

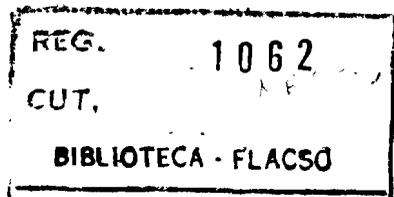
Cooperación política e integración latinoamericana en los '90

Alicia Frohmann

Esta publicación es uno de los resultados de las actividades desarrolladas, en el ámbito de la investigación y la difusión, por el Area de Relaciones Internacionales y Militares de FLACSO-Chile. Estas actividades se realizan con el apoyo de diversas fundaciones, organismos internacionales, agencias de cooperación y gobiernos de la región y fuera de ella. Especial mención debemos hacer del apoyo de las fundaciones John D. and Catherine T. MacArthur y Andrew W. Mellon.

Las opiniones que los trabajos presentan, así como los análisis e interpretaciones que en ellos se contienen, son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de FLACSO ni de las instituciones a las cuales se encuentran vinculados.

322
F 235c



Frohmann, Alicia

Cooperación política e integración latinoamericana en los '90.

Santiago, Chile: FLACSO-Chile; 1996: Nueva Serie FLACSO.

24 p.

ISBN 956-205-084-X

1. INTEGRACION POLITICA 2. INTEGRACION ECONOMICA 3. INTEGRACION REGIONAL

4. CONVENIOS COMERCIALES 5. AMERICA LATINA 6. AMERICA CENTRAL

338.98/F928

© 1996, FLACSO-Chile. Inscripción N° 96.872. Prohibida su reproducción.

Editado por FLACSO-Chile, Area de Relaciones Internacionales y Militares, Leopoldo Urrutia 1950, Ñuñoa. Fax: (562) 225 4687. Teléfonos: (562) 225 7357 - 225 9938 - 225 6955

Diseño portadas Nueva Serie Flacso: Osvaldo Aguiló

Impresión: LOM

Indice

1. Introducción	5
2. Los 80: de la atomización a la concertación	6
3. De Contadora al Grupo de Río	8
4. Los cambios en la OEA	13
5. Cooperación con el resto del mundo	16
La Unión Europea	16
Estados Unidos	17
6. Integración económica en América Latina	18
7. Conclusiones	21
8. Bibliografía	22

Resumen

Cooperación política e integración latinoamericana en los '90.

Alicia Frohmann

La cooperación en América Latina tal como la conocemos hoy en día, es un fenómeno bastante reciente. En el campo político se remonta al Grupo de Contadora, al Grupo de Esquipulas y al Grupo de Río. En el ámbito económico, aunque la ALADI se mantuvo como un marco de referencia, la cooperación alcanza un renovado impulso con MERCOSUR, el CARICOM y el Mercado Común Centroamericano. En este trabajo se aborda el tema de la cooperación política en América Latina partiendo de la hipótesis que este proceso es un aporte propiamente latinoamericano al fin de la guerra fría, y que antecede y es requisito indispensable del desarrollo de la integración en el campo económico. Se analizan específicamente los procesos de concertación de la década de los 80, el fortalecimiento del Grupo de Río, los cambios en la OEA y el proceso de integración económica en América Latina.

1. Introducción

Al observar las relaciones intralatinoamericanas a mediados de los noventa, vemos una compleja trama de relaciones de cooperación tanto en el ámbito económico como en el político. Desde fuera de América Latina -donde los elementos de identidad común de la región resultan mucho más evidentes que desde adentro- la cercanía y el dinamismo de estos vínculos resultan lógicos y normales.

Sin embargo, la cooperación entre los países latinoamericanos, tal como la conocemos a mediados de los noventa, es un fenómeno bastante reciente, que se desarrolló durante la última década. En el campo político, se remonta al Grupo Contadora, al Grupo de Esquipulas y al Grupo de Río, y se consolida en la posguerra fría con el proceso de renovación de la Organización de Estados Americanos OEA. A las reuniones anuales del Grupo de Río (jefes de Estado) y de la OEA (cancilleres), se agregaron en los noventa las Cumbres Iberoamericanas y, en 1994, la Cumbre Hemisférica en Miami.

Una iniciativa reciente (mayo de 1995) en materia de cooperación política es la propuesta hecha por el Parlamento Latinoamericano a los cancilleres del Grupo de Río de constituir una Comunidad Latinoamericana de Naciones, sometida a una primera discusión por los jefes de Estado de los 14 países que forman parte del Grupo, en la Cumbre Presidencial de Quito de septiembre de 1995. En ese año también se agregó el tema de la gobernabilidad democrática como un asunto central de tratamiento común de las instancias de concertación política latinoamericanas.

En el ámbito económico, aunque la ALADI se mantuvo como marco de negociación de preferencias arancelarias y subsistió también el Pacto Andino, se desarrollaron el MERCOSUR, el CARICOM, el Mercado Común Centroamericano, el Grupo de los Tres, una multiplicidad de acuerdos bilaterales, y -a partir de la Cumbre Hemisférica de 1994- existe la perspectiva de la conformación de una Zona de Libre Comercio Hemisférica para el 2005.

Este artículo abordará sobre todo el tema de la cooperación política en América Latina, partiendo de la hipótesis que este proceso es un aporte propiamente latinoamericano al fin de la guerra fría, y que antecede y es requisito indispensable del desarrollo de la integración en el campo económico.

2. Los 80: de la atomización a la concertación

El período de fines de los años setenta y principios de los ochenta se caracterizó por un estado de fragmentación y aislamiento de las naciones de América Latina. Sin una voluntad política común, predominaron las relaciones bilaterales, tanto entre los mismos países latinoamericanos, como también frente al mundo industrializado. Las iniciativas regionales que habían prosperado en las décadas previas (ALALC, el Pacto Andino, CECLA, SELA) se habían debilitado considerablemente y la integración política y económica de América Latina parecía destinada al fracaso.

