

00461 1
5

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES
POSGRADO EN ESTUDIOS EN RELACIONES INTERNACIONALES

LA COOPERACION POLITICA COMO INSTRUMENTO PARA LA ESTABILIDAD Y GOBERNABILIDAD DEMOCRATICAS EN AMERICA LATINA

T E S I S

PARA OBTENER EL GRADO DE:
MAESTRA EN ESTUDIOS EN
RELACIONES INTERNACIONALES

P R E S E N T A :

CLAUDIA GABRIELA JIMENEZ GONZALEZ

ASESOR:

MTRO. VICTOR ALARCON OLGUIN

CIUDAD UNIVERSITARIA

ENERO 2004

TESIS CON FALLA DE ORIGEN





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AGRADECIMIENTOS

Como en todo trabajo, detrás de esta investigación se encuentra el estímulo de mucha gente que la impulsó y enriqueció en sus más variadas formas. Agradezco a mi familia y muy en especial a mi madre por su cariño, por apoyarme y siempre creer en las metas que me he fijado. Al Mtro. Victor Alarcón Olguín, siempre profesional y siempre amigo, pues sus orientaciones y pláticas sostenidas a lo largo de la investigación, resultaron fundamentales para el inicio y la culminación de este trabajo. Asimismo, agradezco al Padrón Nacional de Programas de Posgrado de Excelencia para Ciencia y Tecnología del CONACYT, por haberme otorgado la beca que facilitó la realización de mis estudios de maestría. Y finalmente a Gerardo, amigo incondicional, quien ha apoyado mis logros y mis retos constantemente y por estar conmigo en la locura como en la sensatez.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1

INDICE

Introducción 4

Capítulo 1

Las teorías de la Cooperación internacional dentro de las Relaciones Internacionales 11

1.1 El tema de la cooperación abordado dentro de los grandes paradigmas de las Relaciones Internacionales: alcances y limitaciones 12

1.1.1 Diferencias conceptuales entre Realismo e Idealismo 12
1.1.2 Un tercer paradigma: el Marxismo 24

1.2 La importancia de las instituciones y la forma en que se construyen los procesos cooperativos 29

1.2.1 La cooperación como fundamento del marco neoinstitucionalista 29
1.2.2 La racionalidad crítica del constructivismo 35

1.3 La perspectiva de la cooperación en las Teorías regionales 38

Capítulo 2

Contextualización de la cooperación política en América Latina 46

2.1 Antecedentes de la cooperación en la región latinoamericana 48

2.1.1 Los intentos de integración económica en la década de los 60's y 80's 49
2.1.2 La cooperación política en los 80's: ¿la década perdida? 54

2.1.2.1 La OEA y su transición 55
2.1.2.2 El Grupo Contadora como mecanismo de concertación política en América Latina. 62

2.2 La cooperación en la década de los noventa 69

2.2.1 La primacía de la cooperación económica sobre la cooperación política: Mecanismos y Consecuencias 71

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

2.3	Los pilares de la cooperación política: estabilidad y gobernabilidad democráticas	82
2.3.1	Del autoritarismo a la apertura democrática	89
2.3.2	Otros factores para la estabilidad democrática: grado de desarrollo económico e institucionalización	98

Capítulo 3

	Las instituciones político-regionales y sus iniciativas en el escenario latinoamericano	110
3.1	Grupo de Río: a casi dos décadas de diálogo político	113
3.1.1	Cambio o continuidad en la Agenda del Grupo de Río	118
3.1.2	Lugar que ocupan la estabilidad democrática y la gobernabilidad en la agenda de concertación	127
3.1.3	Una evaluación crítica del Grupo de Río	133
3.2	La era de las Cumbres Iberoamericanas ¿retórica o real concertación?	136
3.2.1	El rol de la diplomacia de Cumbres	136
3.2.2	El lugar de la cooperación política latinoamericana en las Cumbres	140
3.2.3	Una evaluación crítica de las Cumbres Iberoamericanas	144
	Conclusiones	148
	Bibliografía	153

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Abreviaturas:

AEC	Asociación de Estados del Caribe
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
ALALC	Asociación Latinoamericana de Libre Comercio
ALCA	Acuerdo de Libre Comercio de las Américas
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CARICOM	Comunidad del Caribe
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
EZLN	Ejército Zapatista de Liberación Nacional
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FDR	Frente Democrático Revolucionario
FMLN	Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional
FSLN	Frente Sandinista de Liberación Nacional
G-3	Grupo de los Tres
GRAN	Grupo Andino
MCCA	Mercado Común Centroamericano
MERCOSUR	Mercado Común del Cono Sur
OEA	Organización de Estados Americanos
OMC	Organización Mundial de Comercio
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SELA	Sistema Económico Latinoamericano
TIAR	Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de las Américas
UPD	Unión para la Promoción de la Democracia

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Introducción

A finales del siglo XX, la sociedad internacional registra una de las más profundas transformaciones de su historia. El orden mundial ha transitado de la bipolaridad y confrontación de la Guerra Fría a una era de relativa distensión con la emergencia de un esquema multipolar (en lo económico). Si bien Estados Unidos se ha erigido como la mayor potencia mundial, es evidente que la Unión Europea (UE), mediante su proceso de integración política y económica, así como la pujante economía y el desarrollo tecnológico alcanzado por algunos países asiáticos como Japón y China, desafían actualmente la hegemonía económica estadounidense. Sin embargo, como contraste de este cambio se ubica lo que Estados Unidos ha dado en llamar "las amenazas civilizatorias" del subdesarrollo y el terrorismo en el nuevo milenio. Después del 11 de septiembre, el terrorismo ha logrado ocupar finalmente un lugar central del mundo y de su agenda. Su espacio es de tal magnitud, que todos los demás problemas parecieran haber quedado de lado. En contrapartida, la amenaza de la pobreza, la marginación y la violencia de los países subdesarrollados se mantiene como una señal en constante color rojo, sin que esto derive en la resolución de la inequidad y la exclusión social como una necesidad política para asegurar la seguridad y la estabilidad regionales.

El dilema de América Latina frente a este panorama mundial por demás complicado, es seguir siendo visto no como amenaza sino como socio. A pesar de que la preocupación central del coloso del norte con respecto a América Latina se halle en la seguridad y en la búsqueda de formas de cooperación bilateral, ésta no se consolida en acuerdos comerciales exitosos, sino que se limita al hecho de llevar su política pragmática a la búsqueda de una cooperación bilateral para que ayuden a encontrar a aquellos países de la región que están interesados en dañar los intereses estadounidenses. Lo paradójico del asunto es que estos países ya están identificados y los Estados Unidos no necesitan ayuda de algunos países latinoamericanos para iniciar dicha "búsqueda" o "cacería". En este sentido, por ejemplo, Colombia y Venezuela han pasado a ocupar un lugar prioritario en la política exterior de Washington.

TESIS CON
FALLA DE CUBIEN

Es así que para comprender de manera más detallada los avatares de los países latinoamericanos frente a estas grandes transformaciones, sea necesario determinar que durante la década de los noventa, América Latina se convierte no sólo en un simple espectador, sino que es participe de los retos y desafíos que plantean las transformaciones geopolíticas en el orden internacional, mediante una serie de experiencias compartidas, costosas y también dolorosas tanto para las economías de la región como para sus respectivas sociedades: el legado de la crisis económica de los años ochentas; la crisis petrolera; la inclusión y, de alguna manera, el "sincretismo" que se formó en las sociedades latinoamericanas, al introducir nuevos modelos de desarrollo social y económico frente a estructuras políticas e institucionales arcaicas; la asimilación del resurgimiento económico de Europa y Japón; y, el consenso ideológico dentro de la comunidad financiero internacional en el sentido de apoyar y promover las reformas al mercado, el libre comercio y la formación de bloques económicos regionales.

De esta manera, para América Latina el fenómeno de la cooperación fue adquiriendo un peso fundamental. Sin embargo, el intento por establecer procesos de intercambio económico y cooperación política entre los países de la región no ha sido fácil. Por el contrario, se ha enfrentado a un sin número de obstáculos nacionales e internacionales, entre los que destacan: el tamaño de los Estados, la naturaleza de sus relaciones vecinas, la fragilidad de sus solidaridades geopolíticas, la inestabilidad en los procesos democráticos, los desequilibrios sociales internos y la dependencia de las economías al exterior.

Pese a estos obstáculos, la cooperación política en la región adquiere dimensiones interesantes a partir de experiencias como por ejemplo, la del Grupo Contadora. Sin embargo, este interés coincide con la crisis económica de la década de los ochenta y los programas de ajuste estructural propios del modelo neoliberal. Además, debido a las experiencias autoritarias y dictatoriales principalmente en los países del Cono Sur, la revaloración de la democracia y la democratización de la región fomentaron una diplomacia abierta en favor de mecanismos de concertación política y de foros regionales con el objetivo de reducir la vulnerabilidad de la zona con relación al espectro de derecha-

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

izquierda y a las crisis económicas durante los ochentas, y por las crisis financieras y de credibilidad democrática a finales de los noventas.

En este contexto, las crisis políticas y económicas en la mayoría de los países de la región desde los ochentas hasta nuestros días, han puesto en duda la idea que durante los últimos años ha sido manejada por ciertos círculos académicos, en el sentido del avance a pasos agigantados de un proceso de integración regional que revela el poco o nulo alcance que tiene la liberalización económica y de mercados al existir una marcada ausencia de instituciones fortalecidas tanto al interior como al exterior, y en donde los procesos políticos, corroidos por la corrupción y la inestabilidad, han traído como consecuencia una descomposición gradual de los sistemas políticos latinoamericanos.

Es por ello, que el propósito de este trabajo es analizar la manera en que el fenómeno de la cooperación política en América Latina puede servir como instrumento para la estabilidad y gobernabilidad democráticas en la región, por cuanto se plantea la preocupación de generar un marco de adecuación de conductas democráticas e intereses mutuos entre los Estados con el objetivo de establecer y/o fortalecer los procesos cooperativos. Igualmente, el trabajo también plantea revisar las condiciones de la sobrevivencia de América Latina en un contexto interdependiente y en su ámbito interno, para así definir quiénes han sido los principales actores que promueven la permanencia de la región como un proyecto cultural y político.

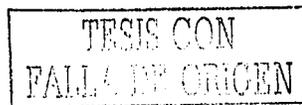
De la mano de este argumento central, se parte del hecho de que en la medida en que la estabilidad y gobernabilidad democráticas puedan contribuir a la integración de los procesos políticos latinoamericanos, esto incidirá en la capacidad para generar la existencia o no de liderazgos eficaces, mantener cierta estabilidad política en la región y fortalecer los organismos propios que nos representan mundialmente. Plantear estas premisas levanta una serie de interrogantes a las que se intentará dar respuestas. ¿A qué se debe el debilitamiento de la cooperación política durante la década de los noventa? ¿Cuáles fueron sus consecuencias? ¿Por qué se habla de la primacía de la cooperación económica sobre la política?, ¿Es suficiente la sola democracia para impulsar procesos cooperativos?, ¿Cuáles

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

son los principales factores para que un país coopere?, ¿Que importancia tiene la estabilidad política para la cooperación entre estados y viceversa?, ¿Qué implicaciones y resultados han tenido las iniciativas de corte político?, ¿Es posible fortalecer los organismos de concertación política?

Este trabajo cuenta con tres capítulos. En el primer capítulo se hace un recorrido teórico sobre el tema de la cooperación internacional. Iniciando con las diferencias y semejanzas conceptuales de los tres grandes paradigmas de las Relaciones Internacionales, pasando por dos de las "nuevas" tendencias teóricas que han surgido de las síntesis interparadigmáticas y que han dado mayor luz a la explicación del desarrollo de la cooperación política entre Estados: el neoinstitucionalismo y el constructivismo, hasta llegar a las teorías de regionalización, en donde se cubren temas específicos sobre la integración económica y política.

Se demuestra que tanto el realismo como el marxismo son renuentes y escépticos frente al tema de la cooperación entre agentes. Para el caso del realismo, esto se debe a la naturaleza anárquica del sistema internacional en donde predomina el conflicto y la confrontación, por lo tanto, priva la falta de confianza que deriva en una reducida cooperación. Por su parte, el marxismo cuestiona el alcance de los procesos cooperativos, ya que se basa en la división del sistema mundial entre un "centro" y una "periferia". Es el paradigma liberal y sus vertientes teóricas como el neoliberalismo y el neoinstitucionalismo los que reconocen que existe un proceso de interdependencia política y económica en el escenario internacional. En este sentido, tanto el neoinstitucionalismo y el constructivismo rebasan la perspectiva de las tesis racionalistas en el momento en el que estudian la cooperación internacional tratando de entender el funcionamiento de las instituciones internacionales y las condiciones en las cuales llegan a existir. De esta manera, se plantean una serie de diferencias conceptuales teóricas sobre el tema de la cooperación política para generar una mejor explicación acerca de los procesos cooperativos en América Latina y los retos y desafíos que encuentran ante el nuevo milenio, teniendo en cuenta que la perspectiva de autosuficiencia regional ha sido rebasada por la propia realidad y por ello es

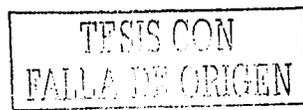


necesario identificar los principales elementos teóricos del debate para que, en un segundo momento, sean aterrizadas empíricamente hacia la realidad específica de América Latina.

Siguiendo con la metodología de lo general a lo particular, en el segundo capítulo se aterrizan los principales elementos teóricos de la cooperación política internacional en el contexto latinoamericano. Asimismo, se hace un análisis histórico e interpretativo desde los antecedentes de la cooperación en la década de los sesenta en la región hasta la entrada al nuevo milenio y, por consiguiente, a un nuevo escenario internacional. Al hacer una contextualización de la cooperación política en América Latina, se parte de la premisa de que ésta se debilitó durante la década de los noventa porque se privilegiaron los procesos de liberalización económica y sobrevino el "boom" de la firma de acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales, sin que lo anterior tuviera el mismo éxito en el terreno de las negociaciones políticas interestatales para resolver problemáticas comunes. Se hace un recuento rápido pero ilustrativo acerca de los principales mecanismos de integración existentes entre la década de los sesentas y los setentas. Experiencias que, aunque infructuosas, sirvieron para establecer las bases de la integración subregional latinoamericana.

Es en la década de los ochentas donde nos detenemos para analizar detalladamente los mecanismos de cooperación política a través de los cuales la concertación política y las negociaciones pacíficas entre los países de la región comienzan a cobrar y recobrar nuevos bríos. En materia política, analizamos, a guisa de ejemplo, los desafíos y consecuencias del Grupo Contadora en los años ochentas y la creación de uno de los mecanismos que perdura actualmente al más alto nivel y que representa a prácticamente todos los países democráticos de la región: el Grupo de Río.

Como una hipótesis contrafáctica de este capítulo, se afirma que a pesar de que en la década de los noventa, un número creciente de países latinoamericanos se convirtieron en países democráticos, esto no se ha reflejado en la fortaleza de los sistemas institucionales, sino que al contrario, como consecuencia del cambio de modelo económico en los ochentas y los programas de ajuste estructural, la pobreza va en aumento y las tasas crecientes de

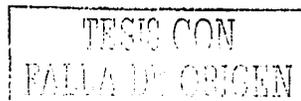


violencia y disturbios sociales, restan margen de maniobra a los Estados en su aspiración para mantener liderazgos en los mecanismos de cooperación política. En este sentido, se habla de la importancia de cuestiones como la estabilidad y la gobernabilidad democráticas en países tan asimétricos como son los latinoamericanos.

Es así como afirmamos que una mayor cooperación política entre Estados que genere mecanismos de complementación y de comunicación intra y extra regionales, puede repercutir en la manera en la que se dirigen las acciones de la política interna, incentivando cierta estabilidad al interior, en el momento en el que se definen las oportunidades de obtener beneficios políticos mutuos, es decir, una transformación enmarcada dentro de la doble dinámica del cambio institucional y de la construcción de una cultura cívica modeladora de conductas.

De esta manera, para tener una visión más detallada de los elementos otrora mencionados, en el tercer capítulo analizamos las principales iniciativas de corte político para la región latinoamericana dentro del fenómeno multilateral en el que actúan hoy en día los Estados: el Grupo de Río y las Cumbres Iberoamericanas. En función de la tesis, se analizan estas dos iniciativas porque en ellas se encuentran representados prácticamente todos los países de América Latina, además de que dentro de sus lineamientos y declaraciones que les dieron origen, han reforzado la necesidad de concertar políticamente el impulso de formas de gobierno democráticas y de estabilidad en la región, teniendo como dos de sus principales vectores: la autodeterminación de los pueblos y el respeto a la soberanía de los países.

Aunque evidentemente son estructuras que carecen de una institucionalidad formal, paradójicamente esto les ha permitido una actuación mucho más flexible, pragmática y realista en lo que se refiere al tratamiento de los problemas que han definido respectivamente en sus agendas. Sin embargo, este funcionamiento también genera serias lagunas en su actuación en el escenario latinoamericano. Por lo anterior, lo que se analiza con rigurosidad en este capítulo es la trayectoria de estas dos iniciativas en la década de los noventa, así como el cambio y/o continuidad en sus respectivas agendas con respecto a las



transformaciones y convulsiones económicas y políticas propias de estos tiempos. Asimismo, a través de las Cumbres que se celebran año con año, se hace un análisis interpretativo y crítico de la manera en que éstas han abordado el tema de la estabilidad y gobernabilidad democráticas y cual es el lugar que ocupa la cooperación política en el seno de sus respectivas agendas temáticas.

Por último, con este trabajo se intenta poner sobre la mesa del debate la importancia que tiene la cooperación política regional en un mundo guiado por lineamientos económicos, en ocasiones desventajosos para nuestras sociedades. En este sentido, privilegiar el esfuerzo económico lesiona la capacidad política de los Estados para resolver sus problemas estructurales internos y esto puede generar no sólo una mayor exclusión social y económica, sino también la imposibilidad de acción para promover la estabilidad y gobernabilidad en América Latina. Por razones obvias no se dan todas las respuestas para una cooperación política intra latinoamericana fortalecida, en todo caso se abren nuevas líneas de investigación que puedan aportar a este tema.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Capítulo I

Las teorías de la cooperación internacional dentro de las Relaciones Internacionales

El presente capítulo esboza, en primer lugar, un análisis de interpretación y discusión acerca del tema de la cooperación entre los Estados dentro del ámbito de las Relaciones Internacionales y la forma en que ha sido abordado a través de los grandes paradigmas del campo de estudio. Asimismo, intenta establecer tanto las limitaciones como los alcances de estas teorías con el objetivo de visualizar de manera general las diferencias conceptuales existentes entre ellas.

En segundo lugar, retomaré las teorías del neoliberalismo económico, del neoinstitucionalismo y del constructivismo como las corrientes que han dado mayor luz a la explicación del desarrollo de la cooperación política entre Estados, pues subrayan la importancia de las instituciones en los procesos de intercambio en el escenario internacional y la forma en la que se construyen tanto las instituciones como sus identidades e intereses. Estas corrientes se encuentran enclavadas en lo que se conoce como las nuevas tendencias teóricas que han surgido de las síntesis inter-paradigmáticas, pues toman fundamentos tanto de las tradiciones racionalistas y reflectivistas, para una mejor interpretación de los fenómenos cooperativos.

Por último, se abordarán las teorías de regionalización que están consideradas como teorías de rango medio o teorías sustantivas y, son conocidas de esta manera, porque tratan un tema en específico como lo son los procesos de integración y cooperación tanto económicos como políticos y que ayudarán por ende a profundizar y esclarecer el panorama de la cooperación internacional; en especial, la cooperación política en el escenario internacional para dar paso a un análisis específico de los fenómenos cooperativos en América Latina.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1.1 El tema de la cooperación abordado dentro de los grandes paradigmas en las Relaciones Internacionales: alcances y limitaciones

Dentro de la disciplina de las Relaciones Internacionales, los grandes paradigmas han evolucionado de acuerdo a los procesos de cambio de la realidad mundial, los cuales progresivamente han ido perdiendo algunas de las características del pasado y asumiendo otras nuevas. Esta evolución refleja las transformaciones, cada vez más profundas, en el contexto internacional y la necesidad de interpretarlos con el fin de ofrecer soluciones a los problemas del orbe.

De ahí que en este apartado sea necesario contextualizar, analizar y ponderar las diferentes concepciones de las que partían en el pasado y los rasgos que aún permanecen hoy en día. En este sentido, se discutirá la manera en la que los tres paradigmas conciben al Estado, la naturaleza del sistema internacional y cuál es la unidad de análisis que los distingue, esto permitirá inferir y analizar la visión de cada uno con respecto al tema de la cooperación internacional y los principales debates y repercusiones en torno a ella.

1.1.1 Diferencias conceptuales entre Realismo e Idealismo

Tanto la tradición realista como la idealista tienen sus raíces intelectuales en la vieja filosofía política de Occidente. Desde la Antigüedad pasando por la Edad Media europea hasta principios del siglo XX, se encuentra la génesis de las Relaciones Internacionales, pero no será hasta los albores del siglo XX, a partir de la Primera Guerra Mundial, que obtendrá el rigor científico de una disciplina.

Comenzaré con una breve pero ilustrativa explicación de las concepciones clásicas tanto del realismo como del idealismo, haciendo alusión a algunas de las obras más destacadas que podrían circunscribirse en una u otra corriente, para después analizar las características y matices propios que estas expresiones han adquirido en la escena internacional del siglo XX.

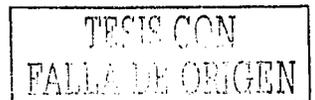
TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En lo que se refiere al realismo, uno de los primeros legados de esta tradición es un clásico de la literatura antigua. La *Historia de la Guerra del Peloponeso* del historiador Tucídides, narra el comportamiento de los estados a partir del conflicto en las relaciones entre los dos grandes poderes de la Grecia antigua: los atenienses y los espartanos en el siglo V a.C. Para Tucídides la verdadera causa de la Guerra del Peloponeso fue el surgimiento del poder de Atenas y el temor que esto produjo en los espartanos y sus aliados. En este contexto, los agentes importantes para el autor son las entidades organizadas territorialmente y la premisa fundamental es que los Estados buscan el poder y calculan sus intereses en términos de poder. Lo anterior junto con la propensión de los estados a formar alianzas en conflicto lo ubica bien dentro de la tradición realista.

Sin embargo no será hasta la Edad Moderna Europea que el realismo político alcance todo su esplendor de la mano de Nicolás Maquiavelo, considerado como el fundador del moderno análisis del poder y del sistema de los Estados-nación. Al analizar las relaciones entre Estados en el sistema italiano del siglo XVI, Maquiavelo está claramente vinculado con el realismo por su énfasis en la necesidad del gobernante de adoptar patrones morales diferentes de los del individuo a fin de asegurar la supervivencia del Estado.

En su obra máxima, *El Príncipe*, Maquiavelo dirá: "...un nuevo príncipe, no puede observar todas aquellas cosas por las cuales son los hombres estimados por buenos, ya que a menudo se verá constreñido, para mantener su Estado, a obrar contra su palabra, contra la caridad, contra la humanidad, contra la religión... Esfuércese el príncipe, por tanto, en vencer y en mantener su Estado, que los medios serán siempre juzgados honorables y laudados por todos".¹ Aquí, el divorcio entre ética y política es evidente, aunque sigue abierta la polémica si esa separación es de aprobarse o censurarse. Lo que es cierto es que para Maquiavelo el fin justifica los medios. De esta manera, se constata su preocupación por el poder y la premisa de que la política se caracteriza por una colisión de intereses, además, su visión pesimista de la naturaleza humana es un aspecto que caracterizará al realismo clásico

¹ Nicolás Maquiavelo, *El Príncipe*, México, Editorial Porrúa, 6ª ed., 1978, p. XXXVII



y definirá al hombre perverso *per se*. "Los hombres no obran jamás el bien, a no ser por necesidad"², dirá el estratega y pensador italiano.

Siguiendo esta tradición, en el siglo XVII Thomas Hobbes al igual que Maquiavelo, "consideraba al poder crucial en el comportamiento humano..., se preocupaba por las fuerzas subyacentes de la política y por la naturaleza del poder en las relaciones políticas."³ Con el nombre bíblico de *Leviatán*, Hobbes define al soberano fuerte, el Estado, capaz de mantener el orden dentro del sistema político. Sin embargo, duda que la esencia del Estado sea capaz de cambiar el comportamiento de la humanidad.

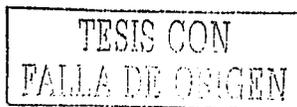
Dos siglos más tarde el pensador alemán Hegel, más que cualquier otro filósofo político, va a elevar la posición del Estado. Si bien los autores realistas en ningún sentido son hegelianos, la creencia de Hegel de que el deber más alto del Estado consiste en su propia preservación, se inscribe en el eje rector de la teoría realista. Al igual que Maquiavelo, sostenía que el Estado tenía patrones morales diferentes de los del individuo y superiores a ellos, en este sentido asegura que éste tiene "una totalidad individual" que se desarrolla según sus propias leyes. En Hegel y en las posteriores escuelas hegelianas es notoria una concepción racional del Estado que está dominada por la idea de que fuera de éste, subsiste el mundo de las pasiones desencadenadas o de los intereses antagonistas e inconciliables. Bajo esta premisa, el hombre sólo puede realizar su vida de ser racional únicamente bajo la protección del Estado.

Durante el siglo XIX, se encuentran los trabajos de Max Weber que tratan extensamente no sólo de la naturaleza de la política y del Estado, sino también del poder como elemento central de la política y del Estado. Este factor es especialmente notorio en el nivel internacional porque dirá Weber: "toda estructura política naturalmente prefiere tener vecinos débiles antes que fuertes."⁴ Como podemos notar, ésta es una de las características

² *Ibidem*, Discorsi I, III

³ James E. Dougherty y Robert L. Pfaltzgraff, *Teorías en Pugna en las Relaciones Internacionales*, Argentina Grupo Editor Latinoamericano, 1ª ed. 1993, p. 101

⁴ Max Weber, *Economía y Sociedad*, México, FCE, 1974, Tomo II, p.859



fundamentales del realismo, ya que la competencia por el poder y el dominio de un Estado sobre otro va a ser una constante en la tradición realista.

En su libro *Economía y Sociedad*, se observa que las dimensiones de la política y la economía están en una lucha constante por el poder. Según Weber, la política económica es subordinada a la política en la medida en que los intereses políticos de poder de las naciones abarcan una lucha económica por la existencia. El realismo dirá lo mismo en el sentido de que el reino de la política es el más poderoso, los demás reinos o ámbitos se tienen que adecuar a los designios del primero. En este sentido, la concepción weberiana del Estado es tajante al decir que éste es el monopolio del uso legítimo de la fuerza física dentro de un territorio determinado.

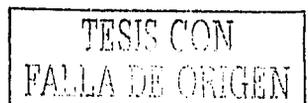
Al igual que el realismo, el idealismo en la teoría de las Relaciones Internacionales tiene su origen en la vieja filosofía política y en los escritos de autores antiguos. Si nos remontamos a la Antigüedad, uno de los primeros exponentes de esta tradición es Aristóteles, quien ve en el mundo de las ideas, virtudes a través de las cuales los hombres actúen éticamente. Para Aristóteles la eticidad presupone no sólo el saber, sino también la libertad. Este último concepto será utilizado constantemente en la tradición idealista.

En la *Ética Nicomaquea*,⁵ la tesis de que la relación amistosa aumenta con la altura espiritual de los hombres y que contribuye entre los amigos al mutuo perfeccionamiento, nos conduce a la otra tesis, fundamento de la política aristotélica, de que el hombre es por esencia un ser social o político. Para Aristóteles la justicia es la mayor de las virtudes y, por tanto, la virtud perfecta. A raíz de ello, la doctrina aristotélica de la justicia ejercerá una larga y poderosa influencia en las concepciones políticas fundamentales de su tiempo hasta comienzos de la Edad Media.

Para los idealistas el principal objetivo será la persecución de la paz. En la Edad Media tratados como el libro *De Monarchia*⁶ de Dante Alighieri, se convirtió en uno de los

⁵ Aristóteles, *Ética Nicomaquea*, México, Porrúa, 14ª edición, 1994, p. 115

⁶ Dante Alighieri, *Monarquía*, Madrid, Taurus, 1996



primeros y más poderosos llamados de la bibliografía política occidental a una organización internacional capaz de hacer cumplir la paz.

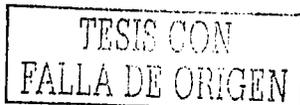
En este contexto, desde sus orígenes los idealistas rechazaron la idea de que los conflictos son una condición natural de las relaciones entre los Estados y que únicamente podían ser superados mediante el equilibrio de políticas de poder y la construcción de alianzas en contra de los Estados que amenazaran el orden mundial.

