

Globalización y regionalización. Respuestas regionales a los problemas no económicos*

ANTONIO REMIRO BROTONS

Resumen

En este artículo, el autor señala que, si bien hay que reconocer que la globalización universalizadora es un hecho, la regionalización puede dar respuesta a problemas no económicos tales como la defensa de los derechos humanos y la democracia, el desarrollo sustentable, el narcotráfico, los movimientos guerrilleros, los conflictos territoriales, el colapso del Estado, y otros. Frente a la dominación hegemónica de Estados Unidos, el autor analiza diversas formas de integración latinoamericanas, como el Grupo de Contadora y el de Río. De igual modo, estudia los mecanismos de cooperación interregional establecidos entre América Latina y la Unión Europea para ampliar el margen de autonomía del continente latinoamericano con respecto a Estados Unidos.

Abstract

Although recognizing that globalization is a fact, the author points out that regionalization may be an answer to non-economical problems such as the defense of human rights and democracy, sustainable development, drug trafficking, guerrilla movements, territorial conflicts, the collapse of the state, and others. In view of the preponderant influence of the United States, Ramiro Brotons analyzes several means of Latin American integration such as the Contadora and Rio Groups. Similarly, he studies the inter-regional cooperation mechanisms established between Latin America and the European Union in order to increase Latin America's autonomy margin with respect to the United States.

Universalismo, globalización, regionalismo

Sería perverso que la sagrada misión de civilización, gracias a la cual se justificó el colonialismo y el imperialismo, encontrara ahora, después de 50 años de guerra fría, el relevo de una sagrada misión de globalización. La universalización es un hecho, pero im-

* Ponencia preparada para la cátedra itinerante "Integración regional y globalización: ALCA, el TLCAN, México y la Unión Europea", organizado por el Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR), México, 18-21 de mayo de 1998.

poner la uniformidad no es una misión sagrada, aunque sea ese el propósito de las grandes potencias que, al mismo tiempo, no tienen reparo en erosionar aquellas instituciones internacionales universales que no controlan.

Una sociedad internacional universal ha de ser forzosamente cosmopolita. Ha de descartarse hoy el regionalismo como una forma de autoexcluirse de una sociedad más amplia. El regionalismo, obviamente, asume los problemas propios de la región, pero no sólo es compatible, sino que se propone como plataforma para expresar más eficazmente una posición sobre problemas universales o generales, imprimiendo fuerza a las propias doctrinas. La región defiende su identidad e intereses comunes en un medio universal reforzado por su cosmopolitismo.

El *regionalismo* supone siempre la continuidad de un espacio físico políticamente dividido entre más de dos Estados y la voluntad de producir y aplicar normas generales en la región. Estas dos características lo distinguen del *particularismo*.

El regionalismo no puede, en todo caso, limitar los derechos de los Estados en cuanto que de ellos dimanarían normas imperativas, es decir que podemos denominar, recuperando una vieja expresión, los derechos fundamentales de sus miembros: en primer término, la soberanía e igualdad de los Estados y las normas imperativas que limitan materialmente su comportamiento. Estas reglas de la sociedad internacional protegen a los miembros más débiles en los regionalismos hegemónicos y a la región no hegemónizada frente a los asaltos de potencias o grupos de potencias extrarregionales.

La dimensión de la región para que ésta se proyecte benéficamente sobre sus partes componentes depende de una identidad e intereses comunes y de una distribución equilibrada del poder. La región necesita líderes, pero es manipulada por los *hegemones*, que buscan hacer de ella su propia zona o esfera de influencia. Este planteamiento permite situar mejor las relaciones con potencias que tienen intereses en la región, pero que no forman parte de ella. También permite acuñar una concepción del regionalismo más restrictiva. Desde este punto de vista cabe hablar de América Latina como región, pero no del continente americano. Las consecuencias estratégicas de tomar como punto de partida uno u otro planteamiento son muy importantes.

¿Respuestas regionales a problemas no económicos? La distinción entre los problemas económicos y los no económicos es aceptable sólo a título expositivo. Ambos están hoy fuertemente entrelazados. Los conflictos comerciales de los Estados y bloques desarrollados tienen hoy un componente geoestratégico de primer orden, de la misma forma que la conservación de la supremacía de poder militar tiene que ver con la dominación de las relaciones económicas y comerciales. Dicho esto, podemos identificar problemas no económicos ante los que cabe una respuesta regional latinoamericana: defensa de los derechos humanos (y de la democracia), desarrollo sostenible y deuda exterior, tráfico de estupefacientes y movimientos guerrilleros, pueblos indígenas; conflictos territoriales, armamentismo y medidas de confianza, modernización y colapso del Estado.

