

# 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](mailto: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

## 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. Ciertamente que muchas vidas fueron salvadas, pero el traspié 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 convulsionada 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.