Contra poniéndose a esta idea, en el siglo XVII se destacó la necesidad de construir estructuras institucionales para contener a los Estados que, de alguna u otra manera, pusieran en riesgo el orden del ámbito internacional. En esta época se buscó someter la voluntad del Estado a una voluntad superior general acordada colectivamente. Algunos de los defensores de una confederación o liga de naciones-estado fueron Jean Jacques Rousseau, Jeremy Bentham y Immanuel Kant.

Kant es considerado como el gran idealista de la Ilustración. En su libro *Perpetual Peace: a Philosophical Sketch*, elabora un plan sobre la "paz perpetua" el cual contiene la semilla de la idea del internacionalismo liberal, en particular, la creencia de que la razón podría otorgar libertad y justicia a las relaciones internacionales. Para ello era necesario la transformación de la conciencia individual, el constitucionalismo republicano y un contrato federal entre estados para abolir la guerra. Esta idea será retomada por los liberales de épocas posteriores y su formulación más común será la necesidad de la cooperación entre estados con el fin de evitar guerras.⁷

Retomando estas ideas, el filósofo moralista inglés Jeremias Bentham, se pronuncia por el establecimiento de un tribunal para resolver las disputas entre los países, sometiéndolos a un sistema legal de derechos y obligaciones, sin la necesidad de establecer un gobierno mundial. "Debido a que su pensamiento ha sido denominado como utilitario en torno a la máxima 'el mayor bienestar para el mayor número' se le ha considerado, en

⁷ Recordemos que desde sus orígenes en el siglo XVI, el pensamiento liberal en las Relaciones Internacionales va a estar influido por el idealismo, es por ello que se le ha caracterizado como una forma idealista.



cierto modo, el filósofo y el jurista del progreso."⁸ De ahí que ubiquemos a este pensador dentro de la tradición idealista ya que la creencia en el progreso y en el desarrollo tecnológico serán algunos de los elementos clave para comprender el liberalismo de nuestra época.

En el siglo XIX, Richard Cobden afina aún más las ideas anteriores y sostiene que el progreso de la libertad depende del mantenimiento de la paz, la ampliación del comercio y la difusión de la educación y no de la labor de los gobiernos y ministerios del exterior. Observamos, por lo tanto, que desde este siglo la concepción del idealismo se basa en el fortalecimiento de la paz a través del orden natural, la armonía de intereses en la política internacional y en las relaciones económicas, la interdependencia entre los estados y la autodeterminación.

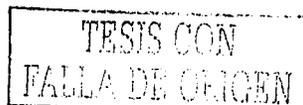
Ahora bien, después de esta breve reseña de los principales exponentes de estas dos tradiciones, ¿cuál ha sido el contexto histórico en el que han evolucionado?, ¿cuáles son sus matices propios y sus diferencias conceptuales?

A principios del siglo XX, con el fin de evitar la guerra, los idealistas se pronunciaban por la construcción de un nuevo orden internacional manejado por una organización internacional capaz de regular la anarquía. Como se mencionó anteriormente, "el idealismo partía de la consideración de que las relaciones internacionales están en estado de naturaleza, de anarquía internacional, por lo que sus proyectos se dirigen a una superación de la misma sobre la base de la conclusión de un contrato social a nivel internacional, que ordene esas relaciones."⁹

Sin embargo, las catástrofes producidas por la Primera Guerra Mundial (1914-1918) y el fracaso de los mecanismos de seguridad colectiva a través de la creación de la Liga de las Naciones en 1919, abrirá en el campo de la teoría internacional el debate entre idealistas

⁸ Timothy Dunne, "Liberalism" en *The Globalization of World Politics. An introduction to International Relations*, John Baylis y Steve Smith (ed), Oxford University Press, 1997, p. 230

⁹ Celestino del Arenal, *Introducción a las Relaciones Internacionales*, Madrid, Editorial Tecnos, 3ª ed, 1990, p. 102

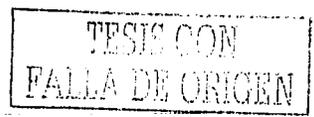


y realistas, en cuanto a lo adecuado de sus respectivos planteamientos en lo referente a la preservación del orden internacional, marcando el auge de la corriente realista. No obstante, el ocaso del idealismo en la década de los treinta, no significa que esta corriente de pensamiento desaparezca de la teoría internacional, lo que sucede es que el realismo se transforma en la corriente dominante.

Por ende, el clima académico posterior a la Primera Guerra Mundial hizo que fuera conducente para los idealistas preocuparse por los medios para impedir otra guerra, partiendo del supuesto de una armonía de intereses en el nivel de la colectividad, basado en el interés del individuo y en la autodeterminación nacional. Al mismo tiempo, los idealistas liberales reconocieron que la paz no era una condición natural del Estado, sino algo que debía construirse. Así, el liberalismo reconocerá que tal como existe una autoridad en un Estado para mantener el orden, debía existir una autoridad internacional que regulara las relaciones internacionales. En este sentido, defendían la idea de un sistema de seguridad colectivo.

No obstante, en la medida en que la Segunda Guerra Mundial (1939-1945) se aproximaba, la brecha entre el liberalismo y los acontecimientos del momento se ensanchaba. Los fracasos de la Liga de las Naciones en los años treinta arrojaron dudas acerca de la supuesta armonía de intereses que debía prevalecer en el sistema internacional, pues parecía adecuarse más a los intereses de las potencias vencedoras y, por tanto, satisfechas con el *status quo*, que a las necesidades notorias de los estados que buscaban una posición estratégica y un mayor poder en el escenario mundial. Como señalaba E.H. Carr "el significado último de la moderna crisis internacional es el colapso de la total estructura del utopismo basado en el concepto de armonía de intereses."¹⁰

¹⁰ E.H. Carr, *The Twenty Years' Crisis, 1919-1939. An introduction to the Study of International Relations*, 2ª ed., Londres, 1936, pp.6-11. Es importante decir que este libro publicado en 1939 sentó las bases del realismo político. Sin embargo, Carr considerado como pragmático, censuraba a utópicos y realistas. Veía que mientras los utopistas ignoraban las lecciones de la historia, los realistas a menudo leían la historia demasiado pesimista. Mientras que los utopistas exageraban la libertad de elección, los realistas exageraban la causalidad fija y caían en el determinismo.



Además, la autodeterminación nacional no siempre produjo gobiernos representativos, por el contrario, el derrocamiento del viejo orden monárquico dio surgimiento, en muchos lugares, a Estados totalitarios que abrazaban ideologías tales como el fascismo, el comunismo y el nazismo. El surgimiento de este tipo de Estados, dio al traste con la tesis wilsoniana en el sentido de que en el mundo la democracia triunfaría para crear un lugar seguro.

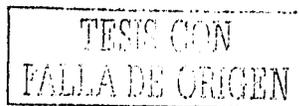
Este fue el escenario internacional que suministró un terreno intelectual fértil para la revalorización y reformulación de una teoría realista. El realismo de los años cuarentas y cincuentas (frecuentemente conocido como realismo clásico), se desarrolló en reacción a los fracasos políticos e intelectuales del periodo entre guerras y las experiencias desastrosas de la Segunda Guerra Mundial. Su punto de partida fue la revisión de los argumentos idealistas con otro enfoque, es decir, estudiar el sistema internacional *como es* y no como un *deber ser*.

Para el realismo clásico¹¹, los Estados son considerados como los principales actores de la política mundial, caracterizados por ser actores racionales y unitarios. El objetivo de cada uno deriva entonces en la maximización del poder por lo que rechaza la armonía de intereses entre ellos y considera que el conflicto y la anarquía son naturales al sistema internacional. La política internacional se transforma así, en un perpetuo juego cuyo objeto es acrecentar el máximo de poder en un sistema anárquico¹². Por ende, el poder es el principal concepto y la clave de la concepción realista.

La existencia de un sistema anárquico supone la falta de una autoridad centralizada, acrecentando así la competencia y el poder, lo que vuelve muy difícil la cooperación entre entidades porque lo que existe es un sistema de autoayuda, el denominado *selfhelp*, que parte del supuesto de la autonomía estatal en su actuación en la escena mundial.

¹¹ Desde la década de los cuarentas a los sesentas, principalmente en los Estados Unidos, sobresalen una serie de intelectuales y políticos inscitos en esta corriente tales como Edward H. Carr, (1946), Hans J. Morgenthau (1948) George F. Kennan, (1954) y Henry A. Kissinger, entre otros.

¹² La concepción de sistema anárquico para la tradición realista, versa en un sistema en el que no existe una autoridad por encima de los Estados, por lo que el poder es el último árbitro. El mecanismo regulador solo puede ser por tanto el equilibrio de poder, mediante el cual es posible evitar que un Estado pueda imponer su hegemonía.

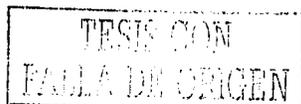


Por otra parte, la corriente idealista estima que la interdependencia económica lleva a la cooperación y la paz. Sin embargo, la tradición realista afirma que los Estados se dirigen hacia la guerra. La cooperación sólo será posible en tanto sirva a los intereses de cada Estado. En este sentido, a diferencia de los realistas, para el liberalismo es importante el establecimiento de mecanismos de cooperación en el mundo, los cuales podrán amortiguar los efectos de la anarquía internacional y reducir los conflictos entre estados que deriven en guerras. Un concepto fundamental para los liberales es la interdependencia, por lo tanto, niegan la afirmación realista de que los estados son agentes autónomos dentro del sistema internacional.

Si el realismo tuvo una supremacía evidente frente al liberalismo en los años de la Segunda Guerra Mundial, a finales de los años sesentas, éste entra en una etapa de crisis. En los círculos académicos, su metodología es criticada y se dice que la agenda política y teórica asociada con el realismo clásico es anacrónica. En el aspecto metodológico, se argumenta que el trabajo de los realistas no satisface los cánones de la investigación científica¹³ y en lo que concierne a la agenda política es acusado de ser incapaz de negociar en un mundo que se ha vuelto interdependiente y basado en relaciones transnacionales (en las que predomina la fragmentación del Estado). Este debate se origina precisamente con el surgimiento de los Estados poscoloniales, que acrecentaron los nacionalismos regionales en Asia y en África principalmente.

El realismo clásico tuvo una visión limitada de la coyuntura internacional, ya que el conflicto en estos años iba más allá de la Guerra Fría pues éste se había trasladado a la periferia en lo que se denominó el conflicto Norte-Sur. En este contexto, comenzó la unidad de todos los países en desarrollo con el denominado Grupo de los 77 y el Movimiento de los No Alineados para vencer la pobreza y la marginación social. Estos acontecimientos constituyeron un segmento valioso en la historia de las Relaciones Internacionales, ya que

¹³ Las principales críticas provienen de la corriente conductivista y de la Escuela Inglesa, principalmente en los trabajos de Martin Wright (1977) y Hedley Bull (1977). En lo que se refiere a éstos últimos, si bien no cuestionan la primacía del Estado en la política mundial, desarrollan el concepto de "sociedad internacional", como una vía para introducir tanto el alcance histórico como un cierto orden basado en normas para comprender las Relaciones Internacionales. Cfr. Barry Buzan, "The Timeless Wisdom of Realism?" en *International Theory: Positivism & Beyond*, Cambridge University Press, 1996, p.46



los denominados hasta ese entonces países subdesarrollados decidieron convertir al Tercer Mundo en interlocutor válido en la escena internacional.

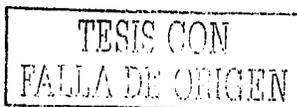
Esta situación de crisis y fragmentación paradigmática en la que entran las relaciones internacionales a lo largo de la década de los setentas, unido a ello al surgimiento de un nuevo contexto internacional en la década de los setentas (un mundo interdependiente, y por ende, aún más conflictivo), fue lo que hizo resurgir al liberalismo como alternativa histórica del realismo. "...la ideología neoliberal corre a lo largo del economicismo y el naturalismo que, procedente de Friederich Hayek, llega a Milton Friedman (...) y la ideología neoconservadora fluetúa en erudición desde los alemanes Leo Strauss o Eric Voegelin a los norteamericanos Allan Bloom, James Burnham e Irving Kristol."¹⁴

Aunque el período más destacado del pensamiento liberal en las relaciones internacionales se ubica en el período de entre guerras, cuando influyó en los dirigentes políticos y en la opinión pública, conformando lo que los académicos de las relaciones internacionales han dado en llamar idealismo, no será hasta la década de los ochentas y con el término de la Guerra Fría que este pensamiento adquirirá nuevos tintes y un resurgimiento mundial. "Los dirigentes del mundo occidental proclamaron un 'nuevo orden mundial' y los intelectuales del liberalismo mediante una serie de teorías justificaron la supremacía del liberalismo sobre otras ideologías en competencia."¹⁵

La principal preocupación de esta corriente ha sido la incapacidad del Estado para asimilar la modernización, es decir, la forma en que ésta se expresa en el dilema de cómo compatibilizar democracia y mercado y de cómo este dilema afecta los ritmos de la cooperación. Lo anterior ha permitido el surgimiento de teorías integracionistas que se pronuncian por una cooperación ramificada transnacional para hacer frente a problemas comunes, es decir, parten de la idea de que la cooperación en un sector llevará a los Estados a establecer otras colaboraciones en otros sectores. En este sentido, la visión

¹⁴ José Luis Orozco, *Pragmatismo e inteligencia política global*. México, UAM, 2000, p. 160

¹⁵ Timothy Dunne, "Liberalism", en *The Globalization of World Politics. An Introduction to International Relations*, John Baylis y Steve Smith (eds), Oxford University Press, 1997, p. 154



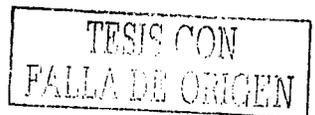
neofuncionalista¹⁶ afirma que cuando éstos se vuelven incapaces de brindar bienestar a sus nacionales se hace necesaria la intervención de instituciones regionales o internacionales.

Debido a estas transformaciones en el contexto internacional, el realismo tuvo una reestructuración importante. Surge el neorealismo o realismo estructural que presenta nuevos elementos teóricos y metodológicos respecto del realismo tradicional. A diferencia de los realistas clásicos, presta una atención especial a las influencias y condicionamientos de la estructura del sistema internacional sobre la política de los Estados. Si la naturaleza defectuosa del ser humano es un punto de partida crucial para el análisis realista clásico, el neorealismo tiene como foco principal el sistema internacional. Si bien esta transformación es importante, sus premisas filosóficas no experimentan un cambio sustancial con relación a los realistas clásicos en el sentido de que su concepción estatocéntrica (de un estado centrista) y la importancia del poder continúan siendo los ejes principales de sus planteamientos. En Estados Unidos esta línea va a tener un gran auge. Numerosos estudiosos de las Relaciones Internacionales se insertan en esta corriente, siendo Kenneth N. Waltz uno de sus principales exponentes con su obra *Theory of International Politics*.¹⁷

El término realismo estructural se refiere a los análisis que pueden ser combinados con trabajos de la tradición neoliberal, en temas como la cooperación internacional, sin que por ello sus concepciones sean las mismas. Si tradicionalmente realismo y liberalismo se presentaban como enfoques irreconciliables, no ocurre lo mismo con el neorealismo y neoliberalismo. Mientras que el liberalismo concibe la cooperación como una posibilidad de transformar potencialmente a los Estados y al sistema internacional, el realismo tiene una opinión más restringida de lo que es la cooperación en un mundo anárquico, debido a que la meta fundamental de los Estados en cualquier relación consiste en impedirles a los otros lograr ventajas en sus capacidades relativas. Para la corriente neorealista, y en especial, para la teoría del equilibrio del poder de Waltz, la cooperación entre Estados se convierte en un problema en el momento en que su teoría se aplica a un sistema anárquico (en donde reina la desorganización), y en el cual, por consecuencia, las unidades

¹⁶ Ernst B. Haas y P. Schmitter, "Economics and Differential Patterns of Political Integration: Projections about Unity in Latin America" en *International Organization*, núm 18 otoño, 1964, pp. 190-218

¹⁷ Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, Reading, Mass: Addison-Wesley, 1979



únicamente se preocupan por su supervivencia y la autoayuda se erige como el mecanismo regulador. Pese a estas diferencias, las dos corrientes comparten la idea de que el Estado funge como el actor principal de la política mundial y como maximizador de utilidades por lo que establecen una agenda teórica y metodológica en común.

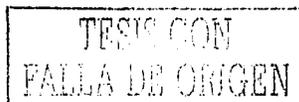
Uno de los mayores alcances de la tendencia neorrealista en este aspecto y que supera la concepción tradicional del realismo clásico, es el reconocimiento del cambio y las transformaciones de las estructuras del sistema mundial, lo que puede ocasionar cambios en el poder de los Estados. "De ahí que otro de los neorrealistas, Robert G. Gilpin, haya podido afirmar que la importancia de esta estructura del sistema internacional para las políticas estatales sea, sin lugar a dudas, la premisa fundamental del realismo político."¹⁸ Sin embargo, la misma corriente se ve limitada al no explicar la manera en la que se dan los procesos de cambio.

Del otro lado, en lo que se refiere a la corriente neoliberal uno de sus mayores alcances ha sido la consideración de que la política internacional no es una arena exclusiva de los Estados (ideas que se circunscriben en la corriente del institucionalismo neoliberal), de ahí la importancia de otros actores como son los grupos de interés, las corporaciones transnacionales, las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales. Tanto el transnacionalismo como la interdependencia serán dos de los conceptos fundamentales de esta corriente que conllevan necesariamente al estudio de la cooperación internacional.

De esta forma, durante los años ochentas hasta nuestros días, las dos grandes escuelas de las Relaciones Internacionales han buscado hacer frente al pensamiento globalizador, mediante el prefijo neo. En lo que respecta al liberalismo, las dos vertientes o teorías de rango medio que intentan dar respuesta a la globalización son el neoidealismo y el institucionalismo neoliberal.

El neoidealismo considera que la interdependencia fortalece la paz, en este sentido se pronuncia por reformas democráticas macro institucionales a nivel internacional y por

¹⁸ Celestino del Arenal, *Op.Cit.*, p. 379



una política global que debe ser democratizada. En lugar del orden de Westphalia, se pronuncian por adoptar un modelo cosmopolita de democracia, en el que se establezcan parlamentos y gobiernos regionales. Entre algunos de los exponentes de esta corriente encontramos a David Held y Danielle Archibugi, entre otros.¹⁹

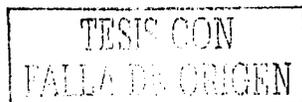
1.1.2 Un tercer paradigma: el Marxismo

Como una crítica a los procesos de cooperación internacional, se encuentra la escuela del marxismo y sus vertientes teóricas como son la teoría de la dependencia y la teoría del Sistema Mundial. Si la corriente liberal estipula que el comercio libre genera una división del trabajo, basadas en una economía internacional en la cual las naciones son tan interdependientes como para hacer imposible la guerra, la corriente marxista asevera que precisamente la competencia libre es un determinante principal del conflicto internacional. Es importante resaltar que a pesar de que los principales elementos de la teoría marxista se remontan a 1848, ha mostrado una admirable supervivencia como instrumento para la expresión de críticas contra las complejidades de las transformaciones mundiales tanto en el contexto internacional del siglo XX como en el marco de la globalización e interdependencia del nuevo milenio.

“La teoría de la dependencia como subordinación se originó durante los años setenta como una escuela de pensamiento estructural-globalista, cuyo objeto era explicar la brecha entre las naciones ricas y pobres del mundo. Se desarrolló en gran medida a través de analistas latinoamericanos de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).”²⁰ En este sentido, la crítica hacia un mundo interdependiente se desarrolla en el momento en que los estudios apuntan hacia un crecimiento desigual y de dependencia entre las naciones desarrolladas y los países menos desarrollados, en los que existe inestabilidad política, inflación, términos comerciales desfavorables (debido a la dependencia de las

¹⁹ Para mayor información ver David Held, *Democracy & the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Cambridge University Press, 1995 y Danielle Archibugi, y Held D. (eds), *Cosmopolitan Democracy: An Agenda for a New World Order*, Cambridge Polity Press, 1995

²⁰ James E. Dougherty y Robert L. Pfaltzgraff, *Teorías en pugna en las Relaciones Internacionales*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, Colección de Estudios Internacionales, 1993, p.261.



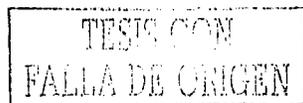
exportaciones de materias primas y la importación de capital y manufacturas costosas), además de un acentuado endeudamiento a escala general dentro de los países latinoamericanos.

Si retomamos la metodología de Imre Lakatos de los programas de investigación científica como un esquema que proporciona un medio para evaluar las teorías científicas y su evolución o degeneración, la teoría de la Dependencia rivaliza con la teoría de la Modernización en el sentido de que, por una parte, el *núcleo fijo o heurística negativa*²¹ del programa de la primera teoría, parte de la noción de dependencia como un factor determinante en el desarrollo y el subdesarrollo nacional y, por la otra, la heurística positiva, es decir, la directriz metodológica del programa de investigación parte de la consideración de que el desarrollo y el subdesarrollo son estructuras interdependientes y fragmentarias de un solo sistema global. Sin embargo, para la teoría de la Modernización, el subdesarrollo no es una fase de atraso previa al capitalismo sino una variante de este último y una consecuencia necesaria de su evolución.

"En opinión de los teóricos de la dependencia, la relación entre el 'centro' y la 'periferia', lejos de ser una relación de cooperación de intereses mutuos, connota la subordinación del último al primero y su explotación por parte de aquél."²² De esta manera, para esta corriente, los países menos desarrollados no carecen de capital y se encuentran en una situación de desventaja frente a los países desarrollados por el hecho de estar fuera del sistema capitalista, sino porque precisamente han sido integrados dentro de la estructura internacional de clases del sistema. Para Raúl Prebisch, uno de los teóricos más significativos de esta corriente y líder de organizaciones como la CEPAL y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés), la estructura económica del centro y la periferia conlleva a un estrangulamiento de los países latinoamericanos, pues señalaba en sus escritos de los años cincuentas que la "...

²¹ Recordemos que la metodología de Imre Lakatos no se aplica a teorías científicas particulares, sino a programas de investigación y a su evolución. El concepto de "núcleo fijo o central" son los supuestos de los que parte un programa de investigación y son aceptados por la comunidad científica como irrefutables y por decisión unánime y provisional hasta que otro programa de investigación lo rebase o cuente con mayor contenido empírico que pueda explicar un mismo fenómeno.

²² James E Dougherty y Robert L. Pfaltzgraf, *Op. Cit.*, p.261.



cooperación internacional, en sus múltiples modalidades, no había cumplido dos objetivos principales: coadyuvar a la movilización de recursos internos y contribuir al progresivo alivio del estrangulamiento exterior.²³

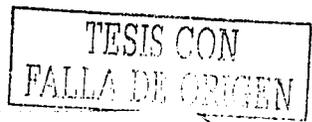
No obstante estas consideraciones, Prebisch en ningún momento favoreció la existencia de un régimen autárquico ni un cierre determinante de las economías. Aunque con algunas reticencias en lo que se refiere a las implicaciones del sistema mundial dividido entre centro y periferia, llegó a afirmar que sólo mediante la cooperación entre todos los países, independientemente de sus sistemas políticos y sociales, podría asegurarse la paz mundial.

Así como las teorías que hemos venido analizando han tenido ciertos alcances y limitaciones en la explicación de los fenómenos cooperativos, la teoría de la dependencia ha sido criticada desde el punto de vista conceptual por la falta de unidad teórica en cuanto al concepto de dependencia. La teoría o programa de la dependencia, en términos de Lakatos, parte de la idea de que los países subdesarrollados y dependientes son aquellos que carecen de la capacidad de crecimiento autónomo y no tienen esta capacidad porque sus estructuras son dependientes. Esta idea fue criticada en el sentido de que la implicación de que una nación sea dependiente, no es un elemento decisivo para que no se pueda desarrollar: los casos de Australia y Canadá nos dan una idea de ello.

Sin embargo, la crítica principal es que "el capitalismo no es una condición necesaria ni suficiente para la existencia de la dependencia, dado que ésta no existía en la era precapitalista y no capitalista...exagera el poder explicativo del imperialismo económico como un concepto que aclara todo sobre el cambio histórico en el sur... y presta muy poca atención a los motivos políticos subyacentes al imperialismo o al poder autónomo de las circunstancias políticas locales como factores que influyen en el curso del cambio en África, Asia y América Latina".²⁴

²³ Joseph Hodara, *Prebisch y la CEPAL. Sustancia, trayectoria y contexto institucional*, México, COLMEX, 1987, p. 120.

²⁴ Javier Elgueta, *Las Teorías del Desarrollo Social en América Latina*, México, COLMEX, 1993, p. 91.



Por otra parte, vinculada aunque con concepciones distintas a la teoría de la Dependencia, se encuentra la teoría del Sistema Mundial que intenta analizar el desarrollo desigual del sistema capitalista mundial de manera holística e insertar la evolución histórica de cada país en una perspectiva espacio-temporal. Ésta última describe la división geográfica del sistema mundial en un centro, semiperiferia y periferia y los periodos de expansión y contracción en la economía mundial.

Uno de los teóricos más sobresalientes de esta corriente es Immanuel Wallerstein.²⁵ "Su análisis es esencialmente neomarxista, pero combina elementos de realismo y marxismo. Comparte con realistas como Kenneth Waltz y Hedley Bull, la idea de que el sistema internacional se caracteriza por la anarquía. Precisamente esta condición es lo que hace imposible regular el modo capitalista de producción a través de las fronteras nacionales".²⁶ En consecuencia emerge una división económica internacional del trabajo que consiste en un centro de estados poderosos que juegan un liderazgo hegemónico dentro del sistema, una periferia formada por estados débiles, proveedores de materias primas para el centro y una semiperiferia formada por estados que tienen una mezcla de actividades económicas tanto del centro como de la periferia.

En el momento en el que Wallerstein parte de la idea de que el sistema global es anárquico, las posibilidades de cooperación entre los Estados se adivina difícil. Para la teoría del Sistema Mundial la emergencia de un sistema interestatal da cierta estabilidad al mismo puesto que los Estados podrán buscar relaciones comerciales o imponer controles estrictos sobre la economía dependiendo de su posición dentro del sistema mundial capitalista.²⁷ Por ende, los Estados centrales hegemónicos obtendrán mayores ventajas en lo

²⁵ La teoría de Wallerstein se encuentra en dos volúmenes: *The Modern World System I: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World Economy in the Sixteenth Century*, Nueva York, Academic Press, 1974 y *The Modern World System II: Mercantilism and the Consolidation of the European World-Economy, 1600-1750*, Nueva York, Academic Press, 1980.

²⁶ James E Dougherty y Robert L. Pfaltzgraff, *Op. Cit.*, p. 268.

²⁷ Esta es una de las concepciones que rivalizan con el realismo. La relación entre el sistema interestatal y la economía mundial capitalista, y la insistencia de que no pueden ser entendidas sino es como parte de un todo, distingue al sistema mundial del realismo, ya que los realistas argumentan que todos los Estados persiguen el poder y sólo difieren en sus capacidades, sin embargo para los teóricos del Sistema Mundial, los Estados tienen diferentes funciones dependiendo de su posición dentro de la división del Sistema Mundial en tres zonas económicas.

referente a políticas comerciales y acciones que conlleven hacia una cooperación económico-comercial, mientras que los Estados semiperiféricos y periféricos, según la tipología de esta teoría, se caracterizan por una dirección centralizada de la economía y por políticas proteccionistas. Por lo anterior, los teóricos de esta corriente critican los fenómenos de interdependencia entre los Estados ya que profundizan la división existente entre centro, semiperiferia y periferia.