Respuesta americana, respuesta monroísta

La sociedad y el Derecho Internacional se hacen propiamente universales sólo en el momento en que se renuncia a los estándares civilizatorios como mecanismo para justificar la negación a los pueblos autóctonos de sus derechos de soberanía y, por lo tanto, de igualdad. Esto sólo ocurrió a mediados del siglo xx, cuando el principio de libre determinación animó la acción política que dio al traste con el colonialismo. Ahora ya no se trata de ganarse la estatalidad tras pasar el examen civilizatorio. Todo el Estado, por el hecho de serlo, se presupone civilizado *iuris et de iure*.

Dentro de la amplia libertad de disposición que el Derecho Internacional universal y general deja a sus sujetos, pueden estos constituir dentro de una región un orden, instituciones y mecanismos propios. En este sentido el Derecho Internacional americano ha sido paradigmático. Es un mismo espacio geopolítico continuo con problemas propios, distintos sujetos con la suficiente homogeneidad pueden adaptar las normas generales a su especificidad, ir más allá de esas normas, estrechando su cooperación o anticipando soluciones a través de doctrinas (políticas) luego universales. De todo el regionalismo latinoamericano este es el punto más interesante.

La América emancipada vivió replegada sobre sí misma durante el siglo xix por una deliberada voluntad aislacionista. Aunque Eu-

ropa seguía interesada —y presente— en América, ésta no lo estaba tanto en Europa. De hecho, sólo en 1907, en ocasión de la Segunda Conferencia de Paz de La Haya, se tiene la primera reunión internacional con una agenda política en la cual participan masivamente Estados de ambos continentes.

Para entonces, desde el célebre y malogrado Congreso *anfictiónico* de Panamá (1826) eran ya muchos los congresos y conferencias celebrados en América, muy pronto bajo los auspicios de Estados Unidos. En los últimos años del siglo (1889-1890) se constituyó en Washington el embrión de la Unión Panamericana para frenar la expansión inversora y comercial europea en América Latina con el señuelo de una zona de libre cambio hemisférica (cien años después aún señuelo). Cabe, sin embargo, argüir que el *panamericanismo* era un modelo de subordinación regional a la política e intereses de una gran potencia hegemónica hemisférica, pero extrarregional, partiendo de la concepción más estricta de región anteriormente propuesta.

El Derecho Internacional americano (propriadamente latinoamericano) se basó en la comunidad de origen de los participantes, la percepción de problemas e intereses comunes y la convicción de que las normas internacionales gestadas por los Estados europeos y Estados Unidos no se acomodaban ni tenían en cuenta los intereses latinoamericanos. Quienes, como Carlos Calvo, impulsor de muchas políticas latinoamericanas acerca del Derecho Internacional, recelaron de un Derecho regional, lo hicieron prendidos del temor de que un planteamiento así sustrajese a las repúblicas de América Central y América del Sur las ventajas formales del Derecho de las naciones civilizadas.

Seguramente podemos identificar el *monroísmo* (1823), ajustado en su devenir histórico en las glosas de otros presidentes de Estados Unidos (Polk, 1845; Grant, 1870; Olney-Cleveland, 1895), las doctrinas del *Destino manifiesto* (E. Root, 1912) y la receta del primer Roosevelt “hablar con suavidad, con una buena tranca en las manos”, (1904) como un designio de hegemonización sobre la región latinoamericana, que por definición se caracteriza por la toma de decisiones unilaterales del *hegemon* y la salvaguarda de sus intereses.

Los hechos tradujeron cumplidamente este designio cuya realización requería técnicas acomodadas a la condición soberana de las

repúblicas latinoamericanas: injerencia e intervención en los asuntos internos, ocupación de puertos y aduanas, control político y económico de gobiernos y administraciones, ejércitos cipayos, corrupción, adecuación de normas internacionales a los intereses de los inversionistas en áreas como el trato a los extranjeros o la responsabilidad internacional del Estado, ejercicio abusivo de la protección diplomática; uso de la fuerza, etcétera. En cierto modo, la suerte de las repúblicas latinoamericanas, sobre todo en América Central y en el Caribe, no era mejor que la de los países *bárbaros* del norte de África o de Asia oriental. El *monroísmo* tuvo, eso sí, la virtud de excluir el intervencionismo de las grandes potencias europeas en la medida —pero sólo en la medida— en que sus intereses chocaban con los intereses de Estados Unidos. Realmente eran estos intereses los que dominaban las aplicaciones prácticas de la doctrina hasta tal punto que en 1912 el presidente Taft y su secretario de Estado Knox afirmaban que atentaba contra ella que aceptaran las inversiones europeas o japonesas los países latinoamericanos próximos a Estados Unidos.