La OEA, la cual se había desarrollado como una institución funcional a la lógica de la guerra fría, había sufrido una pérdida de legitimidad política en América Latina y se percibía más como un instrumento de las políticas de Estados Unidos que como un cuerpo regional. Los latinoamericanos frecuentemente se sintieron manipulados por Washington en la OEA, ya que la Organización se había plasmado como la institucionalización de un concepto panamericano funcional a la hegemonía regional de Estados Unidos y a las estrategias de Washington en el marco de la confrontación Este-Oeste.

Varios elementos habían contribuido a erosionar los esfuerzos de integración regional. En el ámbito político, los regímenes autoritarios que gobernaban la mayoría de los países de América del Sur contribuyeron a borrar las propuestas integracionistas conjuntas hacia las cuales se había avanzado en el pasado¹, y dificultaron la búsqueda de una identidad política y cultural compartida. Los únicos comunes denominadores de los gobiernos militares parecían ser la represión brutal, la amenaza bélica entre países fronterizos y la adhesión a la doctrina de seguridad nacional bajo los auspicios de Estados Unidos. En el ámbito económico la crisis energética y el ciclo de creciente endeudamiento externo contribuyeron a diferenciar los intereses económicos de los países latinoamericanos, destruyendo la mayor parte del consenso regional integracionista que se había logrado en el pasado².

Es así como a principios de los ochenta, cuando la administración Reagan impuso nuevamente la hegemonía de Estados Unidos sobre la región, y cuando la guerra del Atlántico Sur y la crisis de la deuda revelaron la gran vulnerabilidad política y económica de la región, no existían en América Latina cuerpos regionales significativos que pudieran enfrentar eficazmente estos problemas.

¹ La mayoría de los esfuerzos integracionistas de este período habían sido impulsados por coaliciones políticas de centro izquierda y no tenían el apoyo de los empresarios ni de las fuerzas armadas.

² Esta había sido una integración "hacia adentro", que de hecho buscaba la aplicación del modelo de sustitución de importaciones en una escala regional o subregional. El colapso de este tipo de integración está estrechamente vinculado a la desaparición del modelo de sustitución de importaciones en muchos de los países latinoamericanos.

Es en este contexto que se dio la escalada del conflicto en América Central -impulsado por una variedad de factores políticos internos, como también por serios problemas de derechos humanos, desarrollo social y justicia social- con una creciente intervención de Estados Unidos en la región. América Central era percibida por la administración Reagan como un escenario cercano de la confrontación Este-Oeste. Los conflictos en América Central -especialmente los de Nicaragua y El Salvador- eran un caso típico de lo que Robert Pastor ha denominado una "guerra civil vinculada a una rivalidad internacional" es decir, un conflicto "que no fue creado" pero "sí fue exacerbado por la guerra fría" (Pastor, 1993).

La particular combinación entre conflicto local y rivalidad internacional ha impulsado históricamente a los gobiernos del Tercer Mundo a buscar mecanismos regionales o subregionales de cooperación política (Yopo, 1989). La incapacidad de las instituciones establecidas del sistema interamericano para enfrentar eficazmente las situaciones de conflicto, que afectaban seriamente la seguridad de sus miembros, fue un incentivo para que los países latinoamericanos buscaran mecanismos propios.

En el caso de la diplomacia colectiva latinoamericana de principios y mediados de los ochenta, una serie de países decidieron intervenir porque, a medida que el conflicto centroamericano escalaba y se convertía en una guerra, también comenzó a transformarse en una amenaza a la paz y al incipiente proceso de transición a la democracia en el resto de América Latina. La camisa de fuerza de la confrontación Este-Oeste parecía eliminar cualquier posibilidad de un acuerdo pacífico y negociado y alimentaría la creciente polarización política e ideológica en otras partes de la región³.

En este contexto, un grupo de países democráticos de América Latina comenzó a buscar el involucramiento colectivo en un esfuerzo diplomático para lograr un acuerdo pacífico en América Central; es decir, se inició el proceso de Contadora.

³ En las palabras del ex-ministro de Relaciones Exteriores de Argentina, Dante Caputo: "si una guerra viniera a instalarse en esta región, sus efectos se propagarían a todo el continente latinoamericano. Desde México a Tierra del Fuego, nuestras sociedades se verían conmovidas, polarizadas, radicalizadas. Y sociedades polarizadas y radicalizadas son un atractivo particular para el conflicto y el hostigamiento de las superpotencias (...) nos veríamos otra vez envueltos en un enfrentamiento ajeno, levantando banderas que no son las nuestras y desangrándonos por consignas que no representan en ningún caso ni el interés nacional ni el interés regional". (Caputo, 1986).

3. De Contadora al Grupo de Río

En la década entre 1983 y 1993, la diplomacia colectiva latinoamericana se desarrolló dramáticamente, pasando por etapas claramente diferenciadas en relación tanto a los países participantes, como también a cambiantes prioridades relativas.

Entre 1983 y 1985, el Grupo de Contadora -que incluía a Colombia, México, Panamá y Venezuela- fue un actor principal en el conflicto centroamericano, logrando evitar una mayor escalada bélica, manteniendo viva la posibilidad de un acuerdo pacífico y negociado, y planteando los parámetros para los futuros acuerdos de paz.

En 1985, para incrementar la fuerza política de la propuesta de pacificación de Contadora, cuatro países democráticos de América del Sur -Argentina, Brasil, Perú y Uruguay- crearon el Grupo de Apoyo.

El principal obstáculo con el cual se topó Contadora fue la fuerza de la ofensiva diplomática, política y militar de la administración Reagan en América Central.

