caricom se ha mostrado muy interesado en estrechar sus lazos comerciales con los países centroamericanos. De hecho, durante la celebración de su última reunión interministerial celebrada en San José el 30 de noviembre de 1996, acordaron institucionalizar el diálogo con el fin de lograr la firma de un tratado de libre comercio interregional y coordinar desde entonces sus posiciones en los foros internacionales. Con este fin se estableció "un Comité Técnico de Alto Nivel que sesionará anualmente y dos Subcomisiones de Comercio y Cooperación que se encargarán de examinar y recomendar acciones"⁴⁷.

Por otra parte, en 1997 la República Dominicana impulsó la idea de una "alianza estratégica" entre ambas regiones con el fin de configurar una posición común frente a los procesos de integración hemisférica y el ALCA, así como la posibilidad de concretar un acuerdo de libre comercio.

Esta propuesta de "alianza estratégica" entre Centroamérica y el Caribe, más la participación de República Dominicana y Panamá, se ubica en la necesidad de fortalecer la capacidad negociadora más allá de la AEC, por lo que se enmarca en una dinámica específica de las pequeñas economías para maximizar el potencial de la región dentro del proceso de integración hemisférica⁴⁸.

Si bien es cierto que la situación de economías pequeñas y vulnerables vinculadas tanto por la cercanía geográfica como por el hecho de que comparten el inmenso océano Atlántico podría hacer presumir una fuerte convergencia

entre ambas regiones, en la práctica las relaciones han estado condicionadas, no solo por la ausencia de vínculos históricos y la presencia de obstáculos lingüísticos y culturales, sino también por algunas situaciones que van más allá del reclamo territorial guatemalteco a Belice y las tensiones que puedan generarse.

En ese sentido las divergencias que han separado a ambos grupos de países en años recientes han estado fundamentadas sobre todo en dos factores. El primero, es el de la Guerra Fría en la región, en especial en las relaciones diferenciadas establecidas con Cuba por parte de los países de la Caricom (Comisión Mixta, avances en cooperación económica, cuestionamiento de la Ley Helms-Burton) y la resistencia en avanzar en estas relaciones por parte de los países centroamericanos. El segundo, por el tema del acceso preferencial del banano caribeño al mercado de la UE, cuestionado recientemente por EEUU en favor del banano centroamericano por presiones de la firma Chiquita y que ha llegado incluso a la OMC⁴⁹.

Aunque estos factores han incidido sobre las limitadas relaciones entre ambas regiones, se han tratado de apaciguar e inclusive de superar los obstáculos durante las reuniones ministeriales que se celebran con regularidad a partir de 1992.

Temas que reciben un tratamiento multilateral especial

Narcotráfico

El narcotráfico y la política antinarcóticos ha golpeado directamente a los países centroamericanos. Hace algunas décadas la producción y el tráfico ilegal de drogas se consideraban y eran tratados como asuntos de delincuencia común y por ende competencia de los cuerpos policiales. Hoy en día, este fenómeno ha rebasado las fronteras y el contorno de las políticas nacionales de los países del área y ha pasado de ser un problema nacional a uno internacional. Precisamente esta característica es lo que ha unido a los países centroamericanos en una lucha de carácter multilateral con un enfoque que además sea adecuado a su naturaleza transnacional.

Todavía es más delicado si se toma en cuenta que además de ser un problema mundial y multidimensional, constituye una amenaza a las democracias apenas emergentes en Centroamérica. Es un hecho que la globalización de los mercados ha abierto nuevas posibilidades de expansión para el negocio del narcotráfico, y en ese contexto la región ha llegado a convertirse en una plataforma de tránsito de la droga, por su ubicación estratégica, hacia los mercados estadounidense y europeo.

Algunos autores inclusive están describiendo y visualizando una adapta-

47. *La Nación*, edición electrónica, San José, Costa Rica, 30/11/1996.

48. V. documento de Andrés Serbín: "Las relaciones del MCCA y de Caricom con el Mercosur: ¿una potencial triangulación en el marco del ALCA?", 1998.

49. *Ibíd.*

ción del narcotráfico a la nueva realidad mundial y a la globalización del narcotráfico, así como el surgimiento de narco-democracias⁵⁰.

El tema del narcotráfico experimenta en este nuevo contexto un cambio de lugar a uno más preferencial en las agendas de seguridad de la región. Actualmente la importancia de Centroamérica en la política hemisférica de EEUU está en evidente decrecimiento y quizás la desviación de una política exterior hacia la región radica en la cada vez más notable "guerra de las drogas", por lo que inclusive han ideado un nuevo enemigo conocido como el "narcopoder", que es básicamente una ideología o temática que abarca todos los ámbitos de la vida política y social de los países mediante la compra de influencias políticas, el mantenimiento de grupos de campesinos que viven de la producción de materias primas alucinógenas y de un amplio sector empresarial que va desde banqueros hasta inversionistas⁵¹.

Con ese objetivo, EEUU diseñó varias estrategias de carácter multilateral que ha venido aplicando en la región centroamericana, expresadas por ejemplo en la intervención militar, que se centra en el debate de la lucha contra las drogas y en la reorganización de la asistencia de seguridad, materializada en las actividades del Comando Sur en labores de inteligencia y en la puesta en marcha de una vasta red de radares de advertencia temprana a lo largo de todo Centroamérica, cuyo fin es el de controlar el contrabando de drogas⁵². No han perdido relevancia los fondos de cooperación y ayuda otorgada por la superpotencia a los países del área para el logro de este fin. Asimismo, con respecto al plan de acción del Comando Sur ya se han puesto en práctica tareas de entrenamiento y apoyo operacional, asistencia técnica y mantenimiento para fuerzas locales de los países centroamericanos.

Cabe destacar que por medio de la OEA, de las cumbres de las Américas, de las cumbres de presidentes y del Proceso de San José, los países del área, así como de todo el hemisferio han desplegado intensos esfuerzos por formalizar un diálogo político multilateral sobre el narcotráfico.

En esta misma línea tanto la ONU como la UE han atendido a las demandas de la integración y se han abocado a apoyar iniciativas de carácter multilateral para el control del tema de las drogas en la región. Así pues, la aparición de nuevos actores y drogas en el ámbito mundial ha dejado sin validez muchas de las propuestas o iniciativas que parecían incuestionables. Para 1988 la ONU adoptó la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas (o Convención de Viena), que introducía nuevas modalidades de cooperación para la región y ofrecía un marco jurídico internacional. No obstante 10 años después, a solicitud del gobierno mexicano, la ONU celebró una Sesión Especial de la Asamblea General (Ungass) sobre el problema de la droga en el mundo, con vistas a evaluar los avances en el último decenio e idear una estrategia para el próximo siglo⁵³. Durante esta

50. Oscar Álvarez: *La política internacional: análisis para cambio de época*, Escuela de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica, 1998.

51. En *Centroamérica Internacional*: "Estados Unidos y la guerra contra las drogas en Centroamérica", Flacso, N° 9, julio 1992.

52. V. *Centroamérica Internacional*: ob. cit.

53. En *Infopress Centroamérica*: "Centroamérica: la ruta predilecta del narcotráfico", N° 955, octubre 1991.

Sesión Especial se le dio énfasis a la cooperación multilateral por ser éste el único medio para abordar eficazmente un fenómeno que ignora las fronteras y la soberanía de los Estados. Por otro lado, y con motivo de la II Cumbre de las Américas celebrada en Santiago, los gobiernos de EEUU y de América Latina firmaron un acuerdo multilateral sobre drogas y acordaron someterse a un proceso objetivo de evaluación gubernamental multilateral dentro del marco de la OEA, el cual les permite valorar mutuamente sus esfuerzos contra la droga.

Está claro que EEUU ve el nuevo mecanismo como un intento por restar trascendencia política a la certificación, pues el carácter de multilateralidad de dicha propuesta le resta importancia a su planteamiento unilateral y a sus relaciones bilaterales con los países latinoamericanos sobre estupefacientes⁵⁴.

Es fundamental recalcar el papel que ha jugado la UE para promover políticas conjuntas con Centroamérica a fin de formalizar estrategias de carácter multilateral. De esta manera, durante la celebración de la XII Reunión Ministerial del Diálogo de San José (Italia, 1996), abordaron el futuro de las relaciones de este bloque con Centroamérica con respecto al papel de las drogas. De igual manera durante la celebración de la Conferencia Ministerial San José XIV realizada en 1998, los ministros confirmaron el interés compartido y la adhesión al principio de la corresponsabilidad en la lucha contra el narcotráfico y reafirmaron su voluntad de fortalecer y ampliar la cooperación entre ambas regiones sobre este aspecto. En este sentido, cabe destacar la importancia de la suscripción del Convenio Centroamericano para la Prevención y Represión del Lavado de Dinero y de Activos, relacionados con el Tráfico Ilícito de Drogas y Delitos Conexos, firmado en Panamá en julio de 1997. Asimismo en dicha Conferencia subrayaron la importancia de establecer un mecanismo de coordinación y cooperación entre la UE, América Latina y el Caribe.

Finalmente, y como una iniciativa propiamente regional y multilateral, está contemplado dentro de los lineamientos de la Alides el compromiso de los países centroamericanos en materia de seguridad regional, la lucha decidida contra el narcotráfico como también lo expresaron en la XV Reunión de presidentes centroamericanos. Para tales fines se decidió encomendarle tanto a las autoridades nacionales responsables como a la Comisión Centroamericana Permanente para la Erradicación de la Producción, Tráfico y Consumo Ilícitos de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, que le den seguimiento e informen sobre los avances logrados en el cumplimiento de los acuerdos, adoptados desde la reunión de Guácimo⁵⁵.

Migraciones

Los movimientos migratorios internacionales en el área de Centroamérica se vienen produciendo desde hace ya varios años, pero es a partir de la década de los 70 que la migración entre y desde los países del área se vuelve masiva, teniendo como causas principales la situación política imperante y las condiciones económicas y demográficas prevalecientes en la región.

54. Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (Irela): *¿Un nuevo diálogo Unión Europea-América Latina sobre drogas?*, Dossier N° 66, octubre 1998.

55. V. documento de Irela: ob. cit.

Esta nueva visión de una región integrada que debe estar orientada en el logro de una sociedad más digna y equitativa, más participativa, democrática y que además aboga por un desarrollo sostenible, pasa necesariamente por entender que tanto la migración como la integración deben ser considerados como parte de un mismo fenómeno, en donde las migraciones no solo han de ser entendidas como un intercambio de recursos humanos o de capital humano, sino también como un vehículo importante de intercambio sociocultural entre los países⁵⁶.

Se puede citar como uno de los marcos de acción e iniciativa multilateral centroamericana sobre el tema de las migraciones a la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (Cirefca), celebrada a principios de 1989 en Guatemala, la que se enmarca a su vez en los esfuerzos regionales de paz derivados de los acuerdos de Esquipulas y se plantea desde el inicio como un esfuerzo conjunto para una problemática regional, aunque con plena conciencia de los problemas propios de cada uno de los países.

Hay que destacar que precisamente es el juego de acciones y reacciones desatado por Cirefca el que ha permitido lenta, gradual y desigualmente que el polo positivo presente en los actores involucrados en el proceso migratorio venga a ser el predominante. En efecto, tanto desde una perspectiva de la protección jurídica nacional e internacional, como desde la protección no formal conocida también como "asistencia humanitaria", la situación de las migraciones por violencia política en la región ofrece avances sustantivos generados en el seno de esta Conferencia⁵⁷.

Por otro lado, la conciencia de los países centroamericanos acerca de las limitaciones financieras, técnicas y humanas comunes en el funcionamiento de las direcciones de migración para realizar eficientes controles migratorios a lo largo y ancho de la región, es lo que motivó a las direcciones de migración de Centroamérica y Panamá a conformar la Organización Centroamericana de Migración (OCAM), como foro permanente regional de coordinación en asuntos migratorios centroamericanos, donde se discuten los problemas de migración internacional, que en la mayoría de los casos son problemas comunes.

El tema de las migraciones es visto inclusive de manera integral en la región, al estar estipulado como uno de los compromisos de los países en materia económica en la Alides, en aras de un mayor desarrollo fronterizo, donde los proyectos de desarrollo sostenible en estas zonas promueven la preservación de los recursos naturales y auspician la armonía de los pueblos centroamericanos, al disminuir el impacto de la marginalidad y la pobreza⁵⁸.

56. V. *Cumbre Ecológica Centroamericana para el Desarrollo Sostenible*, Managua, 12 de octubre de 1994.

57. Organización Internacional para las Migraciones: *Políticas e instrumentos migratorios para la integración de América Central*, junio 1991.

58. Hugo González C. y Julio Varela J.: *El proceso de inmigración centroamericano dentro del actual proceso integracionista: su incidencia e impacto en la conservación y el desarrollo sustentable*, Universidad Nacional, Facultad de Ciencias Sociales e Instituto de Estudios Sociales en Población (Idespo), Heredia, Costa Rica, 1992.

No en vano uno de los procesos asociados a la globalización que está teniendo un mayor impacto en la configuración de nuevas regiones en Centroamérica, es precisamente el de las migraciones. Este fenómeno promueve además de un flujo de relaciones entre dos o más centros poblacionales a ambos lados de la frontera, un flujo de inmigrantes que por lo general lo hacen por medios adversos a los reglamentos jurídicos resultando en los conocidos como "emigrantes indocumentados". En la región tal fenómeno se presenta en el espacio territorial entre Costa Rica y Nicaragua, en donde se lleva a cabo un flujo constante de migración ilegal hacia Costa Rica, debido más que todo a la situación crítica que vive Nicaragua vinculada tanto a razones económicas como políticas, por lo que es una emigración en búsqueda de mejores oportunidades de vida y de empleo⁵⁹.

Medio ambiente

Los presidentes de Centroamérica, con la presencia del primer ministro de Belice, reunidos en la XV Cumbre de Presidentes en Guácimo, Costa Rica en 1994, acontecimiento en que se crea la Alides, reconocen ante el mundo el carácter único e indivisible del patrimonio natural de Centroamérica y además se responsabilizan por su conservación, considerando la estrecha relación que existe entre la conservación ambiental y la calidad de vida de los pueblos⁶⁰.

Es sin embargo en la Cumbre Ecológica Centroamericana para el Desarrollo Sostenible realizada en Managua en octubre de 1994, en donde se crean como bases de la misma el manejo sostenible de los recursos naturales y mejora de la calidad ambiental, mediante la Alides.

En cuanto a la legislación regional en materia de medio ambiente, se le encomendó a la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD) constituida durante la celebración de la reunión de presidentes en Costa Rica en 1989. A partir de entonces la CCAD es la institución rectora en la región en la materia y tiene como funciones principales promover la incorporación de los asuntos ambientales en los niveles de decisión política de la región e implementar las políticas, planes y proyectos que emanen de dicha Comisión.

Es importante mencionar que no deja de ser clave la importancia que se le ha dado al tema del medio ambiente en las cumbres de presidentes que se realizaron después de la creación de la CCAD. Es precisamente a partir de la celebración de estas cumbres que se enfatiza al medio ambiente como un problema integral que compete a cada uno de los países y que por tanto recibe un tratamiento multilateral. Este proceso cobra resonancia y une los esfuerzos que hasta la fecha se habían venido dando en la constitución de la Alides, cuyos lineamientos como ya se mencionó anteriormente dan trascendental notoriedad al tema ambiental en la región.

59. Luis Raúl Salvadó y Cristina Zeledón: *Ponencia sobre "las migraciones internacionales y los Derechos Humanos"*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, mayo 1992.