Una esfera de influencia supone para el Estado *hegemon* o dominante: maximalización de intereses, unilateralismo y transposición a la zona, en beneficio propio, de los corolarios de la soberanía. El *hegemon* predica, respecto de la zona, lo que un Estado predica de sí mismo: respeto a su integridad territorial y no intervención. Para ello favorece y cultiva las cepas locales del poder político, económico, militar y mediático que aseguran una relación básica de lealtad sustentada en que su propia fuerza bastará para controlar al gobierno, de ser posible respetando las formas constitucionales y democráticas. Mientras gobiernan los leales, las injerencias se aceptan con naturalidad; es la influencia y autoridad que se reconoce al aliado, al amigo, al (gran) hermano. Pero si los procesos de cambio —constitucionales o no— suponen un riesgo para el *status quo* hegemónico, el *hegemon* no permanecerá impasible y reaccionará atendiendo a la intensidad con que conciba la dependencia global del país en cuestión y dosificando la aplicación de su poder, de manera que sólo en casos extremos sea necesaria una intervención directa y armada.

Uno de los elementos de que se sirve el *hegemon* para sostener su política es la articulación de una organización regional aparen-

temente democrática (principio mayoritario; un Estado, un voto; órganos plenarios no selectivos) para emboscar su dominación: en América, la OEA (Ministerio de Colonias de Estados Unidos, *dicitur*, lo que hoy ya no es enteramente cierto). Cuando el poder está tan desigualmente repartido, una organización regional puede ser el instrumento idóneo para imponer políticas hegemónicas, a través de decisiones orgánicas que vinculan a la mayoría reacia a la influencia y desviando a las relaciones de la organización con la ONU las engorrosas situaciones originadas por la violación de principios fundamentales. La Organización amortigua las denuncias de los ilícitos del *hegemon* en la zona, transformándolos en un conflicto de competencias entre la ONU y el organismo regional. El *hegemon*, gracias a su influencia, controla la mayoría e impone su política a la minoría inasequible como si fuese una decisión colectiva (de ahí que Minerva M. Etzioni hablara de “la mayoría de uno”).

Adicionalmente se buscará estampar una ortodoxia de la que el *hegemon* sea custodio infalible. Plantear la defensa de intereses unilaterales en un marco ideológico siempre es más conveniente que admitir que aquellos han de satisfacerse inclusive a costa del desarrollo o del derecho de un país a determinar libremente su destino. Por último el postulado de que todo cambio significativo de gobierno en un país de la zona tiene origen forzoso en una intervención extranjera, lo que permite a continuación invocar una desmesurada noción de legítima defensa colectiva. Conviene al Estado *hegemon* —y a sus clientelas locales— la internacionalización de tensiones cuyas raíces son esencialmente internas.

Terminada la guerra fría, la propensión de Estados Unidos —solo o a la cabeza de un grupo— de satisfacer unilateralmente objetivos universales, ha venido a activar políticas cuyo punto en común es la imposición de nuevas limitaciones a la soberanía de los demás, en unos casos tratando de justificar la invasión del ámbito natural de competencias ajenas, en otros criminalizando decisiones soberanas.

Lo primero, la invasión de las competencias de otros Estados, responde a una actitud que podemos llamar de imperialismo legislativo y judicial cuya característica más llamativa en los últimos años es que afecta sobremanera en ámbitos soberanos de otros países capitalistas desarrollados, poniendo sobre el tapete contradicciones que la guerra fría había mantenido soterradas. No se trata ya de que el

presidente de Estados Unidos se arrogue el papel de dar o negar certificados de buena conducta para tener acceso a los programas de ayuda o de asistencia o entrar a su territorio, pues el presidente puede asignar sus créditos y extender sus visas como tenga por conveniente. Se trata, justamente, de iniciativas como la ley Helms-Burton o la D'Amato (Kennedy), para maximizar los efectos de medidas unilaterales de Estados Unidos contra otros países (Cuba, Libia, Irán) a los que se considera hostiles, reclamando su observancia por países terceros y blandiendo, para conseguirlo, una batería de sanciones. La ilicitud internacional de esta legislación es tan patente que el mismo Comité Jurídico Interamericano lo constató en una opinión unánime formulada a petición de la Asamblea General de la OEA (res. II-14/96). Adicionalmente la Comunidad Europea adoptó un reglamento (2271/96) para combatirla; todas las instancias de concertación latinoamericana e iberoamericana la condenaron.

Se ha procedido, por otro lado, a criminalizar determinados comportamientos estatales para legitimar la intervención de las grandes potencias —Estados Unidos— en ámbitos que hasta ahora se consideraban de la jurisdicción doméstica de los Estados. De esta manera se trata de forzar a los países en desarrollo a pasar por el aro de las directrices hegemónicas imponiéndoles, tanto limitaciones en la libre disposición de sus recursos estratégicos y en sus políticas de armamento o de desarrollo, como formas de cooperación determinadas frente a ciertas amenazas transnacionales (como el terrorismo, el narcotráfico o la contaminación planetaria).