CUADRO 1.1

Diferencias conceptuales entre los grandes paradigmas

Conceptos	Realismo	Liberalismo	Marxismo
Estado	Unitario y racional, cuyo objetivo último es la persecución del poder	Fragmentado y descentralizado, los actores no estatales tienen igual o más peso en las decisiones	Estado de clase que representa los intereses de la clase dominante
Naturaleza del Sistema	Sistema anárquico en donde prevalece el conflicto y la confrontación	Sistema armónico que tiende al equilibrio y al orden; la sociedad es la suma de los individuos	Sistema en donde prevalece el conflicto por la lucha de clases y tiende hacia el cambio, incluso por medios revolucionarios
Cooperación Internacional	La noción del "selfhelp" o "autoayuda", hace difícil la cooperación entre estados, ya que la falta de un poder centralizado impulsa una permanente competencia	Reconocen que existe un proceso de interdependencia política y económica en el escenario internacional que genera una creciente demanda por la cooperación	La división del sistema mundial entre un "centro" y una "periferia", cuestiona el alcance de los procesos cooperativos, ya que afirma la existencia de un sistema mundial desigual en el que la cooperación otorga mayores ventajas a los países hegemónicos o del centro.
Teorías que parten de los grandes paradigmas	<ul style="list-style-type: none"> ○ Neorealismo ○ Realismo Estructural ○ Estatocentrismo 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Teoría de la Modernización ○ Pluralismo ○ Institucionalismo ○ Neoinstitucionalismo o Institucionalismo neoliberal 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Teoría de la Dependencia ○ Teóricos de la CEPAL ○ Sistema Mundial Moderno
Perspectiva metodológica	Individualismo Metodológico Racionalidad Instrumental		Materialismo histórico Racionalidad crítica

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1.2 La importancia del institucionalismo y la forma en que se construyen los procesos cooperativos

1.2.1 La cooperación como fundamento del marco neoinstitucionalista

El análisis institucionalista es un línea de investigación que parte de las categorías e instrumentos de la economía neoclásica²⁸ aunque la ha rebasado, en cierta medida, al concentrarse en el estudio del papel de las instituciones, las normas, los valores y la cultura en el intercambio asumiendo una perspectiva de análisis multidisciplinario. "El institucionalismo en sus distintas variantes, no presupone la armonía y consistencia analítica como la economía neoclásica; por el contrario, enfatiza los conflictos y contradicciones, no sólo en el nivel de los modelos analíticos, sino también en la realidad que busca analizar..."²⁹

El nuevo institucionalismo o mejor conocido como neoinstitucionalismo, surge como una respuesta al institucionalismo tradicional y al mismo tiempo como crítica a la rigidez analítica de la economía neoclásica. En primer lugar, trata de explicar el comportamiento del Estado a través de la comprensión de la naturaleza del sistema internacional, en segundo lugar, afirma la idea de que las instituciones y las estructuras pueden cambiar como consecuencia de la acción humana³⁰ y, por lo tanto, los procesos que se dan como resultado pueden ejercer profundos efectos en el comportamiento del Estado, y en tercer lugar, "introduce el papel de la cultura... como elemento importante en la formación de identidades individuales y sociales... plantea que la cultura es una

²⁸ Para la economía neoclásica el intercambio económico y político sólo ocurre en el mercado de bienes y servicios, regulado por los precios. Para Gilpin algunas de las limitaciones de la economía neoclásica se fundan en negar el rol del Estado en los asuntos económicos y especialmente en el desarrollo de la economía internacional, abstrae el funcionamiento del mercado del contexto institucional y no toma en cuenta las variables sociales, políticas y culturales del contexto internacional. Para una mayor comprensión del tema véase Robert Gilpin, *Global Political Economy*. Princeton University Press, 2001 (especialmente el capítulo 3)

²⁹ José Ayala Espino, *Instituciones y Economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*, Mexico, FCE, 1999, p 26

³⁰ La economía neoclásica, en contraparte, asume como dadas las instituciones y las estructuras jerárquicas de poder y control social. Este pensamiento es considerado racionalista en el sentido de que el sujeto considera su realidad como dada.

construcción que, a su vez, es un producto de la interdependencia entre individuos y grupos."³¹

De esta manera esta corriente se caracteriza por: el regreso a la consideración del Estado como el núcleo central de la política mundial, aunque reconoce la existencia de otros actores subordinados a los Estados; se pronuncia por la cooperación estatal y de instituciones internacionales a fin de superar la anarquía en el sistema internacional, observando los principios de reciprocidad y observancia de las normas; y, por el incremento de los procesos de integración regional y global.

Se parte entonces de la idea de que los agentes principales en la política mundial son los Estados definidos como actores racionales unitarios que calculan los costos de sus acciones y buscan llevar al máximo su utilidad esperada, sin tener necesariamente suficiente información acerca de las alternativas posibles. En lo que se refiere al presupuesto del poder, la concepción neoinstitucionalista rechaza la tesis realista de que la búsqueda del poder constituya el interés más importante de los Estados, ya que para el neoinstitucionalismo éstos definen sus propios intereses bajo diferentes condiciones sistémicas. La búsqueda del poder no siempre adopta la misma forma.

Por otra parte, si bien esta corriente toma a los Estados como los actores centrales, el análisis es más rico y diverso puesto que también da cabida a los agentes no estatales, o sea, organizaciones intergubernamentales e instituciones internacionales. Las instituciones por otra parte son entendidas como el conjunto de reglas que articulan y organizan las interacciones económicas, políticas y sociales entre los individuos y grupos sociales. Por estas razones, las instituciones son importantes para la acción de los Estados, son éstas precisamente las que les permiten tomar acciones específicas. Pero por otra parte también debemos considerar la relativa influencia que ejercen en la configuración de las instituciones, ya que la presión de los intereses estatales internos ejercen efectos en la política de las instituciones internacionales. Es por ello que la importancia de los Estados y

³¹ José Ayala Espino, *Op. Cit.*, p.43.

las instituciones juegan un papel de influencia recíproca. Podríamos entonces afirmar que existe una especie de "feedback" o retroalimentación.

Uno de los mayores exponentes de esta corriente es Robert O. Keohane, quien ha dado mayor luz acerca del efecto de las instituciones en la acción estatal. Su tesis principal es que "las variaciones en la institucionalización de la política mundial ejercen significativo efecto en el comportamiento de los gobiernos. En especial, se pueden entender los modelos de cooperación y discordia sólo en el contexto de las instituciones que ayudan a definir el sentido y la importancia de la acción del Estado."³² De esta manera, esta corriente teórica plantea la pregunta de qué modelos institucionales se dirigen hacia una mayor cooperación entre los Estados y resalta que la cooperación no es automática, sino que exige tanto planificación como negociación.

Esta concepción se encuentra muy cercana al realismo contemporáneo o neorealismo. A este encuentro Ole Waever³³ lo llama "la neo-neo síntesis", en donde los dos enfoques dominantes se aproximan para producir un estudio central a la disciplina. "En esta síntesis, el neo-realismo y el neo-liberalismo se enfocan en cuestiones comunes que les competen con el objetivo de establecer cuál es la teoría que puede proveer la mejor explicación. El neo-realismo concentrará su estudio en la forma en que la anarquía afecta las políticas de los Estados y el neo-liberalismo se concentrará en la forma en que la cooperación internacional puede contrarrestar los efectos negativos de la anarquía... así empezarán a diseñar programas de investigación similares para estudiar la realidad internacional".³⁴ Sobre el tema de la cooperación, el neoinstitucionalismo trasciende al neorealismo ya que éste último sólo habla de una especie de coordinación entre Estados, es decir, sólo existe un tipo de relación en la que no existe la colaboración y reciprocidad entre las partes, elementos constitutivos del concepto de cooperación.

³² Robert O. Keohane, *Instituciones Internacionales y Poder Estatal, Ensayos sobre teoría de las Relaciones Internacionales*, Colección de Estudios Internacionales, 1993, p.14.

³³ Ole Waever, "The rise and fall of the inter-paradigm debate", en *International Theory: positivism and beyond*, Cambridge University Press, 1996, p.159.

³⁴ Steve Smith, "New approaches to international theory", en *Globalization of World Politics, An introduction to International Relations*, Oxford University Press, 1997, p.169

Analizar la cooperación entre Estados desde el punto de vista político internacional, supone visualizarla como una fuente generadora de incentivos para el desarrollo de intercambios políticos y sociales institucionalizados que deriven en una mayor estabilidad y gobernabilidad democráticas al interior de ellos. En este contexto, al hablar de conceptos como cooperación y democracia es importante señalar que éstos no son términos abstractos, ni son estructuras dadas, sino que son instituciones formales construidas y modificadas por los hombres. La cooperación es un proceso que se produce en un escenario sistémico porque debemos entender, en primer lugar, el contexto internacional para analizar la acción misma y, en segundo lugar, "... porque suministra un componente irremplazable para un análisis completo de la acción, de agentes estatales o no estatales, en la política mundial."³⁵ Es un proceso altamente político puesto que los modelos de comportamiento de los agentes estatales tienden a ser modificados.

Las instituciones sirven para generar un ambiente de cooperación y coordinación, pero también son fuente de conflictos y fricciones sociales cuando los agentes negociadores en el intercambio toman elecciones individuales y colectivas. Por lo tanto, el concepto de cooperación descansa en una base de complementariedad de intereses entre los agentes internos y externos de la cooperación. La condición para lograr esta base es poner de manifiesto los intereses de las partes cooperantes. Nada conspira más en contra de esta condición necesaria que la falta de "sinceridad" o de transparencia en la mutua información sobre los intereses verdaderos de las partes.

Esta aseveración nos remite al "Dilema del Prisionero."³⁶ En este escenario hay dos jugadores. Cada uno de ellos puede decidir por una de dos opciones: cooperar o no hacerlo y tendrán que elegir sin saber el camino que tome la otra parte. El dilema está en que si ninguno coopera ambos saldrán peor librados que si hubiesen cooperado. A través de este famoso dilema de la teoría de juegos, Robert Axelrod³⁷ ofrece un análisis para desarrollar una teoría de la cooperación utilizable para descubrir cuáles son los requisitos necesarios

³⁵ Robert O. Keohane, *Op. Cit.*, p.95.

³⁶ El Dilema del Prisionero fue inventado en 1950 por Merrill Flood y Melvin Dresher, siendo formalizado poco después por A.W. Tucker. En este juego existen tres posibilidades de acción: la tentación de no cooperar cuando otro lo hace, la defección mutua y la recompensa por cooperar.

³⁷ Robert Axelrod, *La Evolución de la Cooperación*, Madrid, Alianza Universidad, 1986, p.18.

para que se produzca la cooperación sin la ayuda de una autoridad central que obligue a cada cual cooperar con los demás. Su tesis presenta, mediante un torneo computarizado, algunos de los problemas más importantes de la evolución de la cooperación; la estrategia vencedora en el torneo, denominada *Toma y Dada*, demuestra que la cooperación es posible en un mundo de enemigos siempre que los contendientes se preocupen por los resultados de su conducta en el futuro.

De la misma manera, para el enfoque del institucionalismo liberal, la cooperación necesita contar con dos condiciones claves: "los agentes deben tener algunos intereses mutuos, es decir, deben obtener beneficios potenciales de su cooperación...y (que) las variaciones en el grado de institucionalización ejerzan efectos sustanciales en el comportamiento del Estado."³⁸ En el caso de la cooperación política internacional entre los Estados latinoamericanos, los beneficios se traducen en el desarrollo de intercambios políticos y sociales que deriven en una mayor estabilidad y gobernabilidad democráticas al interior y al exterior de los estados con el objetivo de que esto repercuta en el comportamiento de los mismos.

Siguiendo con el tema de los procesos de cooperación en las relaciones internacionales y en el tema que nos ocupa, es necesario resaltar el papel de la reciprocidad en este ámbito. "La reciprocidad implica acciones que dependen de reacciones compensatorias de los otros y que cesan cuando estas reacciones esperadas no se producen".³⁹

En el campo de las relaciones internacionales la bibliografía sobre reciprocidad se asocia con la equivalencia de beneficios, según la teoría del institucionalismo neoliberal. Aunque esta equivalencia a menudo es imposible de medir, cierto grado de equivalencia aproximada debe ser integral al sentido de reciprocidad. Sin embargo, es necesario ser cautelosos con el grado de equivalencia aproximada pues en muchos casos esto significa que algunas relaciones en la política mundial no sean recíprocas. Por ejemplo, en las

³⁸ *Ibidem*, p. 17.

³⁹ Robert O. Keohane, *Op. Cit.*, p. 191.

relaciones norte-sur, las asimetrías los entre actores han impedido una cabal reciprocidad entre los agentes lo que se ha traducido en una desigualdad de costos de oportunidad y de obligaciones mutuas.

En América Latina la mayoría de las decisiones y acuerdos que se han tomado en materia de proyectos de integración regional, aunque han formalizado vínculos comerciales y económicos, han sido entre desiguales. La entrada de México al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), es notoria, en el caso del MERCOSUR, las diferencias políticas y comerciales entre los gobiernos de Brasil y Argentina mermaron el desarrollo equitativo de las economías de los países miembros, principalmente de los pequeños como Uruguay y Paraguay, y en lo que se refiere al Grupo Andino⁴⁰ subsisten las dificultades entre sus gobiernos, las disputas territoriales y la debilidad estructural de sus sistemas.

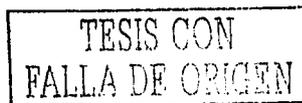
En pocas palabras, históricamente este tipo de intercambio ha resultado en una forma de dominación y explotación entre los agentes fuertes y débiles. Para contrarrestar lo anterior, Robert Keohane apela a un modelo de "reciprocidad específica" plasmado en la teoría de la cooperación desarrollada por Axelrod, debido a que:

"...demuestra que la racionalidad de la cooperación depende no sólo de las ganancias inmediatas que les esperan a los jugadores, sino también de lo que llama 'la sombra del futuro'. Cuanto más importantes son los resultados de los partidos futuros, más sensato resulta para los jugadores renunciar a los beneficios máximos habituales (defecionando), y en lugar de ello cooperar..."⁴¹

Sin embargo, la reciprocidad específica no conlleva por sí misma la existencia de un compromiso entre las partes. Sólo se remite a proteger de la explotación de unos a otros, por lo que para expandir el alcance de la cooperación en la política mundial es necesario contribuir con la otra parte, no solamente por las recompensas consiguientes, sino también

⁴⁰ Países miembros: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.

⁴¹ *Ibidem*, p. 195.



por la importancia que arrojen los resultados que en tanto sean satisfactorios para una parte puedan serlo para la totalidad de los agentes involucrados.

La cooperación entonces debe entenderse de forma dialéctica con la discordia, es decir, la ausencia de cooperación o su respectivo fracaso, noción que es subrayada constantemente dentro de la tradición realista.

Por lo tanto, "el institucionalismo parte del estudio del comportamiento y las elecciones individuales, y el modo en que ambos procesos son moldeados por las instituciones existentes."⁴² Esto significa que en el momento en el que se produce la cooperación, las partes cambian su comportamiento de acuerdo con las transformaciones en el comportamiento de los demás. Partiendo de este nivel abstracto, se reafirma la importancia del control social y del ejercicio de la acción colectiva y cooperativas.

Esto nos remite al análisis de la teoría constructivista en tanto que basa su estudio en la manera en que actúan los agentes en el sistema internacional. En este contexto, considera a los actores como ejes centrales en las instituciones y otorga una mayor relevancia a las percepciones, a las identidades, a la intersubjetividad (las ideas socialmente compartidas), y a las motivaciones de su actuación.

1.2.2 La racionalidad crítica del constructivismo

Mientras que autores como Keohane se han acercado a las tesis racionalistas desde el ángulo del institucionalismo neoliberal, otros como Alexander Wendt se han insertado en el debate neo-neo proponiendo la corriente constructivista como una teoría puente entre racionalistas y reflectivistas⁴³. Esta corriente tiende a explicar las identidades y los intereses de los Estados (que son constituidos por significados colectivos).

⁴² José Ayala Espino, *Op. Cit.*, p. 27.

⁴³ Mientras que para la corriente racionalista, las identidades e intereses son procesos exógenos en la interacción con las instituciones, el constructivismo afirma que son endógenos y pueden cambiar el comportamiento de las mismas.



Para el análisis constructivista, el fenómeno de la cooperación se concentra en la manera en la que las prácticas intersubjetivas entre los actores resultan en identidades e intereses que han sido formados en el proceso de interacción. Aquí el proceso de crear instituciones implica interiorizar nuevos entendimientos de uno y de los otros, asumiendo nuevos roles de identidad. "Así el proceso mediante el cual se aprende a cooperar es al mismo tiempo un proceso de reconstrucción de intereses en términos de compartir compromisos a través del establecimiento de normas sociales."⁴⁴

Uno de los principios de la teoría social constructivista es que son las personas las que actúan hacia los objetos. Es decir, son los significados colectivos los que constituyen las estructuras en las cuales se organizan nuestras acciones. Los actores adquieren identidades al participar en cada significado colectivo y éstas son la base de sus intereses. En otras palabras, es a través de la interacción recíproca que se crean estructuras sociales estables en las cuales se definen las identidades e intereses.

Para las concepciones racionalistas (neorealistas, en específico), la cooperación parece ser, en términos de seguridad, una condición para potenciar la colaboración entre Estados y reducir el temor a un Estado depredador. En este sentido, una condición necesaria es que la cooperación genere ganancias potenciales, y consecuencias positivamente interdependientes que pueden promover acciones unilaterales. En opinión de Wendt, las posiciones neoliberales que sostienen que los procesos e instituciones pueden dar lugar a un comportamiento cooperativo a pesar de la anarquía, se verían reforzadas si contaran con una teoría sistemática que explicase la transformación de las identidades e intereses de los actores por parte de los regímenes e instituciones.

"Los autores constructivistas consideran, en general, que los autores neorealistas o institucionalistas neoliberales se han ocupado casi exclusivamente de las reglas regulativas y demasiado poco de las constitutivas, esenciales para entender los aspectos intersubjetivos

⁴⁴ Alexander Wendt, "Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics", en *International Organization*, Vol 46, No 2, 1992, p.403.

de las relaciones internacionales.⁴⁵ Para los constructivistas, el alcance de las normas es mucho más profundo: las normas forman un consenso intersubjetivo entre los actores que, a su vez, constituyen (o reconstituyen) las identidades e intereses de éstos.

De esta manera, tanto las teorías neoinstitucionales como las constructivistas parten de la concepción de que la cooperación es una institución formal creada por el ser humano, es decir, no es una estructura dada. Las prácticas regulares producidas mutuamente constituyen identidades de cooperación (agentes) asociadas a normas institucionales (estructuras).

Aunque Wendt no ha planteado una teoría -ni siquiera en su libro *Social Theory of International Politics*⁴⁶-, si propone una serie de hipótesis que parten de la evaluación de las relaciones causales entre prácticas e interacciones y las estructuras (los Estados), lo que equivale a explorar la relación entre lo que los actores hacen y lo que son. Este llamamiento a la exploración empírica de las ideas constructivistas ha tenido eco y en muy pocos años han aparecido numerosos trabajos fundamentalmente estudios de caso. Una parte importante de estos estudios se centran en el papel de las organizaciones internacionales en los procesos de reconfiguración de intereses estatales. Por lo tanto, el argumento del constructivismo de que las instituciones pueden transformar las identidades e intereses de los estados y viceversa y el lugar que le otorga a las ideas socialmente compartidas como factor importante en las estructuras de poder, conlleva a una mejor explicación de la manera en la que se da el desarrollo de la cooperación entre los Estados y la importancia de las instituciones en los procesos de intercambio en el escenario internacional.

Una de las críticas dentro de la corriente racionalista que se le ha hecho al constructivismo es que es demasiado idealista, por lo mismo que propone la intervención de las ideas en las relaciones internacionales, sin embargo, la combinación del institucionalismo neoliberal con el constructivismo podría arrojar mayor luz acerca del tema de la cooperación en los últimos años, debido a que para entender las condiciones en

⁴⁵ John G. Ruggie, "What Makes the World Hang Together? Neo-utilitarianism and the Social Constructivist Challenge", en *International Organization*, 52 (1998), p.871.

⁴⁶ Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics*, Cambridge University Press, 1999

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

las cuales puede tener lugar la cooperación internacional es necesario entender cómo funcionan las instituciones internacionales y las condiciones en las cuales llegan a existir.

De esta manera, el estudio de las instituciones internacionales cuenta con el potencial para facilitar y promover la cooperación, puesto que desde ambas tendencias se considera descentralizado al sistema internacional y toman con seriedad el poder del Estado, aunque cada una tenga su propia visión de la interacción existente entre las instituciones y la política interna. Así para el institucionalismo neoliberal, la presión de los intereses internos y aquellos generados por la competitividad del sistema ejercen efectos más fuertes en la política estatal que en las instituciones internacionales, mientras que para Wendt y la teoría constructivista, el efecto causal de las instituciones internacionales en la política de Estado es tan fuerte como la de los Estados en las instituciones internacionales.

1.3 La perspectiva de la cooperación en las Teorías regionales

Durante los años sesentas, la proximidad geográfica y el grado de interdependencia económica, eran las condiciones básicas para el desarrollo del regionalismo y la integración. Al finalizar la década de los sesentas, otro de los exponentes de la corriente del institucionalismo neoliberal y que ha tratado cuestiones sobre integración, Joseph Nye¹⁷ sugería que el proceso de regionalización e integración se había expandido gracias al crecimiento en el número de colonias independientes; a la relajación de las tensiones en la relación de las superpotencias; al incremento de la interdependencia económica; y, al régimen de apertura comercial multilateral.

Sin embargo, hoy en día a estos factores tienen que añadirse nuevos elementos como el análisis histórico, político y cultural para entender el por qué y cómo se desarrollan los regionalismos. El entrecruzamiento de estos factores nos proporciona los tipos de regionalismos que existen actualmente según Andrew Hurrel.¹⁸

¹⁷ Joseph S. Nye (ed), *International Regionalism: Readings*, Boston, Little Brown, 1968.

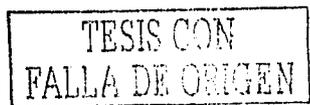
¹⁸ Andrew Hurrel, "Explaining the Resurgence of Regionalism in World Politics", en *Review of International Studies*, 1995, p. 21.

- *Regionalismo*: Es un proceso que envuelve el crecimiento de uniones informales y transacciones derivadas principalmente de la actividad económica, aunque también contiene interconexiones sociales y políticas.
- *Conciencia regional e identidad*: Este tipo de regionalismo se da en donde existe una mezcla de tradiciones históricas, culturales y sociales. Es decir donde existe una "percepción compartida".
- *Cooperación regional interestatal*: En este tipo de regionalismo, los Estados y gobiernos son los que patrocinan los acuerdos y la coordinación entre ellos para poder manejar problemáticas comunes.
- *Integración económica regional promovida por el Estado*: Es el más común de los regionalismos según Hurrell. Los gobiernos y los intereses comerciales persiguen la integración económica, con el objetivo de promover la liberalización del comercio y el crecimiento económico.
- *Cohesión regional*: Si se da la combinación de estos cuatro procesos, se puede hablar de una unidad consolidada. Como agrupación políticamente cohesionada puede tener un impacto decisivo en el ámbito interno y en la política global.

Desde este punto de vista, la integración puede ser vista como la creación y el mantenimiento de intensos y diversificados patrones de interacción entre Estados. En este sentido, la integración económica contiene, regularmente, uniones aduaneras, tratados de libre comercio, tarifas y acuerdos o mercados comunes, mientras que la integración política puede contener el desarrollo de valores y expectativas compartidas, resoluciones pacíficas de las disputas y una cohesión socio-política. Es así como la regionalización en décadas recientes tiene que ver más con la extensión o ampliación de las redes de producción en un área geográfica determinada. En este proceso, el comercio y la inversión de una zona en específico, crecen más rápidamente al interior que en comparación con el resto del mundo.

El regionalismo, de acuerdo a John Ravenhill,⁴⁹ a diferencia de la regionalización, se refiere a la manera en que se establece la colaboración política a nivel

⁴⁹ John Ravenhill, "Competing logics of regionalism in the Asia Pacific", en *Révue d'Intégration Européenne*, Canadá, XVIII, 1995, p.68.



intergubernamental, con el fin último de impulsar la cooperación económica entre los miembros. Por lo tanto el término regionalismo denota tintes más políticos que la regionalización económica debido a que considera al gobierno como el eje de la colaboración, sin negar la importancia de los actores no estatales como son las empresas o las organizaciones transnacionales. Es por ello que el regionalismo hace alusión a los procesos de cooperación encabezados por los Estados, con objetivos no siempre económicos, sino también políticos y sociales. Por ende, regionalismo es un término flexible, que bien puede referirse a lo político y a lo económico; a la unidad y a la vez a la fragmentación.

Durante la década de los sesentas y setentas, la corriente estructuralista, en especial la teoría de la dependencia, estaba interesada en el regionalismo como instrumento en la lucha para acabar con la relación de explotación y dependencia entre los países en desarrollo (sur) y los industrializados (norte). Sin embargo, las teorías de integración regional fueron obsoletas, especialmente, en América Latina debido a que dentro del ámbito político, los esfuerzos de cooperación entre países subdesarrollados no tuvieron un éxito considerable debido a las crisis económicas estructurales de la región durante la década de los setentas y, dentro del ámbito metodológico, el regionalismo fue concebido como un concepto con poca capacidad heurística.

En este contexto, el regionalismo había permanecido en la agenda internacional, pero su enfoque había permanecido limitado por las consecuencias de la naturaleza bipolar del sistema internacional, así como por la extrema tenacidad con la que los Estados defendían su soberanía tanto al interior como al exterior. Sin embargo con el fin de la Guerra Fría se erige una reconfiguración que invade todos los ámbitos del sistema internacional. En primer lugar, el escenario internacional empieza a descentralizarse, constituyendo un sistema multipolar que contribuye a nuevos arreglos regionales, "...es en este estadio multipolar donde los Estados, aún en las latitudes más diversas, cuentan con la capacidad de promover sus objetivos, tanto nacionales como por asociación con sus

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

vecinos, sin tener que responder a Moscú o Washington".⁵⁰ En segundo lugar, como consecuencia del multilateralismo y el proceso de globalización se configuran tres principales bloques regionales comerciales: Norteamérica, la Europa de los 15, con su extensión a los Urales y los Balcanes; y Asia Pacífico, y en tercer lugar, debido a estos procesos, resurgieron nuevas actitudes con respecto a la cooperación internacional, es decir, un renovado interés en lo regional y sus implicaciones tanto políticas como económicas.

El proyecto de investigación sobre este "nuevo regionalismo" surgió durante la década de los noventas en Helsinki. Dos de los principales exponentes de esta corriente son Heltne Björn y András Inotai.⁵¹ Además de que plantean las principales transformaciones mundiales como consecuencias del fin de la era bipolar mencionadas con anterioridad, definen al "nuevo regionalismo" como un fenómeno político de integración multidimensional que incluye aspectos económicos, políticos y culturales, por lo que va más allá de los objetivos de la "vieja integración" basado en regímenes de liberalización comercial o, en su defecto, en alianzas de seguridad. Por lo tanto, la ambición política por establecer una coherencia regional e identidad parece ser una de las principales preocupaciones de esta corriente, además de que considera como actores centrales a los Estados.

De acuerdo a esta concepción, existen varios niveles de complejidad regional: 1) considera a la región como unidad geográfica y ecológica, delimitada por las fronteras naturales; 2) región como sistema social de relaciones políticas, sociales, económicas y culturales, cuyo fin es la búsqueda de un equilibrio que garantice la seguridad de la región; 3) región como un mecanismo de cooperación en lo político, económico y militar entre los estados; 4) región como un vínculo cultural común; y 5) región como sujeto activo con capacidad de actuación, identidad propia y una estructura para la toma de decisiones.

⁵⁰ Björn Heltne y András Inotai, *The New Regionalism. Implications for Global Development and International Security*, UNU World Institute for Development Economics Research (UNU/WIDER), 1994, p.6.

⁵¹ Björn Heltne, András Inotai y Osvaldo Sunkel (eds), *National Perspectives on the New Regionalism in the North*, London, Macmillan Press, 2000.

Políticamente se le considera una evolución voluntaria de la soberanía nacional hacia una comunidad supranacional.⁵²

Por lo anterior, la postura del "nuevo regionalismo" antepone al Estado como el eje de los procesos de integración.⁵³ En este sentido ofrece una visión más realista, debido a que considera que la mayor parte de estos acuerdos tienen como objetivo garantizar la seguridad al interior de las regiones, ya sea porque existen problemas entre los mismos miembros y se haya decidido terminarlos mediante una unión, sea también para evitar deterioros ambientales que afecten la comunidad o bien para garantizar la defensa colectiva frente a terceros. Se puede decir que tanto en el "viejo" como en el "nuevo" regionalismo, encontramos la idea de seguridad, incluso por encima de las cuestiones de liberalización comercial y económicas.

Si bien es cierto que el "nuevo regionalismo" antepone al Estado como el principal eje de los procesos de integración, también se tiene que considerar las corrientes que toman en cuenta la importancia de los nuevos actores internacionales en la toma de decisiones, tales como las grandes empresas transnacionales, el capital internacional y las Organizaciones No Gubernamentales. No obstante, no podemos negar la trascendencia de las propuestas de este neoregionalismo en el sentido de que da prioridad a los procesos políticos y, por lo tanto, no solamente hace alusión a la importancia de la paz, el desarrollo y a tópicos ambientales para una mejor explicación de los procesos de integración y cooperación, sino que también concibe en su marco de pensamiento a la democracia y a los derechos humanos como factores indispensables que se insertan en estos procesos.