El enfoque más integral de Contadora para lograr la paz en la región fue desplazado por Estados Unidos, en medio de acusaciones de que el Grupo era, de hecho, favorable al gobierno sandinista. En la atmósfera ideológicamente cargada de principios de 1985, el hecho de no buscar explícitamente la remoción del gobierno sandinista era prácticamente equivalente para Washington a ser un títere de los intereses cubanos y soviéticos. Cuando Argentina, Brasil, Perú y Uruguay crearon el Grupo de Apoyo a mediados de 1985 para apoyar un acuerdo de paz integral, esto sólo pareció confirmar la amplitud de la conspiración en contra de Estados Unidos. Contadora había quedado atrapada precisamente en la camisa de fuerza que había querido desatar: las implicaciones de rivalidad estratégica del conflicto local que aspiraba resolver amenazaban con descalificar su gestión.

Estados Unidos siguió una lógica estricta de confrontación militar, mientras que Contadora repudió el uso de la fuerza como medio para la resolución de las disputas internacionales. Sin embargo, aunque Contadora logró evitar una mayor regionalización de la guerra, el gobierno de EE.UU. pudo imponer los criterios según los cuales la raíz del problema era el gobierno sandinista en Nicaragua, resultando los otros conflictos y países de importancia secundaria. Para los gobiernos centroamericanos, particularmente vulnerables frente a las presiones estadounidenses, pasó a ser prácticamente imposible comprometerse con el proceso de paz negociado que proponía Contadora (Rojas Aravena y Solís Rivera 1988, p. 75).

El involucramiento de Contadora con la paz en Centroamérica también enfrentó otras dificultades: México era percibido como un país con aspiraciones hegemónicas subregionales en Centroamérica y, por lo tanto, las iniciativas del

Grupo frecuentemente se veían con desconfianza⁴.

Consideramos, sin embargo, que la iniciativa de Contadora obtuvo algunos logros considerables:

a) Los esfuerzos conjuntos para lograr una paz negociada en América Central originaron un proceso de consulta, diálogo y concertación entre primero, cuatro y luego, ocho países de América Latina, a lo largo de un período prolongado. Esta ha sido una experiencia única y un proceso de aprendizaje que ha fomentado iniciativas colectivas que la región ha abordado con considerable éxito a lo largo de la última década para enfrentar otros temas.

b) En relación al conflicto en América Central, los esfuerzos del Grupo permitieron la creación de un clima de cierta confianza recíproca, lo cual facilitó el diálogo entre los mismos centroamericanos. En tanto abrió el camino para Esquipulas II, la iniciativa de Contadora fue exitosa.

c) Los objetivos, principios y contenidos del plan de paz de Contadora fijaron los parámetros dentro de los cuales se lograron los acuerdos posteriores.

d) Al desarrollar un plan de paz integral y al apoyar el diálogo entre adversarios, Contadora y su Grupo de Apoyo lograron incrementar considerablemente el costo político de la escalada bélica y diluir algunas de las tensiones más agudas. No sólo contribuyeron a aislar la política de Estados Unidos -la cual era vista en forma crecientemente crítica en la mayor parte de América Latina y en otras partes del mundo- sino también lograron ablandar algunas de las posturas más intransigentes del gobierno sandinista, al menos en parte de las negociaciones. Incrementaron el conocimiento y la conciencia internacional en relación a la gravedad del conflicto en Centroamérica y acerca de la necesidad de lograr un acuerdo negociado, lo cual también frenó el activismo estadounidense en la región.

e) Contadora y su Grupo de Apoyo también tuvieron un éxito al menos parcial en tratar de separar el conflicto centroamericano de la confrontación Este-Oeste, destacando las dimensiones sociales y económicas, y los elementos de confrontación Norte-Sur que están en la raíz de muchos de los problemas centroamericanos. Los esfuerzos regionales para resolver el conflicto en Centroamérica deben verse como una de las principales contribuciones de América Latina al fin de la guerra fría.

Finalmente, en 1986, ambos grupos se unieron en el Grupo de Río o Grupo de los Ocho. Ya entonces el escenario político centroamericano se había modificado y, curiosamente, una iniciativa cuya finalidad había sido reforzar a Contadora, finalmente contribuyó a diluir la iniciativa y cambiar su carácter. El Grupo de Río tenía un perfil político mucho más sudamericano y su objetivo principal rápidamente se convirtió en la consolidación del proceso democrático en todos los países de la región.

⁴ Aunque los analistas internacionales no mencionen esta dificultad con frecuencia, la desconfianza frente a México fue sin duda importante en los debates sobre Contadora entre los mismos gobernantes centroamericanos. Ver Herrera-Lasso, 1988 y Solís, 1993.

En 1990, Chile, Ecuador, Bolivia y Paraguay se unieron al Grupo y los países de América Central y de la Comunidad del Caribe fueron invitados a participar a través de un representante, respectivamente. Hoy en día, el Grupo de Río incluye a la mayoría de los países latinoamericanos, pero ha mantenido su carácter de grupo bastante suelto y fluido, con el propósito definido de consulta y concertación mutua.

Parece más fácil describir lo que no es el Grupo de Río que definirlo con precisión. No es un organismo internacional multilateral, ni un cuerpo regional representativo y ejecutivo, ni tampoco un grupo de países creado con una finalidad ad hoc.

Es un mecanismo de diálogo político, de consulta, de concertación y búsqueda de consensos. El desarrollo de estas nuevas modalidades para abordar los conflictos regionales fue un proceso lento y gradual, que implicó aprender de experiencias pasadas y establecer relaciones de confianza mutua.

La falta de institucionalización del Grupo de Río ha sido criticada con frecuencia, pero nuestra hipótesis es que es precisamente este aspecto al que se debe tanto su cohesión como su permanencia en el tiempo, aunque también han derivado de él debilidades e indefiniciones. Inicialmente el Grupo era percibido como un cuerpo principalmente reactivo, pero más recientemente ha logrado implementar estrategias más planificadas, al menos frente a sus interlocutores de la Comunidad Europea y de la región del Asia Pacífico.

El Grupo ha tenido diferentes prioridades relativas a lo largo de los años: primero, entre 1983 y 1986, la búsqueda de un acuerdo pacífico y negociado en América Central; luego, a fines de los ochenta, la consolidación del proceso de democratización en el hemisferio; y finalmente, después de 1990, un esfuerzo conjunto para una participación más exitosa en la economía mundial. Está por verse si logra avanzar en la segunda mitad de los noventa hacia una Comunidad Latinoamericana de Naciones.