Los objetivos han sido bien escogidos porque responden a problemas universales cuya solución reclama la sociedad civil transnacional. Pero los métodos fluctúan de la cooperación a la imposición, del reparto equitativo de cargas a la discriminación. Los problemas más agudos se plantean cuando el Sur es percibido como una amenaza inmediata para la seguridad del Norte. Esto sucede por tratarse de problemas del Norte con un escenario Sur, como el narcotráfico o la depredación del medio natural, que aprovechan la debilidad estructural e institucional de países con graves problemas sociales, o cuando la conciencia de confrontación de algunos países del Sur, al rechazar el papel subordinado que el Norte les ofrece, conduce a estrategias armamentistas y terroristas que aumentan la ansiedad de los primermundistas, en particular de Estados Unidos. Asistimos

así a iniciativas encaminadas a imponer por medio de la amenaza y el uso de la fuerza, formas de cooperación exorbitantes. El Estado hampón ha de ser sancionado; pero sería temerario dejar en manos de los Estados más poderosos la calificación y sus consecuencias. Para evitar la ocupación sectaria de las aspiraciones más nobles de la humanidad y guardarse del ángel protector que carga las pistolas del llanero solitario, han de auspiciarse organizaciones representativas y plurales, con garantías para los derechos fundamentales de los miembros.

Distintas instancias políticas y doctrinales del Primer Mundo, sobre todo en Estados Unidos, proponen la afirmación de un derecho de los pueblos a ser gobernados democráticamente que reclamaría de los demás una acción solidaria, haciendo caso omiso del principio de no intervención. En los planteamientos más radicales, esa solidaridad podría conducir al empleo de la fuerza armada, razón por la cual la calificada ahora como seguridad democrática parece haber despertado el interés de los departamentos de defensa.

Una firme convicción en el significado unívoco de la democracia, alimentada por un sentimiento de autocomplacencia, unida al espíritu apostólico, al optimismo derivado de la victoria del neoliberalismo en la guerra fría y al postulado de que entre países democráticos no hay conflictos bélicos, puede conducir, según la conocida fórmula de Groucho Marx, a espectaculares avances que supongan lamentables retrocesos. Estimular los procesos, la cultura y las instituciones democráticas con medidas positivas y ejercer una influencia sobre los Estados que transitan del autoritarismo a la democracia es plausible, tanto si se hace bilateral como multilateralmente. Sin embargo, con independencia del juicio de oportunidad que merezcan, no se pueden poner fachadas de legalidad a las acciones sedicentemente animadas de un afán democratizador que los Estados toman, individual o colectivamente, ejerciendo la discrecionalidad que el orden internacional les reconoce. Si los Estados son libres de mantener o no relaciones diplomáticas y comerciales con los demás, están en su perfecto derecho de vaciar en su particular molde democrático la doctrina del reconocimiento a los gobiernos extranjeros, abrir y mantener misiones diplomáticas o celebrar y mantener vigentes acuerdos de cooperación. En América en particular, las doctrinas legitimistas del reconocimiento de gobiernos cuentan con

una tradición secular, propuestas como instrumentos contra golpes de Estado y cuartelazos.

Igualmente, las organizaciones internacionales pueden hacer condición de admisión y permanencia de adopción y conservación de un régimen democrático según los estándares de la organización y de sus miembros, pudiendo suspender a quienes no lo respeten. En la Unión Europea el tratado de Amsterdam, firmado el 2 de octubre de 1997 y pendiente de ratificación, ha elaborado todo un procedimiento a este respecto. Antes que aquella la OEA, con la carta enmendada por el Protocolo de Washington, de 14 de diciembre de 1992, permite la suspensión de un miembro por el voto de dos tercios si su gobierno democrático es derribado por la fuerza; pero bastó la carta fundacional para la exclusión de Cuba en 1962 (si bien la imposición de medidas coercitivas promovida por Estados Unidos hubo de esperar a 1964 y basarse en las denuncias de la intervención cubana en otras repúblicas). Finalmente, sólo gobiernos democráticos son admitidos a participar en las tareas del principal mecanismo de consulta y concertación política latinoamericano, establecido sobre bases informales: el Grupo de Río. Esta regla fue aplicada a Panamá (1988-1994) y a Perú, con ocasión del llamado golpe seco de Fujimori (1992-1993), en tanto que otros países (Chile, Paraguay, Ecuador, Bolivia) accedieron al Grupo sólo después de la restauración de regímenes democráticos.

Ir más allá es arriesgado y puede ser contraproducente. Según la resolución 1080 de la Asamblea de la OEA (Santiago de Chile, junio de 1991) una interrupción del proceso político democrático en un país miembro reclamaba la convocatoria urgente del Consejo Permanente y, eventualmente, la de una reunión *ad hoc* de consulta de los ministros de relaciones exteriores o una sesión extraordinaria de la asamblea. En sí esta resolución es inobjetable. Dos meses después el "Documento Estratégico de Seguridad Nacional" firmado por el presidente George Bush ofrece una contextualización inquietante:

El resurgimiento de la democracia (en América Latina) se encamina a una realización trascendente: un hemisferio completamente democrático. Este cambio [prosigue el documento] ganó *momentum* el último año, con la elección de gobiernos demo-

cráticos en Nicaragua (Violeta Chamorro) y Haití (Jean-Bertrand Aristide), la restauración de la democracia en Panamá (Guillermo Endara) y otras elecciones democráticas [...] Cuba sigue siendo recalcitrante [...] pero es sólo cuestión de tiempo el que también allí ocurra un cambio fundamental [...], reclutaremos a nuestros amigos en el hemisferio para que presionen a Cuba a aceptar lo inevitable pacíficamente (énfasis añadido).