Por lo anterior, este tipo de regionalismo está más concentrado en la manera en que los procesos de integración y cooperación regional pueden derivar en una mayor democratización de los Estados, ya que la falta de procesos democráticos hace más difícil la cooperación entre Estados tanto homogéneos como heterogéneos. Para este nuevo

⁵² Bjorn Hettne y Andrés Inotai, *Op. Cit.*, (1994), p. 3.

⁵³ Para una visión contraria a este postulado, que impulsa la reducción de la actuación del Estado en estos temas y que concibe a las regiones como espacios de desarrollo homogéneo, trascendiendo las fronteras cfr. Kenichi Ohmae, *El fin del Estado-Nación. El ascenso de las economías regionales*, Chile, Andrés Bello, 1996

regionalismo las viejas divisiones entre los modelos de la organización regional entre el mundo industrializado y los países en desarrollo, son consideradas como caducas. Es decir, ahora los países en desarrollo pueden entablar negociaciones ya sea bilaterales o multilaterales con los países desarrollados. Un ejemplo de ello es el TLCAN, aunque es cuestionada la falta de unidad política y económica entre tres países que poseen diferentes grados de desarrollo económico lo que ha derivado en el desequilibrio de políticas y acuerdos que han puesto en la balanza condiciones de desventajas comerciales para países como México.

Pese a ello, la validez y la permanencia de corrientes como el "nuevo regionalismo", es que su análisis crítico hacia las teorías que propugnan la decadencia del Estado como rector de los procesos cooperativos, reside precisamente en que considera que la cooperación y la negociación entre naciones implica la interacción entre la política y economía.

Teniendo en cuenta que los principales actores en la escena internacional y, en específico, en los procesos de cooperación política en América Latina, son los Estados (aunque no se niega el papel que juegan los nuevos actores internacionales), el acercamiento hacia una cooperación regional entre los mismos como uno de los tipos de regionalismos mencionado con anterioridad por Hurrel, es de especial importancia si tomamos a la cooperación política como instrumento para la estabilidad democrática en América Latina, en el sentido de que toma a la cooperación regional para paliar o, en su defecto, construir y reconstruir objetivos comunes.

En suma, en este capítulo se han planteado las principales contribuciones teóricas en lo que a la cooperación se refiere con el objetivo de analizar, interpretar y ponderar sus limitaciones y alcances. Si algunas de las presunciones de los principales paradigmas como el realismo y el liberalismo han sido rebasados, es porque la realidad internacional ha sufrido transformaciones considerables que requieren nuevas formas de conocimiento y nuevos programas de investigación que cuenten con el suficiente potencial heurístico para explicar las complejidades del sistema internacional contemporáneo.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

De esto se deriva precisamente la importancia de las contribuciones de las corrientes teóricas como el neoinstitucionalismo y el constructivismo, ya que van más allá de los principios y análisis de las tesis neorrealistas y neoliberales en el momento en el que tratan conceptos como la estructura internacional, los intereses materiales y la organización estatal, así como el papel de las ideas y los modelos sociales de comportamiento en la conformación de los procesos de cooperación entre Estados que resulten en la institucionalización de intercambios de tipo político, económico y social.

Sin embargo, tal y como están formulados ahora, tanto el enfoque racionalista como el reflexivo comparten un punto débil en común: ninguno le presta suficiente atención a la política interna. Debido a que el tema de investigación apunta hacia una cooperación política entre Estados, es obvio que se prestará atención a los factores que influyan o ejerzan presión en el sistema internacional, por lo que el análisis de estas dos corrientes nos lleva a un replanteamiento fructífero en lo que cabe a los cambios de preferencias que emergen de interacciones complejas entre el funcionamiento de instituciones internacionales y los procesos de la política interna.

De ahí la importancia de establecer los conceptos clave de lo que implica la cooperación para generar una mejor explicación de la manera en que la institucionalización y los procesos de cooperación política en América Latina pueden ejercer influencia en la gobernabilidad y estabilidad de la región a la luz de las nuevas realidades e imperativos sociales. Una realidad en la que los determinantes externos de los procesos integradores actuales parecen inscribirse realmente en los tiempos de la "democracia de mercado" que ve coincidir continuamente las lógicas de unificación y de fragmentación, como se ha mencionado en la comparación de las teorías regionales. Numerosos estudios sobre el tema han planteado estrategias de autonomía relativa como una manera para hacer frente a la imposición de la interdependencia y al peso de las coacciones que reducen los márgenes de acción y que intentan compensar la inferioridad económica de la región latinoamericana. Sin embargo, pocos han dado relevancia al peso de la conformación de procesos de cooperación política para paliar estos aspectos.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Rebasando la perspectiva de una autosuficiencia regional, los países latinoamericanos han tomado conciencia de los desafíos del nuevo milenio. Su acercamiento es global y se funda en la necesidad de la inserción internacional, de la intensificación de los intercambios de la apertura de un espacio integrado a la "economía mundo", pero sobre todo de la protección contra la marginación en un mundo reconfigurado en tres bloques principales y en la salvaguarda de procesos de cooperación política que contrarresten los conflictos internos y la falta de estabilidad democrática en la región.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Capítulo 2

Contextualización de la cooperación política en América Latina

Dentro del contexto internacional de los años noventas, los temas de cooperación económica han primado en las agendas de los Estados debido a las crisis, transformaciones y repercusiones tanto económicas como políticas de un escenario bipolar que se convirtió en poco tiempo en multipolar. Durante esta década, la mayoría de los países latinoamericanos dieron un giro de 180 grados al pasar de una política proteccionista, que los caracterizó hasta la década de los ochentas, a una librecambista en la que prevalece la consolidación de la liberalización comercial y las perspectivas de llevar a cabo una suerte de integración económica basada en acuerdos comerciales, reducción de aranceles y apertura de mercados y de fronteras.

De ahí que los esfuerzos por impulsar procesos de cooperación política entre los países de la región se vieran mermados. Es obvio que es imposible parcializar la realidad internacional debido a la unificación del mercado mundial, la expansión del capital transnacional del capital financiero e industrial, la transformación y unificación de las formas productivas y el surgimiento de nuevos Estados, factores que han puesto el acento en la interdependencia, sin que esto quiera decir que la cooperación política en América Latina lograra los mismos alcances.

Al darle primacía a los temas económicos dentro de la agenda de cooperación latinoamericana, se dio por asegurada la estabilidad política de los países de la región. Estabilidad que en nuestros días parece nuevamente estar en riesgo. Las recurrentes crisis políticas y económicas, como consecuencia de los procesos de ajuste estructural e institucional de los años noventas, han puesto en duda la tesis sobre la estabilidad de los procesos políticos, subrayando la idea de que en muchos de ellos la democracia electoral prima sobre la representativa. Por lo tanto, la atención se ha centrado en el efecto que tienen las instituciones internacionales y los procesos mundiales en la política de los Estados, dejando por sentada la estabilidad de los países al recibir estas influencias.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Asimismo, el discurso sobre la construcción de un orden internacional basado en la propagación de democracias, expansión de mercados y la protección de los derechos humanos dio lugar a una política exterior que, sin dejar de aspirar a la promoción de estos ideales, se convirtió en una política pragmática donde los mismos jugaron un rol dependiente de la posición estructural y de las capacidades de las principales unidades dentro del sistema internacional.

Es por ello que en el presente capítulo se parte de la premisa de que la cooperación política entre los estados latinoamericanos se debilitó durante la década de los noventa, debido a que se privilegiaron los procesos de liberalización económica y de mercado, ocasionando una mayor fragilidad en las solidaridades geopolíticas entre Estados y un evidente rezago en lo que se refiere a la consolidación de instituciones democráticas. En este sentido, a pesar de que la "cláusula democrática" se ha cumplido en la mayoría de los países latinoamericanos como factor indispensable para ser parte de la comunidad internacional y todo lo que ello implica, la sola democracia electoral aún no es suficiente, puesto que la debilidad de las instituciones, las recurrentes crisis económicas y sociales y la presencia de una marcada inestabilidad interna, producto de la desigualdad social, han tenido como consecuencia que los grupos en el poder necesiten del apoyo de la sociedad para implementar sus programas y defender sus débiles posiciones tanto en el contexto interno como internacional.

Derivado de esta premisa se presupone que las naciones latinoamericanas que poseen un mayor potencial económico a nivel regional, son las que pueden tener una mayor capacidad de concertación, en tanto que al interior exista estabilidad en los procesos democráticos y sean mínimas las demandas de actores o grupos sociales que provoquen ingobernabilidad.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2.1 Antecedentes de la cooperación en la región latinoamericana

Desde la etapa independiente hasta nuestros días, América Latina ha buscado estrategias alternativas de desarrollo político y económico que puedan sopesar, por un lado, el poderío y la influencia de Estados Unidos en la región y, por el otro, establecer esfuerzos conjuntos con el fin de resolver problemáticas comunes. En un primer momento, estas estrategias derivaron en expresiones ideológicas que partían de la base de una identidad común, pero parcial, como lo significó primordialmente el pasado colonial español. El sueño bolivariano de una Latinoamérica unida caracteriza a grandes rasgos esta etapa. Su proyecto estaba orientado a crear estados fuertes y poderosos para hacer frente a los países de la Santa Alianza (España, Francia, Prusia, Rusia y Austria) y a la potencia emergente de Estados Unidos.

Así, desde las convocatorias que enviara Simón Bolívar en la conocida Carta de Jamaica (1826), hasta el Congreso Anfictiónico de Panamá, las naciones latinoamericanas han imaginado la configuración de un bloque que permita establecer un relativo equilibrio frente a las potencias del mundo. Sin embargo, no será sino hasta las últimas décadas del siglo XX, que el fenómeno de la cooperación entre los países latinoamericanos empiece a adquirir algunos rasgos institucionales.

Integrada por 21 naciones, América Latina ha pasado por largos y profundos periodos de agitación, al igual que de estabilidad. La idea misma de integrarse y de construir mecanismos de cooperación ha estado vigente en la política de las naciones que la integran, debido a que comparten una serie de procesos históricos y de identidad en común. Comparten un pasado colonial y procesos independentistas; un área geográfica (el continente americano); políticas económicas que van desde la política de sustitución de importaciones hasta la liberalización comercial, endeudamiento externo, periódicas crisis económicas; regimenes autoritarios y golpes de Estado que después dieran un paso gigantesco hacia una apertura democrática; religión e idioma; así como altos índices de marginación social y pobreza.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A pesar de este glosario de inestabilidad y vulnerabilidad en la región, desde la independencia hasta nuestros días (aunque con una intensidad menor en los albores del nuevo milenio), persiste la convicción de que los Estados latinoamericanos podrán erigir sus posiciones políticas y económicas frente al escenario internacional si mantienen esfuerzos de complementación, coordinación y reciprocidad tanto en el ámbito económico como en el político, con el objetivo último de resolver problemáticas comunes.

2.1.1 Los intentos de integración económica desde la década de los 60's a los 80's

En el ámbito económico y comercial los intentos contemporáneos de integración arrancan en los años cincuentas y tienen como inspiración los trabajos de la CEPAL, cuya labor desembocó en la década de los sesenta con el nacimiento del Mercado Común Centroamericano (MCCA) y la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), destinados a construir áreas de libre comercio como un paso previo para lograr una simbiosis económica regional. En el ámbito político surge como respuesta para hacer frente a los cambios geopolíticos después de la Segunda Guerra Mundial y la política de conformación de bloques iniciada por la Comunidad del Carbón y el Acero en 1951 en Europa.

Recordemos que durante la década de los sesenta y setenta se pensaba en esquemas de integración "hacia adentro", es decir, en programas de complementación económica entre países vecinos, dirigidos a ampliar el modelo de "sustitución de importaciones", con tendencias autárquicas y proteccionistas. Por estas razones tanto la teoría de la dependencia como los teóricos de la CEPAL, tuvieron una gran influencia en la creación de esta serie de mecanismos de integración que buscaban una integración digamos "suave" que no alterara el funcionamiento de los sectores económicos productivos y que albergaba posiciones nacionalistas.

Es en este contexto cuando se crea el MCCA (1960), integrado por Nicaragua, Guatemala, Honduras y el Salvador, Costa Rica se integraría hasta 1963. Aunque tuvo por

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

objetivo el establecimiento de una zona de libre comercio con el compromiso de establecer una unión aduanera en Centroamérica, lo cierto es que "durante el curso de su existencia, el MCCA se ha enfrentado a diferentes crisis que han debilitado su proceso de integración, dentro de la que se ha destacado la inestabilidad política en la región... aunque los efectos nocivos de las crisis se hayan visto disminuidos por la acción del Grupo Contadora [en los años ochentas]."⁵⁴ Lo anterior corrobora la tesis de que en el momento en el que los países latinoamericanos (muy en especial los centroamericanos al ser testigos de cruentas y largas guerras civiles en el contexto de la Guerra Fría), han estado demasiado enfrascados en su política interna, esto los ha limitado en su actuación en los esfuerzos de cooperación, teniendo más fracasos que éxitos en materia comercial.

El mismo año de la creación del MCCA, se constituye también la ALALC cuyo objetivo era contribuir a la integración económica de los países miembros (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela), y la creación de un Mercado Común Latinoamericano. Sin embargo al igual que el MCCA las crisis estructurales de los países que la integraban, así como la inestabilidad política de los años sesentas y setentas con el surgimiento de regímenes autoritarios, impidieron dar continuidad al proceso de integración.

Dichas experiencias estuvieron lejos de satisfacer los resultados esperados en materia de expansión del comercio y de competitividad en la región. El frágil esquema de ALALC fue decayendo hacia mediados de los años sesentas lo que condujo a una reformulación bajo nuevas bases en 1980 con la denominación de Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Ante este aletargamiento, la cooperación regional comenzó a plantear alternativas de resurgimiento dentro de dimensiones más realistas, ya que se buscó la cooperación entre países si no similares más homogéneos en los que pudiera darse la reciprocidad en el intercambio y un tipo de integración subregional.

⁵⁴ Arturo Oropeza García, *México-Mercosur: Un nuevo diálogo para la Integración*, México, UNAM Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), 2002, p.88.

De ahí que en 1969 se constituya el Grupo Andino (GRAN), integrado por Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. Sin embargo, de nueva cuenta la inestabilidad política de sus países y la fragilidad de sus solidaridades geopolíticas generaron una situación de crisis en su interior. "La historia de la Comunidad Andina ha sido de constantes cambios: el retiro de Chile del esquema en 1976; el conflicto entre Perú y Ecuador de principios de 1995; la posibilidad de que Perú abandonara al Grupo [por la inquietud política con la renuncia del entonces Presidente Alberto Fujimori]; el Acuerdo del entonces Presidente Alberto Fujimori; el Acuerdo celebrado entre Bolivia y el Mercosur de 1997; la posibilidad de que Venezuela también iniciara negociaciones de manera individual con el Mercado Común del Sur",⁵⁵ así como también los cambios legislativos en este país y el impacto y la incertidumbre en Ecuador por la dolarización en el año 2000.

En esa misma época, aunque con menores ambiciones, se crean en el Caribe dos estructuras similares: la Asociación de Libre Comercio del Caribe (CARIFTA) en 1965 y la Comunidad del Caribe (CARICOM)⁵⁶ en 1973. El Sistema Económico Latinoamericano (SELA) en 1975, surge como un organismo regional de consulta, coordinación y cooperación sobre todo en el área económica.

Estos intentos de integración tanto regional como subregional correspondían a lo que entonces secretario general de la CEPAL, Gert Rosenthal (1995), llamó la "época voluntarista" de la integración. Precisamente en este periodo de 1960 a 1980, figuran estos esquemas de integración que se engloban en lo que han denominado acuerdos de "primera generación", ya que se desarrollaron en un entorno de economías cerradas y gobiernos inestables de corte militar que en muchos casos limitaron los objetivos y el desarrollo de los procesos cooperativos y que confinaron la posibilidad de consolidarse y ser ampliados. "El balance de esta 'etapa voluntarista' es extremadamente pobre; ninguno de dichos acuerdos logró realizar sus objetivos iniciales. Los antagonismos entre Estados, los conflictos de

⁵⁵ *Ibidem*, p.92.

⁵⁶ La comunidad está integrada por Antigua y Barbuda, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, San Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Trinidad y Tobago, Surinam y Haití, y el territorio independiente de Montserrat. Cabe decir que estos quince Estados son de habla inglesa y miembros de la Comunidad Británica de Naciones, por lo que sus productos gozan de acceso preferencial en los mercados del *Commonwealth* Británico.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

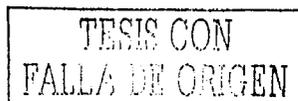
intereses, la ausencia de solidaridades activas se revelaron imponentes...Por otra parte...los intercambios entre los países miembros de los acuerdos continúan relativamente estables sin conocer un crecimiento significativo."⁵⁷

De esta manera tanto los procesos de integración a escala regional y subregional tales como la centroamericana y andina en esta época, tuvieron logros muy escasos. El agotamiento de dichas iniciativas se debió en parte al carácter de la estrategia de desarrollo hasta entonces asumida. La política económica basada en la industrialización de los países por la sustitución de importaciones propició el distanciamiento de América Latina con respecto a las condiciones de competitividad que se generaban en el escenario internacional, lo que contribuyó a la ineficiencia de sectores productivos que adoptaron un modelo de funcionamiento dentro del cual resultaba imprescindible contar con la protección estatal. Esto no quiere decir que se esté de acuerdo con las tesis de las posiciones neoliberales más recalcitrantes en el sentido de que el Estado resulte inoperante u obsoleto para el buen funcionamiento del mercado, sino que como resultado de que la misma estrategia de sustitución de importaciones otorgara un excesivo protagonismo al Estado, algunos sectores fueron quedándose rezagados de la actividad económica y por ende, de los procesos de integración. No obstante pese a la elevada intervención estatal, "...la región pudo mantener una discreta expansión del comercio intrarregional durante los años 60's y 70's gracias al mantenimiento de condiciones dinámicas en el comercio internacional y del efecto neto positivo sobre la balanza de pagos del precio de los productos primarios. Sin embargo, el crecimiento económico *per se* no procuró en aquellos años un avance sustancial de la integración".⁵⁸

Con la consolidación de la ALADI en 1980, a diferencia de la ALALC, no se persiguieron metas tan ambiciosas y rígidas como la formación de un Mercado Común Latinoamericano, sino por el contrario, uno de sus objetivos principales fue la creación de

⁵⁷ Georges Couffignal, "Integración Latinoamericana: del sueño a las realidades", en *Los Procesos de Integración en América Latina. Enfoques y Perspectivas*, Georges Couffignal y Germán A. de la Reza (comp), 48º Congreso Internacional de Americanistas (ICA), Estocolmo, 4-9, julio, 1994, Instituto de Estudios Latinoamericanos con apoyo del Institut des Hautes Études de L'Amérique Latine, Paris, 1996, p. 16.

⁵⁸ Informe de Conferencia No 4/90, *Cooperación e Integración en el Cono Sur: Adecuación a un Nuevo Contexto Internacional*, Buenos Aires 5-7 de julio de 1990, Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA) y Comisión de las Comunidades Europeas, p.6.



un esquema de negociaciones bilaterales y multilaterales con el fin de establecer de manera gradual el fin primordial de la ALALC. En este sentido, a diferencia de la ALALC, la ALADI estableció condiciones favorables para la participación de los países de menor desarrollo relativo basándose en los principios de no reciprocidad. Si recordamos lo dicho en el primer capítulo, la reciprocidad implica acciones que dependen de reacciones compensatorias de los otros y que cesan cuando estas reacciones esperadas no se producen. Es por ello que la ALADI estableció mecanismos de cooperación más abiertos y flexibles permitiendo a los países de menor desarrollo una participación con condiciones más favorables, partiendo de que las asimetrías entre los actores impiden una cabal reciprocidad entre los agentes lo que se traduce en una desigualdad de costos de oportunidad y de obligaciones mutuas. Con esto se trató de evitar el marco multilateral y uniformizador de los años sesentas, en donde la integración presentó características exclusivamente comercialistas que muchas veces obraron en perjuicio de los países de menor desarrollo relativo de la región. Es en estos años cuando se empieza hablar de una "integración informal" o "integración por proyectos", que privilegiaba el marco bilateral mediante acuerdos limitados a ciertos productos en lugar de acuerdos globales.

Pese a ello, la ALADI estuvo fuertemente debilitada por las crisis económicas y el proceso de ajuste estructural que se implementó en la mayoría de los países latinoamericanos. Sólo para dar un esquema cuantitativo del deterioro de los procesos de integración se presentan las siguientes cifras:

"...las exportaciones intrarregionales de la ALADI...cayeron de un total de 12, 503 millones de dólares en 1980 a 9, 653 millones (-23%) en 1986; las del Grupo Andino, de 1,186 millones a 594 millones (-50%); las del Mercado Común Centroamericano de 937 a 371 millones de dólares (-60%); y las de Caricom, de 350 a 278 millones (en 1985)."³⁹

Dentro de este contexto nada alentador, el modelo de sustitución de importaciones había llegado a su fin siendo reemplazado por una política neoliberal que deterioró aún más los problemas estructurales de la región. Este modelo se caracteriza por: reformas

³⁹ Alfredo Guerra Borges, *La integración de América Latina y el Caribe*, México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, 1997, p.30.

macroeconómicas, apertura comercial, privatización de sectores específicos, una mayor competitividad en el escenario internacional, la idea de privilegiar lo económico y comercial sobre lo político y, por consiguiente, la reducción del papel del Estado en los asuntos económicos. Es en este parteaguas paradigmático en donde se empiezan a gestar nuevas formas de cooperación política entre los Estados por dos razones fundamentales:

1. Los esfuerzos de integración regional se encontraban erosionados debido a las recurrentes crisis económicas, resultado de la crisis energética y el ciclo de creciente endeudamiento externo que contribuyeron a diferenciar los intereses económicos de los países latinoamericanos.
2. 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 pasado y dificultaron la búsqueda de una identidad política propia 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."⁶¹

2.1.2 La cooperación política en los años 80's: ¿la década perdida?

La cooperación política en la década de los ochenta adquirió características *sui generis*. Es común que al hablar de esta década se hable de una década "pérdida" para América Latina. Aunque esto es cierto en términos de desarrollo económico y de integración regional (ya que como hemos observado los esfuerzos no lograron fructificar), en el ámbito político y especialmente en el campo de la cooperación política, fue una década en la que hubo un mayor acercamiento, ya sea solidario o por interés, entre los Estados latinoamericanos.

⁶¹ Alicia Frohmann, *Cooperación Política e Integración Latinoamericana en los '80*, Chile, FLACSO, 1996, p.6

La década de los ochenta dejó un claro ejemplo en lo que a cooperación política se refiere, derivado de la búsqueda de mecanismos de concertación política con el fin de lograr soluciones pacíficas y negociadas a los conflictos en Centroamérica, con lo que se alejó el espectro de una escalada bélica dentro de la confrontación este-oeste que se cernía sobre la región.

Como resultado de la deslegitimación por la que atravesaba la Organización de Estados Americanos (OEA) que se percibía más como un instrumento de las políticas de Estados Unidos que como un cuerpo regional, el Grupo Contadora surge con el objetivo de resolver de una manera pacífica el conflicto en Nicaragua y el Salvador y para aproximarse hacia un proyecto de cooperación sobre nuevas bases políticas y comerciales que pudieran separarse de la línea belicista empleada por los Estados Unidos.

Es por ello que en lo que se refiere a cooperación política, la década de los ochenta ha dejado un aprendizaje invaluable en los procesos cooperativos más que de pérdida. En este sentido podemos señalar la presencia de dos características nuevas en la historia de las relaciones interamericanas. En primer lugar, las propuestas del Grupo Contadora emanaron de países latinoamericanos asociados en número limitado en una empresa política autónoma, sin la presencia de Estados Unidos. En segundo lugar, las propuestas de pacificación que inevitablemente chocaron con la política de corte realista americana causaron reticencia e incluso hostilidad por parte de Estados Unidos, sin que éste pudiera mostrar demasiado su irritación, debido a su compromiso por un "combate por la democracia y la libertad" en el istmo centroamericano.

2.1.2.1 La OEA y su transición

Uno de los antecedentes de la OEA fue, sin lugar a dudas, la creación en 1947 del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR). De corte político-militar y de seguridad colectiva, este tratado comprometió a los países miembros a la asistencia mutua en caso de agresión exterior. Sin embargo mostró su poca eficacia y puso en entredicho el pretendido

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

deber de asistencia recíproca cuando en la Guerra de las Malvinas se evidenció la falta de solidaridad hacia Argentina ante la intervención británica, especialmente por parte de Estados Unidos.

Un año después, en 1948, se crea en Colombia la OEA con el fin de organizar un foro permanente de concertación política, económica, social y cultural a escala del Continente, integrada en un principio por 21 miembros para después conformarse por 35 países. (Ver Cuadro 2.1). Dentro de sus objetivos destacan: el fortalecimiento de la seguridad colectiva y la paz, la prevención de conflictos, la promoción y la consolidación de los procesos democráticos, así como el fortalecimiento del desarrollo económico. Desde su creación hasta mediados de los sesenta, "...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 (BID) y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)."⁴¹ No obstante estos logros, a partir de la segunda mitad de los sesenta, la OEA ingresó en un periodo de crisis que se fue transformando en una lenta agonía hasta los ochenta.

Desde el derrocamiento de la primera democracia en Guatemala, maquinado por la CIA y la Revolución Cubana de 1959, las intervenciones declaradas o encubiertas por parte de Estados Unidos en nombre del anticomunismo aumentaron: Bahía de Cochinos, Cuba (1961); Brasil (1964); República Dominicana (1965); Chile (1973); Argentina (1976). Las invasiones a Granada (1983), Panamá (1989) y Nicaragua y el Salvador en el decenio de los ochentas, más allá de quebrantar el principio de no intervención detentado por la diplomacia latinoamericana, habían convertido a la OEA en un espacio irrelevante para la resolución de conflictos al no emprender acciones contundentes y colectivas por detener la política intervencionista y unilateral de los Estados Unidos. Frente a ello guardó silencio y se fue transformando en un gran elefante institucional. Así desde el periodo de la Guerra Fría hasta fines de la década de los ochentas, la OEA se reveló incapaz de cumplir con los objetivos de su nacimiento, siendo la mayor parte del tiempo un simple eco de la voluntad norteamericana.

⁴¹ Ronald L. Scheman, *The Inter-American Dilemma*, Praeger, New York, 1988.

Debido a este desencantamiento en el campo político-internacional y el vacío que produjeron los resultados ineficaces de la OEA, a principios de la década de los ochenta, empezaron a surgir otras instancias de cooperación intralatinamericanas en las que se destaca la formación del Grupo Contadora y el Grupo de Río, instancias que serán analizadas más adelante.

Sin embargo, con la caída del Muro de Berlín, la instauración de una nueva época en las relaciones internacionales y el paso de una era bipolar a una multipolar, la gran mayoría de las instituciones multilaterales emprendieron un proceso inevitable de transición al que no escapó la OEA. Entre los temas que configuraron la nueva agenda del organismo se destacan: "...control de armamentos, vigencia de los derechos humanos, fortalecimiento de las instituciones democráticas, combate al narcotráfico, protección del medio ambiente, liberalización del comercio y las economías, incremento de los programas de cooperación hemisférica y lucha contra la pobreza extrema y sus causas."⁶²

La nueva agenda dejaba entrever el despertar de la inmovilidad histórica que había caracterizado al organismo para dar paso al cumplimiento de sus "viejos propósitos": afianzar la paz y la seguridad en el continente y, lo más importante, prevenir conflictos entre sus miembros asegurando la resolución pacífica de las controversias políticas, jurídicas y económicas. Recuperando su promoción de defensa y seguridad y el cumplimiento de los valores democráticos de la región, "...fue muy activa desde inicios de los noventa para resolver el conflicto salvadoreño, la crisis de Haití, e incluso para garantizar procesos electorales limpios en América Central y hasta en el propio México (la OEA a petición del Gobierno Mexicano, envió una nutrida misión a este país para formar a los observadores de las elecciones presidenciales de agosto de 1994.)"⁶³

⁶² Héctor Manuel Ezeta, "La inevitable (pero difícil) transición de la OEA", en *Organismos Hemisféricos y Mecanismos de Concertación en América Latina*, México, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, SRE, 1997, p. 38.

⁶³ Georges Couffignal, "Integración Latinoamericana: del sueño a las realidades", en *Op.Cit.*, p. 15.

CUADRO 2.1.