Es así que durante la siguiente reunión de presidentes en 1990 en Montelimar, Nicaragua, reafirman su apoyo a la CCAD para que solicite y evalúe la gestión de fondos ágiles e innovadores para darle un mayor impulso a sus programas y proyectos. Asimismo, durante la reunión en Antigua ese mismo año le dan énfasis a la protección de los ecosistemas de la región, especialmente de los recursos no renovables, al igual que en Puntarenas, Costa Rica, reconocieron la necesidad de tomar acciones enérgicas para la preservación, renovación y desarrollo de los recursos naturales con el apoyo total de las más altas instancias políticas. Finalmente, durante la reunión de San Pedro Sula en Honduras en 1995, se decide incorporar a los ministros de Salud en la CCAD, para fortalecerla en el ámbito político y de gestión como institución rectora de la integración centroamericana en materia de medio ambiente.

Cabe resaltar que la CCAD patrocinó el Plan de Acción Centroamericano sobre Bosques Tropicales en 1991 y preparó el camino para el Convenio Forestal Centroamericano en 1993, que provee un marco para la reforma política e institucional del sector forestal.

En aras de promover programas o convenios regionales integrales de protección del medio ambiente, se firmó en 1992 la Convención Centroamericana sobre la Conservación de la Biodiversidad y Protección de las Áreas Protegidas. De igual manera y una vez implementados estos acuerdos se priorizó una iniciativa regional para conservar las áreas de mayor impacto de la biodiversidad, conocida como el "Corredor Mesoamericano de Biodiversidad (CMB)", que se extiende desde el sur de México hasta Colombia.

El papel de la CCAD no ha dejado de perder protagonismo y liderazgo, liderando actualmente una iniciativa de este tipo, para lo que ha solicitado colaboración de organizaciones internacionales y así echar adelante un proyecto regional del "Corredor Biológico Centroamericano". Este proyecto se focaliza en la coordinación y armonización de las regulaciones y gestiones regionales y actualmente ya se ha operacionalizado en cada uno de los países del área mediante proyectos de cooperación técnica con fondos tanto del sector público como del privado, así como de la cooperación internacional.

Estos proyectos, en lo nacional y en lo regional pretenden como uno de sus objetivos proveer respuestas coherentes multisectoriales a temas interrelacionados de pobreza rural, manejo de los recursos naturales y la conservación de la biodiversidad. Dichos proyectos representan apenas una fracción de lo que se necesita para asegurar la existencia de la riqueza biológica en Centroamérica⁶¹.

Un ejemplo claro y que se está implementando en la región es el Plan Trifinio, en la zona específica que comparten Guatemala, Honduras y El Salvador. Este proyecto se constituye mediante la firma de un Acuerdo de Cooperación Técnica entre la UE y los tres países para la formulación de un plan de desarrollo de la región fronteriza y comprende todos los componentes de desarrollo sostenible y por su naturaleza trinacional, se presenta como un

60. V. La Alianza para el Desarrollo Sostenible (Alides): ob. cit.

61. V. documento *Mesoamerican Biological Corridor Initiatives*, National Projects supported by GEF/World Bank.

modelo único de integración en el campo económico, social y ambiental. Además incluye criterios y valores que promueven el desarrollo sostenible, el respeto a los derechos humanos y a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza⁶².

Con EEUU también se logró formalizar en diciembre de 1994 la Declaración Conjunta Centroamérica-USA (Conca-USA), cuya importancia radica en el factor ambiental que vino a ampliar el marco de acción e iniciativas regionales para una implementación simultánea, protección del medio ambiente y la lucha contra la deforestación. A la luz de esta Declaración se implementaron proyectos de control y fijación del dióxido de carbono para unirse a los esfuerzos que en esa materia ya se habían ratificado acuerdos en la sede de las convenciones de Berlín y Kyoto sobre el ozono y la emanación de gases causantes del efecto invernadero⁶³.

Conclusiones

Terminada la Guerra Fría, el Sistema Internacional inauguró una etapa de gran optimismo multilateralista. Sin la confrontación ideológica, la percepción era que tanto las Naciones Unidas como las demás organizaciones multilaterales regionales y subregionales asumirían niveles cada vez mayores de jurisdicción sobre un mundo que, dominado ahora por las megatendencias y la globalización, reduciría paulatinamente el peso específico del Estado-nación en favor de un universalismo como el avizorado por Kant a mediados del siglo XVIII.

Esa visión ideal fue rápidamente matizada por el resurgimiento de los nacionalismos exacerbados y de las nuevas oleadas de fanatismo étnico y religioso que los acompañaron. Enfrentados con la desintegración y el terrorismo, sumergidos en una profunda crisis económica, e imposibilitados de acceder con suficiente rapidez a los beneficios de la democracia, muchos Estados reconstruyeron sus proyectos hegemónicos en detrimento de la sociedad civil recientemente redimida y en abierto desafío a la Comunidad Internacional y sus instituciones. También esos Estados en no pocas ocasiones manipularon o coercionaron a entidades multilaterales cuyos recursos de poder, como lo confirmaron las crisis en la antigua Yugoslavia, Irak, la región de los Grandes Lagos y el Sudán, resultaron insuficientes para contrarrestar la violencia y el caos⁶⁴.

La invasión de Kuwait por Irak en 1991 y las acciones que en defensa del principio de la no intervención y la libre autodeterminación hubo de autorizar el Consejo de Seguridad fue, a un tiempo, la cima y el nadir de la preeminencia de las Naciones Unidas en ese mundo en turbulencia. Ni la Agenda para la Paz del secretario general Boutros-Ghali, ni la convocatoria de las grandes cumbres

62. *Euronotas*: Delegación de la Comisión Europea para Costa Rica, Guatemala, Honduras, El Salvador y Panamá. Región del Trifinio: la UE apoyando el proceso de desarrollo e integración, septiembre-octubre 1998.

63. V. *Declaración Conjunta Centroamérica-USA (Conca-USA)*, Miami, 1994.

64. James Rosenau: *Turbulence in World Politics*, 1994.

mundiales del medio ambiente, la mujer, el hábitat y el desarrollo social fueron suficientes para devolverle a la ONU el vigor perdido en esa coyuntura terrible de 1991-1996⁶⁵.

Centroamérica se benefició, sin embargo, del prestigio sin precedentes del multilateralismo durante los años de la negociación del Plan de Paz y la etapa que la sucedió. Coincidente con el fin del enfrentamiento bipolar, ese proceso constituyó un caso *test* exitoso y positivo para las Naciones Unidas y la OEA en el nuevo orden internacional. Ninguna zona del mundo agobiada por conflictos regionales en los años 80 fue capaz de superar ese periodo con la rapidez y solvencia con que lo hizo el istmo. Esta circunstancia, sumada a la amplitud del mandato que los acuerdos de paz otorgaron a las Naciones Unidas y otros grupos verificadores, dio a las entidades multilaterales un espacio pocas veces conocido para desplegar a plenitud sus atributos en favor de la paz y la convivencia pacífica entre las naciones.

En buena medida gracias a esa gestión fue posible para los países de la región emprender la difícil transición hacia la democracia. Ese camino, que se había iniciado en 1984 en Guatemala y Honduras pero que nunca había ido más allá de donde lo permitieron las elites militares y sus acólitos, solo se volvió transitable a medida que las guerras civiles dieron paso a los acuerdos de paz y estos, a su vez, desembocaron en elecciones libres, limpias e internacionalmente supervisadas.

Aun así, no fue sino hasta 1996, con la firma de los acuerdos que terminaron con el enfrentamiento armado interno en Guatemala casi una década después de firmado el Plan de Paz de Esquipulas II, que Centroamérica pudo al fin iniciar verdaderamente una nueva etapa de su historia. La primera, por cierto, en que toda la región vive bajo el signo de la legitimidad democrática y el Estado de Derecho.

Esta evolución tan positiva trajo también el resurgimiento de la integración centroamericana. La firma del Protocolo de Tegucigalpa creando el SICA en 1991, la promulgación de la Alides en 1994, el establecimiento de asociaciones preferenciales y estratégicas con países y bloques de países del mundo entero, y la decisión de los gobiernos de marchar hacia la Unión Centroamericana como un proceso gradual y progresivo fundado en la democracia y el desarrollo sostenible, constituyen todos ejemplos de ese resurgimiento.

La refundación del SICA y su actualización y reforma a partir de la XV Cumbre de Guácimo, marcó un hito en las relaciones internacionales de Centroamérica. En efecto, la decisión de los presidentes de avanzar en la construcción y profundización del proyecto regional, permitió a Centroamérica empezar a vincularse a la Comunidad Internacional como un actor más homogéneo y racional. Aunque todavía no se le puede considerar como una entidad capaz de representar los intereses de la región en su conjunto, es indudable que tanto el SICA como su marco conceptual y político, la Alides, se han convertido en una sólida plataforma a partir de la cual Centroamérica podría dar el salto hacia la Unión avizorada en la Cumbre de Nicaragua⁶⁶.

65. Weiss 1997.

66. V. *Declaración de Nicaragua*, Managua, julio 1997.

También resulta importante subrayar el interés que el multilateralismo ha tenido en Centroamérica desde el punto de vista de la cooperación internacional para el desarrollo. Más allá de la trascendencia política del activismo multilateral descrito en este trabajo (especialmente por medio de la ONU y la OEA en los procesos de pacificación, reconciliación nacional y desarme), también las agencias multilaterales han tenido un impacto significativo y perdurable como canalizadoras de recursos para la puesta en marcha de proyectos de desarrollo humano. Gracias a esos proyectos y programas, no solo los gobiernos de la región, sino también las organizaciones de la sociedad civil, han podido evitar muchos de los desengaños inevitables al confrontar las expectativas de los pueblos con las realidades propias de un momento de transición.

En el último quinquenio, Centroamérica ha tenido que enfrentarse al hecho ineludible de su pérdida de importancia en las agendas internacionales. Esta circunstancia ha sido el resultado de fenómenos tanto locales (como la normalización de la situación interna en todos los países) como extrarregionales (la creciente inestabilidad en África, Europa oriental, Asia y el Medio Oriente). La paz y la democracia, irónicamente, han traído consigo un olvido que solo se abandona en las coyunturas trágicas producto de los embates de la naturaleza.

Esta nueva realidad, que se presenta en momentos en que todavía quedan pendientes grandes desafíos en la región y que no toma debida nota de las asimetrías y las vulnerabilidades irresueltas en los países del área, no necesariamente debe considerarse amenazante en la perspectiva de un nuevo siglo. En efecto, obligada por las circunstancias, la clase política centroamericana debe ahora ejercer su liderazgo para transitar del asistencialismo a la solidaridad democrática; de la democracia viable, a la democracia participativa.

En ese derrotero, las organizaciones multilaterales pueden y deben jugar un papel central. Un papel que, como lo demostraron durante los años de la crisis, aumenta la calidad de la democracia en la región y facilita la construcción de proyectos nacionales más pluralistas y prósperos.

Chile en el escenario multilateral

Paz V. Milet

Introducción

FLACSO - Biblioteca

El escenario de la posguerra fría impone crecientes exigencias para los países de desarrollo intermedio. Con el fin de las estructuras de alianzas bipolares, estos han debido optar por nuevas estrategias de inserción y posicionamiento en el ámbito internacional.

Tal es el caso de Chile, que además de estos desafíos ha debido hacer frente, durante la década de los años 90, a la situación de aislamiento en que había estado el país durante el Gobierno militar. Por este motivo, analizar la opción actual de Chile frente al multilateralismo, implica necesariamente remontarse al pasado y profundizar en la evolución de la política exterior chilena en las últimas décadas.

Chile y el multilateralismo

Sin duda un hito fundamental en la vida política chilena, ha sido el golpe de Estado de 1973. Este hecho no solo significó un quiebre en las instituciones democráticas, sino el aislamiento del país a nivel internacional. El régimen militar debió hacer frente a un fuerte aislamiento político y fue objeto de frecuentes condenas de los organismos internacionales. El Gobierno tuvo que enfrentar un fuerte deterioro en las relaciones con Estados Unidos, que llevó incluso a la aplicación de sanciones comerciales y financieras. Las relaciones con América Latina y Europa se enfriaron ostensiblemente, hasta el extremo de que varios países rompieron o redujeron el nivel de sus relaciones diplomáticas con Chile¹.

Esto implicó que la política exterior chilena se concentrara fundamentalmente en dos líneas de acción. La primera fue la de defender los postulados del régimen militar en los distintos foros internacionales y la segunda, la justificación de la permanencia de la junta militar en el poder, basándose en las críticas al gobierno de Allende y en la situación en que había quedado el país después del gobierno de la Unidad Popular.

El principal mecanismo desarrollado por el gobierno del general Pinochet para contrarrestar las consecuencias del aislamiento internacional, fue la apertura económica. Chile optó durante este periodo por una estrategia comercial y económica que fue pionera en la región. Efectuó -aplicando sin restricciones

1. Carlos Portales y Alberto Van Klaveren: "La política exterior chilena en un mundo en cambio", en *Proposiciones*, N° 25, Sur, octubre 1994, p. 85.

los postulados del libre mercado— una apertura unilateral, a través de la reducción de los aranceles y la puesta en práctica de una serie de medidas para fomentar la inversión extranjera. Dentro de estas políticas, sin duda la más importante fue el plan de privatización de empresas públicas, que atrajo el interés internacional.

Paralelamente, esta opción de apertura implicó una participación bastante activa en las rondas de la OMC y un acercamiento a otros mercados económicos, como el de los países asiáticos.

En el ámbito latinoamericano el accionar del Gobierno militar fue limitado. La región no era prioritaria en su política exterior. Solo se mantuvieron relaciones más estrechas con países que vivían una experiencia similar, como era el caso de Brasil y Paraguay. Incluso durante este periodo Chile se marginó del Pacto Andino, instancia de integración que había ayudado a conformar, debido principalmente a la estrecha asociación que se mantenía en esa época entre este esquema de integración y las doctrinas económicas proteccionistas².

En los últimos años del gobierno del general Pinochet los vínculos comerciales con el exterior se habían acrecentado considerablemente. No obstante, algo similar ocurría con las presiones para que se efectuaran elecciones democráticas. Ya en la mayor parte de los países de América Latina existían gobiernos democráticos, que estaban desarrollando una serie de iniciativas de integración y cooperación regional. La permanencia del Gobierno militar en el poder, impedía que Chile participara de estos procesos y, consecuentemente, en las amplias transformaciones que se desarrollaban en el ámbito internacional.

El gobierno de Aylwin

Al asumir el gobierno del presidente Patricio Aylwin, primera administración de la transición a la democracia, los desafíos en el ámbito de la política exterior eran de gran alcance. Chile no solo había sido aislado internacionalmente, sino que a fines de la década de los años 70 había estado al borde del conflicto armado con dos de sus vecinos, Argentina y Perú, y la significancia de sus acciones en el contexto multilateral era bastante reducida.

En este escenario, los objetivos fundamentales que se planteó este gobierno fueron terminar con el aislamiento político y repositonar a Chile regional e internacionalmente. Estas finalidades se resumieron en el concepto de la "reinserción internacional de Chile".

Frente a estos objetivos la administración de Aylwin se propuso actuar con humildad y realismo. Humildad, porque a pesar de los logros de la política económica, Chile es un país en vías de desarrollo y de poder intermedio en el ámbito regional y bajo en el internacional. Realismo, porque este gobierno tuvo un carácter especial y solo duró cuatro años. En este marco se planteó una serie de estrategias básicas: consolidar la reinserción en las instancias de integración y cooperación regional, aumentar la participación en las distintas instancias multilaterales, incrementar la suscripción de acuerdos bilaterales y el diálogo

2. *Ibid.*, p. 86.

con otras regiones. Esto respondía desde una perspectiva más amplia al deseo del Gobierno de que la política exterior estuviera efectivamente de acuerdo con los intereses nacionales.