A fines de los ochenta, aún cuando no influyó en forma directa en los diversos procesos nacionales de transición a la democracia, el Grupo de Río logró imponer en América Latina el principio de legitimidad democrática como el principal criterio de legitimidad internacional. De hecho, a raíz de la crisis de Panamá, el Grupo estableció como principio que la democracia era un requisito básico para participar en el mecanismo de concertación.

Desde 1990 el Grupo de Río ha dado un énfasis mayor a los temas económicos y a su propio rol en tanto interlocutor latinoamericano con otras partes del mundo (especialmente los países industrializados) y no se ha involucrado seriamente en las situaciones de crisis en los países miembros o en los conflictos en otras partes del hemisferio.

La condena internacional a las violaciones a los derechos humanos en Cuba ha sido un tema que el Grupo de Río ha tratado desde fines de los ochenta. Los países latinoamericanos han sido en su mayoría bastante críticos de los métodos aplicados por Estados Unidos para lograr cambios en Cuba. En los noventa, y especialmente luego de que el Congreso de Estados Unidos aprobara la Ley Torricelli, el Grupo de Río ha adoptado la postura de simultáneamente condenar el bloqueo de Estados Unidos y promover la transición a la democracia

en Cuba. El proyecto de ley Helms-Burton de 1995, que implicaría sanciones de Estados Unidos a personas o empresas de otros países que hacen negocios con Cuba, fue rechazado categóricamente por el Grupo porque consagraría la aplicación de leyes de Estados Unidos a terceros países. La mayoría de los países de América Latina han adoptado individualmente una postura similar.

En 1991, durante la guerra del Golfo, el Grupo de Río no tomó parte como cuerpo, aunque varios de sus miembros adhirieron a las fuerzas aliadas que lograron la retirada de Irak desde Kuwait. En tanto foro latinoamericano, el Grupo de Río discutió las implicancias económicas de la Guerra del Golfo y ofreció desarrollar mecanismos, consistentes con las leyes internacionales, para ayudar en la búsqueda de un acuerdo de paz.

En febrero de 1992, el Grupo de Río apoyó activamente a Carlos Andrés Pérez, jefe de Estado de uno de sus miembros fundadores, Venezuela, luego de que un golpe militar casi logró deponerlo. En marzo de ese año, el Grupo repudió todas las iniciativas que tendientes a quebrar el orden institucional de cualquier país, pero también expresó su oposición a cualquier tipo de fuerza militar multilateral creada con el propósito de defender un gobierno democrático. Abogaron enfáticamente por la necesidad de consolidar el sistema democrático en todos los países de la región, para evitar los quiebres democráticos.

Este también fue el marco conceptual dentro del cual el Grupo de Río enfrentó las crisis políticas en Perú, Haití, Surinam y Guatemala. Se condenaron explícitamente el quiebre de las instituciones democráticas y las violaciones de los derechos humanos, y el Grupo resolvió apoyar las medidas que la OEA pudiera desarrollar respecto de estos países. Perú fue temporalmente suspendido del Grupo en abril de 1992, pero fue readmitido a mediados de 1993.

El ejemplo más reciente de la toma de distancia del Grupo frente a un conflicto es el caso del enfrentamiento armado entre Perú y Ecuador en 1995, a raíz de antiguas diferencias limítrofes. El Grupo de Río, ante un conflicto bélico entre dos de sus integrantes, no desarrolló ninguna estrategia específica para detener el enfrentamiento y resolver las diferencias. Su rol fue de bajísimo perfil, dejando en manos de los países garantes del Protocolo de Río de Janeiro (Argentina, Brasil, Chile y Estados Unidos) los intentos de resolución del conflicto. Este caso hizo surgir serias dudas respecto de la solidez de las nuevas relaciones de cooperación intralatinoamericanas y de la capacidad de los países de la región de resolver sus diferencias pacíficamente.

Está claro, sin embargo, que en la actualidad el Grupo de Río no se percibe a sí mismo como un cuerpo que debiera involucrarse activamente en la resolución de este tipo de problemas; de hecho, ha admitido públicamente su impotencia en este sentido. Más bien, percibe su rol actual como "creando una atmósfera internacional favorable a la democracia" (Solana 1992), más que utilizando una herramienta específica para defender el sistema democrático de un país determinado o facilitar un proceso de pacificación.

En los años noventa, las condiciones globales se han modificado y los conflictos locales ya no corren el riesgo directo de transformarse en parte de un conflicto estratégico mayor. En este nuevo contexto, el rol de las iniciativas independientes como la del Grupo de Río también parece haber cambiado.

Mientras que en los ochenta, las iniciativas del Grupo estaban muy aisladas y eran, en cierto sentido, contradictorias con las de Estados Unidos y la OEA; hoy en día, existen también otros foros para abordar los temas de la paz y la democracia en el hemisferio.

Las prioridades del Grupo de Río han cambiado claramente. El conflicto interno y los problemas políticos sólo reciben una atención de segundo orden, mientras que temas como la liberalización comercial, el proteccionismo, la integración regional, la competitividad en la economía internacional, el desarrollo sustentable y el alivio de la pobreza son actualmente los principales.

4. Los cambios en la OEA

La Organización de Estados Americanos (OEA) es la institución que alberga al sistema interamericano. Aunque sus orígenes están en la Primera Conferencia Internacional de Estados Americanos de 1889-1890 y en la Unión Panamericana, la OEA tal cual la conocemos actualmente es una creación de la segunda posguerra. Entre 1948 y mediados de los sesenta, en el marco de la OEA o a partir de ella se resolvieron unas 40 disputas y se desarrollaron una variedad de instancias significativas para el funcionamiento del sistema interamericano como el Banco Interamericano de Desarrollo y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Ball, 1969; Scheman, 1988; Stoetzer, 1993).