Fecha en la que los países miembros ingresaron a la OEA

Paises	Fecha de ingreso
Antigua y Barbuda	1981
Argentina	1948
Bahamas	1982
Barbados	1967
Belice	1991
Bolivia	1948
Brasil	1948
Canadá	1990
Chile	1948
Colombia	1948
Costa Rica	1948
Cuba	1948
Dominica	1979
Ecuador	1948
El Salvador	1948
Estados Unidos	1948
Granada	1975
Guatemala	1948
Guyana	1991
Haiti	1948
Honduras	1948
Jamaica	1969
México	1948
Nicaragua	1948
Panamá	1948
Paraguay	1948
Perú	1948
Rep. Dominicana	1948
St. Vincent y las G	1981
St. Kitts y Nevis	1984
Sta Lucía	1979
Suriname	1977
Trinidad y Tobago	1967
Uruguay	1948
Venezuela	1948

Fuente: <http://www.oas.org>

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

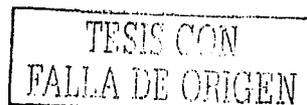
Del periodo de 1962 a 1988, la OEA participó en 21 Misiones de Observación Electoral (MOE), sin un éxito contundente debido al marasmo histórico en el que se encontraba, sin embargo, a partir de finales de la década de los ochenta y los noventa las denominadas MOE de la OEA constituyen uno de los instrumentos con que cuenta la Organización para la promoción y consolidación de la democracia en el continente. Dichas misiones, organizadas y ejecutadas por la Unión para la Promoción de la Democracia (UPD), en nombre del Secretario General, se realizan en respuesta a invitaciones cursadas por los Gobiernos de los Estados miembros de la organización. Desde 1989 hasta la fecha, la OEA ha observado más de 50 elecciones en la mitad de los países del Hemisferio.⁶⁴

Pero la transición de la OEA ante el nuevo contexto internacional fue más allá de la sola vigilancia electoral en la región. En 1992 en la celebración de la XXII Asamblea en Nassau, dos tendencias principales se manifestaron en el tratamiento de la nueva agenda. La discusión giró en torno al *deber ser* de la OEA en tiempos cambiantes, es decir, el alcance de sus facultades en lo que se refiere a la soberanía de cada país *vis a vis* una institución multilateral facultada para tomar decisiones en asuntos internos. De ahí que prevalecieron dos corrientes: una "supranacional" representada principalmente por Argentina y Panamá; y una "juridicista", liderada por México. Tanto Brasil, Chile como Uruguay se mantuvieron en una posición equidistante entre estas dos posturas.

La corriente "supranacional" buscaba la transformación de la OEA a partir de un marco inclusivo de seguridad colectiva. Si bien tiende a mantener los preceptos originarios en términos del mantenimiento de la paz y la solución pacífica de las controversias, concede una importancia relevante a las resoluciones multilaterales de carácter coercitivo. De esta manera, las amenazas para la paz en el Continente resultarían en luchas y confrontaciones con la posibilidad de ataques militares extracontinentales o, en su defecto, entre dos o más países miembros.

Del otro lado se encontraba la corriente "juridicista", cuyo eje principal se centra en la defensa de los principios de no intervención y del dominio reservado de los Estados,

⁶⁴ <http://www.upd.oas.org/defaultesp.html>



elementos que han caracterizado a la diplomacia latinoamericana. Además esta postura se encuentra amparada en el artículo II de la Carta de la OEA, en la que se concluye:

...Ningún Estado o grupo de Estados tiene derecho de intervenir, directa o indirectamente y sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos o externos de cualquier otro. El principio anterior excluye no solamente la fuerza armada, sino también cualquier otra forma de injerencia o de tendencia atentatoria de la personalidad del Estado, de los elementos políticos, económicos y culturales que lo constituyen.

En este sentido, a diferencia de la postura "supranacional", la posición "juridicista" otorga preeminencia a la cooperación hemisférica antes que a las acciones coercitivas que podrían derivar en la fractura de las acciones colectivas del organismo, ya que en el intento de establecer la supranacionalidad, la OEA se vería obligada a tomar la estafeta intervencionista que desde la posguerra hasta los años ochentas detentaba Estados Unidos.

Para entender la trascendencia y las consecuencias de estas dos posturas, cabe señalar el aporte de Andrew Moravcsik⁶⁵ en su libro titulado *The Choice for Europe*, cuya tesis subraya las causas de la integración europea a partir de las teorías de preferencias estatales, las negociaciones interestatales y la teoría de la Elección Institucional. Él parte del rechazo de las teorías neofuncionalistas en el sentido de que afirman que las instituciones internacionales influyen decisivamente en las negociaciones interestatales y se acerca a las teorías que dan relevancia al hecho de que los resultados de estas negociaciones están determinados por el poder de negociación relativa entre los estados. Es así como Moravcsik confronta la teoría de las negociaciones supranacionales contra la teoría de las negociaciones interestatales, teorías que podrían insertarse, aunque con sus reservas, en las dos posturas de la renovación de la OEA, respectivamente.

Por un lado, la teoría de las negociaciones supranacionales asume la importancia del rol de una entidad supranacional como mediador y movilizador de las negociaciones internacionales, por lo que parte de la idea de que las autoridades supranacionales gozan de privilegios tanto para actuar de manera coercitiva como para tener acceso a la información

⁶⁵ Andrew Moravcsik, *The Choice for Europe*, New York, Cornell University Press, 1997.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

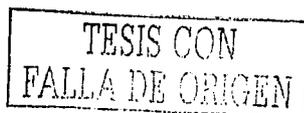
y generarla. Por el contrario, la teoría de las negociaciones interestatales parte de un modelo en que dichas negociaciones toman lugar sin un sistema coercitivo de unanimidad de votos en el cual los Estados pueden rechazar los acuerdos que no les sean benéficos. Asimismo, la distribución de los beneficios refleja el poder de negociación relativa, el cual está determinado por un patrón de política de interdependencia asimétrica.

De esta manera, tanto la postura "juridicista" como la teoría de las negociaciones interestatales insisten en un tratamiento cooperativo de las relaciones entre los Estados miembros. Para el caso que nos ocupa es el de la OEA y para el caso de Moravcsik es el de la Unión Europea. Por lo tanto, encontramos que ambas perspectivas tienen un común denominador: evitar los espacios para actitudes intervencionistas que puedan derivar en la multilateralización de los asuntos que son del dominio reservado de los Estados, o que en su defecto, deben atenderse a través de los mecanismos de la cooperación internacional.

En conclusión la nueva agenda de la OEA no llegaría sino hasta principios de la década de los noventa cuando "...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 *contras*...un segundo hito fue la iniciativa para las Américas, anunciada por el entonces presidente George 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."⁶⁶

No obstante como hemos podido apreciar, la década de los ochenta no fue nada favorecedora para la OEA, ya que a pesar de que entre uno de sus principales objetivos se encontraba la resolución pacífica de conflictos como elementos importantes para la consolidación de las prácticas democráticas en la región, su actuación quedó supeditada a los designios de la política norteamericana. De esta forma, empezaron a surgir otro tipo de mecanismos e instancias de cooperación intra latinoamericanas con el fin de resolver

⁶⁶ Alicia Frohmann, *Op.Cit.*, p.13.



problemáticas comunes que crearan un contrapeso a las políticas unilaterales adoptadas por Estados Unidos bajo el resguardo de la OEA.

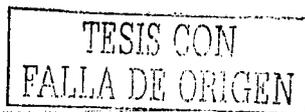
“Fue así como, a principios de la década de los ochenta, al resurgir con nuevos bríos la hegemonía de Estados Unidos en América Latina con el advenimiento de la administración Reagan y al revelar la guerra de las Malvinas, la crisis de la deuda externa y la tremenda vulnerabilidad política y económica de la región, América Latina se había quedado prácticamente sin foros de concertación política.”⁶⁷

2.1.2.2 El Grupo Contadora como mecanismo de concertación política en América Latina

En 1979, el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) entró a la capital de Nicaragua y con ello la Revolución popular de corte socialista tomó el poder poniendo fin a casi medio siglo de dictadura de la familia Somoza. Durante los meses que siguieron el gobierno solicitó ayuda de Estados Unidos para reconstruir la infraestructura del país, pero pronto fue invadido por ex guardias “somocistas”, llamados *contras*, armados y entrenados por la CIA y el Pentágono. En ese mismo año en El Salvador, el gobierno militar-oligarca que llevaba más de 55 años en el poder fue sacudido por un golpe militar. Las organizaciones populares y los grupos obreros se unieron para formar el Frente Democrático Revolucionario (FDR), que llamaba a una revolución “popular, democrática y antioligárquica”, siendo su brazo armado el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN).

Una vez más la política de intervención de Estados Unidos se mostraba implacable. Aún cuando las explicaciones oficiales de las intervenciones norteamericanas fueran, entonces como hasta ahora, el compromiso de su país con “la libertad y la democracia”, las motivaciones fundamentales eran invariablemente otras. Los gobiernos de Carter y Reagan interpretaron los acontecimientos de Nicaragua y El Salvador como amenazas a la

⁶⁷ Alicia Frohmann, “Nuevas formas de Concertación Regional No Institucionalizadas: Contadora y el Grupo de los Ocho”, en *Organismos hemisféricos y organismos de concertación en América Latina*, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, SRE, 1997, p.75.



seguridad nacional de Estados Unidos y al hemisferio. Los años subsiguientes marcaron un periodo de militarización del conflicto. "Ronald Reagan declaró una guerra sin piedad al comunismo y embarcó al país en un inmenso esfuerzo de armamento tecnológico (La Guerra de las Galaxias). Intentó no sólo contener (política de *containment*) los avances del comunismo, sino también hacerlo retroceder (política del *roll back*) de aquellos lugares donde había conquistado posiciones nuevas... [como lo fue el caso de Centroamérica]"⁶⁸ La militarización de la zona fue inevitable. Junto con ello, la escalada bélica y la presión estadounidense menoscabó el interés del gobierno nicaragüense para llegar a una solución pacífica.

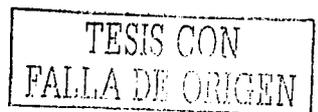
Así como la intervención unilateral de Estados Unidos para cambiar al gobierno nicaragüense tuvo un rechazo unánime por parte de la comunidad latinoamericana, de la misma manera había preocupación por la situación interna en cuanto a derechos y libertades civiles se refería. Además, el conflicto este-oeste había sido trasladado a esta región en el momento en el que se hizo público que Nicaragua había ayudado a movimientos revolucionarios más allá de sus fronteras, como el caso de El Salvador, auspiciados por Cuba y la URSS.⁶⁹

Ante este escenario de inestabilidad y el crecimiento de los conflictos políticos con las "guerras de baja intensidad"- los *contras* en Nicaragua y un mayor protagonismo de Estados Unidos en la región-, los procesos dirigidos hacia una integración económica se truncaron propiciando una mayor colaboración política entre los Estados.

El Grupo Contadora nace en 1983 como un mecanismo político con capacidad de negociación. Inicialmente estuvo integrado por México, Colombia, Panamá y Venezuela y fue considerado como uno de los actores principales en el conflicto centroamericano, logrando evitar una mayor escalada bélica y manteniendo la posibilidad de un acuerdo pacífico y negociado sobre nuevas bases políticas que pudieran separarse de la línea belicista empleada por Estados Unidos. La relevancia que cobra el Grupo Contadora en las

⁶⁸ Georges Couffignal, "Integración Latinoamericana del sueño a las realidades" en *Op. Cit.*, p.19.

⁶⁹ Para reconstruir la cooperación en las Américas, Informe del Diálogo Inter-Americano, Washington, 1986, p.22.



relaciones intra-latinoamericanas, radica en el intento por agrupar a los países latinoamericanos sin la presencia de Estados Unidos, lo que subraya la novedad de la situación.⁷⁰

Las motivaciones que llevaron a los distintos países a involucrarse en los esfuerzos de pacificación de Centroamérica van más allá de una suerte de solidaridad política entre los Estados. La presencia de la amenaza latente de una guerra desbocada en la región y el peligro de que los países vecinos se vieran afectados en sus estructuras democráticas fue el principal aliciente. Esto corrobora la tesis del enfoque del institucionalismo neoliberal, en el sentido de que los agentes en el proceso de cooperación necesitan contar con algunos intereses mutuos para obtener beneficios potenciales de su cooperación. Estos intereses indiscutiblemente estaban representados por la amenaza de que la revolución se propagara a sus países, por lo que a través del Grupo Contadora encontraron paliativos para contener el peligro y tratar de resolver de una manera negociada la contienda.

En 1985 se incorporan al nuevo mecanismo de concertación regional los países sudamericanos que recientemente habían retornado a la democracia: Argentina, Brasil, Perú y Uruguay con la creación del denominado Grupo de Apoyo en la Reunión de Lima. Uno de los logros en esta etapa en materia de cooperación regional, además de desarrollar una negociación para la pacificación centroamericana, fue "...el acercamiento de un número considerable de actores regionales antagónicos entre sí; así como también logró proyectar la idea de la negociación como superación gradual y pragmática de las diferencias. En perspectiva histórica, vemos que en 1986 Contadora había logrado todo lo que, en términos realistas, podría aspirar: evitar la regionalización de la guerra y sentar las bases del proceso de paz."⁷¹

En ese año, el Grupo Contadora se constituye como G-8 o Grupo de Río. Mientras que uno de los objetivos del Grupo Contadora había sido la búsqueda de una solución

⁷⁰ En el pasado, las manifestaciones a favor de la "no intervención" y la libre autodeterminación de los pueblos siempre habían quedado como casos aislados, por nombrar algunos ejemplos se encuentran México frente a la crisis cubana y Argentina en la Guerra de las Malvinas.

⁷¹ Alicia Frohmann, "Nuevas formas de Concertación Regional No Institucionalizadas: Contadora y el Grupo de los Ocho", en *Op Cit.* (1997), p. 80.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

pacífica en el conflicto centroamericano, el Grupo de Río se erige como un mecanismo de consulta, diálogo y concertación cuyos objetivos primordiales se orientaron a impedir la escalada militar y de violencia en Nicaragua y el Salvador y a consolidar el proceso democrático en los países de la región. Al mismo tiempo se formularon propuestas para los problemas que consideraban urgentes como la deuda externa y la integración comercial latinoamericana. De ahí que en su declaración política el Grupo de Río estableciera que:

"...el lazo de unión entre los países que lo integran es el fortalecimiento de la democracia en la región...las metas más importantes del Grupo de Río son la ampliación y sistematización de la cooperación política entre los gobiernos, el examen de las cuestiones internacionales que sean de su interés especial, la concertación de posiciones comunes, particularmente en los foros multilaterales; el impulso a los procesos de cooperación e integración económica y comercial en América Latina y el Caribe, así como el diálogo con otros países y grupos de países."⁷²

Podríamos decir entonces que en esta segunda etapa de cooperación política se insistió en la concertación colectiva, es decir, a cumplir acuerdos y a asumir un liderazgo democrático. Es en este periodo en donde Institutos académicos como el Instituto de Cooperación Iberoamericana e instituciones como el BID, se concentraron en estudiar los fenómenos de cooperación política bajo el crisol de los procesos democráticos como garantía para el desarrollo y crecimiento económicos.

Para mediados de los ochentas el escenario político centroamericano se había modificado, comenzaba la ola de redemocratización de la región, principalmente en Sudamérica y el contexto de la Guerra Fría había bajado sus niveles de tensión. El Grupo de Río no encajaba en la definición de un organismo multilateral internacional, sino que se erigía como un mecanismo de diálogo político y de búsqueda de consensos. El desarrollo de estas nuevas modalidades para abordar los conflictos regionales tuvo que pasar por un proceso lento y gradual, que implicó aprender de experiencias pasadas y establecer relaciones de confianza mutua. Es aquí donde podemos retomar las ideas que se

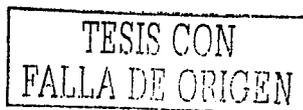
⁷² Margarita Diéguez, "Hacia una mayor integración latinoamericana: los mecanismos regionales de consulta y concertación política" en *Organismos Hemisféricos y Mecanismos de concertación en América Latina*, p. 160.

circunscriben en las teorías tanto del institucionalismo neoliberal como del constructivismo ya que como se mencionó en el primer capítulo, ambas parten del estudio del comportamiento y las elecciones. Esto significa que en el momento en el que se produce la cooperación, las partes cambian su comportamiento de acuerdo con las transformaciones en el comportamiento de los demás y los cambios en el entorno en el que sea desarrollan. Partiendo de este nivel abstracto, se reafirma la importancia del control social y del ejercicio de la acción colectiva y cooperativas.

Derivado de estas transformaciones, como en todo proceso de cooperación, también hubo limitaciones en tanto a los consensos y compromisos alcanzados y las posibilidades concretas de llevarlos a la práctica, tanto de manera individual como colectiva. La invasión de Estados Unidos a Panamá en 1989, puso a prueba la capacidad del grupo para manejar un conflicto en el que estaba involucrado uno de sus integrantes. La complejidad de la situación resultó en una ironía del destino. El G-8 se convirtió en G-7 y dejó al descubierto la vulnerabilidad del grupo. Esta situación contrastó con la actuación del Grupo Contadora a principios de la década. Al desarrollar un plan de paz integral y al apoyar el diálogo entre adversarios, Contadora y su Grupo de Apoyo no sólo lograron aislar la escalada bélica y la dureza de la política estadounidense, sino que lograron "suavizar" algunas de las posturas más intransigentes del gobierno sandinista, al menos en la mesa de las negociaciones.

En tanto que las medidas coercitivas de Estados Unidos iban en aumento, dado que el general Manuel Antonio Noriega (vinculado con el narcotráfico y conocido por sus prácticas antidemocráticas y violentas), no acató los resultados de las elecciones que daban por ganador al candidato opositor Endara, ocasionando la invasión a Panamá, el Grupo sólo logró reiterar su consternación y su apoyo a los principios de no intervención, autodeterminación y legitimidad democrática.⁷³ De esta forma, no solamente la falta de consenso sino la falta de determinación y actuación dieron lugar a una sensación de retroceso en el plano político.

⁷³ Declaración sobre la situación de Panamá de los cancilleres del G-8, 10 de mayo de 1989.



Pese a lo anterior, el proceso que va de Contadora al Grupo de Río ha sido calificado como una de las iniciativas más dinámicas y flexibles en materia de concertación política y diplomacia colectiva. "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".⁷⁴ A través de este principio Perú fue temporalmente suspendido del Grupo en abril de 1992 pero fue readmitido a mediados de 1993.

En el mismo sentido este proceso mostró el surgimiento de un tipo de regionalismo con modalidades propias que podría insertarse en lo que se llama "nuevo regionalismo", puesto que contiene algunas de las características requeridas para poder crearlo, es decir, la necesidad de generar cierta estabilidad democrática en la región con la permanencia de regimenes legítimos que eviten la propagación de inestabilidad y revoluciones y la importancia de crear un desarrollo económico sostenido. Lo anterior implica generar acuerdos interestatales que deriven en la creación de interrelaciones formales, en la promoción de valores democráticos y en la resolución de problemáticas comunes.

Sin embargo en los años noventas el mundo se había modificado geopolítica como económicamente. De estas transformaciones tampoco escapó el Grupo de Río. Al dar por asegurada la estabilidad democrática de los países latinoamericanos y considerar que los conflictos locales e internos no corrían el riesgo de transformarse en potenciales desestabilizadores de la región, las prioridades del Grupo de Río y su "nueva agenda" se concentraron en temas como la liberalización comercial, el proteccionismo, la inserción de América Latina en el escenario internacional y la integración regional.

"El ejemplo más reciente de la toma de distancia del Grupo frente a un conflicto es el caso del enfrentamiento armado en 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

⁷⁴ Alicia Frohmann, *Op. Cit* (1996), p.10.

desarrolló ninguna estrategia específica para detener el enfrentamiento y resolver las diferencias...Este caso hizo resurgir serias dudas respecto a la solidez de las nuevas relaciones de cooperación intra latinoamericanas y de la capacidad de los países de la región de resolver sus diferencias pacíficamente."⁷⁵

Es así como al darle primacía a la cooperación económica e integración latinoamericanas, dando por asegurada la estabilidad de los procesos democráticos, el rol que lo ha caracterizado durante esta etapa ha sido de bajo perfil, aunque indudablemente factores como la redemocratización de la región, un mayor interés por el multilateralismo (en el plano económico y político) y la diversificación de la economía internacional, han permitido que todavía exista un cierto interés hacia los consensos necesarios en materia de cooperación política latinoamericana.

CUADRO 2.2

Principales reuniones y acontecimientos en el proceso de cooperación política latinoamericana

Primera etapa: Solución pacífica y negociada al conflicto centroamericano

Fecha	Acontecimiento
1983	Nace el Grupo Contadora constituido por México, Colombia, Panamá y Venezuela
1984	Escalada bélica en Centroamérica Triunfo electoral de José Napoleón Duarte en El Salvador Negociaciones entre Nicaragua y Estados Unidos Reelección de Ronald Reagan
1985	Reunión de Cancilleres del Grupo Contadora Constitución del Grupo de Apoyo en la reunión de Lima Reunión de cancilleres de Contadora y Apoyo en Cartagena Desde este momento, ambos grupos se reúnen en forma conjunta

Segunda etapa: Democracia, deuda externa e integración latinoamericana

Fecha	Acontecimiento
1986	Se constituye el Grupo de los Ocho (G-8) y la creación del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación.
1987	Gestión de paz conjunta de Contadora, Grupo de Apoyo y Secretarios Generales

⁷⁵ *Ibidem*, p.11

	de la ONU y la OEA. Reunión de cancilleres del G-8 en Punta del Este, Uruguay. Cumbre Presidencial del G-8 en Acapulco, México
1988	Reunión de cancilleres del G-8 en Cartagena, Colombia. Cumbre presidencial del G-8 en Punta del Este
1989	Invasión de Estados Unidos a Panamá. El Grupo junto con la OEA declaran su apoyo apelando a los principios de no intervención y autodeterminación de los pueblos. Fin de la Guerra Fria
1990	Ante el nuevo mapa mundial, la agenda se orienta hacia una negociación conjunta de inserción internacional de América Latina

2.2 La cooperación en la década de los noventa

A fines de la década de los ochenta, el mundo cambió y evolucionó drásticamente. La caída del Muro de Berlín y el Fin de la Guerra Fria contribuyeron a destensar las relaciones político-militares que por cuatro décadas habían caracterizado el mapa internacional. De la rivalidad y la competencia político, militar y nuclear entre las dos grandes potencias hasta ese entonces, se pasó a una etapa de competitividad y liberalización comercial dentro de un escenario multipolar en la que el ganador o los ganadores, desde este punto de vista, serían aquellos que tuvieran la capacidad de conquistar la mayor cantidad de mercados.

Si bien estos cambios tan dinámicos pudieron ser asimilados de una manera rápida y eficaz por parte de los países desarrollados, no lo fue así para los denominados países en vías de desarrollo y subdesarrollados. El nuevo escenario sin lugar a dudas no tomó por sorpresa a la región latinoamericana. Sin embargo, la forma en la que han asimilado estos cambios ha sido definitivamente lenta, resultado del atraso industrial y tecnológico que por décadas ha caracterizado a esta región, aunque las presiones internacionales han logrado acelerar el paso de una política proteccionista, propia de los Estados Latinoamericanos, a una de libre mercado enmarcado por el modelo neoliberal.

Recordemos que este modelo considera que la política internacional no es una arena exclusiva de los Estados, puesto que da importancia a la actuación de otros actores como las corporaciones transnacionales, las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales y las inmensas cúpulas empresariales que dirigen y organizan buena parte

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

de las transacciones globales. De ahí que de un Estado proteccionista y activo en la política internacional de los países, aparece un Estado "permisivo" de bajo perfil, en aparente retirada, desplegando una política de mayor apoyo y libertad a la libre transacción económica y de circulación de personas y mercancías, en detrimento de sus funciones históricas de seguridad.

En términos económicos y comerciales, "no cabe duda que en el terreno comparativo la década de los noventa, a pesar de definirse como una etapa de 'luces y sombras,' resultó mucho más exitosa que su inmediata anterior. El modelo liberal de apertura de mercados ha reconfigurado de manera radical las estructuras económicas de los diferentes países de la región, y en la actualidad no existe ninguno, incluyendo Cuba, que no haya intentado de un modo o de otro, orientar sus políticas públicas hacia el fenómeno [de inserción internacional], para captar capitales y aprovechar los avances tecnológicos."⁷⁶

Por lo anterior, la década de los noventa ha sido testigo de una reactivación en lo que se refiere a los procesos de integración económica y comercial en América Latina y de un furor por acelerar la apertura de mercados y la creación de acuerdos comerciales, entre los que sobresalen: el MERCOSUR, en 1991, el TLCAN en 1994, la Asociación de Estados del Caribe (AEC) y el Grupo de los Tres (G-3) en ese mismo año y el proyecto transbolivariano que más que una propuesta latinoamericana es un proyecto estadounidense para crear el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), así como una serie de acuerdos bilaterales y extraregionales que han marcado la pauta para que la liberalización comercial y de fronteras esté en boca de todos.

Todo indica que el progreso económico y la integración en sí mismas hoy son los ejes centrales alrededor de los cuales giran las principales cuestiones internacionales. La propia competencia por el poder a nivel internacional pareciera que encuentra en la economía su principal ámbito de desarrollo. La consolidación de los grandes espacios económicos aparece en esta década como una tendencia firme, no ya de mediano y largo plazo, sino como parte de la vorágine del presente.

⁷⁶ Arturo Oropeza García, *Op. Cit.*, p. 83.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Además, aunque se sigue hablando de una "política de solidaridad democrática" y pareciera también que la democratización se considera como condición necesaria a la integración económica, lo cierto es que en la década de los noventa se piensa más en el fomento del desarrollo económico para consolidar la democracia. Indudablemente es un esquema de pensamiento cíclico. Pero lo que no nos debe sorprender es que la ideología neoliberal anteponga la segunda premisa a la primera, esto es la primacía de lo económico sobre lo político.

2.2.1 La primacía de la cooperación económica sobre la cooperación política: Mecanismos y Consecuencias

Para entender y analizar este apartado en primer lugar es necesario hacer un rápido recuento del estado de las economías latinoamericanas y su evolución hasta la década de los noventa, para después comprender el contexto en el que se da el auge de la primacía de la cooperación económica sobre la política.

En términos generales, la década de los setenta resultó favorecedora para las economías latinoamericanas. La mayor parte gozó de una rápida alza en los precios de los bienes de consumo que exportaba y en la disponibilidad de préstamos internacionales baratos que repartían los bancos estadounidenses a cambio de los llamados "petrodólares". Pero en 1981 la inflación de Estados Unidos era muy elevada y la Reserva Federal decidió contenerla elevando las tasas de interés a casi 20%, lo que provocó una recesión mundial que bajó drásticamente los precios de las exportaciones de América Latina y condujo inevitablemente a la imposibilidad de pagar los préstamos a la velocidad con que los bancos los solicitaban. Estos años estuvieron marcados por una importante recesión en la región y se declaró la caída económica.

En este contexto surge el Consenso de Washington en el que se declaran las exigencias de la política exterior de Estados Unidos hacia América Latina: una política fiscal mucho más estricta, eliminación de gastos innecesarios, aplicación de programas gubernamentales y sistemas impositivos más eficientes y privatización de las empresas. "Se

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

tenía que liberalizar el comercio para obligar a los productores internos a enfrentar una mayor competencia...Se tenían que liberalizar los sistemas financieros y abrirlos a la participación extranjera. Además la crisis de la deuda tenía que resolverse mediante una reducción de la carga que representaba. Así nació el Plan Brady.⁷⁷

Siguiendo las "recetas" del Consenso, países como Argentina, México, Venezuela, Perú, Panamá y Ecuador, siguieron al pie de la letra las instrucciones norteamericanas logrando bajar drásticamente su déficit fiscal a cambio de una ola de privatizaciones y la apertura de sus economías. En términos generales las economías latinoamericanas se habían "rehabilitado", sin saber que años después paradójicamente los países que habían adoptado el programa, cayeron en una de sus peores crisis económicas generando inestabilidad interna, altos niveles de pobreza (que ensancharon como nunca los niveles de pobreza extrema), drástica baja del poder adquisitivo, empobrecimiento de la débil clase media, violencia y marginación. Los casos de México, Ecuador, Venezuela y Argentina dan prueba de ello.