“El gobierno del presidente Aylwin realizó un esfuerzo consciente para convertir la política exterior en una verdadera política de Estado, orientada hacia el logro de objetivos permanentes, legitimados por los grandes consensos nacionales. Se comenzó a forjar un consenso en torno de la necesidad de que la proyección internacional de Chile reuniera condiciones mínimas de continuidad y de coherencia, y no dependiera de los naturales vaivenes políticos que se producen en cualquier régimen democrático”³.

El primer consenso se planteó sobre la necesidad de dar prioridad a América Latina dentro de la política exterior. La región experimentaba condiciones inéditas para el desarrollo de instancias de integración y mecanismos de concertación. La mayoría de sus países estaba bajo gobiernos democráticos, compartían la puesta en práctica de programas económicos basados en el libre mercado y tenían claro que la mejor opción para insertarse efectivamente en la nueva realidad internacional era actuar colectivamente.

En este escenario, una de las primeras tareas del gobierno de Aylwin fue incorporarse al Grupo de Río. Chile ocupó la Secretaría Pro Tempore de este mecanismo de concertación durante 1993 y organizó su VII Cumbre Presidencial. Durante la Secretaría chilena se inauguró un diálogo entre el Grupo y Japón, que se agregó al diálogo institucionalizado que éste mantiene con la Comunidad Europea y cuya reunión anual de 1992 tuvo lugar precisamente en Santiago⁴.

La participación activa de Chile en el Grupo de Río se vio acompañada por un manifiesto deseo del Gobierno de intervenir en otras instancias como el Foro de Cooperación Económica de Asia-Pacífico (APEC). Chile incrementó considerablemente su comercio con estos países y una forma de darle un marco de estabilidad política e institucional a este flujo de comercio, era entrar a este foro. En la reunión ministerial de Seattle, realizada el 18 y 19 de noviembre de 1993, se aprobó el ingreso de Chile a partir de 1994.

En este ámbito de iniciativas multilaterales, se desarrollaron durante este periodo dos hechos de gran significancia: la organización por parte de Chile de la Cumbre de Desarrollo Social de Naciones Unidas y la realización de la Asamblea General de la OEA en este país. Respecto a la Cumbre de la ONU, Chile fue un actor esencial. “Jugó un papel fundamental en la gestación de la iniciativa conducente a la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, que Naciones Unidas llevaría a cabo en marzo de 1995 en Copenhague. Esta proposición se fundó en los planteamientos sobre la problemática social internacional vertidos por el presidente Patricio Aylwin en la Asamblea General de Naciones Unidas, en octubre de 1990. Tales conceptos se resumen en la idea de que los déficits en el campo del desarrollo social y la pobreza constituyen la principal amenaza que hoy se cierne sobre la paz, la seguridad y la estabilidad interna-

3. *Ibíd.*, p. 86.

4. *Ibíd.*, p. 91.

cionales; al mismo tiempo que ambos problemas conspiran gravemente contra la supervivencia de las instituciones democráticas en el mundo"⁵.

La Asamblea General de la OEA de 1991, que se realizó en Chile, fue una de las más significativas de la última década. El compromiso de Santiago sobre promoción y defensa de la democracia representativa ha sido un hito para el desarrollo futuro de los gobiernos de transición de la región. Así lo demuestra el que éste haya sido esgrimido por la Organización de Estados Americanos para presionar a Perú, después del autogolpe de Alberto Fujimori del 5 de abril de 1992.

Este primer gobierno de la transición también realizó un papel bastante activo en la suscripción de nuevos instrumentos para el desarme y la no proliferación de armas de destrucción masiva. Asimismo, se promovió la participación de las Fuerzas Armadas y de orden chilenas en las operaciones de paz de las Naciones Unidas, enviándose destacamentos a Camboya, El Salvador y Kuwait⁶.

En síntesis, el gobierno del presidente Patricio Aylwin optó por una política de inserción múltiple y diversificada, que le permitiera participar en los distintos mercados y obtener beneficios en las distintas regiones. Se trabajó no por alcanzar niveles de liderazgo, como recomendaron diversos sectores nacionales, sino por adaptar el perfil internacional de Chile a las nuevas realidades de globalización, cooperación e interdependencia.

Un elemento sin duda crucial en el desarrollo de la política exterior durante este periodo, fue la llegada de la democracia. Sin duda la existencia de un régimen democrático en el país —más allá de la persistencia de ciertos enclaves autoritarios— posibilitó el logro de estos objetivos y el desarrollo de un nuevo perfil internacional, caracterizado según Francisco Rojas⁷ por los énfasis en la democracia, la modernización y el pluralismo, entendiéndose la reafirmación de los valores democráticos como la propensión a generar un modelo de desarrollo que busca la equidad y por otro, un sistema político participativo y descentralizado; la modernización como la adecuación de la gestión del Estado, la forma de hacer las leyes y generar políticas de carácter nacional y la actualización para responder a las demandas de competitividad global; lo plural refleja una nueva forma de abordar los temas de la agenda y las situaciones nacionales.

El gobierno de Frei

El gobierno del presidente Eduardo Frei, al igual que el de su antecesor, se propuso efectuar una política exterior de bajo perfil, que permitiera fortalecer

5. Cristián Fuentes y Manfred Wilhemy: "De la reinserción a la diplomacia para el desarrollo: política exterior de Chile: 1992-1994", en Alberto van Klaveren (ed.): *América Latina en el mundo*, Editorial Los Andes, enero 1997, p. 234.

6. Al respecto ver Carlos Portales y Alberto Van Klaveren: ob. cit.

7. Al respecto ver Francisco Rojas Aravena: "Construyendo un nuevo perfil externo: democracia, modernización y pluralismo", en *La política exterior chilena, enero 1993-marzo 1994*, Flacso, junio 1994.

la presencia chilena en el ámbito multilateral. Dentro de sus objetivos fundamentales planteó el contribuir a la creación de un orden internacional seguro y estable. Esto en la práctica implica esforzarse, en coordinación con otros países que comparten estos fines, por alcanzar un sistema multilateral de comercio libre y justo; participar en las iniciativas multilaterales que se orienten a alcanzar la paz y la solución de conflictos; y actuar regional y multilateralmente en aquellas áreas potencialmente conflictivas del actual cuadro internacional en que podamos aportar como país⁸.

Este planteamiento se ha expresado en una activa participación en el sistema de Naciones Unidas. Durante este periodo Chile presidió el Consejo Económico y Social (Ecosoc), intervino en el Consejo de Seguridad en carácter de miembro no permanente, presidió la Comisión Organizadora de la Cumbre de Desarrollo Social en Copenhague (1995), envió dotaciones a algunas misiones de paz de Naciones Unidas, como El Salvador, Camboya, Bosnia e Irak, y un diplomático chileno, Juan Somavía, fue designado director general de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Chile reconoce la necesidad de efectuar transformaciones en la ONU, pero la percibe como un espacio fundamental para desarrollar su responsabilidad internacional, y –lo que es esencial para un país de su alcance– tener representatividad. Desde esta perspectiva, durante este periodo el mejor escenario para Chile fue el Consejo de Seguridad. Mientras participó como miembro no permanente, Chile se comprometió especialmente con la diplomacia preventiva, la solución pacífica de los conflictos y la protección de las poblaciones y víctimas afectadas. En el interin se produjeron importantes resoluciones en las que Chile tomó parte activa, como las destinadas a proteger a la minoría kurda, a ayudar a las víctimas del conflicto de Bosnia-Herzegovina y a la población iraquí.

Un segundo espacio de acción en el plano multilateral, han sido las cumbres. Chile ha tenido una participación efectiva en estas instancias, consideradas como la forma de expresión actual del multilateralismo al más alto nivel⁹.

Durante los gobiernos de la concertación Chile amplió su actuación en estas iniciativas; específicamente en la gestión del presidente Frei, fue sede de dos cumbres. Primero, la VI Cumbre Iberoamericana. Esta se realizó entre el 7 y el 11 de noviembre de 1996 y tuvo como tema central “la gobernabilidad para una democracia eficiente y participativa”. El mensaje que se quiso dar es que la gobernabilidad democrática constituye el complemento indispensable de las ideas de crecimiento y desarrollo. Sin democracia no habría crecimiento creíble, ni desarrollo sustentable y equitativo.

Asimismo, durante este encuentro se desechó la aplicación de medidas unilaterales, coercitivas del libre comercio. En este marco, los países miembros rechazaron la aprobación por parte de Estados Unidos de la Ley Helms-Burton, pues se señaló que ésta ignora el principio fundamental de respeto a la soberanía de los Estados y su ejecución significa una aplicación extraterritorial del derecho interno.

8. José Miguel Insulza: *Ensayos sobre política exterior de Chile*, Editorial Los Andes, mayo 1998.

9. Al respecto ver Paz V. Milet y Francisco Rojas Aravena: *La diplomacia de cumbres: el multilateralismo emergente del siglo xx*, Flacso-Chile, 1998.

El segundo encuentro de alto nivel, fue la II Cumbre de las Américas, que se realizó en Santiago en abril de 1998. Esta reunión marcó el inicio de las negociaciones para alcanzar un Acuerdo de Libre Comercio de las Américas en 2005. Además se hicieron importantes avances en el ámbito de la educación y la democracia.

La II Cumbre de las Américas es un hecho de gran significación para la política exterior chilena. Es el encuentro presidencial de mayor envergadura que se ha realizado en Chile y supuso un desafío considerable para la diplomacia chilena. Los cambios ocurridos en la región desde la I Cumbre –fundamentalmente el posicionamiento del Mercosur como un actor destacado en el ámbito internacional– y la imposibilidad de que EEUU contará con la vía rápida, motivaron una política bastante activa del gobierno chileno para lograr que esta reunión fuera exitosa.

En la actuación del gobierno chileno respecto a esta Cumbre confluyen tres características de la política exterior asumida por el gobierno del presidente Frei. Primero, el reconocimiento de la diversidad y la subregionalización. Chile asumió esta iniciativa –de carácter hemisférico– con una perspectiva subregional. Ya en las reuniones previas a este encuentro, el gobierno chileno expresó su decisión de actuar coordinadamente con el Mercosur. Chile, que se asoció a este mercado en 1996 y que actualmente participa de manera activa en las distintas instancias políticas de éste, decidió actuar como un solo bloque con el Mercosur en las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en las áreas en que existan coincidencias.

Este reconocimiento de la subregionalización y la diversidad se evidencia como una constante en la política exterior chilena durante los últimos años. A la opción, ya señalada, de privilegiar el acercamiento con el “barrio”, entendido éste –según este análisis– como los países vecinos, el Cono Sur y América Latina en su conjunto, se agregan las iniciativas chilenas para estrechar sus vínculos con Europa y Asia.

Una segunda característica evidenciable, es la de asumir nuevos esfuerzos hemisféricos. Chile, desde que fue planteada la Iniciativa para las Américas por el presidente Bush, y después las cumbres de las Américas y el ALCA, propuestos por el presidente Clinton, ha demostrado su interés por estar en iniciativas de carácter hemisférico que permitan crear espacios de liberalización comercial y participación política.

Paralelamente a la priorización del “barrio” que ha efectuado el Gobierno, ha existido un compromiso por participar en organismos subregionales, en perspectiva no excluyente con otras regiones como Asia y Europa. En los últimos años Chile ha consolidado su participación en el APEC y ha tenido un notable acercamiento con la UE, tanto individualmente como a través del Mercosur.

Una tercera característica de la política exterior chilena ha sido el reforzamiento permanente entre las acciones multilaterales, regionales y bilaterales. Chile ha optado por desarrollar una coordinación estrecha –dentro de sus posibilidades– entre las iniciativas que asume en estos ámbitos. En el bilateral, por ejemplo, es el país latinoamericano que más acuerdos comerciales ha suscrito en la última década. No obstante, cabe considerar que no siempre esto ha sido acompañado de profundizaciones similares en los vínculos políticos.

Conclusiones

Hay consenso sin duda en que a pesar del objetivo de los gobiernos de la concertación de desarrollar una reinserción de "bajo perfil", se ha tenido una acción bastante destacada en el contexto internacional. Chile efectivamente ha logrado adecuar su perfil a las nuevas realidades y se ha posicionado como una nación pequeña, pero con capacidad de desarrollar una estrategia creativa de inserción múltiple.

No obstante, en este periodo junto con los logros de esta participación multilateral también han sido evidentes las limitantes. En este sentido, quizás la más importante es la escasa capacidad de acción del Gobierno frente a determinaciones de carácter global, o de naciones más poderosas.

Esta situación se evidencia en ámbitos como el económico, a partir por ejemplo de las determinaciones de la Organización Mundial del Comercio que involucran a Chile-Estados Unidos, y en el caso que más preocupó al gobierno de Frei durante su último periodo, la detención del general Pinochet. En el desarrollo de este último hecho pueden percibirse una serie de debilidades que persisten en la acción de Chile en el ámbito multilateral, y en general en el internacional:

- La estrecha relación que existe entre la democracia y la política exterior chilena se hace altamente perceptible en este caso. Es cierto que la transición a la democracia en Chile posibilitó el desarrollo de una política exterior más efectiva, y la reinserción internacional de este país, pero aún persisten enclaves autoritarios y temas pendientes, como el de los derechos humanos, que limitan en cierta medida el accionar en el ámbito de la política exterior.

- A pesar del grado de acercamiento alcanzado por Chile con otras regiones, entre ellas Europa, hay valores universales como los derechos humanos, que predominan por sobre cualquier lógica de política multilateral o bilateral.

- Ha existido quizás una excesiva dedicación a los temas propios del multilateralismo económico, dejando en un plano menor a otros ámbitos de relacionamiento. Pese a que Chile ha participado activamente en instancias como las Naciones Unidas, con especial preocupación por el desarrollo social, se evidencian debilidades desde la perspectiva del multilateralismo político.

- Falta desarrollar una mayor especialización entre los funcionarios de Cancillería. Por las características de la carrera diplomática en Chile estos generalmente no logran especializarse y participan indistintamente en las más diversas negociaciones.

Desde esta perspectiva, los desafíos para el recién iniciado gobierno de Ricardo Lagos son vastos en el ámbito multilateral. Además de consolidar lo ya alcanzado por los anteriores gobiernos de la Concertación, debe trabajar por mejorar el posicionamiento de Chile. Así, se han dado algunas luces de cómo se planteará en lo internacional. En primer término, se ha optado por establecer una alianza estratégica con Argentina de carácter amplio, en los planos político, económico y de la seguridad. Los lineamientos centrales de esta nueva alianza serán la profundización de la democracia y una coordinación efectiva en el área política, para actuar por consenso en los ámbitos regionales y multilaterales. Esta opción se potencia con una mayor participación de Chile en el Mercosur.

De esta manera se reafirma la priorización del barrio, pero como un espacio real que potencie una participación internacional más efectiva y que permita superar, en alguna medida, las dificultades que enfrenta un país de desarrollo intermedio para relacionarse en un escenario globalizado.

Los actores chilenos frente al multilateralismo

Para concluir esta aproximación a la relación entre Chile y el multilateralismo, hemos querido rescatar las respuestas dadas por agentes efectivos del proceso de toma de decisiones chileno—académicos, funcionarios de gobierno y miembros del parlamento— frente a los interrogantes ¿qué es el multilateralismo y cuál sería la opción de Chile en el nivel multilateral?

Creemos que las respuestas en gran medida grafican la opción que Chile ha asumido en los últimos años en el ámbito internacional y refuerzan algunos de los planteamientos que se han efectuado en este trabajo.