Sin embargo, ya en la segunda mitad de los sesenta, la OEA ingresó en un período de crisis, que se fue transformando en una lenta agonía en los setenta y ochenta. La doctrina de la Seguridad Nacional y las sucesivas invasiones e intervenciones en golpes de Estado impulsadas por Estados Unidos, quebrantaban seriamente el principio de no intervención que siempre había detentado la diplomacia latinoamericana. Por otra parte, Estados Unidos parecía no estar más interesado en las instancias multilaterales, prefiriendo el bilateralismo en los setenta y una política externa esencialmente unilateral en los ochenta (Vaky 1993). La política de Estados Unidos en América Central, su postura en la guerra del Atlántico Sur, las invasiones de Grenada y de Panamá terminaron por convertir a la OEA en un espacio irrelevante para la resolución de los problemas y conflictos que estaba sufriendo la región.

Fue en este vacío que empezaron a surgir otras instancias de cooperación intralatinamericanas, como Contadora, Esquipulas y el Grupo de Río. Históricamente, los grupos de países latinoamericanos que no incluyeron a los Estados Unidos y que se desarrollaron en forma paralela a la OEA, recibieron la desaprobación de Washington, ya que cuestionaban implícita o explícitamente la legitimidad y el liderazgo de las instituciones interamericanas. Sin embargo, el Grupo de Río surgió no tanto como una alternativa a la OEA, sino precisamente por la necesidad de una iniciativa regional que gozara de una legitimidad mayor que la OEA.

Actualmente, en el contexto de la posguerra fría, y dado el proceso de reforma interna de la Organización y de su compromiso formal con la democracia, parece posible una vez más relegitimizar políticamente a la OEA en América Latina.

En 1990, se desarrollaron dos eventos que marcaron el inicio del proceso de transformación y relegitimación de la OEA. Uno, fue la supervisión eficaz de las elecciones en Nicaragua y del proceso de reubicación de los **contra**. Esta fue la primera de una serie de iniciativas similares en distintas partes del hemisferio, que volvió a alentar la esperanza en la posibilidad del apoyo colectivo a la democracia. Un segundo hito fue la Iniciativa para las Américas, anunciada por el presidente Bush, que pareció inaugurar una nueva época en la que el énfasis previo de la política de Estados Unidos hacia América Latina en temas de seguridad, sería reemplazado por el comercio y la inversión. La Iniciativa tuvo

una muy buena acogida en América Latina, ya que parecía mostrar un renovado interés de Estados Unidos por la región, dentro de parámetros que coincidían con los intereses latinoamericanos del momento.

La Declaración de Santiago de junio de 1991, en la que todos los países participantes en la XXI Asamblea General de la OEA aprobaron un "compromiso colectivo con la democracia y con la renovación del sistema interamericano" implicó, de hecho, una redefinición de las metas y los objetivos básicos de la organización. Quedaba consagrado el mismo principio que ya había plasmado anteriormente el Grupo de Río: no hay legitimidad política internacional posible fuera de la legitimidad democrática.

A partir de entonces, las reacciones de los países de la región frente a quiebres institucionales, como los de Haití, Perú y Guatemala, se activaron en función de su consistencia con la Declaración de Santiago. Los esfuerzos de la OEA por lograr un retorno a la institucionalidad democrática en estos países tuvieron resultados distintos según el caso. En Perú, Fujimori efectivamente se preocupó por mejorar su propia imagen y la de su gobierno, cediendo frente a algunas de las presiones ejercidas por la OEA y el resto de la comunidad internacional. En el caso del autogolpe de Serrano en Guatemala, fue fundamentalmente la rápida reacción de la sociedad civil guatemalteca y las presiones de México y de Estados Unidos, con el apoyo de la OEA, lo que permitió una vuelta a la institucionalidad. La misión de la OEA en Haití resultó bastante más difícil: el Acuerdo de la Isla del Gobernador de 1993 logrado por la misión Caputo (amnistía para los militares haitianos, retorno de Aristide y renuncia de Cedras) no fue cumplido por los militares golpistas de Haití, y -en la práctica- la situación sólo cambió luego de la ocupación militar de la isla por una fuerza multinacional liderada por Estados Unidos.

Estas experiencias parecerían demostrar que el éxito de las iniciativas de la OEA a favor de la democracia depende de modo significativo de las señales de Estados Unidos. En los casos de Perú y Guatemala, hubo una clara posición desde un principio a favor de la restauración institucional. En el caso de Haití, en cambio, hubo cierta ambigüedad inicial, surgiendo la duda de si Washington realmente deseaba la reinstalación de Aristide en poder.

Todos estos casos, sin embargo, son reactivos: la comunidad interamericana reacciona frente a distintos casos de quiebres de la institucionalidad democrática. Sin embargo, también existe la noción entre los países miembros, que la OEA puede cumplir un rol preventivo, de educación para la democracia, de asistencia electoral (ver cuadro) y de debate acerca de cuáles son los elementos que inciden en el fortalecimiento del sistema democrático. Estas son algunas de las tareas que se le asignaron a la nueva Unidad para la Promoción de la Democracia.

Organización de Estados Americanos Misiones de monitoreo electoral

1990	:	Nicaragua, Haití
1991	:	El Salvador, Surinam, Paraguay
1992	:	Perú, Paraguay
1993	:	Perú, Honduras, Venezuela
1994	:	Panamá, República Dominicana

Fuente: Organización de Estados Americanos.