Pero es en el contexto anterior a las "catástrofes", es decir, a principios de la década cuando el furor de la integración empieza a aparecer. La base conceptual de la nueva integración se fundamenta en la idea de que la agrupación de los países les permite afrontar de manera más efectiva las exigencias económicas, en donde los requisitos para el desarrollo económico se han tornado más estrictos si los Estados desean no quedar rezagados en la escena internacional. En este sentido se llega a afirmar que:

"...los dirigentes de los Estados están persuadidos de la importancia que adquiere la atracción de inversión extranjera y el estrechamiento de los lazos económicos con los países desarrollados. Ello ha supuesto la superación de algunos prejuicios ideológicos que percibían a los capitales externos como atentatorios para la soberanía nacional o como factores incrementadores de la dependencia; hoy se advierte que, por el contrario, la

⁷⁷El Plan Brady era un arma de doble filo puesto que la deuda bancaria se convertiría en bonos y los países obtendrían préstamos de instituciones como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y el BID solo si adoptaban las políticas del Consenso. Ricardo Hausmann, "La crisis de esperanza en América Latina", en *Revista Foreign Affairs en Español*, ITAM, Vol 3 Num 1, 2003 p.69.

inversión extranjera es esencial para el desarrollo económico, la aportación de tecnología y la expansión del potencial productivo."⁷⁸

Por otra parte al haber desaparecido la amenaza comunista tanto del continente, con excepción de Cuba, como del resto del mundo, la intervención estadounidense en América Latina tendió a ser menos obsesiva. Tendió a concentrarse en los países y subregiones cercanas como México, Centroamérica y el Caribe. Si en el pasado la política injerencista de Estados Unidos lo llevó a apoyar dictaduras de derecha, con una ideología fundada en los "valores democráticos," en la década de los noventa la agenda norteamericana y su política exterior hacia el continente privilegiaron los asuntos económicos. "En este nuevo contexto, América Latina pasó a ser percibida desde Washington más como una ventana de oportunidades que como problemas...Dada esta primacía de lo económico, las relaciones con la región dependieron de dos factores principales: el desempeño de la economía de Estados Unidos; y la evolución política y económica de la región en dirección (o no) de la consolidación democrática, el fortalecimiento de los mercados,"⁷⁹ y el establecimiento de tratados comerciales multi y bilaterales.

En lo que se refiere al acercamiento económico- comercial entre los países latinoamericanos, éste surge con nuevos bríos. Si en el pasado los llamados acuerdos de 1ª generación contribuyeron a profundizar la cultura del comercio multilateral, como las experiencias de la ALADI, a partir de la década de los noventa surgen esquemas regionales denominados de 2ª generación como el Mercosur y el TLCAN, así como más de 30 tratados de libre comercio. Estos nuevos procesos de integración, de una manera general, presentan las siguientes características:⁸⁰

⁷⁸ Informe de Conferencia No 4/90, Cooperación e Integración en el Cono Sur: Adecuación a un nuevo contexto internacional, p.9.

⁷⁹ Robert Russell, La política internacional de Bill Clinton, el sistema internacional y América Latina: notas para un debate, en *Nuevos regionalismos: ¿cooperación o conflicto?*, Lincoln Bizzozero, Klaus Bodemer, Marcel Vaillant (eds), Uruguay, Universidad de la República Oriental del Uruguay, Fundación Friedrich Ebert en Uruguay (FESUR) y Editorial Nueva Sociedad, 1993, p. 126. El autor concluye que los tres aspectos comunes a toda la región durante el gobierno de Clinton en la llamada "agenda positiva para América Latina" fueron: expansión del comercio, gobernabilidad de las democracias y desarrollo equitativo.

⁸⁰ Banco Interamericano de Desarrollo (BID), *Doce Lecciones de Cinco décadas de Integración Regional en América Latina y el Caribe*, Departamento de Integración y Programas Regionales, noviembre 2000, pp. 2-4.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- Profundización en la liberalización comercial. Tanto en el ámbito bilateral, subregional, regional y multilateral en el marco de la Organización Mundial de Comercio (OMC), donde se han adoptado compromisos para liberalizar servicios y productos agrícolas.
- Ampliación en la cobertura de la liberalización. Los actuales acuerdos cubren materias no sólo en el ámbito comercial, sino que abarcan disposiciones sobre normas sanitarias y fitosanitarias; medidas de salvaguarda; prácticas desleales; normas técnicas; compras gubernamentales; normas de origen; inversión; propiedad intelectual; servicios; solución de controversias, etc.
- Integración norte-sur. Ejemplos de este tipo de integración son el TLCAN, el TLC México-Unión Europea (UE), el proyecto de integración del ALCA, así como las negociaciones entre la UE con el Mercosur y Chile.

Dentro de esta llamada 2ª generación de integración regional se crean dos de los esquemas de mayor envergadura en el Continente y, por consiguiente, de mayor importancia. Sin soslayar la relevancia de otros acuerdos bilaterales y multilaterales establecidos, me parece que es importante para el análisis de este apartado retomar algunas observaciones y consideraciones de dos de los acuerdos comerciales más importantes de la región: El Mercosur y el TLCAN, así como el proyecto para la creación de una zona de libre comercio en las Américas.

En 1991 se crea el Mercosur, integrado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. El Mercosur es un acuerdo subregional de integración de carácter intergubernamental que tiene como fin la configuración de un mercado común mediante la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, el establecimiento de un Arancel Externo Común, y la coordinación de políticas macroeconómicas en diversos sectores. Además de buscar una integración comercial también pugna por una unificación cultural fundada en las identidades latinoamericanas que pueda satisfacer los intereses sociales y económicos de los países miembros.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

“Sin embargo, a pesar de sus aspiraciones...y de las ventajas que pudieran reportar una mayor identidad y cercanía entre los dos principales socios en la actualidad aún se habla de un Mercado Común en construcción, dado que están ausentes libertades esenciales (no existe libre circulación de factores y personas; tampoco se ha avanzado demasiado en la armonización de políticas macroeconómicas o en dotar de competencia suficiente a los órganos institucionales del Mercosur)”.⁸¹ A pesar de ello no puede negarse la importancia económica como uno de los bloques subregionales más fuertes que existen principalmente por el número de habitantes y el área geográfica que ocupa, tomando en cuenta el esquema del 4+1 cuando se integraron Bolivia y Chile (Ver Cuadro 2.3). Asimismo, “...las economías del bloque se transformaron en las principales receptoras de Inversión Extranjera Directa (IED) entre los países emergentes durante el periodo 90-99 (excluyendo China)... [con un monto de] 104 mil millones de dólares, seguidas por ASEAN y México con 78 mil y 67 mil millones de dólares respectivamente.”⁸²

En suma, aunque en el ámbito económico la integración del Mercosur ha mostrado avances significativos en materia de comercio intrarregional,⁸³ no ha logrado los mismos alcances en su intenso proceso cultural de integración por las insuficiencias económicas y sus procesos políticos inacabados que, dicho sea de paso, fue uno de los objetivos por el que este mercado fue creado. Es decir, como resultado de la falta de un marco democrático sólido, el proceso de asimilación de la cooperación política y económica ha sido lento y no ha estado en sincronía con la visión del proyecto. Es así como ha enfrentado el retiro de los militares en el poder, la crisis interinstitucional de Paraguay en 1996 que dio origen a la “Cláusula de Paz y Democracia” e intentado mantener los procesos democráticos y la estabilidad política en la subregión.

⁸¹ Arturo Oropeza García, *Op. Cit.*, p.184.

⁸² *Ibidem*, p.200.

⁸³ Aunque ha enfrentado problemáticas adversas como los efectos negativos de la crisis financiera asiática en 1997 y la depreciación del real brasileño en 1999.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CUADRO 2.3

Indicadores básicos del Mercosur

Países	Área (Mill. km ²)	Habitantes (Mill.)	PIB per cápita
Argentina	2 8	36 6	7,708
Brasil	8 5	163.7	4,650
Paraguay	0.4	5.4	1,579
Uruguay	0.2	3.3	1,579
Chile	0.8	15.0	6,098
Bolivia	1.1	8.1	4,797
Total	11.9	232.1	5,900

Fuente: <http://www.mercosur.com> Cifras de 1999

Así como comenzó el proceso de integración en el Cono Sur, en Norteamérica se vislumbraba el mismo panorama. El TLCAN, fue suscrito en 1992 por Estados Unidos, Canadá y México y entró en vigor en 1994 constituyendo el mercado más grande del mundo con 411 millones de consumidores. Las disposiciones iniciales del TLCAN establecen formalmente una zona de libre comercio de conformidad con la OMC. Entre sus objetivos se encuentran: la integración de una región en donde el comercio de bienes y servicios sea más intenso y ordenado; eliminación de barreras arancelarias al comercio de bienes y servicios auspiciando condiciones para una competencia justa; incremento de las oportunidades de inversión; protección de la propiedad individual; solución de controversias; y, el fomento a la cooperación trilateral, regional y multilateral.

El requisito de relativa simetría y paridad económica entre los países miembros- argumento sustentado por la escuela neofuncionalista de los años 60's y 70's y que fue adoptado por el MCCA y el GRAN-, es reemplazado por la función de liderazgo de los miembros con mayor mercado interno y capacidad financiera, es decir, de la paridad económica se pasa a un esquema de ordenamiento concéntrico en torno al núcleo más fuerte. El TLCAN se inserta muy bien en este marco.

El TLCAN refleja la posición dominante del capital transnacional. Las corporaciones transnacionales de América del Norte durante la década de los noventa se han enfrentado a una mayor competencia con respecto a las transnacionales de Europa y

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Asia. En este sentido, no cabe duda que las corporaciones transnacionales estadounidenses son las que han dominado dentro del Tratado y las que han tenido mayores costos de oportunidad y beneficios por el hecho de generar un área de libre comercio con mano de obra barata mexicana. En buena lógica dependentista, la integración de un país como México al centro industrializado e interdependiente del escenario mundial existente, ha sido parcial ya que aún subsisten áreas del país que funcionan con la lógica de la periferia y es probable que permanezcan así por mucho tiempo, los casos de los estados del centro y sur del país nos dan un ejemplo de ello.

Por otra parte, aunque no podemos soslayar la importancia de los bloques regionales y subregionales junto con sus criterios y resultados cuantitativos, lo que sí puede ponerse en tela de juicio y en la mesa de discusión es la falta de resultados cualitativos a este nivel en América Latina. A pesar de que tanto en el nuevo regionalismo como en las teorías del institucionalismo neoliberal se ha privilegiado este tipo de integración económica, en la que se da prioridad a la liberalización comercial, la ampliación de los mercados y el desarrollo de economías que permitan a los socios un uso más eficiente de los recursos económicos disponibles, "...desafortunadamente, estas afirmaciones teóricas han encontrado obstáculos graves en la realidad por razones tales como el mercadeo, la distribución, los costos de transporte elevados, la desproporción entre la producción y la demanda, la mala distribución de los recursos económicos..."⁴⁴

Sin embargo, es necesario remarcar que a través del TLCAN hubo un repunte en lo que a exportaciones se refiere, pues aumentaron notablemente su volumen y su naturaleza. Se triplicaron de 1991 a 1998, al pasar de 31.1 a 94.6 miles de millones de dólares. La inmensa mayoría, cerca del 90% está dirigida hacia los Estados Unidos; fue así como México desplazó a Japón en 1998 como segundo socio comercial, después de Canadá, pero al mismo tiempo aumentó su dependencia comercial respecto de un solo destino. A pesar de este repunte en el comercio exterior, en lo que respecta a las exportaciones intra-

⁴⁴ José Trinidad García Cervantes, "Políticas de integración regional: los casos del TLCAN y el Mercosur" en *México, Estados Unidos-Canadá 1995-1996*, Gustavo Vega Cánovas y Francisco Alba (comps), México, COLMEX, 1997, p.221.

TLCAN, México tiene un porcentaje mucho menor con respecto a sus otros dos socios comerciales. (Ver gráfica 2.1)

GRÁFICA 2.1



Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
www.iadb.org Cifras de 1998 en porcentaje

Dentro de estos esquemas de integración por bloques regionales, nace un proyecto ambicioso con miras a crear un Área de Libre Comercio desde Alaska hasta la Patagonia y en respuesta a la consolidación político-económica de la Unión Europea y el poder avasallante que han adquirido los países asiáticos. (Ver Cuadro 2.4) El proyecto es fundamentalmente una propuesta estadounidense, la cual se formaliza en la 1ª Cumbre de las Américas celebrada en 1994 en la ciudad de Miami, Florida.

La creación del ALCA representaría un hecho sin precedentes en la historia de las relaciones comerciales en las Américas, con 34 países miembros (todos los países del Cuadro 1.2 con excepción de Cuba) que sumarían una población de 780 millones de habitantes, con un PIB de 12,000 millones de dólares (una quinta parte del producto mundial), y con un comercio que representaría más del 20% del comercio mundial.⁸⁵

⁸⁵ Declaración de Principios de la Primera Cumbre de las Américas, Miami, Florida, diciembre de 1994.

CUADRO 2.4

Indicadores básicos por bloque económico

Indicadores de bloque	Población (Mill de Consumidores)	PIB (Miles de Mill de dólares)	Número de países miembros
TLCAN	411	10,000	3
Unión Europea	376	8,553	15
ALCA*	780	12,000	34
MERCOSUR	212	1,000	4
China	1,280	1,029	1
India	800	890	1

*Potencial. Declaración de Principios de la Primera Cumbre de las Américas.

Fuente: Datos del FMI. <http://cei.mrecic.gov>

Al ser una propuesta estadounidense, los gobiernos de América Latina y en especial los países con mayor potencial económico y comercial como México, Brasil y Argentina han sido cautelosos frente a esta propuesta. Las declaraciones hechas por el Presidente Bush en el sentido de que el nuevo milenio será “El Siglo de las Américas” puede encubrir las pretensiones imperialistas estadounidenses en pos de establecer y fortalecer las relaciones con América Latina y el Caribe. A continuación una de las declaraciones que reafirman esta postura:

“...aunque alguien quiera postergar las negociaciones, nosotros no vamos a detenernos...si alguien no quiere negociar se quedará atrás.”⁸⁶

Con este tipo de declaraciones es clara la postura de Estados Unidos y su intención de llevar la firma del ALCA y su establecimiento en el 2005 hasta sus últimas consecuencias. Además se destaca la amenaza latente a aquellos países que se negaran o no vieran con buenos ojos el proyecto norteamericano. El repositionamiento geopolítico en la región y por consecuencia el establecimiento de un liderazgo mucho más fuerte en la región, el acceso a una mano de obra cercana y barata, la ampliación de un mercado potencial de consumidores y la creación de una zona de alta inversión americana para hacer

⁸⁶ Declaración de Robert Zoellick, representante de la Oficina Comercial Norteamericana, durante la audiencia ante el Senado para discutir su nominación como representante para el comercio exterior. Nota periodística, *Reforma*, 31 de enero 2001.

ESTADÍSTICAS CON
FALLA DE ORIGEN

frente a los grandes bloques regionales mundiales, figuran como algunas de las motivaciones de Estados Unidos en su intento por impulsar esta proyecto.

Del lado latinoamericano, las diferencias abismales entre las economías del hemisferio impiden tener una perspectiva positiva con respecto a las negociaciones del ALCA. Aunque para la mayoría de los países este proyecto representa un gran atractivo considerando que podrían incrementar su comercio con el gigante del norte, esta situación se presenta como desventaja dado que su interés es mayor que el que Estados Unidos pueda tener en Latinoamérica. "En 1997 por ejemplo menos del 20% de las exportaciones estadounidenses se destinaron a la región siendo el cuarto mercado en importancia después de Asia (32%), Europa (23.7%) y Canadá (22%). Si se excluye a México, el porcentaje se reduce a 9%. En cuanto a las importaciones de Estados Unidos, el 15% provino de la región latinoamericana que ocupó el cuarto lugar después de Asia (38.2%), Europa (19.6%) y Canadá (18.1%). Excluyendo a México la proporción se reduce a 5.8%."⁸⁷

Es así como en la década de los noventa una gran mayoría de países se encuentra implicada en negociaciones que desembocuen en una total liberación de los intercambios comerciales en plazos con frecuencia bastante cortos. La coyuntura y las intenciones de los Estados han demostrado que la integración fue lanzada, en primer lugar, para tener acceso a un mayor número de mercados en aras de la liberalización del comercio y, en segundo lugar, para consolidar la democracia. Cabe preguntarse ahora si los mecanismos creados tienen la capacidad de cumplir con tal meta.

Es difícil pensar que este tipo de integración genere una especie de *spill over*⁸⁸ o "derrame" de la esfera económica hacia la política, debido a que el tipo de integración que se ha querido llevar a cabo en América Latina parte de una integración económica regional promovida por el Estado con el objetivo absoluto y único de promover la liberalización del comercio y el crecimiento económico. Queda claro que en el caso del Mercosur, éste se

⁸⁷ Sistema Económico Latinoamericano (SELA), "La Comunidad Andina ante el ALCA: implicaciones y oportunidades", Documento SP/CL/XXVII.O/Di No 1-01, octubre de 2001, pp. 16 y 17.

⁸⁸ Este concepto es definido por la evolución ascendente y automática de la integración económica hacia la integración política. El concepto fue elaborado por el neofuncionalista Ernst Haas.

haya preocupado por establecer una conciencia regional (identitaria) que genere una cohesión regional en donde los acuerdos y negociaciones fueran más allá de lo comercial y, por otra parte, el TLCAN haya insertado en la agenda temas como el narcotráfico, la migración y la condición de "ser democrático" para poder adherirse al Tratado. Sin embargo, lo que es cierto es que a más de treinta años de experiencia, en América Latina no ha llegado el tiempo de una verdadera cooperación política y menos aún el establecimiento de una autoridad de carácter supranacional. Pese al surgimiento en los noventas de gobiernos democráticos, la estabilidad y gobernabilidad de los Estados ha sido con frecuencia cuestionada, provocando crisis económicas, debilidad de las instituciones y una mayor exclusión social. Al privilegiar la integración económica se ha dado por supuesta la estabilidad política de los Estados y esto ha lesionado su capacidad para resolver sus problemas internos (pobreza, altos índices de criminalidad, corrupción, clientelismo, desempleo, sociedades polarizadas, etc).

La cooperación política no puede quedar subordinada al esfuerzo de la integración económica y menos en países tan asimétricos como los latinoamericanos, así como tampoco la primera tiene que ser automáticamente pretexto para la segunda. Privilegiar el esfuerzo económico ha lesionado la capacidad política de los Estados para resolver sus problemas internos estructurales. Se habla entonces de una cooperación entre éstos desde el punto de vista político internacional; como fuente generadora de incentivos para el desarrollo de intercambios políticos y sociales para resolver problemáticas comunes como las señaladas anteriormente. Si las iniciativas independientes latinoamericanas a favor de la paz y la democracia demostraron sus posibilidades en los periodos de crisis de los ochenta, posiblemente también podrían hacerlo de nuevo.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2.3 Los pilares de la cooperación política: la estabilidad y gobernabilidad democráticas

He decidido comenzar este apartado con una pregunta fundamental. ¿Por qué los esfuerzos de cooperación política entre los países latinoamericanos no han madurado? Es evidente que estos esfuerzos adquirieron una menor relevancia en la década de los noventa por los procesos liberalizadores de las economías y las posibilidades de abrir sus mercados, dejando a los países demasiado enfrascados en impulsar y aumentar su cooperación económica en la medida en que las presiones del contexto internacional se lo indicaran.

Los intentos de integración no han desembocado necesariamente en un incremento del desarrollo económico y social de los países que integran bloques, por el contrario, como lo constata el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD),⁸⁹ el porcentaje de número de personas que subsisten con menos de 1 dólar diario apenas cambió en el decenio de 1990. Para América Latina y el Caribe la proporción en porcentaje para el año 1990 fue de 16.8%, con una reducción en 1999 de sólo 15.1%; en millones de habitantes en 1990 fue de 74 y para 1999 de 77 millones, respectivamente.

En el ámbito político, a pesar de que en esta década un número creciente de países latinoamericanos engrosaron las filas de los Estados democráticos, lo cierto es que la debilidad institucional estructural, la pobreza en aumento, las tasas crecientes de marginación, violencia y la presencia de grupos armados en algunos países de la región (México, Colombia y Perú por mencionar algunos), han restado margen de maniobra suficiente para aspirar a mantener relaciones políticas con otros países y la idea de una "concertación política", que no es más que la acción colectiva como un medio para alcanzar los objetivos internos de la política exterior, en unión con otros países cercanos a la región. Si dentro de estos objetivos, en la primera etapa del Grupo Contadora, se erigía la voluntad de pacificar a la región para contener el riesgo de una especie de "desborde" de inestabilidad política dentro de la misma, en la década de los noventa con la pacificación de la región y la entrada de los países al marco democrático, los objetivos se podrían enfocar

⁸⁹ Informe Sobre Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Profundizar la democracia en un mundo fragmentado*, 2002, p.18.

hacia la manera en la que impere la estabilidad y gobernabilidad democráticas de los estados, porque de esa manera tendrán una mayor participación en los foros y en las discusiones regionales de cooperación política.

Es así como se parte de la premisa de que una mayor cooperación política entre estados que genere mecanismos de complementación y de comunicación intra y extra regional, repercute directamente en las acciones de la política de los Estados incentivando cierta estabilidad al interior, en el momento en el que se definen las oportunidades de obtener beneficios políticos mutuos.

El análisis contemporáneo de la democracia en América Latina contiene elementos distintos a los que caracterizaron a las décadas de los sesentas y setentas. La llamada "nueva democracia", va más allá de una reflexión centrada hacia la búsqueda de una transformación radical de la estructura social y política fuertemente ligada con elementos ideológicos. Nace con la descomposición de un proceso de autoritarismo civil o militar que caracterizaron esa época, y que intenta asumir estrategias de redemocratización que permitan la salida del autoritarismo y restablezcan los procedimientos electorales. Si bien es cierto que esta nueva democracia presenta un considerable avance con respecto a las décadas del Estado autoritario en el escenario internacional, este tipo de democracia posee un alto grado de formalidad⁹⁰ (en lo que se refiere al cumplimiento de elecciones regulares, competencia partidaria, sufragio efectivo, etc), lo que implica que las instituciones sean proclives a ser frágiles por la preocupación de guardar solamente las formas. De ahí que el régimen democrático se caracterice por altos grados de exclusión social y por niveles decrecientes de cooperación política intra y extra regionales.

Por estabilidad democrática entendemos el bajo nivel de conflicto que pueda perturbar tanto la disposición de unidades en el sistema internacional, como la virtual ausencia de quiebres en el interior de los Estados. Seymour Martin Lipset⁹¹ asegura que existe una relación estrecha entre la estabilidad política con la legitimidad y el desarrollo

⁹⁰ La "democracia formal" está caracterizada por el ejercicio de libertades políticas de una minoría, mientras que en la llamada "democracia real" el ejercicio de las libertades se amplía a toda la población.

⁹¹ Lipset Seymour, *El hombre político. Las bases sociales de la política*, México, Rei, 1993.

económico. Esta perspectiva tiene como eje central la contrastación de los índices de desarrollo económico y social con el grado de estabilidad o inestabilidad políticas. En este sentido, es necesario puntualizar que el hecho de que una sociedad sea estable políticamente no quiere decir que exista un equilibrio estático. La estabilidad también implica dinamismo y transformaciones cuando se requiere. Si ejemplificamos el caso de América Latina, las variables de la estabilidad política pueden sustentarse en tres factores fundamentales:

1. *Una estructura democrática.* La estabilidad de los procesos democráticos en esta región es decisiva, es decir, la renovación de los gobiernos periódicamente y sin alteraciones (Golpes de Estado o revoluciones). En este sentido, la transición a la democracia presupone una mayor cooperación política entre países bajo el parámetro del fortalecimiento de la democracia. Dentro de esta variable, se encuentra también la capacidad de concertación diplomática de los Estados. Una hipótesis de trabajo es que un Estado podrá tener mucho más capacidad de concertación en tanto que al interior no existan demandas de actores o grupos sociales que provoquen ingobernabilidad en el país, pues esto daría como resultado que esté más preocupado en resolver su problemática interna que en una cooperación política entre los mismos.
2. *Nivel de desarrollo económico.* Evidentemente, los rezagos estructurales en materia económica y social han dado lugar a flujos crecientes de inestabilidad al interior de los Estados latinoamericanos, en épocas pasadas como recientes. Lo anterior ha producido focos rojos y núcleos violentos y de tensión que han obligado a algunos sistemas políticos a reproducirse y transformarse. Se puede afirmar como una segunda hipótesis, que los países latinoamericanos que tienen mayores márgenes de maniobra económica (una mayor distribución de los recursos, industrialización, etc.) son los países que poseen una participación más activa en los foros internacionales. Dentro de esta misma variable es importante tener en cuenta las sanciones económicas y políticas que Estados Unidos ha utilizado históricamente como mecanismos de presión hacia los países latinoamericanos que han derivado en

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Golpes de Estado, inestabilidad política y en una mayor dependencia económica hacia este país particularmente.

3. *Grado de institucionalización.* Las diferencias en el desempeño económico entre países pueden ser explicadas por el papel de las instituciones. Si seguimos este tercer argumento hipotético, se puede indicar que la presencia de instituciones ineficientes propicia el surgimiento de numerosas fallas en la economía y en la gobernabilidad, en el primer caso, favorece la presencia de un ambiente dominado por el riesgo y la incertidumbre y, en segundo, se caracteriza por una alta inestabilidad política. Dentro de esta misma variable. "...un sistema será más gobernable en la medida en que posea una mayor capacidad de adaptación y una mayor flexibilidad institucional respecto de los cambios de su entorno nacional e internacional, político, económico y social."⁹²

Asimismo, entendemos por gobernabilidad "el equilibrio entre las demandas de la sociedad y la capacidad del Estado, la economía y la propia población de generar respuestas a las peticiones sociales expresadas. Se observa que al definir la gobernabilidad de esta manera, la preocupación central no es el funcionamiento, la eficacia o la eficiencia del Estado, sino lo que se podría llamar la 'gobernabilidad del desarrollo'. Se agrega a ello el requerimiento de que la gobernabilidad se produzca bajo una determinada modalidad política que es la democracia."⁹³

La falta de consolidación de estos dos pilares ha derivado en la ineficiencia de las instituciones, la falta de confianza en los poderes públicos, corrupción, desigualdad social, aumento de la pobreza y pobreza extrema y el descontento de la población en general por la falta de beneficios y oportunidades al interior de los Estados latinoamericanos. Los años brutales de la represión en América Latina subrayaron el valor de la democracia para la

⁹² Antonio Camou, "Gobernabilidad", en *Léxico de la Política*, Laura Baca Olamendi, Judit Bokser- Liewerant, Fernando Castañeda, Isidro H. Cisneros, German Pérez Fernández (comps), México, FLACSO, SEP-CONACYT, Fundación Heinrich Boll Stiftung, FCE, 2000, p.285.

⁹³ Bodil Damgaard, "Gobernabilidad, democracia y sindicalismo; perspectivas desde México", en *Transición Democrática y Gobernabilidad. México y América Latina*, Julio Labastida Martín del Campo, Antonio Camou y Noemi Luján Ponce (coords), México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, FLACSO y Editorial Plaza y Valdés, 2000, p 163.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

mayor parte de las personas en la región, sin embargo, en la década de los noventa los gobiernos que se han erigido como democráticos no han logrado cubrir y satisfacer las demandas de sus pobladores ni tampoco han impulsado una verdadera justicia social, por lo que la falta de credibilidad y la presencia de numerosos grupos sublevados es una constante. Por otro lado, al exterior de los Estados latinoamericanos aunque ha desaparecido la idea de que la política es un juego de *suma cero* -provocando mayores grados de cooperación en todos los ámbitos-, éstos se encuentran estancados resolviendo sus respectivas problemáticas internas por lo que se hace más difícil la cooperación en el plano político, aunque paradójicamente el interés por la integración económica esté en auge.

Uno de los mayores retos para los países de la región es el hecho de que a pesar de que en los años noventas los países latinoamericanos asistieron a un proceso de democratización de sus sociedades, lo cierto es que este tipo de democracia ha sido del tipo "incompleta", lo que han dado en llamar democracia puramente "electoral". Si bien es cierto que en países como México y en los países del Cono Sur hoy en día la amenaza del fraude electoral ha perdido fuerza y los votos se depositan y se cuentan sin grandes ni sistemáticas irregularidades, con todo, los regímenes siguen careciendo de uno de los atributos fundamentales de la democracia: el imperio de la ley.