Principales concepciones de multilateralismo

– Es la acción que se desarrolla en foros internacionales en conjunto con otros países.

– La posibilidad de negociar diplomáticamente en varios frentes, en varios temas, en varias instancias. Es la posibilidad de multiplicar el poder de negociación de un país en determinados temas.

– Es una acción política en el ámbito internacional, donde tratan de buscarse puntos de convergencia en acciones concretas frente a procesos y a fenómenos internacionales particulares.

– Es la concertación plural de opiniones y voluntades provenientes de gobiernos sobre un asunto. Esas opiniones obviamente están matizadas por las orientaciones que cada gobierno tenga, ya sea desde el punto de vista político, concepción ideológica e interés político inmediato.

– Multilateralismo puede ser la acción de política exterior de los Estados del mundo, cercana a establecer canales de diálogo, de vinculación, que no sean estrictamente bilaterales entre dos Estados, sino que abarquen al conjunto de Estados o a la comunidad mundial de Estados.

– El multilateralismo es una parte de las relaciones internacionales consistente en la vinculación de los Estados y elementos que a veces son algo diferenciados de los Estados, a través de la organización internacional.

– El multilateralismo es una tendencia que se ha ido centrando después de la creación de Naciones Unidas. Es una acción en la que en vez de relación bilateral entre dos países, uno frente al otro, existe la concertación de un conjunto de países que normalmente crean una organización para poder hacer el multilateralismo y ahí empiezan a surgir obligaciones y derechos colectivos para cada una de las partes.

– Multilateralismo es un proceso de toma de decisiones dentro del sistema internacional, de carácter colectivo, que ofrece la posibilidad a los Estados, de manera todavía gradual e incipiente, a organizaciones que no son estatales, de participar en las relaciones más relevantes.

- Son todas aquellas operaciones internacionales que se realizan en un marco distinto al bilateral, donde participan más de dos actores internacionales.
 - Es la función en la cual se requieren las tareas conjuntas de múltiples países y organismos internacionales abocados a buscar una solución global en temas que afectan generalmente algo más allá de un país o una microrregión.
 - Es el tratamiento de los temas políticos en un régimen colectivo. La formalidad del régimen, el grado de formalidad oficial es difícil de separar, porque se están produciendo simultáneamente relaciones bilaterales, por grupos y el total de los actores de una determinada región o un determinado tema.
 - Aquella instancia de convergencia de diversos Estados para la difusión de temas específicos, sea en instancias orgánicas permanentes, como en conferencias citadas al efecto de la discusión. Obviamente que las instancias permanentes permiten discutir temas de diverso carácter, envergadura y áreas de dedicación. El caso específico de organismos con carácter universal como Naciones Unidas o de carácter regional como la Organización de Estados Americanos, u organismos especializados como los que forman parte del sistema de Naciones Unidas o que tocan materias específicas de carácter cultural o económico o de integración, como la Unión Europea.
 - Un proceso a través del cual los Estados se interrelacionan ya no solo en el plano interno bilateral.
 - Se define por la acción de al menos más de dos Estados en el marco de los organismos internacionales respectivos, fundamentalmente de las Naciones Unidas. Pero también en otros organismos internacionales u otras instancias que no son necesariamente formales como las Naciones Unidas, donde actúa un conjunto de países que provienen de distintas regiones del planeta.
- Pueden ser instancias regionales, subregionales, globales. Las dividiría así y dentro de las globales naturalmente la más importante es las Naciones Unidas y todos los organismos especializados que se derivan de ella.

Cuáles son las opciones de Chile en el ámbito multilateral

- Respecto a los desafíos de Chile en el ámbito multilateral, en el caso económico es seguir luchando para obtener la liberalización de los mercados, y en lo político el afianzamiento de la democracia.
- Continuar con su participación activa en las distintas iniciativas de diplomacia de cumbres.
- Afianzar su postura de regionalismo abierto, en plazos concretos. Por ejemplo con respecto a los países del Asia-Pacífico.
- Lograr eficiencia diplomática y eficacia política para la eficiencia diplomática. Eficacia política es definir objetivos que en el mediano plazo sean realmente alcanzables con los recursos que hoy Chile tiene, y eficiencia diplomática significa tener un servicio exterior técnicamente bueno.
- Las negociaciones muchas veces son hechas por excelentes negociadores, pero que están un día tratando el problema de Canadá y automáticamente se cambian de avión a tratar el problema de Medio Oriente y después van a tratar con la Unión Europea y bajan por el asunto de Canadá. Son personas múltiples, eso puede resultar un tiempo, pero no puede resultar siempre. Se va a volver contra este mismo servicio exterior, contra la eficiencia de la política exterior del país, y eso daña, eventualmente, la credibilidad del país.

– Dadas las características de Chile, y como estrategia para la inserción internacional, es fundamental la participación activa en todos los organismos multilaterales. No solo donde sea de interés para el país, sino donde pueda participar dentro de esta sociedad internacional y tenga algo que decir.

– Se centran en lo que es la temática del desarrollo. Esto pasa por la cooperación, por la priorización del regionalismo abierto y por el diálogo, por hacer prevalecer legítimamente nuestra opinión.

– Chile está jugando una estrategia múltiple, que es la estrategia latinoamericana y hemisférica, en primera línea. En segundo lugar la estrategia del Pacífico, que tiene un importante elemento de Asia-Pacífico. En tercer lugar el entenderse con Europa y por último la estrategia subregional del Mercosur. Evidentemente es algo tremendamente exigente.

– Cómo conciliar los diferentes aspectos es una cuestión compleja. De hecho el aparato nuestro de relaciones internacionales se ve tremendamente exigido, porque no es un aparato que haya sido diseñado para un evento de esta magnitud, pero como se dan las cosas, en todo orden de materias, en el país, de alguna manera nos vamos adaptando y con recursos precarios; de manera imperfecta, se está haciendo frente a esos requerimientos.

– Chile debería preocuparse muy activamente de promover la vigencia del derecho internacional. Una labor que hoy día podría hacer con cierta expectativa es armonizar esta realidad, del nuevo cuadro del derecho internacional, con la realidad de que los Estados aún sigan subsistiendo. Nosotros no hemos visto actualmente la destrucción del Estado como soporte principal de ese derecho, sino de alguna manera la perforación del Estado westfaliano que hemos tenido durante varios siglos y que sus fronteras se ven absolutamente perforadas por ideas universales y por ideas colectivas.

– Hay que buscar una combinación adecuada entre lo que son en sí el ámbito global y el ámbito regional, y no confundirlos y ver donde es más eficiente el ámbito global y donde es más eficiente el regional. Entonces, por ejemplo, una iniciativa de desarme se debe plantear en un ámbito global, que tratar de duplicar una actividad en el regional. En cambio en un ámbito como el de los derechos humanos es preferible privilegiar fuertemente el ámbito regional, porque es donde tenemos más coincidencias, más rasgos comunes y relegar a un segundo plano el ámbito global. Por una parte hay que buscar una combinación adecuada de lo global con lo regional, y en ambos ámbitos establecer con claridad cuáles son las prioridades, y favorecer aquellos foros que responden a prioridades efectivas de nuestra política exterior y en cambio, no darle demasiada importancia ni atención a los que son menos prioritarios desde el punto de vista de nuestra política exterior.

– A Chile le conviene participar en las cumbres, donde hay una gran posibilidad de tener una relación directa con los líderes y así hacer llegar mejor sus inquietudes, visiones y posiciones en forma más directa, sin necesidad de pasar por otro tipo de filtros que la burocracia internacional puede frenar.

– El país ha tenido una buena política de regionalismo abierto y esta debería persistir. No es fácil para Chile, si tomamos como punto de referencia el plano económico, ni para ningún otro país, lo que Chile ha bajado en esta materia, aranceles bajos y parejos y a la vez un proceso de integración bastante amplio. Seguiría en esa línea; la única prevención que tomaría es que no se aplique el adagio abarcar mucho, apretar poco. Adoptar acuerdos, participar ante las

instancias multilaterales, siempre y cuando se esté en condiciones de poder responder a los requerimientos que ello conlleva.

- Las opciones de Chile están absolutamente abiertas. En ese escenario estamos trabajando intensamente en los temas de seguridad internacional, que son a mi juicio absolutamente claves, y también en aquellos temas que tienen que ver con la necesidad de incentivar una participación más influenciada por elementos de carácter científico y tecnológico, de modo que nos posibiliten adquirir conocimientos mayores para ser capaces de negociar mejores condiciones de vida para nuestros habitantes.

Cuba y el multilateralismo

Isabel Jaramillo Edwards

Lo esencial es no perder la orientación.

José Arcadio Buendía

Gabriel García Márquez, Cien años de soledad

Introducción

El trabajo que presentamos es una aproximación a la política exterior de Cuba y el multilateralismo en los años 90¹. A estos fines hemos seleccionado un conjunto de temas –que no se agotan en este trabajo– como son algunos aspectos de la política de Cuba en este ámbito: ONU, el Mnoal, el contexto hemisférico y el Sistema Interamericano, mecanismos económicos multilaterales como son los acuerdos de Lomé-ACP-Caricom, la Asociación de Estados del Caribe, Aladi, el Mercosur, las cumbres iberoamericanas, y la Unión Europea y América Latina.

Cuba tuvo tradicionalmente una presencia en el contexto internacional. Desde el triunfo de la Revolución, en 1959, Cuba desarrolló una nueva y amplia proyección externa, en parte orientada a contrarrestar la política hostil de Estados Unidos que no se hizo esperar². Una premisa básica de la política exterior de Cuba es la preservación de su independencia y soberanía nacionales, amenazadas constantemente por el imperialismo estadounidense³. La relación de Cuba con el campo socialista –en el contexto internacional bipolar de la época– estuvo dirigido a garantizar el desarrollo del proceso revolucionario y el socialismo en la isla. Al mismo tiempo, Cuba supo “diferenciar siempre las posiciones respecto de las diversas grandes potencias capitalistas y de los varios

1. Por multilateralismo entendemos las instancias y/o espacios de orden internacional, regional y subregional en las cuales concurren una multiplicidad de Estados y actores en la perspectiva del diálogo político, de la convergencia, cooperación y articulación de políticas en torno de temas de interés común. Para una visión en este sentido, ver: Francisco Rojas Aravena y Paz V. Millet: *Diplomacia de cumbres: el multilateralismo emergente del siglo XXI*, Flacso-Chile, 1998.

2. Los principios, objetivos y direcciones de la política exterior de Cuba han sido clarificados en diversos documentos partidistas y gubernamentales como son: Plataforma Programática del PCC, Documentos de los Congresos del PCC, análisis de estadistas cubanos, y el texto, que ya es un clásico, de Carlos Rafael Rodríguez, “Fundamentos estratégicos de la política exterior de la Revolución cubana”, de 1980, en *Cuba Socialista*. Con respecto a este último texto, ver: *Letra con Filo*, Editorial Ciencias Sociales, La Habana, 1983, pp. 373-389.

3. Ver en este sentido: Carlos Alzugaray: *De la fruta madura a la Ley Helms-Burton: auge, decadencia y fracaso de la política imperialista de Estados Unidos hacia Cuba*, Editorial Universitaria, Panamá, 1997.

países capitalistas de desarrollo medio⁴, con los cuales se han mantenido relaciones sobre la base de intereses mutuos. Cuba se incorporó al Movimiento de Países No Alineados en 1961, buscó ampliar los vínculos diplomáticos, políticos y culturales con América Latina y el Caribe y desarrolló “una política de activa solidaridad revolucionaria”⁵. En el escenario multilateral Cuba ha impulsado una política antipanamericanista e identificada con los intereses de los países del Sur, con las adaptaciones necesarias, y conservando siempre una política exterior caracterizada por un amplio nivel de autonomía y una resistencia sistemática a condicionamientos⁶.

La política exterior de Cuba, en el terreno multilateral, ha sido tradicionalmente activa. Cuba fue miembro fundador de Naciones Unidas (ONU), fundadora del Acuerdo General de Comercio y Aranceles (GATT) en 1947⁷, fue miembro del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial (BM). A partir de la década de los 60 Cuba sufre los embates del bloqueo estadounidense y es suspendida de la Organización de Estados Americanos (OEA), del BM y del FMI, y se le niega el ingreso a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (Alalc). En los 70 Cuba pasa a formar parte del Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME), hasta finales de la década de los 80, con el derrumbe y la desarticulación del campo socialista y la URSS. En los 90, Cuba diversifica su política exterior y reorienta su política hacia América Latina y el Caribe⁸, entroncándola con temas y problemas comunes a la región. Son relevantes temas como el desarrollo, la deuda externa, la migración, los riesgos de la globalización de carácter neoliberal⁹, cuestión que –en general– se traduce en una intensa proyección externa cubana en el entorno multilateral. Se trata, en primer lugar de facilitar la reinserción de Cuba en el nuevo contexto internacional con el menor costo posible para el sistema y proyecto socialista desarrollados, y en segundo lugar, aunque no menos importante, de intentar articular una postura colectiva, que permita influir en la reformulación del orden global, de forma que se considere la vulnerabilidad y la urgencia de orden social que presentan los países del Tercer Mundo, especialmente América Latina y el

4. Carlos Rafael Rodríguez: ob. cit., p. 380.

5. C. Alzugaray: “Cuba y el sistema internacional en la década de 1990”, capítulo del libro en preparación de Emilio Duarte (comp.): *Problemas actuales de teoría socio-política*, Editorial Félix Varela, La Habana, 1999.

6. Un ejemplo en este sentido es la política desarrollada hacia África. En este sentido: David González: “Crisis, guerra y negociación en Angola y Mozambique”, en: *Procesos de negociación comparados en África y América Latina*, Gabriel Aguilera Peralta et al., Flacso-Guatemala, 1994, pp. 43-61.

7. En la Carta de La Habana, se estipulaba que se establecería un organismo mundial de comercio. Al no ser ratificada por EEUU, se creó provisionalmente el GATT, que funcionó durante medio siglo.

8. A comienzos de la década de los 90, Cuba abandonaba la perspectiva de que América Latina estaba madura para el cambio revolucionario. Ver: *Granma*, 18/6/91, p. 8.

9. Sobre la economía global, ver: Discurso F. Castro, Clausura del V Congreso de los CDR, 28/9/98, suplemento *Juventud Rebelde*, pp. 8-16. Para una visión de los efectos de la globalización y EEUU: Richard N. Haass y Robert E. Litan: “Globalization and Its Discontents”, en *Foreign Affairs*, Vol. 77, N° 3, mayo-junio 1998, pp. 2-6.

Caribe, cuestión que a su vez permite enfrentar colectivamente y con mayores posibilidades de éxito el papel –que para el multilateralismo– intentan diseñar las grandes potencias centrales.

Una variable esencial –y permanente– es la política estadounidense hacia Cuba. Estados Unidos ha intentado aislar a Cuba durante cuatro décadas, aplicando diferentes grados de hostilidad y presión, determinados por coyunturas internas y externas. El objetivo permanente de la política exterior de Cuba es contrarrestar los efectos de esa política, desplegando una acción multilateral y bilateral orientada a estos fines. Un objetivo central de la política exterior de la isla en los foros multilaterales es la denuncia del bloqueo, que ha sido constante a lo largo de casi 40 años. La internacionalización de los efectos del bloqueo, que se incrementan a partir del carácter extraterritorial expansivo que adquiere en la década de los 90, produce una ampliación del rechazo a legislaciones de este tipo. En 1992, 53 países votaron a favor de la resolución presentada por Cuba en Naciones Unidas y en 1997, la resolución obtuvo 152 votos a favor, y por último, el referéndum no vinculante contra el bloqueo realizado en ONU en 1998, daba como resultado 157-2, explicitando el desacuerdo generalizado con la Ley Helms-Burton¹⁰.

