

# 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

# El multilateralismo latinoamericano de la posguerra fría

*Gabriel Gaspar*

## La recomposición estratégica

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

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

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

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

encuentran ubicados en el hemisferio norte. Al mismo tiempo, si sumamos la población perteneciente a los países afiliados a estos megabloques encontraríamos que una enorme cantidad de habitantes del planeta no están agrupados en ninguna de estas alianzas económicas<sup>1</sup>. En suma, la globalización no asegura de antemano la inclusión de todos, y el nuevo orden, tanto en materia estratégica como económica, puede resultar tan excluyente como los que han existido en anteriores periodos de la civilización.

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

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

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

### **El agotamiento de la institucionalidad hemisférica**

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

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

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

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

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

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

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

Un examen sumario de lo sucedido, en materia de conflictos bélicos en América Latina en los años recientes nos demuestra que ni el TIAR ha sido el marco regulatorio que los ha inhibido, ni la OEA el principal mecanismo que les ha dado solución diplomática<sup>2</sup>. Para restringirnos al examen de los principales conflictos armados de los últimos tiempos, y no analizar otros temas más complejos, tenemos que reconocer que ni en la guerra de las Malvinas, ni en la guerra civil salvadoreña, ni en el conflicto militar que acompañó a la Nicaragua

---

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

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

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

Una de las razones que explicarían esta "ineficacia histórica" se podría rastrear en la diferencia de ópticas para enfrentar estos problemas entre buena parte de los países de la región, y la necesidad de la OEA de consensuar una opinión con EEUU. El caso de la crisis centroamericana es uno de los más evidentes al respecto. Para la administración del presidente Reagan la crisis tenía su origen en el "expansionismo soviético", por lo tanto debería ser tratado con una estrategia de contención<sup>3</sup>. En cambio, la mayoría de los países latinoamericanos (y europeos) tenían una visión diferente: el conflicto centroamericano se originaba en causas internas (graves deficiencias políticas y sociales), por lo cual había que buscar soluciones políticas negociadas. Basado en ese convencimiento surgió el Grupo de Contadora y más tarde se forjaron los acuerdos de Esquipulas. A lo largo de los más de 10 años que duró la crisis centroamericana, la OEA fue impotente para imponer uno u otro enfoque dada la radical diferencia entre ellos.

El tema no solo es histórico. En nuestros días, los principios orientadores del panamericanismo en materia de seguridad, han quedado ampliamente superados: hoy es impensable una agresión soviética que justifique una alianza hemisférica defensiva al respecto, por la sencilla razón de que la Unión Soviética ya no existe y el Pacto de Varsovia se disolvió hace años<sup>4</sup>. El amplio consenso democrático que se construye desde fines de los años 80 en la región deja de lado tesis tales como la "hipótesis de guerra interna" o las doctrinas de contrainsurgencia, tan en boga en tiempos de la Guerra Fría y de la militarización del Estado. Un fenómeno que es posible advertir desde las guerrillas centroamericanas hasta las actuales (chiapanecas y colombianas) es su orientación a ser incluidos en el sistema más que a su cambio global.

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

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

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

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

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

### La institucionalidad emergente

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Características del nuevo multilateralismo latinoamericano**

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

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

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

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

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

*No confrontacional con EEUU.* En el nuevo contexto, se busca un entendimiento de nuevo tipo con EEUU, que supere las interferencias que generaba el clima de la Guerra Fría, en especial en lo que se refiere a los temas de seguridad. En la actualidad la relación entre EEUU y la región no tiene en su agenda una discrepancia fuerte en materia de seguridad<sup>5</sup>. Uno de los principales desafíos que presenta la nueva agenda es construir un consenso para tratar de manera multilateral los problemas globales, evitando el unilateralismo (en especial en lo que se refiere al combate al narcotráfico, y el tema de las migraciones). Esto implicaría asumir el principio de la responsabilidad compartida lo cual ha sido reiterado en la mayoría de los encuentros diplomáticos pero encuentra serias dificultades a la hora de la aplicación concreta. El poco feliz mecanismo de las "certificaciones" que ha instaurado el Gobierno de EEUU respecto a las naciones latinoamericanas en su lucha contra la droga es uno de ellos. La aplicación de la llamada Ley Helms-Burton es otra muestra de la acción unilateral. Pese a lo anterior es posible afirmar que en la mayoría de los actores políticos y las visiones al respecto en el ámbito latinoamericano han quedado atrás concepciones "antiimperialistas" al estilo de las que conocimos en la Guerra Fría. El compromiso estadounidense con la democracia latinoamericana, con la defensa a los derechos humanos y los esfuerzos comunes por cooperar en el desarrollo y el libre comercio han allanado los puentes.

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

---

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

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

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

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

## A modo de conclusión

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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