El nuevo orden internacional y la democratización y redemocratización de muchos países latinoamericanos, junto con el fin de las dictaduras comunistas, hicieron creer que las estructuras estaban dadas y conducirían a nuevos senderos de paz y estabilidad. Sin embargo, esta creencia en el orden como algo dado trajo consigo el reflujo de "una nueva era de aislacionismo" en el ámbito de cooperación política derivado de los problemas económicos internos de los Estados. Lo anterior fue en cierta manera aprovechado por Estados Unidos, volcando su agenda exterior durante el régimen de Clinton hacia el establecimiento de cuatro metas básicas dirigidas hacia América Latina: "...1) fortalecer la comunidad de las democracias de mercado que es el corazón y garantía de la estrategia de extensión [esta estrategia tuvo dos características principales: el activismo y el pragmatismo, basados en intereses económicos, geoestratégicos y de seguridad a largo

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

plazo]; 2) fomentar y consolidar nuevas democracias y economías de mercado; 3) contrarrestar la agresión de los Estados hostiles a la democracia y la paz; y 4) contener el caos y aliviar el sufrimiento en las regiones que requieran más ayuda humanitaria".⁹⁴

En lo que respecta a la política exterior de los países latinoamericanos, la región está sumergida en una paradoja. Por un lado, sigue bajo la hegemonía estadounidense siendo su principal socio comercial, acreedor y fuente de inversiones, con importantes influencias en el ámbito político y económico. Sin embargo, Estados Unidos se ha manifestado cada vez menos interesado en América Latina en su conjunto. Sus principales flujos comerciales y de inversión están orientados en otras direcciones, solo parecen interesarle zonas específicas del hemisferio como México, la cuenca del Caribe y eventualmente Venezuela, en tanto que las mismas lo benefician económicamente y constituyan una extensión del espacio económico de América del Norte. Por el otro, "los países de la región tienen serias dificultades en asumir y llevar a cabo los acuerdos y compromisos logrados en el pasado, lo que acarrea una creciente falta de credibilidad de las formas de concertación regional y una percepción cada vez más generalizada de que los esfuerzos de articulación terminan diluyéndose en la retórica."⁹⁵

Durante la década de los noventa el discurso sobre la construcción de un orden internacional basado en la propagación de democracias, expansión de mercados y la protección de los derechos humanos dio lugar a una política exterior que, sin dejar de aspirar a la promoción de estos ideales, se convirtió en una política pragmática donde los mismos jugaron un rol dependiente de la posición estructural y de las capacidades de las principales unidades dentro del sistema internacional. ¿Qué suponía ser parte de las principales unidades dentro de este sistema y recibir el visto bueno de las instituciones internacionales financieras? Claramente ser un estado democrático. Ser un régimen que llegara al poder no por medio de la violencia o la designación autocrática de viejas

⁹⁴ Roberto Russell, La política internacional de Bill Clinton, el sistema internacional y América Latina: notas para un debate, en *Nuevos regionalismos: cooperación o conflicto*, p.119.

⁹⁵ Alicia Frohmann, "Nuevas formas de concertación regional no institucionalizadas: El Grupo Contadora y el Grupo de los Ocho en *Op. Cit.* (1997), p.83.

nomenclaturas, sino por medio de elecciones libres y en la medida de lo posible, transparentes.

Sin embargo, las recientes crisis políticas y económicas en países como Perú, Ecuador, Colombia, México, Venezuela y Argentina han puesto en jaque la idea que en los últimos años han manejado ciertos círculos académicos, en el sentido del avance a pasos agigantados de un proceso de integración regional, revelando el poco alcance con el que cuenta la liberalización económica y de mercado si persiste una marcada ausencia de mecanismos de cooperación política fortalecidos tanto interna como externamente y en donde los procesos políticos corroidos por la corrupción o por la misma inestabilidad política interna han traído como consecuencia una descomposición gradual de los sistemas latinoamericanos.

De esta manera, la principal característica del proceso de cooperación internacional es su creciente complejidad. Los objetivos de la cooperación integran conceptos de solidaridad, de promoción comercial e intereses políticos. La cooperación requiere cierta condicionalidad, es decir, la obligación que se impone a los agentes del proceso de cumplir con determinadas condiciones políticas o económicas para poder tener un mayor éxito en las negociaciones y en la obtención de resultados que deriven en la solución de problemáticas comunes. "Vinculados a criterios económicos pueden mencionarse condiciones que imponen las fuentes de cooperación financiera para otorgar créditos, ayuda concesional a los países en desarrollo: reducción del tamaño del Estado, política de privatizaciones, apertura comercial, etc. Respecto a criterios políticos en los últimos años la condicionalidad de la cooperación internacional ha estado fuertemente relacionada con los temas de derechos humanos y democracia".⁹⁶

Si respecto a los criterios políticos podríamos decir que la condicionalidad para cooperar está dada, observando el hecho de que casi todos los países latinoamericanos se rigen por gobiernos democráticos, ahora es necesario reactivar los mecanismos de

⁹⁶ Iván Lavados, "Restricciones y oportunidades de la cooperación internacional" en *Mas allá de las fronteras, Institucionalismo y Política de la Cooperación Internacional en Chile, 1990-1994*, p.46.

cooperación política existentes para fortalecer el marco legal de la democracia y evitar la inestabilidad al interior de la región. Si la cooperación es posible en un mundo de enemigos siempre que los contendientes se preocupen por los resultados de su conducta en el futuro, tal y como lo señaló Axelrod en uno de sus juegos de estrategias denominado *Toma y Dada* (véase Capítulo 1), de la misma manera, la reafirmación de los procesos de cooperación política en América Latina plantean la necesidad de generar un marco de adecuación de conductas democráticas e intereses mutuos, entre los que destaca el interés de la región por la renovación de los gobiernos periódicamente y sin alteraciones, lo que conllevaría a una mayor capacidad de concertación diplomática entre los estados, y por otro lado, el interés de crear una zona políticamente estable.

2.3.1 Del autoritarismo a la apertura democrática

A partir de la Segunda Guerra Mundial hasta la década de los noventa, las diferencias entre los países de la región latinoamericana se concentraban en dos factores fundamentales. En primer lugar, había diferencias en el grado de industrialización y de flujos de capital extranjero. "Las naciones medio industrializadas o que se industrializaban rápidamente, como Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú, Puerto Rico, Uruguay y Venezuela (y hasta cierto grado, Costa Rica, Cuba o El Salvador), eclipsaban claramente a las naciones empobrecidas como Bolivia, Haití, Honduras y Nicaragua...Otras naciones tenían rasgos especiales en la manera en que manejaban sus economías, por ejemplo la Cuba socialista, Panamá que dependía del canal y de la banca extraterritorial, la calidad de colonia de Puerto Rico y la exportación de drogas de Bolivia, Perú y Colombia"⁹⁷

En segundo lugar, las naciones latinoamericanas diferían en sus formas de gobierno, bien fueran dictatoriales, semidemocráticas o democráticas. Había varios tipos de dictaduras personalistas como la de Stroessner en Paraguay y Pinochet en Chile y distintos tipos de régimen unipartidista como el Partido Comunista de Cuba y el Partido Revolucionario Institucional (PRI) de México. Asimismo, había una suerte de democracias

⁹⁷ James D. Cockcroft, *América Latina y Estados Unidos. Historia política país por país*, México, Siglo XXI, 2001, p.43.

"limitadas" en Argentina, Brasil, Chile, El Salvador, Guatemala, Honduras y Uruguay hasta el decenio de 1990 en las que los militares tenían el poder de veto virtual, hasta los sistemas de "dos partidos" tanto en sus formas más democráticas como el caso de Costa Rica y Venezuela y en las menos democráticas como República Dominicana y Colombia. "Los regímenes militares también variaban, por lo menos durante la "larga y oscura noche" (nombre con el que fue conocida esta etapa), desde regímenes reformistas militares, como el de Velasco en Perú, el de Torres en Bolivia y el de Torrijos-Noriega en Panamá, hasta los Estados de seguridad nacional con una fachada civil, como el de Uruguay, o aquellos que tenían directamente un gobierno militar, como el de Brasil."⁹⁸

La euforia democrática de los primeros años de la década de los setenta duró poco tiempo. La incipiente democracia se fue derrumbando en los distintos países como producto de los crecientes brotes subversivos y las reacciones que éstos provocaron, cambiando las doctrinas de seguridad nacional y la preocupación de los Estados Unidos por la amenaza comunista. "Pronto una plaga represiva se extendió por toda América Latina. En 1976, Colombia y Venezuela eran las únicas naciones sudamericanas que mantenían gobiernos civiles y Costa Rica la única democracia de Centroamérica."⁹⁹ Esto comprobó cuán duro era sostener la democracia en la región si los gobiernos democráticos no lograban producir crecimiento económico y justicia social, generando pérdida de credibilidad y legitimidad hacia el interior de las estructuras.

Sin embargo, a mediados de los ochentas y en los noventas con la nueva reconfiguración del escenario internacional y la creación de bloques regionales y subregionales, la región que había albergado históricamente gobiernos autoritarios se convirtió en su mayor parte en democrática y semidemocrática. ¿Por qué se produjeron estos cambios? Podemos señalar la presencia de tres factores fundamentales:

- La primera explicación gira en torno a las consecuencias estructurales de la modernización e internacionalización de los procesos estructurales, lo que obligó a

⁹⁸ *Ibidem*, p.43.

⁹⁹ *Para reconstruir la cooperación en las Américas*, Informe del Diálogo Inter-Americano, Washington, Instituto Aspen de Estudios Humanísticos, Washington, D.C., 1986.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

América Latina a emprender nuevas formas de hacer política para no quedar rezagada de los bloques mundiales ya existentes: Norteamérica, Europa y Asia.

- La segunda explicación sugiere la revaloración de la democracia debido al contexto crítico que se vivió en los ochentas derivado de la crisis del istmo centroamericano, lo que ayudó a despolarizar el espectro político de derecha e izquierda. En este escenario se establecieron medidas concretas para fomentar la democracia a través de una diplomacia abierta en favor de los movimientos democráticos y la suspensión de la ayuda militar a los regímenes que sistemáticamente violaran los derechos humanos. Asimismo la promoción para la celebración de elecciones libres y esfuerzos para preservar el control civil sobre los militares.
- Una tercera explicación se basa en el apoyo internacional a la democracia, en especial por parte de Estados Unidos. Sin embargo, esta explicación manifiesta el interés pragmático y económico de este país por mantener más que democrática, segura y estable a la región para salvaguardar sus propios intereses regionales (comerciales y petroleros ante todo), como líder indiscutible en el hemisferio.

Fue así como la democracia fue ganando terreno en América Latina y país por país los regímenes autoritarios fueron cediendo el paso a gobiernos constitucionales. En 1985, los gobernantes militares devolvieron el poder a los civiles en Brasil, Uruguay y Guatemala. En 1983 el gobierno democrático de Argentina, a pesar de sus profundos problemas económicos, llevó a juicio a los más altos líderes militares responsables de violaciones a los derechos humanos. En Perú después de 40 años se transfirió el mando a un sucesor electo. De la misma manera en 1985, Bolivia transfería la banda presidencial de un civil elegido a otro. Sin embargo, todavía en los ochentas, las dictaduras todavía subsistían. La dictadura de Stroessner en Paraguay -aunque cercado ya en esos momentos por la creciente oposición interna y los avances democráticos en sus países vecinos Brasil y Argentina-; la Cuba socialista; la dictadura de Haití; y las presiones militares en Ecuador, República Dominicana, Guyana y Panamá. Para el caso de México, mientras que los países de la región contaban con dictaduras militares o, en su caso, transitaban hacia la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

democracia, el régimen mexicano se acercaba más a un híbrido. Desde antes, durante y después de la llamada "noche oscura", México seguía gobernado por el mismo partido y bajo el mismo sistema, siendo caracterizado como un régimen que viraba de uno autoritario a uno semidemocrático. Y es precisamente cuando las transiciones democráticas empiezan a ser experimentadas en el continente, cuando México arranca este proceso de manera accidentada.

No será hasta los albores de la década de los noventa que los gobiernos se transformarían en semidemocráticos y democráticos. En 1989 se suscitó la invasión de Estados Unidos a Panamá que depuso al dictador Manuel Noriega para establecer un largo proceso a la democracia. En ese mismo año un golpe de Estado en Paraguay pone fin a la dictadura personalista de Alfredo Stroessner. La elección de 1990 en Nicaragua que dio como resultado la derrota de los sandinistas preparó el terreno para las negociaciones de paz en El Salvador y Guatemala. Para 1994 sólo la Cuba socialista y la dictadura haitiana quedaban rezagadas del proceso.

Como respaldo a estas transformaciones, se destaca las reformas a la Carta de la OEA con la aprobación en junio de 1991 del "Compromiso de Santiago con la Democracia y con la Renovación del Sistema Interamericano," el cual declaró la voluntad de continuar defendiendo y promoviendo la democracia representativa y los derechos humanos en la región, dentro del respeto a los principios de libre determinación y no intervención. Tanto el contexto internacional como la OEA reafirmaban el papel de la cooperación y el diálogo como los medios más efectivos para la resolución de los conflictos, tanto al interior de cada país como entre los Estados. Lo anterior fue corroborado en los "...casos de Perú y Guatemala, donde en 1992 y en 1993, respectivamente, se sucedieron crisis políticas que alteraron el orden constitucional y en las cuales la OEA desarrolló un papel positivo, luego de enfatizar la búsqueda de soluciones por la vía del diálogo y la concertación diplomática, y no por la de la condena y la exclusión."¹⁰⁰

¹⁰⁰ Jorge Pinto Mazal, "Integración Política y Económica con América Latina" en *Organismos Hemisféricos y Mecanismos de Concertación Política*, México, Instituto Matías Romero, SRE, 1997, p. 203.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En suena, podemos distinguir tres grandes oleadas en el estudio de la democracia en los países en desarrollo. Una primera oleada, a principios de los años sesentas, se concentró en el análisis de los "requisitos funcionales" que las sociedades debían cumplir para desarrollar la democracia o, en su caso, mantener la estabilidad democrática en los países en los que estaba presente. El contexto histórico en el que hay que ubicar estos estudios fue el proceso de descolonización y las condiciones por las cuales estas naciones podrían adoptar o no las instituciones políticas básicas de la democracia.¹⁰¹ Una segunda oleada de estudios comenzó a desarrollarse alrededor de los primeros años de los setentas, y en parte fue una reacción al marcado énfasis "estructural" de la generación inicial. La principal preocupación se concentraba en el papel de las decisiones de los actores políticos, enmarcadas en contextos institucionales y de elección estratégica. Para América Latina un trabajo eminentemente influyente en estos años de regímenes autoritarios y dictaduras fue la obra coordinada por Juan J. Linz y Alfred Stepan (1978), intitulada "La quiebra de las democracias". Finalmente, la tercera ola de estudios se ha producido desde principios de los años ochentas hasta la actualidad. Los estudios de este periodo han coincidido con el proceso de democratización de América Latina y otros países en desarrollo. Una de las nuevas premisas de estos estudios es tender puentes analíticos hacia los problemas "estructurales" que pueden favorecer u obstaculizar el tránsito democratizador.¹⁰²

Bien es sabido que la democracia no es una panacea ni mucho menos una pildora mágica que pueda resolver los problemas endémicos de la región. La transición hacia la democracia en América Latina no ha sido fácil. Aunque académicos como Scott Mainwaring¹⁰³ (profesor de la Universidad de Notre Dame, quien ha escrito libros acerca del problema de la democracia en América Latina), se sorprendan de la durabilidad que ha

¹⁰¹ Véase Gabriel Almond y Sidney Verba, *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton University Press, Princeton, N.J. 1963 y Seymour Martin Lipset, *Politics in Europe: Comparisons and Interpretations*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1969.

¹⁰² Antonio Camou, *Transición democrática y gobernabilidad en México: una mirada desde el espejo latinoamericano*, en *Transición Democrática y Gobernabilidad. México y América Latina*, Julio Labastida Martín del Campo, Antonio Camou y Noemi Luján Ponce (coords), México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y Editorial Plaza y Valdés, 2000, p. 223.

¹⁰³ Scott Mainwaring, "La durabilidad de la democracia en América Latina, 1940-1988", en *Revista Política y Gobierno*, Centro de Investigación y Docencias Económicas (CIDE), vol VI, No 2, segundo semestre de 1999, pp. 315-363.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

tenido la democracia en la región, lo cierto es que el factor "durabilidad" o permanencia no es necesariamente equivalente o directamente proporcional a la estabilidad y gobernabilidad democráticas. Teniendo en cuenta que toda transición tiene que hacer frente a una serie de retos, en especial sobresalen dos tipos de problemas: los intrínsecos, es decir, la manera en la que abordarán la cuestiones relativas a la transición; y las extrínsecas, es decir, la manera en que afronten la inserción internacional y las presiones y demandas que esto conlleva.

Si hacemos una caracterización de los gobiernos autoritarios veremos que en casi todos los países se encontraron atrapados en el "dilema del desempeño", esto quiere decir que al no contar con un marco legítimo de poder, su permanencia dependía en buena medida de su capacidad de cumplir las promesas que los habían llevado a la silla presidencial. En este sentido Antonio Camou sostiene:

"...O bien no resuelven esos problemas, e incluso los agravan y entonces el apoyo recibido empieza a resquebrajarse hasta que la situación se hace insostenible (es el caso de Argentina después de la guerra de las Malvinas); o bien tienen un relativo éxito en la resolución de los problemas, pero en este caso amplios sectores de la población quieren avanzar...hacia formas democráticas de gobierno... (es el caso de Chile en la segunda parte de los años ochenta)."¹⁰⁴

A medida que la vulnerabilidad externa e interna fue percibida de distintas maneras en tanto que los regímenes políticos variaban, esta doble problemática planteada por Camou, llevó a los países con regímenes autoritarios a contener las políticas de cooperación política con otros Estados de tal manera que los valores democráticos no resquebrajaran su sistema, generando una suerte de aislacionismo entre países y privilegiando el marco bilateral sobre el multilateral. En tanto, las democracias mostraban signos de vitalidad y un mayor interés (económico) por el multilateralismo en un intento por ampliar su margen de autonomía internacional y la diversificación de sus vínculos externos. Si partimos de esta línea de pensamiento, se puede afirmar que en la medida en que el proceso de recuperación

¹⁰⁴ Antonio Camou, "Transición democrática y gobernabilidad en México: una mirada desde el espejo latinoamericano" en *Op. Cit.*, p.232.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

democrática en América del Sur se ha consolidado mediante el surgimiento de gobiernos moderadamente progresistas en la mayoría de los países, esto ha permitido que exista un mayor interés como el nivel de consenso necesarios para una concertación política latinoamericanas.

No obstante estos avances, el debate hacia la transición democrática se ha centrado solamente en la construcción de un sistema electoral transparente, el fortalecimiento de los partidos y el desarrollo de una cultura cívica, sin que se haya prestado la debida atención a otros factores positivos de la transición como la estabilidad y gobernabilidad de los sistemas. En este contexto, la ola democratizadora no ha reflejado la complejidad de las transiciones políticas. Los intentos de estabilización en la región han sido quebrantados debido a las crisis económicas, las inercias culturales, las dictaduras personalistas disfrazadas de tintes democráticos y a la falta de instituciones capaces de fortalecer el marco jurídico del proceso.

Observemos de una manera rápida sólo para ejemplificar lo anterior los casos de Perú y Venezuela en la década de los noventa. En lo que se refiere a Perú, en 1980 tras 12 años de régimen militar se pasó a un régimen democrático. Desgraciadamente la situación económica, política y social empeoró lentamente y el régimen del entonces presidente Alberto Fujimori resultó cada vez más autoritario. Pese a las irregularidades y fraudes en las elecciones del 2000 fue proclamado como ganador. Sin embargo, el creciente descontento de la población y las constantes manifestaciones de violencia en el país lo obligaron a huir, resultando como ganador en las elecciones del 2001 Alejandro Toledo.

No es de extrañar que en países como Perú la transición a la democracia esté plasmada por más retrocesos que avances, lo que ha dado como resultado un menor interés por la cooperación política. Como hemos venido afirmando, mientras que al interior de un Estado existan demandas de tipo social, económico y político que pongan en duda la legitimidad y la gobernabilidad del régimen en cuestión, la concertación diplomática con otros Estados quedará confinada a un segundo plano. Podemos decir entonces que la sola

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

democracia (digamos electoral) puede consolidar la paz al exterior de los mismos, lo que apoyaría el concepto de "paz democrática", pero no necesariamente al interior de ellos.

Otro caso parecido es el de Venezuela. En 1998, los venezolanos asombraron al mundo al elegir como presidente a Hugo Chávez, el insurgente que seis años antes había intentado derrocar a un gobierno democrático mediante un sangriento pero infructuoso golpe de Estado. Más del 50% de la población le dio su voto, esperanzada en que el nuevo presidente hiciera cambios estructurales. La sociedad consideró que una limpieza política interna sería la forma de frenar el prolongado declive económico del país, restaurar el crecimiento, crear empleos y superar la escalada de problemas sociales.

Sin embargo, en el ámbito económico, Chávez no ha logrado cumplir con las expectativas de crecimiento económico, promesas que lo condujeron hacia la presidencia. "Los indicadores macroeconómicos evidencian un raquítico crecimiento en el país, una reducida inversión privada en los sectores clave como energía y petróleo, un aumento en el índice de desempleo y criminalidad y una falta de legitimidad ante un gobierno que se ha enfrascado en disputas internas y sectoriales, pero que no ha dado la solución a la problemática social y económica que los venezolanos esperaban tener."¹⁰⁵ En este sentido, el conflicto interno ha resultado en una drástica polarización de la sociedad. Tenemos por un lado, al presidente Hugo Chávez y sus seguidores y, por el otro, a los empresarios descontentos con el régimen, las fuerzas militares conservadoras que han polemizado la subida de Chávez al poder y que temen ser desbancados y a los estratos de la sociedad venezolana divididos.

En lo que se refiere al sector empresarial, la confianza hacia el gobierno es prácticamente nula como consecuencia del lenguaje populista del presidente. La falta de contrapesos y controles efectivos para la voluntad presidencial hacen que los arranques presidenciales sean una amenaza directa a los inversionistas y empresarios potenciales tanto

¹⁰⁵ Kurt Weyland, "¿Perderá Chávez su fulgor?" en *Revista Foreign Affairs en Español*, ITAM, Vol. 2 No 1, 2002, p.233

nacionales como extranjeros. Esto indudablemente ha reducido el margen de maniobra de concertación diplomática con otros Estados.

Después del fallido golpe de Estado en abril del 2002 (intento de golpe militar que se ha comparado con el de Chile, por la paralización de algunos sectores económicos y la movilización de sectores públicos en la calle, con una gran difusión a través de los medios de prensa, en especial, de los medios televisivos), la situación ha dejado una crisis democrática y de inestabilidad en la nación sudamericana con el temor de que la misma se propague hacia otros Estados vecinos como puede ser el caso de Colombia o Ecuador, que al igual que Venezuela cuentan con pocos detonadores de concertación diplomática a nivel regional para incentivar los procesos de ajuste y estabilización en la zona. De esta manera, el golpe de Estado sea que haya sido orquestado por la Central de Inteligencia Americana (CIA),¹⁰⁶ en combinación con los sectores de la sociedad venezolana, tuvo la intención de asumir la nueva cláusula democrática de la OEA y convertir a Chávez en un sujeto peligroso para la democracia en América Latina.

Si bien se han tomado a dos de los países latinoamericanos más conflictivos en el plano político para ejemplificar de qué manera la inestabilidad interna resta poder, fuerza y legitimidad al interior y capacidad de concertación política y diplomática al exterior, esto no quiere decir que los demás países cuenten con una estabilidad política estructural y asegurada en la década de los noventa. Países como México y los del Cono Sur, por ejemplo, han logrado mantener cierta estabilidad al interior por medio de la renovación periódica de sus gobiernos mediante elecciones libres y cambio de poderes pacíficos, sin que estos avances lograsen contener la existencia de guerrillas y demandas de grupos sociales que han provocado tensiones a nivel nacional y especulación en el ámbito económico- financiero internacional más no ingobernabilidad en el régimen. Estos son los casos de la aparición del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en 1994 en México, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el problema del narcotráfico y los cárteles principalmente en Bolivia, Colombia y México y las

¹⁰⁶ Recordemos que el gobierno de Estados Unidos siempre se ha mostrado reticente al gobierno chavista desde su ascenso al poder, considerando a Chávez y a su régimen como una posible amenaza de seguridad en el hemisferio.

manifestaciones obreras, campesinas y de todo tipo de sectores inconformes con los respectivos regimenes que han aumentado el ritmo de sus huelgas generales en todo el Continente Americano, encabezando en algunos casos levantamientos y paros nacionales indefinidos.

De esta manera, la poca o nula estabilidad al interior de los Estados ha obstaculizado la construcción de procesos de cooperación política que puedan generar mecanismos si bien no institucionalizados, capaces de consolidar las democracias en América Latina y así tener un margen de maniobra mayor para resolver las demandas de la población, contrarrestar los peligros de la inestabilidad política y un mayor acercamiento identitario y de valores democráticos entre los países.

2.3.2 Otros factores para la estabilidad democrática: grado de desarrollo económico e institucionalización

Es indudable que temas como la democracia o los derechos humanos se toman indispensables en las agendas internacionales y tienen un impacto considerable en lo que a cooperación política internacional se refiere. En este sentido cuando determinado país latinoamericano presenta un comportamiento democrático aceptable ante la comunidad internacional es objeto de créditos internacionales, propicia una mayor certidumbre en los inversionistas extranjeros y cuenta con mayores ventajas para integrarse a los subbloques y bloques regionales.

Sin embargo, los rezagos estructurales en materia económica y social han dado lugar a flujos crecientes de inestabilidad al interior de los Estados latinoamericanos tanto en épocas pasadas como recientes. Lo anterior ha producido focos rojos y núcleos violentos y de tensión que han obligado a algunos sistemas políticos a reproducirse y transformarse. Si recordamos nuestra segunda hipótesis, ésta se orienta hacia la afirmación de que los países que cuentan con mayores márgenes de maniobra económica (una mayor distribución de los recursos, industrialización, desarrollo económico, bienestar social, etc.), son los países que poseen una participación más activa en los foros internacionales.

TEST CON
FALLA DE ORIGEN

A pesar de que el fomento de la interdependencia económica vía la integración comercial ha sido una de las intenciones explícitas de los promotores de los esquemas de la integración y se ha registrado un relativo crecimiento económico en la región,¹⁰⁷ lo cierto es que *per se* el crecimiento no conlleva necesariamente hacia un desarrollo económico que refleja la presencia de más de 200 millones que viven en la pobreza, de los cuales 90 millones permanecen en la indigencia, según datos del Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe de la CEPAL.

En los albores del nuevo siglo, a las dificultades potenciales del contexto económico mundial (desaceleración de la economía mundial, descenso de los precios de los productos básicos, desigualdad de las exportaciones de la región con respecto al escenario mundial (Ver gráfica 2.2), crisis económicas recurrentes, etc.), se agregan estructuras sociales inequitativas que se reflejan en indicadores de distribución de la riqueza mucho más desiguales que en el resto del mundo: "...por un lado, mientras la clase media representa entre un 50% y 60% de la población en los países industrializados, en América Latina es menos del 20% del total; por otro lado, en la región se incluyen los países con la mayor brecha de ingresos en el mundo: en Brasil y Guatemala, el 10% superior de la población absorbe casi el 50% del ingreso nacional, mientras que el 50% inferior de la escala apenas absorbe algo más del 10%."¹⁰⁸ (Ver Cuadro 2.5, en el que se aprecian las diferencias entre las economías regionales y los avances y retrocesos socio-económicos durante la década de los noventa).

¹⁰⁷ El crecimiento económico promedio de la región en el periodo de 1991-2000 fue de 3.2%. En este periodo el mayor crecimiento registrado fue de 5.2% en 1994 y también en 1997, CEPAL, Balance Preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 1999. Documento LC/G.2088-P/E, diciembre 1999.