La política exterior cubana –en el terreno multilateral– también se ha orientado a crear las condiciones para la reinserción de Cuba en el sistema internacional que se reformula. Correspondientemente, la isla lleva a cabo cambios de manera de incorporarse a la economía mundial de forma “gradual y ordenada”, manteniendo los logros del sistema político actual¹¹. La diversificación de los acuerdos económicos, comerciales y diplomáticos se inscriben en el marco de un enfoque realista y pragmático de la política exterior, que a su vez se articula con una lógica de equilibrio de poderes. Es en esta dirección que Cuba ha ampliado y consolidado sus relaciones diplomáticas con el mayor número de países¹². El Caribe y América Latina, como marco geográfico natural para la isla, han gozado de una atención especial, de la cual no ha estado ausente el peso de iniciativas que indican una relativa autonomía por parte de la región¹³. El estrechamiento de las relaciones con el Caribe, y más recientemente con América Central, junto a la postura constructiva de Canadá apuntarían a un incremento gradual de las condiciones para la conformación de un contexto propicio para la total reinserción de Cuba en el hemisferio.

10. Y.M. Ibrahim: “UN Votes 157-2 in Nonbinding Referendum Against US Embargo of Cuba”, en *The New York Times*, 15/10/1998, en: *Isla, CA, USA*, p. 100. Ver también: Juan O. Tamayo: “US Sanctions on Cuba Under Growing Attack”, *The Miami Herald*, 25/12/98.

11. “Ningún país puede ahora resolver sus problemas solo, por eso seguiremos haciendo cambios para facilitar y promover las relaciones con otros países, dentro del sistema que tiene nuestro país”, C. Lage, vicepresidente de Cuba: *Notimex*, Madrid, 3/2/99. Para otra perspectiva: H. La Franchi, “Cuba Seeks Change Without Blow to Its System”, *Christian Science Monitor*, 14/10/1998, en: *Isla*, p. 89.

12. F. López: “Diplomacia a la ofensiva”, *Granma*, 13/2/1999.

13. A. Friola, S. Pearlstein: “Leaving Big Brothers Shadow: Latin Nations Confront US as Equals in Americas Summit”, *The Washington Post*, 16/4/1998, p. 1. Como referencia para los riesgos de grados de desarrollo diferentes: J.E. Garten: “Adrift in the Global Economy”, *The New York Times*, 11/5/1998, p. A19.

Con la admisión como observador en la negociación del Convenio de Lomé¹⁴ Cuba se inserta en el área de influencia europea, cuestión que es un elemento de contrapeso *vis-a-vis* Estados Unidos. En la paulatina reinserción de Cuba en el contexto hemisférico, la inclusión en el entorno europeo juega como factor de equilibrio, en un contexto asimétrico donde el peso de EEUU determina la conducción de la política y según todo indica, seguirá obstaculizando y condicionando la reinserción de la isla¹⁵.

Las relaciones diplomáticas con la Comunidad Europea¹⁶ –aunque no exentas de fricciones en torno de condicionamientos– se han mantenido e incluso, en algunos casos, se han ampliado relaciones bilaterales tradicionales. El principal signo de colaboración Unión Europea (UE)/Cuba ha estado –hasta ahora– en la asistencia humanitaria. La inversión en este campo se estima que sea, desde 1993, de más de 70 millones de dólares para apoyar programas de asistencia sanitaria y alimentación a la población. Son especialmente relevantes las relaciones comerciales, diplomáticas y de inversión con España que –luego de un par de años de relativo distanciamiento– se encuentran actualmente en una coyuntura propicia, y se espera fijar la fecha para la visita del rey a La Habana, que “en principio está prevista para este año, en lo posible en la primavera (boreal), pero en estos momentos existen acontecimientos que producen complejidades adicionales”¹⁷. Cuba ha participado activamente en las cumbres iberoamericanas y fue sede de la IX Cumbre en 1999.

Las relaciones diplomáticas –en el caso del ex-campo socialista– se han readecuado en correspondencia con las nuevas condiciones internacionales. En esta etapa cobra especial importancia la reestructuración de las relaciones comerciales y la consolidación de las mismas en concordancia con la conformación de espacios geoeconómicos, procesos de integración regional y la globalización.

A partir de la renegociación de la deuda externa de Cuba con Japón¹⁸ en 1998, se aceleraba una dinámica de carácter positivo, que incluía iniciativas de flexibilización de posturas con respecto a la isla¹⁹, como en el caso de Argentina que apuntaba revisaría “opciones para renegociar la deuda cubana de 1.68 mil millones de dólares”²⁰. Estas iniciativas son relevantes en cuanto a la ampliación

14. La Convención de Lomé está compuesta por 71 países de Asia, el Pacífico y el Caribe que reciben un conjunto de preferencias en su relación con la Unión Europea. Es de los pocos mecanismos con estas características que sobreviven. En el caso de Cuba, se trata de buscar en lo inmediato este mecanismo preferencial como vía de reinserción en la economía internacional.

15. Madeleine Albright, secretaria de Estado, en: “Audiencia del Comité de Relaciones Internacionales de la Cámara de Representantes”, *Notimex*, Washington, 15/2/99.

16. De Europa, Irlanda es el único país con el cual Cuba no tiene relaciones.

17. Canciller A. Matutes en: *EFE*, Río de Janeiro, 10/3/99.

18. Se da una cadena de acontecimientos, entre ellos la visita del Papa Juan Pablo II a Cuba y una relativa flexibilización de la postura de EEUU, entre otras.

19. Declaraciones recientes del presidente Clinton apuntan en esta dirección. Ver: “Estados Unidos invoca ‘lazos de sangre’ con Cuba y da nuevas señales de deshielo”, *AFP*, 6/5/1998; “Embargo genera polémicas”, *El Nuevo Herald*, 12/5/1998.

20. Pascal Fletcher: “Havana Offered Debt Initiative”, en *Financial Times*, 23/10/1998, en *Isla*, CA. USA, p. 92.

y fortalecimiento de los propios procesos de integración regional frente al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

En términos de la reinserción de Cuba en la dinámica de los procesos de integración regional y subregional, se producía el ingreso de la isla a la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi), se buscaba un espacio de relación con el Mercado Común de América del Sur (Mercosur), funcionaba como parte activa de la comisión bilateral con Mercado Común del Caribe (Caricom) y participaba como miembro en la Asociación de Estados del Caribe (AEC) y se lograba el estatus de observador en las negociaciones Lomé/ACP.

La fluidez que caracterizaba la dinámica de la política externa se veía alterada en febrero de 1999. En el terreno de la dinámica interna y a partir de medidas íntimamente relacionadas con los cambios en la economía, se reformaba el Código Penal y daba a conocer la Ley N° 88 de Protección de la Independencia Nacional y la Economía de Cuba²¹, entre otras destinadas a enfrentar delitos como el narcotráfico, tráfico de inmigrantes ilegales, corrupción de menores, etc. en la que se incluía la extensión de la pena capital²². El incremento en el tipo de delitos no contemplados en el código existente se enfrentaba a partir de una legislación orientada a la prevención y protección de la sociedad, en correspondencia con un incremento de la apertura económica de la isla. Algunas de las figuras delictivas incluidas en el nuevo código no existían anteriormente y se han desarrollado en los últimos 10 años. La legislación también estaba destinada a enfrentar a "la contrarrevolución y el terrorismo" en esta etapa, ya que cuestiones como "asociación ilícita", "propaganda enemiga", etc., han estado siempre presentes en el Código Penal²³. La reforma de éste "amplió la aplicación de la pena de muerte, que puede imponerse ahora por delitos agravados de narcotráfico, robo con violencia y corrupción de menores"²⁴. La aplicación de la pena capital como sanción máxima para algunos delitos provocaba el rechazo del Parlamento europeo²⁵. Las autoridades cubanas aclararon que la pena de muerte era "una medida excepcional, que se aplica para delitos muy horribles", pero no sería excluida de la legislación mientras "Cuba siga siendo un país agredido"²⁶. La persistencia de la hostilidad como elemento central de la política exterior de EEUU hacia Cuba y el rechazo de la administración Clinton a emprender el estudio de enfoques alternativos²⁷, no

21. *Trabajadores*, Suplemento Especial, 8/3/99.

22. Enmiendas al Código Penal, ver: Gaceta Oficial, 15 de marzo de 1999, pp. 11-13. Ver también como referente, Discurso de Fidel Castro en el 40 Aniversario de la Policía Nacional Revolucionaria (PNR), 5 de enero de 1999.

23. Ver en este sentido, "Contundente denuncia del fiscal en su alegato final", *Granma*, 12/3/99, pp. 1-5. Las causas abiertas a Raúl Ernesto Cruz León y Otto Rodríguez Llerena permitieron al Gobierno presentar una serie de testimonios contra la principal organización del exilio cubano en EEUU, la Fundación Nacional Cubano-Americana. Ver: P. Grogg: "Cuba: juicio a salvadoreños reaviva polémica sobre pena de muerte", *IPS*, 18/3/99.

24. P. Grogg: ob. cit.

25. *EFE*, Estrasburgo, 11/3/99.

26. De acuerdo con la ONU, 92 países mantienen y aplican la pena de muerte y 56 no la prevén ni para delitos comunes ni militares. Unos 30 Estados conservan la pena capital en sus leyes, pero no la han impuesto en los últimos años. Patricia Grogg, ob. cit.

27. W. Ratliff: "A New Kissinger Commission on Cuba", en *The Wall Street Journal*, 23/10/1998, Isla, CA, USA, p. 107.

contribuía a fomentar un clima adecuado para que se emprendiesen nuevos cambios o se incrementasen y acelerasen los actualmente existentes. Sin embargo, el pragmatismo, los intereses periféricos y los contactos "pueblo a pueblo" a partir de un interés mutuo, se dan su espacio²⁸. Así se anunciaba que expertos del Centro Nacional de Huracanes de EEUU visitaban Cuba a mediados de marzo, para un primer encuentro formal con meteorólogos de la isla²⁹. Por otro lado, grupos musicales de EEUU y el equipo de los Orioles visitaban La Habana y los deportistas jugaban un partido de béisbol con un equipo nacional de Cuba³⁰, en lo que algunos denominaban la "diplomacia del béisbol". En realidad nos encontramos frente a una vertiente de la política exterior cubana que se orienta a proyectar los valores de la cultura, el deporte, la música, y la ciencia cubanas como parte de una visión de espectro amplio, aplicada globalmente.

Estratégicamente, el espacio de reinserción para Cuba –por razones geoeconómicas– es el Norte. Dados los obstáculos impuestos por la política de EEUU, la isla desarrolla una política exterior orientada a diversificar sus relaciones, en la perspectiva de una reinserción donde primen tanto los intereses comunes como la receptividad. En un primer plano está la Cuenca del Caribe y en un segundo escalón América Latina. La relación bilateral con Canadá se ha basado fundamentalmente en el aspecto comercial y se ha orientado esencialmente a la inversión. En el caso de la UE, las relaciones se orientan a proporcionar un elemento de balance frente a EEUU, en la perspectiva de viabilizar la reinserción de Cuba en el contexto internacional. A partir del 1º de julio de 1999, Cuba utilizará el euro, moneda única europea, en todas sus operaciones con los países europeos integrados en la nueva moneda.

El ámbito multilateral

La política exterior de Cuba se centra, en lo que se refiere a las Naciones Unidas, en la reforma del organismo internacional. En este sentido se subraya el tema de los intentos de democratizar el Consejo de Seguridad, de manera que sea más representativo, su trabajo más transparente, y también poner límites al poder de veto que impera en la actualidad. Las propuestas maximalistas en torno de la reforma del Consejo de Seguridad son las lideradas por Cuba y se relacionan básicamente con la proporcionalidad del mundo en desarrollo en el mismo y la representatividad a la que se aspira en ese contexto³¹. El enfoque de

28. No se debe confundir un *acuerdo de interés mutuo* con la campaña "pueblo a pueblo" de EEUU que se inserta en el Track II. Ver: Paula Pettavino y Philip Brenner: "The Role of Sports in Cuba's Domestic and International Policy", *Cuba Briefing Paper Series*, N° 21, Georgetown University, abril 1999, p. 10.

29. Mark Fineman: "Nature is Nurturing Cuban Ties", *Los Angeles Times*, 21/12/98. Sobre reciente viaje: Reuters, 9/3/99. También: J.E. McCosker: "Beneath Forbidden Seas: Marine Research in Cuba", *California Wild*, The California Academy of Science, invierno 1999, pp. 42-45.

30. Como parte de esta iniciativa, en abril un equipo cubano jugará en Baltimore, EEUU.

31. El Mnoal y Cuba, en uso del Artículo 9 solicitaron que la Asamblea General recomiende medidas de transparencia.

los miembros del Consejo de Seguridad es que la instancia debe reformarse a sí misma y que el mundo en desarrollo debe participar a partir de un acuerdo en los respectivos grupos regionales. Además sostienen que debiera avanzarse, mientras tanto, en la ampliación del Consejo incluyendo a Japón y Alemania. Cuba sostiene que este proceso debe ser simultáneo y no por etapas, incluyéndose de esta forma a los miembros del mundo en desarrollo al mismo tiempo que los países industrializados que se agregarán. En lo que se refiere al tema del veto, se trata de que los nuevos miembros tengan las mismas prerrogativas que los actualmente existentes.

En el marco del sistema de la ONU y de los programas de cooperación económica internacional y desarrollo, Cuba, en su condición de país subdesarrollado, "constituye un claro ejemplo por la importancia que históricamente ha concedido a las relaciones de colaboración, no solo por lo que en ese sentido pueda haber aportado desde el punto de vista material —que no es poco— sino por la forma en que las ha incorporado a su estrategia de desarrollo"³².

El ataque de la OTAN a Yugoslavia³³, el 25 de marzo de 1999, atentaba directamente en contra del sistema de seguridad colectiva auspiciado por la ONU y agregaba una dimensión nueva al funcionamiento del organismo internacional³⁴. Estados Unidos evitaba la autorización del Consejo de Seguridad, restaba autoridad a la Carta de Naciones Unidas e insistía en la posición de que la OTAN debía ser capaz de actuar independientemente de la ONU³⁵. En este contexto, el nuevo concepto estratégico —aprobado por los aliados en la Cumbre de Washington en el 50 aniversario de la OTAN— ampliaba el carácter defensivo de esta instancia para incluir el *derecho de injerencia humanitaria* y el presidente Clinton destacaba "la preparación de los aliados para ocuparnos de conflictos étnicos y regionales, más allá del territorio de los miembros de la OTAN"³⁶. De esta forma, se expandía el radio de acción de la OTAN, a partir de

32. Ver: *Veinte años de cooperación del Sistema de Naciones Unidas con Cuba, 1975-1995*, presentado por Ariel François, Coordinador Residente de la ONU, La Habana, Cuba, pp. 9-13.

33. Cuba denunciaba en la sesión de la Comisión de Derechos Humanos del 26 de marzo de 1999, la agresión de la OTAN al pueblo serbio. Ver: discurso de Juan Antonio Fernández, miembro de la delegación cubana, en Cuba List Serve, IRL32-Action@gmu.edu. Ver también: Declaración del Gobierno de Cuba, *Granma*, 8/4/99; Dalia Acosta: "Kosovo-Cuba: Castro Supports Aid to Refugees-Even in Guantánamo", *IPS*, 8/4/99, y también "Relief Desperately Needed for the Terrorized from Kosovo, but Guantánamo isn't the Answer for Balkan Refugees", en *The Miami Herald*, 10/4/99, p. A20.

