

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

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.