Choca que en el hemisferio de los campeones del principio de no intervención, tan trabajosamente adquirido, se haya franqueado el camino a medidas susceptibles de violentarlo. Afortunadamente cuando hubo dificultades en Perú (1992) y Guatemala (1993) se actuó por vía de persuasión, diálogo y concertación política. También en el conato de cuartelazo del general colorado Lino Oviedo en Paraguay (1996). Por lo que se refiere a Haití, donde Aristide había sido derrocado en septiembre de 1991, ocurrió otro tanto, más lentamente (1994) y aunque, a la postre, hubo de montarse una fuerza multinacional bajo mando y control de Estados Unidos, la operación se puso en marcha sólo una vez obtenido el acuerdo de la facción que detentaba el poder en la más mísera de las repúblicas americanas.

Guardémonos de ir de prisa. Las cuestiones que plantea la democracia, particularmente en países con graves carencias sociales y un reparto muy desigual de la riqueza, son demasiado peliagudas para banalizarlas con una etiqueta interesada. ¿Es representativa la democracia allí donde el respeto superficial de algunas libertades públicas se conjuga con el recurso crónico al estado de emergencia y el sacrificio de las necesidades más elementales de la población en aras del servicio de una deuda exterior mal adquirida? En todo caso, la democracia genuina no puede asentarse en la intervención armada extranjera. La experiencia demuestra hasta qué punto los principios son adulterados por quienes disfrutan y tratan de conservar una posición hegemónica. El historial de Estados Unidos en América Latina no permite ser particularmente optimista acerca de lo que cabe esperar cuando se empeña en difundir sus valores. Hay que precaverse de alegatos entusiastas en pro de un orden impuesto a recalcitrantes y obstinados en una sociedad mostrenca manejada por Estados con más poder que representación. Han de temerse los corolarios de la teoría sobre la legitimidad del Estado que se formulan aisladas de

la construcción de un orden internacional institucionalizado, democráticamente articulado y no discriminatorio.

La OEA tiene una misión que cumplir, prevista en su Carta remozada; pero más que una respuesta regional ofrece un lugar de encuentro de los países de la región con su más conspicuo vecino.

Respuesta latinoamericana, respuesta bolivariana

Frente a la concepción monroísta de un orden americano basado en la hegemonía del Estado más poderoso del hemisferio, el bolivarianismo predica un orden latinoamericano policéntrico, multilateral e integrador.

El gran proyecto bolivariano de una integración política y económica latinoamericana basada en la igualdad de los Estados, la soberanía, la no intervención, la seguridad colectiva, la concertación del desarrollo conjunto el gobierno representativo y la emancipación de los esclavos y siervos fue históricamente prematuro. Bolívar [ha recordado Demetrio Boersner]¹ murió amargamente convencido de que había “arado en el mar”. Sin embargo, en nuestra época, luego de 150 años de predominio monroísta, ha comenzado a resurgir y a plasmarse en iniciativas concretas el legado histórico del Libertador.

Sus principales manifestaciones se presentan hoy en el ámbito económico (SELA, ALADI, Mercosur, Comunidad Andina, Mercado Común Centroamericano, Pacto Amazónico, Cuenca del Plata), pero también las hay en el ámbito político.

Establecer mecanismos de consulta y concertación política permite aumentar la capacidad de negociación de América Latina y evitar su marginación. Descontando ahora otros precedentes puntuales tales como el Consenso de Viña del Mar (1969), primer pronunciamiento latinoamericano después de la Segunda Guerra Mundial que cuestiona algunos aspectos de las relaciones hemisféricas, el apo-

¹ *Monroísmo y bolivarianismo: dos visiones contrastantes del orden internacional americano*, policopiado, Madrid, 1997, p. 5.

yo brindado por algunos países latinoamericanos a Panamá en sus negociaciones para un nuevo tratado sobre el canal (1978), o los buenos oficios de Costa Rica, México y los países del Pacto Andino en las vísperas de la caída de la dictadura somocista en Nicaragua (1978-1979), esos mecanismos encontraron en el llamado Grupo de Contadora (Colombia, México, Panamá y Venezuela), a comienzos de 1983, una experiencia que se ha calificado de pionera.² A partir de Contadora (un esfuerzo latinoamericano para solucionar un conflicto latinoamericano) se produjo, se ha dicho, un verdadero reaprendizaje de los mecanismos de concertación política regional.³ El intervencionismo de la Administración Reagan en América Central y en el Caribe (Granada, 1983), la amarga experiencia de la inutilidad de los instrumentos hemisféricos en la guerra de las Malvinas, la crisis compartida de la deuda exterior, catalizaron, junto con el retorno de muchos países latinoamericanos a la democracia formal, la conciencia de una necesaria concertación latinoamericana dada la vulnerabilidad política y económica de la región; más aún cuando los principales datos estadísticos confirmaban una tendencia creciente a la marginación de América Latina, un empobrecimiento del pensamiento latinoamericano y una entrega mayoritaria de los países del hemisferio a primar la relación bilateral con Estados Unidos.