34. Los bombardeos de la OTAN en Yugoslavia vulneraban los siguientes artículos de la Carta de la ONU: Art. 4, relacionado con el no uso de la fuerza, la no injerencia en los asuntos internos, etc.; el Art. 24, referido a la búsqueda de medios pacíficos en la solución de conflictos; el Art. 54, referido al Consejo de Seguridad, y el Art. 57.

35. Ver: Noam Chomsky: "Juzguemos a EEUU por sus hechos, y por sus palabras", en *El País Digital*, España, 19/4/99.

36. "El nuevo concepto estratégico de la Alianza", en *El País Digital*, España, 26/4/99; Mariano Aguirre: "El peligroso mapa de navegación de la OTAN", en *El Correo*, Bilbao, España, en: Jorge Rodríguez Beruff, beruff@coqui.net, XXIII envío de materiales sobre la guerra en los Balcanes, 29/4/99 y para dos visiones desde EEUU, ver: John Kenneth Galbraith, "Peace Through Patience, Not Air Power", en *The New York Times*, 25/4/99 y Samuel P. Huntington, "The Lonely Superpower", en *Foreign Affairs*, vol. 78, N° 2, marzo-abril 1999, pp. 35-49.

una bien definida hegemonía estadounidense y se desplazaba a la ONU del centro de las decisiones relacionadas con el uso de la fuerza. Cuba, por su parte, condenaba el uso de "la fuerza militar aplicada por la OTAN contra la República Federal de Yugoslavia sin la autorización del Consejo de Seguridad"³⁷.

Una de las principales tendencias de la política en el siglo xx ha sido la política del poder, el surgimiento de las superpotencias pero también una nueva tendencia que es la fragmentación política a escala global³⁸. Con el fin de la Guerra Fría, el Movimiento No Alineado (Mnoal) pasa por una etapa crítica que lo pone al borde de la desaparición. Actualmente sigue siendo un mecanismo de naturaleza política y de concertación internacional que agrupa al Tercer Mundo, aun cuando ha cambiado de carácter, según el nuevo contexto global. Las perspectivas del Mnoal son limitadas en tanto actor multilateral, dado que las diferencias dentro del movimiento en la forma de abordar los conflictos y los temas, neutralizan una acción unitaria. Aunque no ha desaparecido, distará mucho de ser un actor de peso en el Tercer Mundo. El marco de acción de los Mnoal es básicamente la reforma de la ONU y en general las problemáticas vinculadas al desarrollo, de vital importancia para el Sur.

A pesar de las limitaciones de algunas instancias internacionales Cuba no deja de utilizarlas, desde posturas flexibles y polifacéticas. En el caso del Mnoal, ha tenido una presencia histórica dentro del movimiento y mantiene una actividad orientada a temas de interés para su política exterior así como también para la articulación de posturas unitarias, aunque la división surgida por la evolución del movimiento en esta última década dificulta la articulación de éstas. Cuba está hablando con fuerza entre los no-alineados, acercándose a sus vecinos caribeños y estableciendo relaciones diplomáticas con países centroamericanos como Guatemala, pero también "resiste estoicamente las presiones para que cambie"³⁹. De cara a la agresión de la OTAN a Yugoslavia Cuba apoyaba la propuesta de los Mnoal⁴⁰.

El multilateralismo en el hemisferio está representado por el Sistema Interamericano (OEA, Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), la Junta Interamericana de Defensa (JID), etc.) en remodelación y la Cumbre de las Américas como proyecto alternativo y paralelo de EEUU y tal vez, eventualmente, convergente. El peso de EEUU en ambas instancias es indiscutible: en el caso del primero, se perfila como una instancia que no utilizará para resolver sus problemas hemisféricos, y de la cual América Latina desconfiaba por el peso del papel estadounidense; la segunda, en fase de desarrollo, refleja la gama de contradicciones tanto de la política interna estadounidense y de la política externa, en lo que se refiere al hemisferio. Los procesos de integración regionales y subregionales, por su parte, añaden dinámicas propias al contexto, en la perspectiva del reposicionamiento en el nuevo entorno internacional.

37. IPS, Nueva York, 6/4/99.

38. Paul Kennedy: *The Rise and Fall of the Great Powers*, Vintage Books, 1989, pp. 392-395.

39. H. La Franchi: ob. cit.

40. La propuesta agregaba que "toda intervención humanitaria bajo el derecho internacional no debe afectar la independencia política ni la integridad territorial de ningún Estado". Propuesto por Bielorrusia, Cuba e India, IPS, Nueva York, 6/4/99.

El Sistema Interamericano se ha ido desplazando desde una lógica de defensa común (TIAR, etc.) a la de una seguridad común. De hecho, el papel de EEUU en este contexto de definiciones es primordial y determinante. América Latina y el Caribe intentan aprovechar los espacios posibles, en la perspectiva de ampliarlos en la lógica de sus propios intereses. Los factores que obstaculizan el que el Sistema Interamericano funcione como una vía importante para la solución de conflictos en América Latina y el Caribe es la tendencia del Gobierno estadounidense a actuar unilateralmente, ignorando tanto a las organizaciones multilaterales como los intereses de otros países. El peso del papel predominante que juega en el Sistema impide que la parte latinoamericana y caribeña confíen en la voluntad estadounidense para implementar equilibradamente los intereses nacionales de todas las partes involucradas en el mismo. En este sentido, la posibilidad de que se redefina el sistema de seguridad —dado la caducidad del TIAR— a partir de una lógica estratégica similar a la de OTAN y el hecho que se hayan retomado propuestas como la formación de un ejército multinacional provoca diferentes niveles de cautela y desazón en el contexto latinoamericano donde el respeto al derecho internacional y a los principios de no-intervención, respeto de la soberanía e igualdad entre los Estados y autodeterminación son de medular importancia.

La reformulación del diseño de seguridad hemisférica⁴¹ y especialmente la reciente propuesta de creación de un ejército multinacional, teniendo como referente la nueva estrategia de la OTAN⁴², vuelve sobre un tema que ha sido —al menos— controvertido en el ámbito hemisférico y que podría agregar elementos de tensión al contexto tanto regional como continental.

Para América Latina y el Caribe las prioridades son la integración económica y política. En el caso de EEUU, se trata de manejar ambos temas de forma que sean coherentes con sus intereses. La integración hemisférica debiera tener como objetivo el desarrollo. El ALCA, a pesar de su carácter de propuesta hegemónica, debería tender de alguna forma a equilibrar y considerar las preocupaciones —por ejemplo— de las pequeñas economías del continente, afectadas por las contradicciones entre la forma en que operan globalmente los mercados y las condiciones productivas de las regiones al interior de los países, esto es a escala nacional. Algunas de estas consideraciones fueron incluidas finalmente en varios puntos del Plan de Acción aprobado en la II Cumbre de las Américas, realizada en Santiago de Chile en abril de 1998, como resultado de un sostenido ejercicio diplomático previo de las pequeñas economías del área caribeña. Así, se plantea que se continuarán apoyando los esfuerzos que llevan a cabo los pequeños Estados insulares para atender sus preocupaciones especiales de seguridad, las cuales incluyen, desde una perspectiva multidimensional, aspectos económicos, financieros y medioambientales, tomando en cuenta su

41. V. *Medio Siglo del TIAR, Estudios Estratégicos de América Latina y el Caribe, Programa Paz y Seguridad en las Américas*, Wilson Center-Flacso-Chile, Flacso-Chile, Cladde, 1997.

42. V. Mariano Aguirre: *El peligroso mapa de navegación de la OTAN*, Centro de Investigación para la Paz (CIP), Madrid, 1999.

vulnerabilidad y nivel de desarrollo⁴³. Habría que ver en qué medida estas consideraciones no son una formalidad y el tratamiento preferencial solicitado por las pequeñas economías es integrado permanentemente en las negociaciones futuras del ALCA⁴⁴.

Desde la perspectiva multilateral, cabe señalar que los esfuerzos regionales deben complementar el sistema multilateral, que es tan importante para la economía global, en la perspectiva de una sola área global de libre comercio con reglas multilaterales aprobadas por todos los participantes y con capacidad de refuerzo⁴⁵. Desde la óptica regional, el esfuerzo mancomunado y el fortalecimiento de los procesos integracionistas regionales son vitales para los países en desarrollo de forma que su reinserción multilateral sea favorable a sus intereses. En este contexto se inscribe el diferendo entre EEUU y la UE en la OMC con respecto a leyes extraterritoriales⁴⁶ que introducen elementos unilaterales como la Helms-Burton, que afecta a las inversiones en Cuba y la D'Amato-Kennedy, en el caso de Irán y Libia⁴⁷. La arbitrariedad en el uso de sanciones unilaterales, como tendencia en la política exterior de EEUU solo contribuye a crear tensiones y es contradictoria con la declarada intención de cooperación manifestada por la administración Clinton.

En términos del neo-integracionismo⁴⁸ en el hemisferio, se hace necesario considerar—desde un punto de vista estratégico—el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (Nafta), el Mercosur, y el ALCA. En este marco es relevante el reposicionamiento de las potencias medias en el hemisferio—Canadá, México y Brasil—y el papel de cada uno dentro de los tratados de libre comercio mencionados, los mecanismos de cooperación y los de integración subregional en la perspectiva de una redistribución de roles en el espacio hemisférico—y también con respecto a la UE y el APEC— frente a EEUU.

Desde enero de 1959—con el triunfo de la Revolución—hasta enero de 1962, Cuba libró una batalla diplomática en condiciones desventajosas, dado el panorama político que presentaba entonces el hemisferio. Estados Unidos aplicaba la contención y utilizaba el sistema interamericano a su arbitrio, ignorando los procedimientos establecidos y priorizando sus intereses. Duran-

43. El Plan de Acción incluye la creación de oportunidades para la plena participación de los países, incluyendo las economías más pequeñas en lo que se refiere a propuestas destinadas a promover la modernización de los mercados financieros, los programas de ciencia y tecnología, la cooperación energética y la infraestructura hemisférica, en particular en los campos del transporte y de las telecomunicaciones. Plan de Acción, II Cumbre de las Américas, Santiago de Chile, 19 de abril de 1998.

44. V. *Trade Americas: Caribbean Leaders Leave Summit Ambivalent*, OTC 2143, IPS, 21/4/98.

45. V. declaraciones de R. Ruggiero, director de la OMC, en "OMC advierte sobre impacto multilateral", *La Época*, 19/4/98, Santiago de Chile, p. B2.

46. En los últimos años EEUU aprobó más de 40 leyes y decisiones ejecutivas para aplicar sanciones económicas unilaterales contra 75 naciones que representan el 42% de la población mundial. V.: Fidel Castro, Discurso pronunciado en el 50 Aniversario de la Creación del Sistema Multilateral de Comercio, Ginebra, Suiza, 19/5/98, en *Granma*, 20/5/1998, p. 5.

47. T.W. Lippman: "Senators Ask Sanctions Over Iranian Gas Deal", en *The Washington Post*, 9/5/1998, p. A20.

48. V. Clóvis Brigagão: "Balanço Estratégico da Integração: Mercosul, Nafta e Alca", en *Parcerias Estratégicas*, N° 5, septiembre 1998, pp. 173-187.

te tres años intentó aplicar a la isla sanciones diplomáticas y económicas de forma de aislarla del resto del continente⁴⁹. América Latina, aunque no completamente convencida, finalmente votó con EEUU para la exclusión de Cuba de la OEA en enero de 1962.

A finales de los años 60 y comienzos de los 70, varias naciones del hemisferio occidental restablecieron sus vínculos diplomáticos con Cuba y al mismo tiempo libraron batallas dentro de la OEA hasta dejar formalmente sin efecto –en 1975– la prohibición de mantener relaciones diplomáticas, consulares y comerciales con la isla⁵⁰.

El tema de la reincorporación de Cuba a la OEA –impulsado fundamentalmente por el Grupo de Río, aunque otros gobiernos han manifestado su postura favorable en esta dirección– se enmarca en el contexto (1984) del “resurgimiento de la voluntad latinoamericana por fortalecer el llamado sistema interamericano, en particular la Organización de Estados Americanos cuando varios países miembros comenzaron a expresar una intención renovadora que ponía especial énfasis en el examen de los grandes desafíos políticos y económicos de América Latina para lograr respuestas conjuntas que atendieran los requerimientos de esta región del mundo”⁵¹. En los años 90 este impulso ha seguido una ruta oscilante, acorde con el nivel de presiones ejercidas por EEUU sobre América Latina y el Caribe.

El reingreso de Cuba a la OEA tendría que formalizarse a partir de una propuesta específica en el seno de la Organización, cuestión que no será fácil de lograr dado que muchos países temen enfrentar un debate sobre el reingreso. La alternativa es el gradualismo, sustentado por César Gaviria, secretario general de la OEA. Esta línea no es ajena a la política estadounidense y se orienta a lograr “gestos” de la parte cubana, equivalentes a concesiones en términos políticos e ideológicos.

América Latina, en general en los últimos años, se acercaba más –en su alineamiento– a la postura estadounidense en cuanto a condicionar el debate sobre el posible reingreso de Cuba a la OEA⁵². Se reforzaba así la postura de EEUU en cuanto a la “la necesidad de dar pasos hacia la democracia y mayor respeto a los derechos humanos” en Cuba, cuestión que implicaba la inclusión del tema en la agenda bilateral de un número considerable de países latinoamericanos. Quedaba abierto el debate y se introducía el tema de la reincorporación de Cuba en el contexto de la OEA –con condicionamientos– cuestión que, desde el punto de vista de Cuba, resulta inaceptable. Cabe destacar que el Gobierno

49. Carlos Lechuga: *Itinerario de una farsa*, Editorial Pueblo y Educación, La Habana, 1991.

50. La XVI Reunión de Consulta, en San José en julio de 1975, resolvió “dejar en libertad a los Estados parte del Tratado Interamericano de Defensa para que, de acuerdo con la política e intereses nacionales de cada uno, normalicen o conduzcan sus relaciones con la República de Cuba al nivel y en la forma que cada Estado estimare conveniente”. V. Ana Julia Faya y Estervino Montesino: “La reincorporación de Cuba a la OEA: ¿voluntad latinoamericana o rechazo norteamericano?”, en *Cuadernos de Nuestra América*, vol. IX, N° 18, enero-junio 1992, pp. 111-125.

51. Ana Julia Faya y Estervino Montesino: ob. cit.

52. Estados Unidos no lograba un consenso para una resolución que condicionara el reingreso de Cuba a la OEA debido a la postura de México y de los países del Caribe.

de Cuba ha expresado reiterada y públicamente que no pedirá su reincorporación a una organización de la que fue expulsada, ya que no es una prioridad de su política exterior.

La relación EEUU/Cuba es el nudo medular en el caso de la reinserción de Cuba en el contexto hemisférico, y define –en su estado actual– un marco poco propicio para lo que sería la puesta en práctica de medidas de confianza en el ámbito regional.

Las percepciones de amenaza por parte de Cuba se relacionan con la práctica de una política norteamericana que no ha cambiado substancialmente su naturaleza hostil. El refuerzo del embargo y la aplicación extraterritorial del derecho interno en violación del derecho internacional, atentatorio a la soberanía y a la práctica comerciales reconocidas universalmente, refuerzan esta percepción.

Estados Unidos no está preparado para la completa reinserción de Cuba en el hemisferio, cuestión que implicaría un cambio radical en su política hacia la isla. Cuba a su vez enfoca el asunto desde la perspectiva puntual con iniciativas que corresponden a cada momento específico.