Por otra parte, los niveles más profundos de cooperación política y sobre todo aquellos vinculados con la defensa de la democracia, cuestionan en cierta manera lo que tradicionalmente ha sido un principio sacrosanto de la diplomacia latinoamericana: el principio de no intervención. Este principio ha sido una herramienta fundamental para intentar contener la fuerza intervencionista de las potencias europeas en el siglo XIX y de Estados Unidos en el siglo XX. La renuncia, al menos relativa, al principio de no intervención que los nuevos mecanismos de acción colectiva exigen en la práctica, sólo sería realista en la medida que los impulsos intervencionistas cesaran. El fin de la Guerra Fría ha desincentivado el intervencionismo estadounidense en cierta medida, ya que los conflictos internos latinoamericanos han dejado de ser vistos exclusivamente a través del prisma de la seguridad nacional de Estados Unidos. Sin embargo, y el pasado reciente lo ha demostrado, esta potencia seguirá actuando con todo su peso, sobre todo en su área de influencia más directa, Centro América y el Caribe, y por ende el principio de no intervención como escudo protector probablemente seguirá siendo necesario.

Se ha generado cierto debate en este campo. Por un lado, desde las perspectivas latinoamericanas favorables a la promoción y al fortalecimiento de la democracia, hay cierta suspicacia frente a un abandono del principio de no intervención, más aún en la OEA que ha sido un tradicional instrumento hegemónico de Estados Unidos. Por el otro, los promotores de la defensa de la democracia en el Norte ven frecuentemente al no intervencionismo como un obstáculo al activismo colectivo a favor de la democracia o de la paz (Reed y Kaysen, eds., 1993).

5. Cooperación con el resto del mundo

La Unión Europea

Desde 1990 los cancilleres del Grupo de Río se han reunido regularmente y negociado con sus pares de la Unión Europea (UE); estas reuniones se realizan alternadamente en ambas regiones y anualmente en la Asamblea General de Naciones Unidas en Nueva York.

Los países miembros, de hecho, consideran que esta negociación multilateral es también útil para hacer avanzar sus propios intereses nacionales. La UE ha planteado claramente que prefiere la negociación multilateral a la bilateral. Por ejemplo, en el caso de la asociación económica preferencial que Chile está buscando con la UE, los canales de interlocución deben ser también obligadamente el Grupo de Río y MERCOSUR, además de la negociación bilateral directa.

Para el Grupo de Río, esta relación ha simbolizado el reconocimiento, en tanto agrupación regional, por el más importante grupo de países del mundo industrializado, donde están algunos de sus más importantes inversionistas externos y socio comerciales, y que -además- constituye el principal modelo a nivel mundial de integración económica.

Por otra parte, América Latina ha buscado tradicionalmente relaciones especialmente cercanas con los países europeos, como contrapeso a la hegemonía de Estados Unidos en la región. Durante los años de dictadura militar y de transición a la democracia, la consistencia de las políticas favorables a la democracia en América Latina de la mayoría de los países europeos, también sirvió para fortalecer vínculos históricos.

La Comunidad Europea siempre simpatizó con el Grupo de Río; estos lazos se remontan a los tiempos de Contadora, cuando la búsqueda de una solución pacífica y negociada al conflicto centroamericano recibió un apoyo incondicional de los europeos. Desde 1990 en adelante, la CE ha apoyado los esfuerzos de cooperación latinoamericanos para el fortalecimiento de la democracia. El compromiso del Grupo de Río con los procesos de integración también alentó el propio interés de la CE por exportar su modelo de integración a otras partes del mundo en desarrollo.

Los temas comerciales interregionales y bilaterales han ocupado un lugar importante en las negociaciones entre ambos grupos de países. También se desarrollaron negociaciones entre el Grupo de Río y la Comunidad Europea para presionar por el término de las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT. Aunque las negociaciones entre ambos grupos no han logrado resolver muchas de las controversias comerciales bilaterales existentes, los países latinoamericanos perciben que su propia capacidad negociadora y su perspectiva respecto de los asuntos comerciales europeos se ven fortalecidas por las negociaciones multilaterales.

Por otra parte, se han iniciado conversaciones formales con las autoridades

de la región Asia-Pacífico, y Japón ha aceptado la representación de los puntos de vista del Grupo de Río en el Grupo de los Siete.

Estados Unidos

Estados Unidos siempre ha desconfiado de instancias regionales latinoamericanas que no lo incluyan y que son paralelas a la OEA, considerando que implícitamente cuestionan la legitimidad de la Organización y su rol de liderazgo en las relaciones interamericanas.

Sucesivas administraciones estadounidenses, no obstante su interés en América Latina, siempre han ignorado la existencia del Grupo de Río, como interlocutor regional válido. Durante años, el Grupo intentó infructuosamente establecer algún tipo de diálogo con Washington sobre temas económicos y políticos. Durante los ochenta, la ambigüedad del discurso del gobierno de Estados Unidos en relación a la democracia (siempre subordinado a los vaivenes del conflicto Este-Oeste), dificultó cualquier tipo de acercamiento.

El contexto actual en el que se da la relación es bastante distinto: la guerra fría ha terminado, el Grupo de Río se ha consolidado y actúa como interlocutor legítimo frente a otros bloques de países desarrollados.

El gobierno de Bill Clinton ha sido en realidad el primero en reconocer la existencia del Grupo, a través de la carta oficial que el Presidente Clinton dirigió a la Cumbre Presidencial de Santiago del Grupo de Río en octubre de 1993, solicitando el apoyo de los presidentes latinoamericanos al NAFTA. Los jefes de Estado de los países del Grupo de Río no sólo dieron su apoyo al NAFTA, sino también expresaron su deseo de que este paso fuera el primero hacia un área de libre comercio hemisférica. En la Cumbre Hemisférica de Miami de 1994 se avanzó también en relación a este punto, expresándose la voluntad de crear el Área de Libre Comercio de América (ALCA) para el año 2005⁵.

En el plano político, y a pesar de los profundos cambios en el escenario internacional, América Latina mantiene cierta desconfianza frente al activismo de Estados Unidos en la región y de hecho se ha opuesto a iniciativas claramente intervencionistas, aunque éstas estén destinadas a regímenes que han producido quiebres democráticos y violado los derechos humanos. El Grupo de Río se ha mostrado más favorable, en cambio, frente a iniciativas multilaterales en el marco de las Naciones Unidas o de la OEA, si éstas no incluyen el uso de la fuerza.