Poco después de la creación del Grupo de Contadora se estableció, en 1985, el Grupo de Apoyo a Contadora o Grupo de Lima (Argentina, Brasil, Perú y Uruguay). La fusión de ambos grupos a finales de 1986 dio en el llamado Grupo de los Ocho o Grupo de Río como mecanismo de consulta y concertación no institucionalizado, permanente, generalista y flexible. Cabe recordar que lo primero que hizo el Grupo, apenas constituido el 17-18 de diciembre de 1986, fue desplazarse a América Central con los secretarios de la ONU y de la OEA. La primera reunión de presidentes celebrada en Acapulco los días 27 y 28 de noviembre de 1987, se cerraba ya con un compromiso

² M. Diéguez, "Hacia una mayor integración latinoamericana: los mecanismos regionales de consulta y concertación política", en *Organismos hemisféricos y mecanismos de concertación en América Latina*, México, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, 1997, pp. 157-170.

³ A. Frohmann, "Nuevas formas de concertación regional no institucionalizadas: Contadora y el Grupo de los Ocho", *Revista Mexicana de Política Exterior*, 1991, núm. 21, pp. 22-38; reproducido en *Organismos hemisféricos...*, *op. cit.*, pp. 73-107.

para la paz, el desarrollo y la democracia cuyo alcance temático era muy amplio. Así, de la interposición en un conflicto localizado que implicaba a la potencia hemisférica hegemónica que veía enemigos en los molinos de viento, el Grupo creció, con una clara voluntad integradora de todos los países de la región con regímenes democráticos, reclamando un mayor protagonismo, primero en la región, luego en el hemisferio y por último en el mundo. El Grupo no pretendía solucionar conflictos bilaterales entre sus miembros, ni siquiera inmiscuirse en ellos (en esto sigue la prudente actitud de la Unión Europea en el pilar de la PESC), pero sí favorecer el clima de confianza que facilitara esa solución con la ayuda política de otras instancias y/o algunos de los miembros, evitando o interponiéndose en tercerías no deseadas. Actuando por consenso, el Grupo aspiraba a lograr, no sólo declaraciones sino también posiciones y, excepcionalmente, acciones comunes sobre los problemas regionales, ampliando y sistematizando los ámbitos de la cooperación política, incluida la animación de los procesos de cooperación e integración económica (1986) y problemas generales y universales (1990), particularmente en los foros multilaterales, cooperando en su caso con otros grupos regionales (el primero, la Unión Europea) y, eventualmente, con otros países (China, Japón, India, Canadá).

El Grupo de Río responde a una concepción de regionalismo abierto que permite a sus miembros participar de otros mecanismos sub-regionales (por ejemplo, el Grupo de los Tres formado por Colombia, México y Venezuela, con una marcada influencia en América Central y en el Caribe) y colaborar con otras instancias en las que también son partes (como la OEA). Por otro lado, la pro-gresión del Grupo es empírica, pragmática, una cualidad que se hace peligrosa cuando los partícipes no tienen claro el alcance estratégico del mecanismo.

EL Grupo de Río ha de hacer frente, como ha advertido Margarita Diéguez⁴ a tres cuestiones fundamentales que me permito desarrollar libremente:

⁴ Margarita Diéguez, "La concertación política. El caso del Grupo de Río", *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 44, 1994, pp. 151-165, reproducido en *Organismos hemisféricos...*, *op. cit.*, pp. 207-224.

-
-
1. La tensión bilateral-multilateral en la relación hemisférica: la relación bilateral con Estados Unidos es una tentación cultivada por Washington a menudo irresistible para los gobiernos latinoamericanos. Estados Unidos ha mirado siempre con recelo los movimientos de concertación latinoamericanos; de lo bilateral se ha elevado siempre al panamericanismo, tolerando instancias intermedias sólo en la medida en que no conformen plataformas reivindicativas contra sus intereses, al tiempo que retóricamente se queja de la falta de entendimiento de los países latinoamericanos. Es obvio que para Estados Unidos nada es más ventajoso que plasmar sus relaciones con América Latina en un racimo de relaciones bilaterales privilegiadas, asociando a todos los países con Washington y obstaculizando que se asocien entre sí.