La asimetría en las relaciones intra-hemisféricas es especialmente evidente en el caso de EEUU y Cuba. Cuba ha sido marginada de un contexto hemisférico, que consta de un sistema interamericano en transición y, paralelamente, del marco abierto por EEUU en la Cumbre de Las Américas, como un escenario alternativo y complementario. La total reinserción de Cuba pasa por el reingreso en el Sistema Interamericano⁵³. La marginación de Cuba –tanto del sistema y de la Cumbre de las Américas– es contradictoria con la intención de cooperación que pareciera subyacer en las propuestas de reformulación de las relaciones intra-hemisféricas, que prevalecen actualmente⁵⁴.

Cuba es un factor importante en el hemisferio. Su relevancia se relaciona con su ubicación en el centro de las vías marítimas de comunicación, de alta incidencia para el comercio en el contexto de la globalización, que tienen un peso en el caso de cada uno de los países del hemisferio. En el caso de América del Sur, por ejemplo, Cuba es –específicamente– un punto de acercamiento hacia el mercado norteamericano y caribeño. En el caso de América Latina y el Caribe se da una mayor flexibilidad en torno del tema de Cuba. Canadá percibe que la política de EEUU no contribuye a la estabilidad en la región. De hecho, nos encontramos frente a una complejización del escenario en tanto que por un lado se da un desarrollo ascendente en las relaciones bilaterales de Cuba con los países de América Latina y el Caribe, su participación en la AEC, en la Aladi, y como observador en Lomé, y por otro, se da una dinámica, en los mecanismos de concertación política, que refleja rasgos de la hostilidad norteamericana –en mayor medida– que la dinámica bilateral.

Los intereses de seguridad de EEUU priorizan los aspectos económicos, y en esta línea se inscribe la política hacia América Latina y el Caribe⁵⁵ –es la lógica

53. Cuba sigue siendo miembro activo y participante en la Organización Panamericana de la Salud.

54. La noción de cooperación está presente tanto en las propuestas de reestructuración de la OEA, como en la Cumbre de las Américas en Miami.

55. El caso del levantamiento del embargo a Vietnam, por ejemplo, responde básicamente a intereses geopolíticos y económicos específicos.

del Nafta y los TLCs. El intento de obstaculizar la reinserción de Cuba en la economía internacional e insistir en su marginación, además de ser una política contradictoria con la libertad del mercado, genera inestabilidad e inseguridad regional, al tiempo que afecta a los intereses norteamericanos. El problema del argumento de los cambios al sistema político cubano (el escollo de la democracia) es un problema manipulable que será un instrumento de presión permanente –desde dentro– y de forma sucesiva y continua.

La seguridad de los pequeños Estados del Caribe⁵⁶ se enmarca en un contexto dual donde tiene peso específico por un lado la subordinación en el ámbito económico internacional y, por otro, la reafirmación de los propios intereses de cada país. Una alternativa sería una integración regional, a lo largo y ancho del Caribe, que permitiría a la región en su conjunto ejercer un papel activo desde posiciones fortalecidas. Tanto Caricom expandido –como la AEC como mecanismo de concertación básicamente político– podrían orientarse en esta dirección en la perspectiva de una región potencialmente integrada lo cual mejoraría sus expectativas a lo interno y promovería una reinserción eficiente en la economía mundial y facilitaría la participación activa y coordinada de la región en los foros multilaterales⁵⁷.

En lo que se refiere a Cuba, las percepciones van desde enfocarla como un elemento importante para la creación de un bloque estratégico regional en el Caribe a partir de una perspectiva integración a Caricom⁵⁸, proponer la regularización de su situación en el Sistema Interamericano a partir de posturas diferenciadas de países como México y Canadá, hasta una relativa flexibilización en la política de la administración Clinton que, de hecho, no cambia substancialmente las características de la política seguida hasta ahora en el caso de la isla.

En términos generales, dada la forma en que se está comportando la política exterior de EEUU hacia Cuba, cabe pensar que la reintegración se irá manejando por el lado latinoamericano y caribeño a partir del tema económico/comercial y –en lo que se refiere a la agenda de seguridad– a partir de los temas periféricos, por los “bordes” (migración, medio ambiente, desastres naturales, narcotráfico, lavado de dinero, etc.) con más o menos condicionamientos según sea la coyuntura política interna y externa para EEUU.

En 1998, el Gobierno de Cuba presentó oficialmente la solicitud de ingreso al Cariforum, con la intención adicional de acceder al Grupo del Caribe de los países ACP de la Convención de Lomé, y expresó su deseo de participar en el proceso de negociaciones para las futuras relaciones con la UE, al tiempo que

56. Para una perspectiva en este sentido, v. Ivelaw Griffith: *The Quest for Security in the Caribbean: Problems and Promises in Subordinate States*, M.E. Sharpe, 1993.

57. R. Granguillome: “La Asociación de Estados del Caribe en la perspectiva mexicana”, en *Cuadernos de la Coyuntura Caribeña*, N° 2, Santo Domingo, julio 1994, pp. 21-24; A. Serbín: “El Grupo de los Tres y la Asociación de Estados del Caribe en el marco del proceso de regionalización”, en *Cuadernos de la Coyuntura Caribeña*, N° 2, ob. cit., pp. 25-40.

58. V. en este sentido: Carlos Moore Wedderburn: “Cuba’s Integration into Caricom: An Opportunity to Erect a Regional Strategic Bloc”, en *From Comecon to Caricom: Towards the Integration of the Republic of Cuba into the Caribbean Community*, Carlos Moore Wedderburn (ed.), Research Commissioned by the Caricom Secretariat, 1998.

notificaba a las instancias pertinentes de la Unión los pasos correspondientes. Los países del Caricom, en la perspectiva de la integración y la unidad del Caribe, habían expresado la conveniencia de la participación de Cuba en estos mecanismos.

Estos pasos son congruentes con el interés estratégico de Cuba de insertarse en el área, ya que una mayor integración y cooperación regional constituyen la mejor alternativa a fin de encontrar un espacio para el desarrollo de los países del área y, al mismo tiempo, buscaba la participación en el proceso de negociaciones para regular las futuras relaciones entre los países ACP y la UE una vez que expirase la Convención de Lomé, en el interés de que se lograra un acuerdo justo y no condicionado para los países que integran esta instancia⁵⁹. La política exterior cubana orientada a la reinserción en el contexto de influencia europea implica –de alguna manera– esquivar la hostilidad estadounidense.

Cuba ha realizado cambios significativos en su economía y en la sociedad. La Ley de Inversiones Extranjeras debe incidir en futuras transformaciones en la sociedad cubana. En un contexto de cambios, tanto en el ámbito global y hemisférico, con reestructuración del Sistema Interamericano –y de los cambios que se están realizando en Cuba– sería conveniente considerar un escenario donde prevalezca la flexibilidad, de ambos lados, en la perspectiva de crear estabilidad y seguridad en el hemisferio⁶⁰.

La participación de Cuba en el Mercosur facilitaría y promovería la inversión extranjera y al mismo tiempo contribuiría a la apertura del mercado y a acuerdos que mejorarían el acceso a mercados cercanos. El Gobierno de Cuba está interesado en suscribir un acuerdo con el Mercosur –Acuerdo 4+1– para multilateralizar los acuerdos comerciales de alcance parcial que existen con Argentina, Brasil y Uruguay, lo cual constituye un paso obligado, ya que al haberse constituido el Mercosur en una Unión Aduanera, sus miembros no pueden mantener acuerdos bilaterales, situación que no sería sostenible indefinidamente. La posibilidad del Acuerdo 4+1 se ha dilatado dado que este mecanismo ha establecido sus prioridades en la región y se ha centrado en las negociaciones con los países integrantes del Pacto Andino. Cuba no está entre sus objetivos priorizados y se acordó, en el corto plazo, la renovación cada seis meses de los Acuerdos de Alcance Parcial individuales, previa negociación.

Las cumbres iberoamericanas se iniciaron en la lógica de la búsqueda de una agenda de concertación, de un diálogo, debate y consulta en cuanto a problemas internacionales. La eventual adopción de posiciones y/o acciones conjuntas ha sido la tendencia en esta instancia. Los niveles de voluntad política, colaboración, integración y de cooperación varían en relación con los actores y también con la coyuntura. Las cumbres no pretenden asumir posicio-

59. Las instituciones europeas cuentan con un sistema de cooperación que está dividido *grasso modo* en dos partes: 1) la cooperación y la ayuda al desarrollo dirigida a los 71 Estados ACP, programa que se rige por la Convención de Lomé IV y que es financiado por el Fondo Europeo de Desarrollo a partir de contribuciones especiales pero no por el presupuesto de la UE; y 2) la cooperación con el resto del mundo en desarrollo, que está financiada en su totalidad sobre el presupuesto general de la UE. Giovanni Molano Cruz: ob. cit., p. 30.

60. Isabel Jaramillo Edwards: "Cuba y el contexto hemisférico", en *Position Paper*, 10/10/1995.

nes de confrontación con EEUU; se trata más bien de una tónica acorde con los procesos que se desarrollan en el hemisferio, en la lógica de un reacomodo y búsqueda de puntos convergentes.

Para el gobierno cubano cualquier espacio de concertación debe estar fundado en el respeto a la autodeterminación, la soberanía y las normas del derecho internacional, al tiempo que concibe que cualquier proceso de concertación política es en esencia pluralista por lo que no puede imponerle la adopción de una propuesta de sistema político como condición para su participación en el mismo⁶¹. El objetivo de la política de Cuba con respecto a las cumbres iberoamericanas ha sido la búsqueda de temas de interés común en la perspectiva de facilitar su reinserción en el nuevo contexto internacional y alcanzar la integración en el ámbito latinoamericano a partir de la interrelación, contactos directos y el diálogo entre gobernantes que estas cumbres propician. Al mismo tiempo, Cuba privilegia los mecanismos netamente latinoamericanos y caribeños por encima de los hemisféricos, buscando fortalecer la unidad latinoamericana y caribeña.

En la VIII Cumbre Iberoamericana realizada en Oporto, Portugal, en 1998, los temas que se perfilaban como relativamente conflictivos en relación con Cuba, como el no cumplimiento de los acuerdos de Viña del Mar y la discusión de la sede para la IX Cumbre a realizarse en noviembre de 1999 en La Habana, de hecho, pasaron relativamente desapercibidos⁶². La VIII Cumbre —a partir de su nuevo formato— permitió un mayor intercambio entre los presidentes y se aprobó una declaración orientada hacia la acción, lo que constituye un éxito para el fortalecimiento de este mecanismo. El texto de la Declaración final, incorporó ideas en torno de la soberanía, la no intervención, los principios del derecho internacional y los consagrados en la Carta de Naciones Unidas. Se subrayó que tanto la globalización como la integración deben tener como objetivo central el bienestar de los pueblos y el desarrollo económico y social de los países iberoamericanos. El tema de la democracia fue enfocado en términos generalizadores y los países iberoamericanos reafirmaron el “compromiso de fortalecer las instituciones democráticas, el pluralismo político, el Estado de Derecho y el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales”. También se hizo referencia al rechazo al proteccionismo, destacándose que la globalización debe favorecer la inserción de todos los países en la economía mundial al tiempo que se debe proteger a aquellos en condiciones menos ventajosas. En el caso de Cuba, se reiteró la exhortación a EEUU para que ponga fin a la Ley Helms-Burton, de conformidad con las resoluciones de las Naciones Unidas⁶³. La integración regional fue considerada como “instrumento fundamental para que un número cada vez mayor de países pueda mejorar su inserción en el mundo globalizado, pues eleva su nivel de competitividad, incrementa los intercambios comerciales, permite el aumento de la productivi-

61. J. Valdés Paz: “La política exterior de Cuba en América Latina y el Caribe en los 90: los temas de la agenda”, en *Cuadernos de Nuestra América*, CEA, La Habana, julio-diciembre 1992.

62. Con las excepciones del presidente de Costa Rica y el presidente Alemán, de Nicaragua, ningún otro país de la región mencionó estos aspectos.

63. En cumbres anteriores se exhortaba a EEUU a reconsiderar su puesta en práctica.

dad, crea condiciones para un mayor crecimiento económico...⁶⁴ y al mismo tiempo se enfatizó que "los procesos de integración regional no deben verse solo desde un aspecto económico, ya que la globalización impone, entre otros retos, intensificar la cooperación bilateral y multilateral en los campos de la cultura, la educación, los sistemas legales, el medio ambiente, etc.". En Oporto se aprobó unánimemente la iniciativa de España para establecer la Secretaría de Cooperación, de carácter permanente con sede en Madrid.

El tema de la IX Cumbre Iberoamericana –Iberoamérica y la Situación Financiera Internacional en una Economía Globalizada– era tocado colateralmente, en la reunión de cancilleres del Grupo de Río, realizada en Veracruz, México, donde se adoptaban, sin controversias, posturas divergentes en torno de Cuba⁶⁵. En general, se planteaba la preocupación por el "endurecimiento de la política interna" en la isla, pero el tema no se consideraba como un asunto a ser discutido en la agenda del Grupo de Río. De ninguna manera se trataba "de imponer una posición", ya que "sería una pretensión absurda"⁶⁶. La Declaración de Veracruz ponía de relieve que "la democracia representativa es el fundamento de la legitimidad de los sistemas políticos y condición indispensable para la paz, la estabilidad y el desarrollo de la región". Al mismo tiempo, el acta firmada en Veracruz, condenaba la Ley Helms-Burton y demandaba el retorno de la nación isleña al seno de la OEA, para que ésta tenga "total representatividad hemisférica" y se incluían puntos relacionados con la problemática política, financiera y comercial de los países de América Latina y el Caribe⁶⁷. Estuvieron presentes temas como la búsqueda de posiciones concertadas en los foros internacionales, hacer más eficiente el diálogo, y como enfrentar la crisis financiera internacional y los desastres naturales. Un punto particular fue el relacionado con el impulso especial que deberá darse a la concertación de cara a la Cumbre América Latina y el Caribe ante la Unión Europea a realizarse a mediados de 1999 en Río de Janeiro.

En la IX Cumbre Iberoamericana de jefes de Estado y de Gobierno a realizarse en La Habana se instalará una Secretaría de Cooperación, que tendrá la responsabilidad de organizar, estimular y promover la cooperación entre los países iberoamericanos, ya que "aunque ya existe cooperación, no hay una institución que la racionalice y la impulse a mayores niveles que los que actualmente tiene"⁶⁸.

En la I Reunión de Coordinadores Iberoamericanos y Responsables de Cooperación, realizada en La Habana el 8 de abril de 1999, Cuba subrayaba la

64. VIII Cumbre Iberoamericana: "Los desafíos de la globalización y la integración regional", Oporto, Portugal, octubre 1998.

65. "Hubo cancilleres que se manifestaron seriamente preocupados por las últimas disposiciones legales (cubanas)" así como diplomáticos que "se pronunciaron por no tener una posición pública". V. AFP, México, 20/3/99.

66. Rosario Greene, canciller de México, citada por AFP, 20/3/99.

67. La reunión de cancilleres y el vicescanciller venezolano J. Valero, fue preparatoria a la XIII Reunión de Jefes de Estado o Gobierno del Grupo de Río que se efectuará también en 1999; UPI, México, 19/3/99.

68. Jorge Bolaños, viceministro de Relaciones Exteriores de Cuba, citado por UPI, Panamá, 9/3/99.

importancia de buscar mecanismos que "puedan desarrollar la solidaridad en Cuba, de manera que este espacio (la Cumbre) tenga no solamente una concertación política, sino una concertación de unidad"⁶⁹. De esta manera se proyectaba el objetivo de la isla para la IX Cumbre: fortalecer la unidad de la región para enfrentar los futuros desafíos derivados de la globalización.