⁵ En junio de 1995 se realizará en Denver una reunión continental de ministros de comercio para avanzar hacia esta meta.

6. Integración económica en América Latina

En el transcurso de las últimas décadas ha habido cambios considerables en lo que entendemos como integración económica en América Latina.

En los años sesenta y setenta, cuando se hablaba de integración, se pensaba en una integración "hacia adentro", en un programa de complementación económica entre países vecinos y relativamente similares, con tendencias bastante autárquicas y proteccionistas, orientado a lograr la sustitución de importaciones a escala ampliada. Este modelo de integración se desgastó junto con el agotamiento del modelo de desarrollo de sustitución de importaciones. De tanto aplicarse parcialmente, se fue convirtiendo en cosa del pasado, en una virtualidad exhausta. A inicios de los ochenta se había convertido en un oscuro objeto de deseo, en otro mito latinoamericano más que no alcanzaría a concretarse.

En los noventa, en el contexto de los cambios en el sistema internacional y de los procesos de reestructuración y liberalización de las economías de América Latina, tanto el concepto como la realidad de la integración se han modificado drásticamente. Tenemos hoy en día, una integración "hacia afuera", abierta a la inversión extranjera como fuente de capital, de tecnología y de instancias de colocación de productos exportables. En esta nueva modalidad de integración, la asignación de recursos depende básicamente de las señales del mercado y de la competitividad, más que de políticas intervencionistas, aunque los Estados y las instancias multilaterales fijen los marcos regulatorios, en estrecha colaboración con los empresarios y, a veces, en consulta con los representantes de los trabajadores.

En la actualidad prácticamente todos los países de la región se han embarcado en una u otra modalidad de integración (bilateral, subregional, regional o hemisférica). Estas, por lo general, incluyen reducciones de barreras arancelarias y no arancelarias, pero también abordan temas tales como la integración energética, el movimiento de capitales, los servicios, los transportes, las patentes y, eventualmente, los temas laborales y del medio ambiente.

Existe así una diversidad de modalidades de geometría variable que adoptan los procesos de integración, lo cuales implican también niveles de compromiso e imbricación diferenciados. Describimos brevemente algunos de estos modelos y sus instrumentos, los cuales implican niveles crecientes de compromiso y coordinación:

- El **acuerdo marco** es un primer paso, una manifestación de las intenciones futuras en materia de comercio, inversión y otros temas que definen las partes. Establece las coordenadas para acordar los temas que se negociarán posteriormente y se define la naturaleza y el propósito de la negociación. Generalmente antecede a otros niveles de compromiso de integración, pero no siempre se concreta en acuerdos más maduros. Es el tipo de acuerdo comercial más común y práctica-

mente todos los países latinoamericanos mantienen una multiplicidad de acuerdos marco de tipo bilateral.

- **El acuerdo de complementación económica (ACE)** implica compromisos concretos de dos o más partes para llevar a cabo dentro de plazos prefijados una serie de medidas para avanzar la integración en materia comercial, inversión, servicios y otras. El ACE no incluye necesariamente la reducción de barreras arancelarias, pero sí regula materias no arancelarias y promueve la integración en distintos sectores -energía, transportes, mercado de capitales, etc. Este tipo de acuerdo se da generalmente en el marco de la ALADI y es una opción más restrictiva respecto del acuerdo de libre comercio.
- **El acuerdo de libre comercio (ALC)** es un ACE que incluye además una desgravación arancelaria parcial o amplia en un plazo determinado, junto con otras medidas para facilitar la circulación de bienes y de capitales. En general está orientado a tratar materias relativas al comercio, la inversión y los servicios y, hasta hace poco, no se refería a otros temas, tales como los asuntos laborales y el medio ambiente, que están empezando a tener cierta presencia en las negociaciones comerciales.
- **La unión aduanera** incluye los niveles de compromiso descritos en las modalidades anteriores, pero implica grados de interdependencia y coordinación política y económica mucho mayores porque se fija un arancel externo común.
- **El mercado común** presupone los compromisos anteriormente señalados, a los cuales se agrega la coordinación de políticas macroeconómicas y, posiblemente, una moneda común, la libre circulación de las personas, la coordinación de políticas culturales, sociales, y la creación de un cuerpo político representativo común. En el marco de esta modalidad de integración, los elementos supranacionales y comunitarios van adquiriendo una relevancia cada vez mayor.

Los procesos de integración y de formación de bloques económicos son una característica de la etapa actual de globalización de la economía. Aún es difícil afirmar taxativamente si resultarán complementarios con el proceso de liberalización de la economía internacional, en un marco de creciente multilateralismo -el llamado "regionalismo abierto"- o si, más bien, se impondrán como impulsos defensivos, neoproteccionistas, conducentes a "guerras comerciales" interbloques.

El MERCOSUR, compuesto por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, es el ejemplo más avanzado de las nuevas modalidades de integración de los años noventa. No sólo ha significado la eliminación gradual de barreras arancelarias y la fijación de un arancel externo común, sino también una forma nueva de abordar las relaciones con los países vecinos, en la cual la dimensión de cooperación política es fundamental. Chile y Bolivia están negociando formas de asociación con este grupo de países y, muy posiblemente, en el futuro exista un MERCOSUR ampliado hacia todo el cono sur de América Latina.

El otro polo de dinamismo integracionista es el NAFTA que nuclea a los países de América del Norte y al cual, eventualmente, se unirá también Chile en el futuro próximo. En caso de extenderse el NAFTA hacia el resto del hemisferio occidental, es difícil prever en qué medida el hegemonismo estadounidense perturbará el proceso de integración. En todo caso, también es cierto que el nuevo dinamismo integracionista tiene como base las nuevas relaciones de cooperación intralatinoamericanas y entre Estados Unidos y América Latina.