Sólo al tener que prepararse para la Cumbre de las Américas (sin Cuba) celebrada en Miami (1994), Estados Unidos aceptó una cierta interlocución del Grupo de Río, perseguida por éste desde 1988 (Declaración de Punta del Este), pero es significativo que en el documento donde el presidente establece la estrategia de seguridad nacional para el siglo XXI⁵ el Grupo de Río no es mencionado una sola vez. La noción que Estados Unidos tiene de su seguridad y de su prosperidad es incompatible con el respeto de la soberanía y la no intervención en los países latinoamericanos; especialmente al norte del ecuador, en la medida en que tende a maximizar intereses vitales, interpretándolos libérrimamente y adoptando para su protección un enfoque integrado que combina diplomacia, asistencia y fuerza armada, más eficaces frente a interlocutores divididos y, simultáneamente, confundidos en el magma del panamericanismo. El documento mencionado es al respecto expresivo (véanse en particular pp. 25-26).

2. La excesiva flexibilidad de la agenda: que conduce a priorizar asuntos consensables secundarios respecto de otros

⁵ *A National Security Strategy for a New Century*, La Casa Blanca, Washington, mayo de 1997.

más importantes pero muy conflictivos (por ejemplo, la membresía permanente de un país del área en el Consejo de Seguridad). A veces puede verse limitada a una diplomacia declaratoria y testimonial (por ejemplo, cuando Estados Unidos bombardeó e invadió Panamá en diciembre de 1989, el Grupo de Río sólo pudo convenir una declaración de condena formulada en términos muy generales, es decir no pudo ir más allá que la misma OEA). Esta circunstancia, que provocó la primera de las crisis del Grupo, puso de relieve que desde fuera, Estados Unidos puede neutralizar el mecanismo de concertación actuando sobre los miembros más afines, en el caso mencionado, Venezuela.⁶ El tema de las relaciones y la evolución política de Cuba y el alcance de la concertación en los asuntos relacionados con la protección de los derechos humanos y la defensa de la democracia también son conflictivos. Por otro lado un exceso de reuniones a todos los niveles (presidenciales, ministeriales, grupos de trabajo, misiones diplomáticas) puede conducir a la rutina y la banalización de una diplomacia puramente declarativa.

3. La coordinación y seguimiento del cumplimiento de los acuerdos alcanzados: esto es más difícil por la deliberada falta de institucionalización del Grupo de Río, que no se ha concebido como una OELA alternativa a la OEA (una OEA sin Estados Unidos, como se ha dicho). Pero la dimensión del Grupo y de su agenda hacen cada vez más compleja su operatividad con los procedimientos actuales y es frecuente que, asumida una posición, cada país haga luego la guerra por su cuenta.

Diálogo América Latina-Unión Europea

A diferencia de Estados Unidos, los países miembros de la Unión Europea y la Comunidad Europea, sobre todo a partir de la adhesión

⁶ Boris Yopo, H., "Concertación política latinoamericana y Estados Unidos: persistencia y cambio en los factores explicativos sobresalientes", en L. Tomasini (ed.), *Nuevas formas de concertación regional en América Latina*, Buenos Aires, RIAL Anuario 1988, 1990.

de España y Portugal en 1986, han estimulado la concertación política latinoamericana, han reconocido sus mecanismos y han establecido cauces de cooperación interregional que se tradujeron en el Mecanismo de San José (1984) para América Central y luego en el diálogo con el Grupo de Río, que se inicia en septiembre de 1987 (con la primera reunión de cancilleres, aprovechando la apertura del periodo de sesiones de la Asamblea General de la ONU) y se institucionaliza en diciembre de 1990 (con la Primera Reunión Ministerial Institucional de Roma), previéndose reuniones anuales alternativas en América y en Europa y con una agenda general y abierta. La Declaración de Roma se refería al apoyo de la democracia y los derechos humanos, la moderación en la exportación de armas a zonas de potencial conflicto, a concertar posiciones en un plano mundial. Esta cooperación interregional es fundamental para aumentar el margen de autonomía del Grupo respecto de Estados Unidos y multiplicar los efectos de sus posiciones cuando alcanzan un grado suficiente de convergencia o complementariedad con los de la Unión Europea y sus miembros. Incluso, cuando no es así, la comparación como resultado del diálogo y el acervo de experiencias que se ofrecen, son activos nada despreciables. La última de las reuniones ministeriales institucionales, la VII, se celebró en Noordwijk (Países Bajos) los días 7 y 8 de abril de 1997. Poco antes, el 12 de marzo, en Brasil, el presidente de la república francesa, Jacques Chirac, proponía celebrar una cumbre de jefes de Estado y de gobierno de la Unión Europea primero con los países miembros de Mercosur y, luego, con los de toda la región (un acto de alta significación simbólica que podría acontecer en 1999).