En lo que se refiere a la cooperación iberoamericana, la percepción de Cuba es que ésta está presente en el espíritu, pero la concreción de las intenciones es poca. Los flujos de ayuda —en el caso de España— se han concentrado paulatinamente en los llamados créditos FAD, atados a ventajas comerciales para las exportaciones españolas a lo que se agrega el que haya ganado presencia la condicionalidad democrática. La mayoría de los recursos que hoy canaliza el Gobierno español a través de organizaciones no gubernamentales se destina a la región, pero también se han venido reduciendo de forma sostenida en los cuatro primeros años de esta década, en términos de su proporción dentro del total canalizado hacia el Tercer Mundo. Por otro lado, la falta de fondos para la aplicación de algunos programas es un problema a resolver en la perspectiva de la continuidad y de un efectivo funcionamiento e implementación de los programas y, en última instancia, de los objetivos propuestos a partir de las cumbres⁷⁰.

En el terreno de la cooperación/colaboración, la percepción desde Cuba es que "los países desarrollados en su conjunto no cumplen el compromiso de hace dos décadas de dedicar 0,7% del PNB a la ayuda oficial al desarrollo. Al contrario, cada día la reducen más. Hay un proceso, por un lado, de bilateralización de la ayuda multilateral, lo que quiere decir más condicionamiento. Los países imponen más condiciones con respecto al destino y forma de utilizar la ayuda, con quien emplearla o con quien no. Es un proceso que está amenazando la existencia del multilateralismo"⁷¹.

La diplomacia de cumbres es identificada como "la forma de expresión actual del multilateralismo al más alto nivel"⁷². Un aspecto central es que, "posibilita colocar el conjunto de la energía burocrática detrás de la voluntad política expresada en la cúspide del proceso decisorio, los jefes de Estado y los jefes de Gobierno"⁷³. El problema de la institucionalización de estas instancias como una forma de asegurar la continuidad y la operacionalización de los acuerdos es un aspecto a considerar. Sin embargo, algunas percepciones en este sentido indican que la flexibilidad de estas instancias son las que garantizan y

69. Viceministro Jorge Bolaños, Notimex, 8/4/1999.

70. Varios analistas han considerado que el Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología, ratificado en el ámbito de estas cumbres, es una iniciativa interesante a la que España y Portugal le dedican insuficientes fondos en relación con las necesidades tecnológicas del continente, además de que los países más pobres se ven imposibilitados de hacer los aportes necesarios para participar en los proyectos del Programa.

71. En 1998 Cuba recibió solo 80 millones de dólares de todas las fuentes de cooperación. Raúl Taladril, viceministro para la Inversión Extranjera y la Colaboración Económica, Conferencia en ACNU, La Habana, 7/4/1999. Ver P. Grogg, IPS, 7/4/99.

72. Francisco Rojas Aravena (ed.): *Globalización, América Latina y la diplomacia de cumbres*, Flaco-Chile, 1998, pp. 25-26.

73. *Globalización, América Latina y la diplomacia de cumbres*: ob. cit.

facilitan una participación plural, activa, responsable y constante. Al mismo tiempo, es fundamental la continuidad en términos de los contactos personales, directos y fluidos establecidos entre los jefes de Estado y de Gobierno.

Las relaciones entre la UE y América Latina están determinadas por la organización de las políticas comunitarias, específicamente las relacionadas con la Política Europea de Cooperación y la Política Agrícola Común frente a América Latina⁷⁴. En esta lógica, esta relación europea/latinoamericana y caribeña se da de una manera puntual, a partir de un acercamiento caso a caso y al mismo tiempo de varios mecanismos de concertación. A partir de ellos se han desarrollado procesos de acercamiento con el Mercosur, con los países del Caribe, con el Grupo Andino, San José, acuerdos de cuarta generación con México y con Chile, y otros con Cuba.

El escenario para Cuba era complejo. Por un lado, está la Posición Común de la UE con respecto a la isla. La UE ha establecido mecanismos institucionalizados con todas las subregiones de América Latina y el Caribe –con los cuales ha alcanzado determinados niveles de consenso– sin la participación de Cuba y es en este contexto que se ubica el “escollo de la democracia”. Por otro lado, la participación activa del Caricom, que en el marco de la preparación de la Cumbre ha sido de bajo perfil, era fundamental para Cuba. La postura unida y activa de Cuba en la II Reunión de la AEC, así lo evidenciaba. Es con este conjunto de países que la isla mantiene un diálogo político más cercano y posiciones –en algunos casos– convergentes. Sin embargo, este encuentro intercontinental viene a ser un entorno favorable en la medida que constituye un factor de compensación a la hegemonía estadounidense en la región. Por otra parte, la participación de Cuba era un *plus* en el contexto de la profundización de la reinserción de la isla en la región.

La Comisión Europea, por su parte, presentaba sus proyectos de cooperación con América Latina y el Caribe para el próximo siglo, a discutirse en Río de Janeiro a mediados de 1999. El objetivo central será impulsar la cooperación en los campos político, económico y comercial. En el ámbito político, la UE pretende que se establezca con América Latina una relación estratégica de interés mutuo que permita a las partes hacer valer mejor, ante las instancias multilaterales y organismos competentes, los puntos de acuerdo. Con respecto a las relaciones económicas y comerciales, la UE busca promover una inserción armoniosa de las economías respectivas en el contexto mundial, desarrollando al mismo tiempo una resistencia más fuerte a las turbulencias internacionales⁷⁵. También se pretende compaginar estos objetivos con progresos sociales y a la integración en la economía de mercado de los menos favorecidos. En el caso de los interlocutores económicamente más avanzados en América Latina, el Mercosur, Chile y México, la UE pretende concluir acuerdos de libre cambio en

74. Para una interpretación: Giovanni Molano Cruz: “Las contradicciones de las políticas europeas frente a América Latina”, en *Análisis Político*, N° 35, Universidad Nacional de Colombia, septiembre-diciembre 1998, pp. 27-46.

75. Sobre la postura estadounidense: “Arrogance Américaine”, en *Le Monde*, 3/2/99. Para una visión relacionada con los países emergentes: “Fighting to Survive”, en *Business Week*, 8/2/1999, pp. 72-73.

los que se contempla también un incremento del diálogo político. Con respecto al Mercosur, se propone que “es un gran socio comercial para la UE pero que plantea una competencia enorme en algunos productos, por lo que es lógico que haya conflictos de intereses”. En el caso de América Central y de la Comunidad Andina, se hace énfasis en el refuerzo de la cooperación al desarrollo y la puesta en marcha de mecanismos de acceso preferencial al mercado europeo. El director para América Latina de la Comisión Europea advertía en Bruselas que Cuba debía “tomar muy en serio” la posición de la UE de vincular su cooperación con los progresos hacia la democracia y el respeto a los derechos humanos, recalcando que la UE ya se esforzó en ayudar a la sociedad y lanzó una señal que debe ser correspondida y que Cuba “debe hacer un esfuerzo para que la situación evolucione”. Subrayó además el carácter de observador de Cuba en las negociaciones de la V Convención de Lomé, en la que se prevén generosas ventajas económicas y comerciales que dará la UE a esos países. El ingreso eventual de Cuba debería ser aprobado por unanimidad tanto por los 15 como por los países ACP y ello obligaría a modificar la “posición común” que la UE mantiene hacia la isla desde 1996, basada en vincular la cooperación comunitaria con la apertura política y económica de Cuba⁷⁶. Aunque sin hitos dramáticos, la Cumbre América Latina y el Caribe con la UE en Río de Janeiro, podría –tentativamente– facilitar una aproximación mayor entre Cuba y la UE.

Reflexiones puntuales

– La política exterior de Cuba a fines de los años 90, caracterizada por el realismo y el pragmatismo, se orienta en el plano multilateral a facilitar la reinserción de Cuba en el sistema internacional, buscando un espacio que desplace y/o neutralice la hostilidad estadounidense, y en otro plano, pero no menos importante orientada a la supervivencia económica. Este enfoque está dirigido a la preservación de la seguridad nacional del país, ante una hostilidad cada vez más abierta y ante los intentos de internacionalización de la misma.

– No es probable que la política de EEUU hacia Cuba cambie a corto plazo, dado el peso del factor política interna en la proyección estadounidense hacia la isla. En 1998, la administración Clinton dejaba pasar una excelente oportunidad de revisar la política hacia Cuba al desprestigiar la propuesta de formar una comisión bipartidista a estos efectos, realizada por sectores significativos de la elite política, encabezados por Henry Kissinger.

– La región estratégica para Cuba es el Caribe. En el terreno multilateral la reinserción plena en el área caribeña es trascendental ya que de alguna manera constituye una suerte de envoltura –cual capullo– que permite transitar a una posible membresía en la próxima Convención de Lomé, y en consecuencia la isla se insertaría dentro de uno de los pocos mecanismos preferenciales que sobreviven y en el área de influencia europea.

76. Efe, Bruselas, 9/3/99 y Notimex, Bruselas, 9/3/99.

– La reforma al Código Penal y la Ley N° 88 de Protección de la Independencia Nacional y la Economía de Cuba, corresponden a dos cuestiones básicas –de carácter preventivo– orientadas a proteger al sistema en la perspectiva de la continuidad de las medidas económicas: 1) se toman medidas para evitar la injerencia extranjera y la desestabilización, y 2) se incrementan las medidas para evitar el desarrollo de conductas antisociales, delincuencia y corrupción que desvíen los recursos económicos y afecten el sano desarrollo y la continuidad de la apertura económica.

– En lo que se refiere al Sistema Interamericano, que ha funcionado durante décadas fundamentalmente como instrumento de la política exterior de EEUU y que actualmente está reorientando sus objetivos, la reincorporación –o no– de Cuba podría tener el efecto de demostrar: 1) que pese a que el sistema se está reestructurando, se da una continuidad en su proyección hemisférica en términos de que –al parecer– seguirá siendo una caja de resonancia de la política estadounidense, o 2) que desarrollará una política equilibrada, donde habrá una convergencia balanceada de intereses de los países que componen el contexto interamericano. Esto a su vez redundaría en un sistema renovado, en el que el eje convergencia/cooperación sería el elemento articulador central.

– Cuba mantiene una postura de no aceptar condiciones en lo que se refiere a su inserción en el sistema internacional y a mecanismos multilaterales. Las exigencias que se le hacen para que modifique su postura “como precondition” para la inserción en el Sistema Interamericano, de hecho obstaculizan iniciativas que pudieran darse en dicha dirección. Sin embargo, si se valorase como de interés para Cuba y si se concretase una voluntad política en el contexto del sistema, podría ser reintegrada al mismo a partir de un recurso técnico, de la misma manera en que fue marginada. Algunos países favorecerían dicha reintegración. El obstáculo principal está en los condicionamientos que se intentan imponer a la isla.

– En términos generales, dada la forma en que se está comportando la política exterior de EEUU hacia Cuba y de la relativa autonomía demostrada por el resto del hemisferio, cabe pensar que la reintegración de Cuba se irá produciendo desde el lado latinoamericano y caribeño⁷⁷, a partir de temas periféricos, por los resquicios, con más o menos condicionamientos según sea la coyuntura política para EEUU, interna e internacionalmente. Es importante considerar que en el caso del Caribe la inserción de Cuba cobra especial importancia ya que se relaciona con la estabilidad regional –el conflicto EEUU/Cuba es fuente de inestabilidad– y con un fortalecimiento en la capacidad negociadora de un área cuyo objetivo principal es una integración/cooperación orientada al desarrollo común, por encima de las barreras competitivas.

– Canadá, como potencia media que aspira a fortalecer su posición, tendría la posibilidad y podría aplicar la voluntad política para lograr alianzas y un espacio con propuestas de políticas alternativas, y es en este marco que se

77. Cuba agregaría 11 millones de habitantes y un territorio de 110.860 Km², un capital humano significativo y un desarrollo complementario.

inscribiría su política hacia Cuba, lo que sería apoyado por determinados sectores europeos con influencia en la región.

– La perspectiva es una evolución de Cuba hacia una versión del socialismo más eficiente, acorde con las circunstancias actuales, con el sistema político existente. El cambio ocurre sin afectar la continuidad del régimen, que sigue contando con un nivel de consenso considerable y que es percibido como garantía de estabilidad, y sobre todo, sin poner en tela de juicio los logros del proyecto social cubano cuya continuidad y desarrollo son percibidos por la mayoría de la población como una necesidad, sobre todo frente a la creciente hostilidad estadounidense. Al mismo tiempo, Cuba se esfuerza –sobre la base de la identificación de intereses comunes– por insertarse en aquellos contextos de integración, cooperación, convergencia, que por su flexibilidad, favorezcan su política orientada a proteger los logros del sistema imperante en la isla.

– La globalización es una realidad. El nudo medular está en las características neoliberales con que se desarrolla. El problema es como manejarla y los retos que implica en términos de creatividad política. En este sentido son relevantes los acuerdos que se establezcan, las instancias a las que se adhiera, y las medidas de protección social que se diseñen al interior de las sociedades, sobre todo en aquellas en vías de desarrollo.

– Cuba, al igual que América Latina, ha comprendido que no se pueden poner todos los huevos en el mismo canasto. La diversificación en el contexto internacional crea un entorno más favorable para la isla, aunque dadas las circunstancias, es de carácter relativo.

– El activismo europeo en América Latina y el Caribe podría contrarrestar la influencia estadounidense en la región. A esto se suman las dificultades que enfrenta EEUU en el hemisferio: los obstáculos con el *fast-track* y con el desarrollo de una zona de libre comercio hemisférica.

– La agenda del fin de la década –en la que se suceden transformaciones en todos los niveles– incluye retos cuya solución debiera insertarse en un verdadero multilateralismo –caracterizado por una ampliación de la participación para evitar las actuales carencias en el terreno de la democracia⁷⁸– cuestión que implicaría un marco favorable para la cooperación en todos los ámbitos.

78. V. en este sentido: Robert O. Keohane: "International Institutions: Can Interdependence Work?", en *Foreign Policy*, N° 110, primavera 1998, pp. 82-96.

Autores

Isayana Baldizón Navascués, relacionista internacional; consultora en temas de política internacional y comercial en Centroamérica.

Adrián Bonilla, subdirector de Flacso-Ecuador.

Sonia de Camargo, doctora en Ciencia Política de la Universidad de São Paulo; directora del Instituto de Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Católica de Río de Janeiro (IRI/PUC Río).

Gabriel Gaspar, investigador asociado en Flacso-Chile; actual subsecretario de guerra, Ministerio de Defensa de Chile.

Isabel Jaramillo Edwards, investigadora titular, CEA.

Luis Maira, embajador de Chile en México.

Paz V. Milet, coordinadora adjunta del área de Relaciones Internacionales y Militares de Flacso-Chile.

Olga Pellicer, académica, especialista en el ámbito de las Relaciones Internacionales; ex-directora del Instituto Matías Romero de la cancillería mexicana. Actual embajadora de México en Austria.

Carlos Pérez Llana, catedrático de la Universidad San Andrés; actual embajador de Argentina en Francia.

Francisco Rojas Aravena, cientista político, especialista en Relaciones Internacionales; director de Flacso-Chile.

Luis Guillermo Solís, historiador; profesor de las escuelas de Historia y Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica.

Impreso en
los talleres gráficos de
Editorial Torino
Telfs.: (02) 239.76.54, 235.24.31
Fax: (02) 235.43.46
Caracas - Venezuela

FLACSO . Biblioteca