7. Conclusiones

Las iniciativas independientes colaborativas latinoamericanas a favor de la paz y la democracia demostraron sus posibilidades en los períodos de crisis y dificultades de los años ochenta. Si fuera necesario, posiblemente también podrían hacerlo de nuevo. Aunque para compensar por los años perdidos en términos de desarrollo durante la década pasada, hoy en día los esfuerzos diplomáticos colectivos se orientan principalmente en otras direcciones; tal vez dando por sentado -con cierta falta de perspectiva- una considerable estabilidad del contexto político regional.

Durante la primera mitad de los noventa primaron en la agenda de la cooperación latinoamericana los temas económicos, dando por asegurada la estabilidad democrática de la región y dejando a los mecanismos de la OEA la función de apagar eventuales incendios. Sin embargo, a mediados de la década, la estabilidad de los procesos políticos parece nuevamente dudosa y, por otra parte, la interrelación entre estabilidad política y desarrollo económico está a la orden del día. En 1996, en un intento por enfrentar este problema, la Cumbre Iberoamericana abordará el tema de la gobernabilidad democrática, en el cual se conjugan los asuntos relativos al desarrollo económico y social, la estabilidad de la institucionalidad política, y los instrumentos de políticas públicas necesarios para estos fines. En la búsqueda de éxito en estos dos campos, como también en el encadenamiento virtuoso de ambos procesos, la capacidad de cooperación política de los países de América Latina puede ser un factor crucial.

8. Bibliografía

- Bagley, Bruce M., **Contadora and the Diplomacy of Peace in Central America**, Vol. 1, The United States, Central America and Contadora, SAIS Papers in Latin American Studies, Westview Press, Boulder and London, 1987.
- Ball, M.Margaret, **The OAS in Transition**, Duke University Press, Durham, N.C., 1969.
- Caputo, Dante, **Treinta meses de política exterior en democracia**, presentación hecha en el Centro Cultural San Martín, Buenos Aires, Argentina, junio de 1986.
- Contadora, **Comunicado conjunto**, de los ministros de Relaciones Exteriores de Panamá, Colombia, México y Venezuela, en la Isla Contadora, 9 de enero 1983.
- _____, **Comunicado conjunto**, de los jefes de estado de Colombia, México, Panamá y Venezuela, Cancún, 17 de julio 1983.
- Dietrich, Wolfgang, **Die Bemühungen um den Frieden in Zentralamerika, 1983-1989**, Campus Verlag, Frankfurt/New York, 1990.
- Farer, Tom J., "Contadora. The Hidden Agenda", **Foreign Policy**, 59, Summer 1985.
- Frohmann, Alicia, **Puentes sobre la turbulencia. La concertación política latinoamericana en los 80**, FLACSO, Santiago de Chile, 1990.
- _____, "Regional Initiatives for Peace and Democracy: The Collective Diplomacy of the Rio Group", en C.Kaysen, R.A.Pastor y L.Reed (eds.), **Collective Responses to Regional Problems: The Case of Latin America and the Caribbean**, American Academy of Arts and Sciences, Cambridge, MA, 1994.
- Grupo de Río, **VII Cumbre Presidencial**, Chile 1993, Actividades del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política, Fondo de Cultura Económica, Santiago de Chile, 1994.
- Herrera-Lasso, Luis, "México frente a Centroamérica: Emergencia de un nuevo activismo", en Cristina Eguizábal (ed.), **América Latina y la crisis centroamericana. En busca de una solución regional**, GEL, Buenos Aires, 1988.
- Inter-American Dialogue, **Advancing Democracy and Human Rights in the Americas: What Role for the OAS?**, Inter-American Dialogue, Washington D.C., 1994.
- Lauth, H.-J. y Mols, M., **Integration und Kooperation auf dem amerikanischen Kontinent**, Universität Mainz, Mainz, 1993.
- LeoGrande, William M., "Rollback or Containment", **International Security**, Vol.11, No.2, Fall 1986.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, **Grupo de Río**, Documentos oficiales del principal foro político de América Latina y el Caribe, Ediciones BAT, Santiago de Chile, 1994.
- Millet, Richard L., "Beyond Sovereignty: International Efforts to Support Latin American Democracy", en **Journal of Interamerican Studies**, Vol.36, No.3, 1994.
- Muñoz, Heraldo, "A New OAS for the New Times", en H.Muñoz y V.P.Vaky, **The Future of the Organization of American States**, The Twentieth Century Fund Press, New York, 1993.
- Pastor, Robert, "Forward to the Beginning: Widening the Scope for Global

- Collective Action", en Laura W. Reed y Carl Kaysen (eds.) *op.cit.*
- Reed, Laura W. y Kaysen, Carl (eds), **Emerging Norms of Justified Intervention**, American Academy of Arts and Sciences, Cambridge, Massachusetts, 1993.
- Rojas Aravena, Francisco y Solís Rivera, Luis Guillermo, **¿Súbditos o aliados? La política exterior de Estados Unidos y Centroamérica**, Ed.Porvenir/FLACSO, San José de Costa Rica, 1988.
- Scheman, L.Ronald, **The Inter-American Dilemma**, Praeger, New York, 1988.
- Solana, Fernando, Declaraciones del Ministro de Relaciones Exteriores de México en la reunión de Buenos Aires en marzo de 1992, **El Mercurio**, Santiago de Chile, 29 de marzo de 1992.
- Stoetzer, O.Carlos, **The Organization of American States**, Praeger, New York, 1993.
- Solís, Luis Guillermo, "The World and El Salvador: Opportunities for Democracy in Times of Peace", trabajo presentado al proyecto **Sovereignty and Democracy** del Diálogo Interamericano, Wye Plantation, Maryland, 2-4 de abril, 1993.
- Vaky, Viron P., "The Organization of American States and Multilateralism in the Americas", en H.Muñoz y V.P.Vaky, **The Future of the Organization of American States**, The Twentieth Century Fund Press, New York, 1993.
- Yopo, Boris, "La concertación latinoamericana y el manejo de situaciones de crisis en el hemisferio", **Documento de Trabajo**, 16, PROSPEL, Santiago de Chile, 1989.