En cuanto a la lucha contra el narcotráfico —uno de los puntos de diálogo eurolatinoamericano más tempranos (figura en la agenda desde 1990) y prioritarios— cabe subrayar la diferencia entre un enfoque civil compartido por las partes con el enfoque militarizado de Estados Unidos, centrado en la presión sobre los productores, solivianta el clima político y social, implica a las fuerzas armadas, hace tambalearse las instituciones y somete a prueba la soberanía local. La Unión Europea de acuerdo con el planteamiento del Grupo de Río, respeta los principios de soberanía y no intervención, acepta el principio de la responsabilidad compartida y la necesidad de soluciones integrales, de actuaciones preventivas de carácter económi-

co, social y sanitario más que represivas y policiaco-militares; mira también a los mercados de consumo y a quienes suministra los precursores químicos; al blanqueo de dinero, la financiación de los cultivos sustitutivos, a la necesidad de asistencia técnica y económica (y no sólo a la instalación de agentes policiacos y a la dotación de medios militares y paramilitares). En este marco, la Unión Europea ha sostenido un diálogo especial con los países andinos.

Otro ámbito en el que cabe ejemplificar la cooperación interregional es el desarrollo sostenible, incorporado al diálogo en la VI Reunión Ministerial Institucional (Cochabamba, 15-16 de abril de 1996) y en el que se han enfatizado los aspectos medioambientales, que ya en años anteriores (con base en la Declaración de Roma, 1990) habían dado lugar a programas de asistencia técnica y financiera de la Unión Europea y de sus miembros para la protección de los pueblos indígenas, limpieza de ríos, la mejora del tratamiento de los residuos urbanos, la descontaminación urbana, el repoblamiento forestal, la administración de bosques tropicales y la formación de agentes del desarrollo. Conviene recordar que la Unión Europea es la primera fuente de ayuda oficial al desarrollo para América Latina. Una conferencia Unión Europea-Grupo de Río sobre desarrollo sostenible se celebró en La Haya los días 27 y 28 de febrero de 1997.

El entendimiento Unión Europea-América Latina tiene una significación estratégica sea cual sea la representación que se haga del nuevo orden internacional del siglo XXI. Probablemente en todos los países latinoamericanos habrá grupos elitistas dispuestos a ocupar las satrapías latinoamericanas del imperio global, pero cabe suponer que las mayorías, aun dispuestas a guardar —como en Europa— relaciones de alianza con Estados Unidos, están igualmente interesadas en evitar un mundo unipolar, sometido a la hegemonía de la, en todo caso, primera potencia militar sobre la tierra y uno de los tres primeros centros de poder económico (contando a la Unión Europea y Japón). América Latina no podría hurtarse por sí sola a esa hegemonía, ni siquiera en el caso, en absoluto garantizado, de culminar los procesos de integración económica y de concertación política actualmente en curso. La Unión Europea es un contrapeso. La amenaza más grave que pende sobre América Latina es que el disenso sobre sus opciones estratégicas en el mundo acabe arruinando su propio proceso de concertación política y de integración eco-

nómica, partiéndola en dos, una parte (América Central y el Caribe en particular) en la periferia de Estados Unidos y la otra (los miembros de Mercosur, especialmente) más estrechamente vinculada a la Unión Europea. La búsqueda del equilibrio de poder permite a América Latina otras combinaciones, pero ninguna ofrece las expectativas de la Unión Europea, por inversión, dimensión y afinidad cultural; por otro lado, esas combinaciones no son excluyentes. La Unión Europea y América Latina podrían, seguramente, compartir una misma concepción de la seguridad mundial y del orden internacional. El imperialismo legislativo y judicial de Estados Unidos con leyes como la Helms-Burton, por ejemplo, ha sido igualmente condenado en ambos lados del Atlántico. En último término, la apertura de caminos alternativos a la subordinación a Estados Unidos ha de permitir a América Latina encarecer la apuesta y hacerse valer. Se comprende que el presidente Bill Clinton, al establecer las prioridades estratégicas de Estados Unidos⁷ advirtiera a los capitolinos sobre América Latina: "Si fallamos ahora, esas economías emergentes encontrarán su futuro económico con otras naciones." Ciertamente la advertencia del presidente, desesperado porque se le conceda la vía rápida (*fast track*) para negociar los acuerdos que permitan la extensión de la zona de libre cambio de América del Norte a otros países del hemisferio, incluía también Asia, a menudo emparejada con América Latina en los discursos washingtonianos. El *fast track* es para el presidente, que ha hecho en 1997 los viajes a América Latina que no hizo en el pasado, una prueba reactiva (*litmus test*) del interés de Estados Unidos por conducir al hemisferio a la zona de libre cambio prometida para el 2005 por la Primera Cumbre de las Américas (Miami, 1994). Clinton querría celebrar la próxima Cumbre de Santiago (1998) con Chile dentro ya de la zona que hoy componen los tres Estados de América del Norte. Chile, entre tanto, se ha asociado al Mercosur (1995). Las potestades del Congreso en la acción exterior de Estados Unidos son ejercidas a veces de un modo que más bien parecen manejadas por sus adversarios. Bruselas debe regocijarse de que las mayorías republicanas en las cámaras hagan su trabajo.

⁷ *A National Security...*, *op. cit.*, p. ii.