¹⁰⁸ SELA. "La cuestión política y social en el proceso de globalización", Ponencia presentada por el Director de Desarrollo del SELA, 1999. www.sela.org/prensa/ponencias

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

PAISES	POBLACION TOTAL (Millones de Habitantes)		INDICE DE DESARROLLO HUMANO (IDH)		PRODUCTO INTERNO BRUTO (PIB) (MIO)		PRODUCTO INTERNO BRUTO PER CAPITA (MIO)		TASA DE DESERPLEO (%)		EXPORTACIONES TOTALES DE SERVICIOS * (MIO)		IMPORTACIONES TOTALES DE SERVICIOS * (MIO)		DEUDA EXTERNA TOTAL (MIO)	
	1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000
Antigua y Barbuda	83	85		0.800	71.9	180.7	1140.9	2779.8								
Argentina	32 527	37 032	0.608	0.644	141 353.2	285 101.8	4 345.7	7 698.9	7.4	15.1	2 446.0	4 528.5	3 120.0	6 865.1	62 232	147 680
Bahamas	255	304	0.622	0.626							1 500.1	2 022.6	573.0	675.2		
Barbados	257	267		0.871	1 720.1	2 702.7	6 693.0	10 122.6	14.7	9.2	653.8		250.1			
Belice	186	226	0.780	0.784	405.4	754.9	2 179.7	3 340.5								
Bolivia	8 573	8 329	0.597	0.653	4 967.2	8 289.9	740.5	995.3	7.3	7.6	145.9	223.9	310.6	321.7	4 257	6 157
Brazil	148 030	170 693		0.758	464 999.0	593 779.7	3 141.2	3 478.6	4.3	7.1	3 762.0	8 394.0	7 523.0	16 958.0	119 877	244 673
Chile	13 100	15 211	0.782	0.831	30 323.1	70 545.5	2 314.7	4 637.8	9.2	10.0	1 848.5	3 928.7	2 076.0	4 487.1	19 226	37 782
Colombia	34 970	42 321	0.724	0.772	40 274.2	81 279.7	1 151.7	1 920.8	10.5	17.2	1 600.0	2 057.5	1 750.0	3 254.9	17 222	34 538
Costa Rica	3 049	4 023	0.787	0.820	5 709.2	15 884.7	1 872.5	3 948.5	5.4	5.3	609.0	1 890.0	549.7	1 265.2	3 756	4 182
Cuba	10 628	11 199		0.795	19 644.8	27 634.7	1 848.4	2 467.6		5.5						
Dominica	71	71		0.779	171.0	268.3	2 395.6	3 802.8								
Ecuador	10 264	12 646	0.705	0.732	10 685.4	13 607.2	1 041.1	1 078.0	6.1	9.0	538.0	649.3	650.0	1 255.5	12 108	14 506
El Salvador	5 110	6 278	0.644	0.706	4 543.8	13 205.0	889.2	2 104.1	10.0	6.5	329.2	673.9	314.7	953.9	2 149	4 014
Granada	91	94		0.747	221.0	410.6	2 436.2	4 391.0								
Guatemala	8 749	11 385	0.579	0.631	7 650.1	19 122.0	874.4	1 679.6	5.3		316.9	714.8	383.7	837.5	3 060	4 660
Guyana	731	761	0.680	0.708	463.1	727.9	633.6	956.6								
Haiti	6 942	8 357	0.447	0.471	2 614.1	3 238.0	376.6	387.5			52.2	172.5	72.0	262.1	935	1 190
Honduras	4 879	6 485	0.615	0.639	3 048.9	5 898.1	624.9	906.5	7.8		137.3	468.2	219.6	621.6	3 718	5 333
Jamaica	2 369	2 576	0.720	0.742	4 245.6	7 687.1	1 792.2	2 994.1	15.3	15.5	11 026.5	2 025.8	697.4	1 431.9	4 674	3 913
México	83 228	98 881	0.761	0.796	262 709.6	580 121.3	3 156.6	5 866.9	2.7	2.2	8 094.0	13 712.3	10 323.0	16 035.7	104 442	166 980
Nicaragua	3 824	5 071	0.592	0.635	1 076.3	2 396.3	281.5	472.5	17.8		58.8	234.7	111.5	346.3	10 707	6 988
Panamá	2 398	2 858	0.747	0.787	5 313.2	10 018.0	2 215.7	3 508.1	20.0	15.2	1 092.1	1 829.6	682.9	1 137.8	6 678	7 313
Paraguay	4 219	5 496	0.717	0.740	5 264.8	7 721.8	1 247.8	1 405.0	6.6	10.7	495.1	530.7	457.3	484.2	2 105	2 514
Perú	21 753	25 939	0.704	0.747	36 135.9	53 511.8	1 661.2	2 063.0	8.3	8.5	799.0	1 550.6	1 164.0	2 244.0	20 064	32 284
Rep. Dominicana	7 069	8 396	0.677	0.727	7 073.9	19 967.0	1 001.1	2 378.2		13.9	1 097.2	3 227.6	440.4	1 373.3	4 372	4 771
St. Kitts and Nevis	42	38		0.814	159.2	328.4	3 802.2	8 536.7								
St. Lucía	131	148		0.772	416.1	699.7	3 176.4	4 728.0								
San Vicente y las G.	106	113		0.733	198.2	323.6	1 874.1	2 858.2								
Suriname	402	417		0.756	1 780.2		4 428.3				37.0		171.3			
Trinidad y Tobago	1 215	1 294	0.781	0.805	5 068.1		4 171.3		20.1	12.5	328.5		479.2		2 512	2 462
Uruguay	3 106	3 337	0.801	0.831	9 286.8	20 053.2	2 989.9	6 009.4	8.5	13.6	466.6	1 325.0	392.5	892.0	4 415	7 447
Venezuela	19 502	24 170	0.757	0.707	48 598.3	120 483.8	2 492.0	4 884.9	10.4	14.0	1 183.0	1 359.0	2 534.0	4 377.0	33 170	35 852

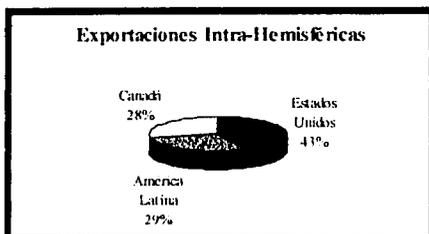
Fuente: Este cuadro fue elaborado con datos del Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 2001. Página Web: <http://www.ecgac.la> y el Informe sobre Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) *Según valores de la Balanza de pagos. *Con cifras de 1999 tomadas del World Development Indicators, 2001.

FALLA DE ORIGEN

TESIS CON

10/0

GRÁFICA 2.2



Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
www.iadb.org Cifras de 1998 en porcentaje

En el ámbito económico-político, la relación lineal entre democracia y crecimiento económico, sostenida por algunos investigadores, no es tan cierta en la realidad. En América Latina esta pauta dista por mucho de ser lineal. Se sostiene que las democracias son garantes de los derechos de propiedad de los sistemas no democráticos y que la defensa del derecho de propiedad y de los contratos resulta esencial para propiciar la inversión y el crecimiento. Esto es cierto en el plano teórico, pero en la realidad los regímenes dictatoriales también han tenido crecimiento en sus economías, en ocasiones, mayor al de las democracias puramente formales. Esto es porque los regímenes oligárquicos y dictatoriales han tenido la capacidad de mantener un grado de crecimiento económico, estrictamente sobre bases autocráticas y no cooperativas al estar menos sometidos a la presión internacional y ante la ventaja de imponer sus propios intereses.

Para el PNUD, aparece un vínculo interesante entre democracia y crecimiento económico que manifiesta que "...aunque el rendimiento económico de una dictadura varía desde lo terrible a lo excelente, las democracias tienden a agruparse en el punto medio de ambos extremos. Los países de crecimiento más rápido han sido típicamente una dictadura pero ninguna democracia ha tenido nunca un rendimiento tan desastroso como las peores dictaduras. Lo mismo cabe decir de la reducción de la pobreza. Por consiguiente, parece

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

que la democracia impide la aparición de los peores resultados, aunque no garantiza los mejores."¹⁰⁹

Sin embargo, las democracias son mejores que los regímenes autoritarios en la gestión de los conflictos y en la consolidación de procesos cooperativos intra y extra regionales, en el sentido de que al interior permiten una oposición abierta y dan confianza a la oposición de que es posible efectuar reformas sin destruir el sistema mediante golpes de Estado o revoluciones y, al exterior, generan certidumbre ante el escenario mundial y reflejan la confianza de los países para establecer mecanismos sea de integración económica o cooperación política para la resolución de problemáticas comunes.

Una variable a destacar es que en los regímenes autoritarios los sectores inconformes, la violación de derechos humanos y las presiones externas por transformar radicalmente al régimen acabaron por perturbar el crecimiento económico de los países en cuestión, mientras que las democracias al tener un cierto respaldo internacional pueden mitigar los conflictos interiores para que no desemboquen en la fractura total de los sistemas. "La misma relación se manifiesta en sentido contrario, es decir, la estabilidad contribuye a la democracia. Los altos ingresos ayudan a las democracias a sobrevivir una vez que se han establecido, y la posibilidad de volver a regímenes autoritarios se hace menor a medida que aumentan los ingresos. Un alto nivel de ingresos también contribuye a la estabilidad política."¹¹⁰

Para entender esta relación, nos remitimos al excelente trabajo de Scott Mainwaring en el que documenta el marcado incremento de los gobiernos democráticos y la desaparición del autoritarismo en América Latina en el periodo que se inicia en 1978, mediante el análisis de tres tipos de factores internacionales que han contribuido a configurar las perspectivas de democracia: "la propagación de ideas (un efecto de difusión), las acciones de los gobiernos y las acciones multilaterales y actores no gubernamentales."¹¹¹

¹⁰⁹ Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD, *Op. Cit.*, p.56.

¹¹⁰ *Ibidem*, p.57.

¹¹¹ Scott Mainwaring, *Op. Cit.*, p.320.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Su análisis parte del supuesto de la relación entre el ingreso per cápita y la democracia mediante un análisis transversal (analizando si fueron mayores las probabilidades de que hubiera democracias en los países más ricos) y otro longitudinal (verificando si la modernización con el tiempo promovió un mayor número de democracias). Para ello toma como factores el PIB per cápita de los países latinoamericanos y los tres tipos de regímenes prevaletentes en América Latina en el periodo de 1940 hasta 1997: el democrático, caracterizado por elecciones limpias y abiertas y en el que se respetan las libertades civiles y el derecho al voto; el semidemocrático, que se refiere a un gobierno civil elegido en condiciones razonablemente limpias pero con restricciones importantes en cuanto a la participación y la competencia entre partidos; y el autoritario, en el que hay escasa o nula competencia política efectiva y existen serias restricciones a las libertades civiles.

Mediante cifras claras y cuadros de probabilidad de democracia, según la categoría de ingreso en 19 países de América Latina, niega la relación lineal existente entre ingreso *per cápita* y las probabilidades de democracia a través de un cuadro en el que el ingreso *per cápita* varía de 1 a 399 hasta 2400 a 3199 (según cifras del PIB/ *per cápita* en dólares estadounidenses de 1980). De esta forma elabora un cuadro con los porcentajes de los regímenes autoritarios, los semidemocráticos y los democráticos en relación con el ingreso, arrojando cifras interesantes que demuestran que el análisis lineal entre estas dos variables no es necesariamente dependiente.

"Cinco países no fueron democráticos en el nivel de ingresos de 2,400 a 3,199, que es un ingreso per cápita bastante alto: Argentina (1946-1951, 1953-1957, 1958-1961, 1962, 1963-1965 y 1966), Chile (1981-1989), México (1980-1986, 1992-1994, 1996), Uruguay (1980-1981) y Venezuela (1948-1953). Del mismo modo la elevada proporción de regímenes no democráticos en la categoría de 1800 a 2399 puede atribuirse a seis países: Argentina (1945 y 1952), Brasil (1978-1983), Chile (1973-1980, 1982-1988), México (1970-1979), Panamá (1982-1983, 1985-1987, 1993) y Uruguay (1974-1979, 1982-1984). La aparente anomalía de una gran proporción de democracias en la categoría de 1200 a 1799 dólares per cápita tampoco es resultado de uno o dos casos atípicos: Chile (1945-1962), Colombia (1978-1981, 1983-1990), Costa Rica (1970-1996), Ecuador (1979-1996), Panamá (1995).

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Paraguay (1993-1996), Perú (1981), República Dominicana (1981, 1993-1994) y Uruguay (1945-1953, 1958-1972), reunieron las condiciones requeridas para ser países democráticos."¹¹²

Si se esperara una relación lineal entre un ingreso per cápita alto y la democracia, entonces no podríamos explicar cómo países como Argentina no alcanzaron la democracia a pesar de contar con ingresos elevados en un periodo bastante largo. De la misma manera, México caracterizado por tener un régimen autoritario, en términos de Mainwaring, hasta 1988 tuvo uno de los ingresos más altos de la región. Chile y Uruguay, con sus niveles de vida relativamente altos, no debieron haber sufrido colapsos de la democracia en 1973. Derivado de este análisis es interesante observar que de 1976 a 1983, la mayoría de los países más industrializados de la región (Argentina, Brasil, Chile, México y Uruguay), permanecieron estancados en regímenes autoritarios mientras en este mismo periodo países con un ingreso per cápita inferior eran democráticos o semidemocráticos como Honduras, Bolivia, Perú y República Dominicana.

Todo lo anterior nos muestra que en los periodos donde han existido regímenes autoritarios el crecimiento económico ha sido inclusive más alto que en las democracias. Sin embargo, como hipótesis podemos decir que por sí mismo el crecimiento económico, aunque puede impulsar una transición a la democracia como resultado de una mayor cultura política en tanto mayores niveles de crecimiento se presentan para desafiar al autoritarismo, no necesariamente garantiza la estabilidad y durabilidad de los procesos políticos democráticos.

"Si bien la década neoliberal de América Latina fue superior en crecimiento (3.1%) a la década perdida de los 80 (1%), sus resultados generales siguen demostrando una insuficiencia estructural para resolver tanto sus necesidades económicas presentes, como los rezagos endémicos que viene arrastrando en términos de empleo, bienestar y salud."¹¹³ En términos de distribución de ingreso la década de los noventa también fue de deterioro. La expectativa de que la renovación del crecimiento económico revertiría dicha tendencia

¹¹² *Ibidem*, p.326.

¹¹³ Arturo Oropesa García, *Op. Cit.*, p.23.

no se ha materializado, de manera que los niveles de desigualdad en la década de los noventa se encuentran por encima de los que existían en los ochenta. Es por ello que podemos afirmar que el crecimiento económico no es un sinónimo de desarrollo económico. Dadas las condiciones económico-sociales de los países latinoamericanos sigue imperando una desigualdad abismal entre los estratos de la población, así como gobiernos porosos y débiles, corroidos por la corrupción y al borde, en ciertos casos, de estallidos sociales.

La falta de cooperación política entre los países ha residido en la inestabilidad política al interior de los países latinoamericanos y un desarrollo económico sostenido que no separe las cifras macroeconómicas de la realidad social de los países en cuestión. Si la democratización se ha considerado como necesaria para consolidar los procesos de integración económica, entonces también podemos hablar de la consolidación de procesos cooperativos políticos como instrumentos para la estabilidad y gobernabilidad de los Estados latinoamericanos y viceversa. "La apuesta de los promotores de la integración (hacer que la interdependencia y el crecimiento consoliden las democracias), será difícil de ganar. Si la integración produce muchos perdedores, en una situación de interdependencia asimétrica las consecuencias pueden llevar a una involución del proceso. Y de todas maneras, inclusive para los ganadores, se sabe que el crecimiento económico no es suficiente para consolidar la democracia."¹¹⁴

Es así como la estabilidad política de las democracias latinoamericanas es todavía vulnerable, en parte debido al rezoago de las reformas sociales respecto a las reformas económicas y políticas. Y este es precisamente el desafío que enfrentan hoy en día la mayoría de los gobiernos de la región. Ocurridas las primeras reformas democráticas a inicios de la década, en muchos países se impulsa actualmente un segundo ciclo de reformas estructurales orientadas al establecimiento de instituciones más sólidas, a la lucha

¹¹⁴ Olivier Dabène, "La dimensión política de los procesos de integración latinoamericanos" en *Los Procesos de Integración en América Latina. Enfoques y Perspectivas*, Georges Couffignal y German A. de la Reza (comps), 48º Congreso Internacional de Americanistas (ICA), Estocolmo, 4-9 julio, 1994, Instituto de Estudios Latinoamericanos y el Institut des Hautes Etudes de L'Amérique Latine, Paris, 1996, p. 43.

contra la corrupción, y a la inversión en programas sociales para atender focalizadamente a los sectores de mayor pobreza.

Esto nos remite a otro de los factores que produce estabilidad al interior y al exterior de los Estados: la institucionalización. Las diferencias en el desempeño económico entre países pueden ser explicadas por el papel de las instituciones. Si seguimos este tercer argumento hipotético, se puede indicar que la presencia de instituciones ineficientes propicia el surgimiento de numerosas fallas en la economía y en la gobernabilidad. En el primer caso, favorece la presencia de un ambiente dominado por el riesgo y la incertidumbre y, en el segundo, se caracteriza por una alta inestabilidad política. La corrupción, los abusos de poder, la intimidación por parte de los intereses criminales, todo ello debilita la estabilidad democrática.

Si retomamos lo dicho en el capítulo primero, las instituciones son el conjunto de reglas que articulan y organizan las interacciones económicas, políticas y sociales entre los individuos y grupos sociales. Son éstas las que permiten la acción o inacción de los Estados en cuestiones en específico y las que generan un ambiente de cooperación y coordinación o, en su defecto, de tensión y fricciones según la fortaleza o debilidad que las haya caracterizado en el proceso de construcción.

La tesis de la teoría constructivista cabe muy bien en esta interpretación ya que la creación de instituciones fortalecidas implica la interiorización de nuevos entendimientos del "yo" y del "otro", asumiendo nuevos roles de identidad. Si en los años ochentas los Estados gradualmente fueron construyendo procesos democráticos puramente formales en los que se asumía un nuevo rol de identidad democrática en la región, para los noventa esta construcción de los procesos tendría que verse reflejada en la reconstrucción y consolidación de los mismos para generar un ambiente de reciprocidad y de solidaridad hacia las problemáticas comunes y que vaya más allá de una simple cooperación que potencie la colaboración de los Estados para reducir el temor a un Estado depredador (Estados Unidos) o por la amenaza de la propagación de gobiernos inestables.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

"Entre la cultura de la sociedad y las instituciones de la política hay una relación dialéctica... 'la institucionalización de la confianza' y la 'función esencial de las autoridades públicas' consiste en 'acrecentar la confianza mutua que existe en lo más íntimo del conjunto social'. A la inversa, la falta de confianza en la cultura de las sociedades crea tremendos obstáculos para la formación de instituciones públicas. Las sociedades carentes de un gobierno estable y eficaz tienen al mismo tiempo deficiencias en lo referente a confianza mutua entre sus ciudadanos, a la lealtad hacia los intereses nacionales y públicos, y a sus aptitudes y capacidad organizativa. Se dice a menudo que sus culturas políticas están marcadas por la sospecha, los celos y la hostilidad latente o manifiesta contra cualquiera que no sea miembro de la familia, la aldea, o, en otros casos, la tribu. Estas características que se pueden advertir en muchas culturas exhiben quizás sus manifestaciones más extendidas en el mundo árabe y en América Latina."¹¹⁵

De esta manera, las instituciones débiles generan marcos para las relaciones entre los actores que son propicios para la aparición y la consolidación de la desconfianza provocando problemas de coordinación, inercias culturales, intereses de corto plazo, no percepción de cambios en los patrones de interacción, falta de consolidación de estructuras económicas, corrupción, inestabilidad e ingobernabilidad políticas. Si todo lo anterior no está consolidado en las nacientes naciones democráticas, es menos probable que la cooperación política entre naciones tenga éxito.

A continuación se presenta un cuadro en lo que a gobernabilidad política se refiere en América Latina teniendo como principales indicadores: democracia y grado de gobernabilidad. Cada uno de ellos cuenta con variables que indican el grado de desarrollo democrático de los países latinoamericanos. Dentro del indicador "democracia" se encuentra: *la variable sobre la clasificación de la puntuación* que mide la competitividad de las elecciones, la apertura en la asignación de los cargos públicos, límites al poder, la regulación de la participación democrática y la competencia partidaria; y *la variable voz y rendición de cuentas* en donde se encuentra el índice de elecciones libres y justas, libertades civiles, derechos políticos, transición y transparencia democrática. Dentro del indicador "Gobernabilidad" se encuentra: *la variable de estabilidad política y ausencia de*

¹¹⁵ Samuel P. Huntington, *El orden político en las sociedades en cambio*, Buenos Aires, Paidós, 1992, p.36.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

violencia, que mide las percepciones de probabilidad de desestabilización (conflictos armados, disturbios sociales, conflictos internos, fragmentación del espectro político, cambios constitucionales y golpes militares); *la variable de efectividad del gobierno* que es evaluada en términos generales por la estabilidad del mismo; y, por último, *la variable del índice de corrupción* que indica el grado de corrupción entre funcionarios públicos y las percepciones que tiene dentro de la administración del gobierno.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CUADRO 2.6

Indicadores de Gobernabilidad (2000)

Países ^a	Democracia			Gobernabilidad	
	Puntuación ^b (-10 a 10)	Voz y Rendición de cuentas ^b (-2,50 a 2,50)	Estabilidad política y ausencia de violencia ^c (-2,50 a 2,50)	Efectividad de gobierno ^c (-2,50 a 2,50)	Índice de corrupción ^c (-2,50 a 2,50)
Argentina	8	0,57	0,55	0,18	-0,36
Bahamas	-	1,15	0,98	-	0,74
Barbados	-	1,27	-	-	-
Belice	2	1,01	0,32	0,55	0,48
Bolivia	9	0,27	-0,61	-0,47	-0,72
Brasil	8	0,53	0,47	-0,27	-0,02
Chile	9	0,63	0,87	1,13	1,40
Colombia	7	-0,41	-1,36	-0,38	-0,39
Costa Rica	10	1,37	1,08	0,74	0,87
Cuba	-7	-1,49	0,07	-0,22	-0,12
Ecuador	6	-0,14	-0,80	-0,94	-0,98
El Salvador	7	0,21	0,62	-0,25	-0,33
Guatemala	8	-0,33	-0,77	-0,63	-0,69
Guayana	6	0,94	-0,70	0,02	-0,45
Haití	-2	-0,80	-0,38	-1,32	-0,84
Honduras	7	-0,04	0,25	-0,58	-0,63
Jamaica	9	0,78	0,35	-0,30	-0,06
México	8	0,12	0,06	0,28	-0,28
Nicaragua	8	-0,06	0,31	-0,73	-0,80
Panamá	9	0,77	0,57	-0,14	-0,45
Paraguay	7	-0,70	-0,87	-1,20	-0,97
Perú	-	0,15	-0,23	-0,35	-0,04
Rep. Dominicana	8	0,42	0,46	-0,24	-0,20
Suriname	-	0,63	0,12	0,10	0,13
Trinidad y Tobago	10	0,61	0,27	0,62	0,49
Uruguay	10	1,08	1,05	1,61	0,71
Venezuela	7	-0,34	-0,33	-0,81	-0,59

a. Preparada en el proyecto Polity IV de la Universidad de Maryland, esta medida refleja la presencia de factores institucionales que son indispensables para la democracia- si las leyes e instituciones permiten la participación democrática- pero no el grado de participación política. La puntuación va de - 10 (menos democrático) a 10 (mas democrático).

b. Este indicador, elaborado en investigaciones del Banco Mundial se basa en una recopilación estadística de percepciones acerca de la calidad de la gobernabilidad. Los datos proceden de una encuesta que abarca gran número de encuestados en países industriales y países en desarrollo, así como ONG's, agencias de determinación de riesgos comerciales y gabinetes de estrategia. Las medidas no reflejan en absoluto la posición oficial del BM que es el proveedor oficial de estos datos. La puntuación va de unos -2,50 a unos 2,50 (la puntuación más alta es la mejor). El índice de voz y rendición de cuentas combina varios indicadores del proceso político (incluida la selección de gobiernos), con indicadores de libertades civiles, derechos políticos e independencia.

c. Este indicador, elaborado en investigaciones del Banco Mundial se basa en una recopilación estadística de percepciones acerca de la calidad de la gobernabilidad. Los datos proceden de la encuesta mencionada con anterioridad.

*Los siguientes países no arrojaron datos con respecto a estas variables: Antigua y Barbuda, Dominica, Granada, St Kitts y Nevis, St Vincent y las Grenadinas y Sta. Lucía.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Como podemos apreciar en el cuadro anterior, el promedio de calificación en lo que a puntuación democrática se refiere varía entre 7 y 8. Aunque esta puntuación pudiera parecer "buena" a simple vista, lo cierto es que también hay que tener en muy en cuenta que en esta variable se mide el grado de participación ciudadana y elecciones libres y limpias. En el caso de América Latina la mayor parte de los países podría decirse que todavía se encuentran en una transición, ya que la democracia formal se antepone todavía sobre la representativa y real. De ello se deriva el relativo bajo perfil en lo que se refiere a la variable de voz y responsabilidad de los gobiernos, ya que la transición y la transparencia democrática todavía está en proceso de construcción y reconstrucción de identidades, valores y percepciones. Sin embargo, países como Belice y Uruguay presentan avances significativos en este aspecto, en tanto que la mayoría se encuentra en un rango medio y bajo (si tenemos en cuenta que la puntuación que se da a Costa Rica es la más alta).

Por otra parte, al analizar las variables de la gobernabilidad, encontramos una situación un tanto discordante. Pareciera que los indicadores de estabilidad política y ausencia de violencia en los Estados latinoamericanos rebasaran con éxito el espectro positivo del esquema lineal que va de $-2,50$ a $2,50$, teniendo en cuenta que el indicador más alto lo detenta nuevamente Costa Rica con un valor de $1,08$. Sin embargo, esta virtual estabilidad no parece "tan estable" si cotejamos las variables de efectividad de gobierno e índice de corrupción. Si observamos hay una drástica caída en los indicadores que miden la efectividad del gobierno que se evalúa en términos generales por la estabilidad del mismo. Con excepción de Chile y Uruguay los demás países presentan un balance negativo dentro del esquema lineal que va de $-2,50$ a $2,50$, teniendo el valor más alto Uruguay con $1,61$. Este mismo esquema se evidencia en la última variable lo que demuestra los altos índices de corrupción de las instituciones y los gobiernos latinoamericanos actualmente.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Capítulo 3

Las instituciones político-regionales y sus iniciativas en el escenario latinoamericano

El escenario internacional durante la década de los ochenta hasta nuestros días, se caracteriza por el fin de la era bipolar, la creciente interdependencia entre Estados, la emergencia de nuevos actores internacionales y el surgimiento de un sinnúmero de asociaciones, tratados y acuerdos económicos y comerciales tanto subregionales como regionales. De ahí el surgimiento de bloques tales como Norteamérica, la Europa de los 15 y su proceso de extensión hacia los Urales y los Balcanes; la zona Asia Pacífico, con la inclusión de China; así como la eventual propuesta de constituir un "cuarto bloque" hemisférico mediante el proyecto del ALCA.

Estos cambios han derivado en transformaciones en la agenda internacional produciendo variaciones en los temas, priorizando o manteniendo algunos u otros. Por ejemplo, a inicios de la Guerra Fría el tema de la seguridad y las alianzas entre países cobró una evidente relevancia debido a la confrontación ideológica-militar y a las repercusiones de las políticas realistas adoptadas en ese periodo. Sin embargo, con el fin de la era bipolar -aún cuando todavía sigue teniendo una importancia especial este tema-, la liberalización del comercio, las finanzas internacionales, las transacciones mundiales, los procesos de democratización o, en su caso, de redemocratización y el avance hacia un multilateralismo cooperativo fueron adquiriendo un peso fundamental en cualquier política intraestatal o negociación interestatal. De ahí que el especialista chileno en organismos regionales latinoamericanos Francisco Rojas Aravena afirme que:

"...el multilateralismo después de la Guerra Fría...ha cambiado algunos de sus supuestos básicos. Hemos pasado de un multilateralismo estatal estratégico-diplomático hacia uno de otro tipo, un multilateralismo estatal-societal, que aunque aún se encuentra poco articulado y desinstitucionalizado, será el que primará en el futuro. El nuevo multilateralismo dejó de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

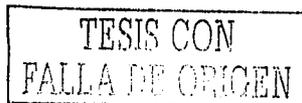
ser únicamente estatal, estamos en un mundo de múltiples voces, con un rol central de la empresa privada (expresado con una gran variedad de actores) y un creciente peso de Organizaciones No Gubernamentales."¹¹⁶

Evidentemente, el fenómeno del multilateralismo no es nuevo. Este fenómeno se explica por la regulación de las relaciones internacionales a través de la toma de decisiones colectivas por medio de organizaciones internacionales establecidas. Sin embargo, el nuevo multilateralismo al mismo tiempo que presenta nuevas oportunidades para el nuevo milenio, éste también presenta problemas. La falta o la ausencia de organismos lo suficientemente eficientes pueden reducir la cooperación y aumentar el riesgo del uso de la fuerza y las decisiones unilaterales por parte de uno o más Estados. No obstante, al reafirmar el multilateralismo, los desafíos de las nuevas problemáticas mundiales y las nuevas ideas de promoción de la democracia y derechos humanos privilegian actualmente los principios de no intervención y autonomía por encima de la política unilateral y, por consecuencia, la dependencia ha sido sustituida por la interdependencia compleja y/o asimétrica.

Es así como el multilateralismo cobra relevancia tanto para las relaciones entre los países latinoamericanos como para las relaciones de la región con el resto del mundo. Como hemos visto se han creado numerosas asociaciones subregionales y regionales cuya fuerza impulsora ha sido la económica, lo que ha impreso un tinte eminentemente comercial en los asuntos de la agenda de los noventa. Asimismo, las iniciativas de corte político han cobrado importancia en lo que se refiere a identificar intereses superiores por medio de la coordinación de políticas que sean benéficas para el conjunto.

Estas iniciativas tienen como telón de fondo la identificación de problemáticas comunes para poder organizar perspectivas políticas que trasciendan las fronteras nacionales mediante una agenda definida regional o global. De esta manera, a finales del siglo XX, los países latinoamericanos se han encontrado involucrados en procesos de

¹¹⁶ Francisco Rojas Aravena, "Construyendo el multilateralismo cooperativo. El Rol de la diplomacia de Cumbres," en *Revista de Ciencias Sociales Iberoamericanas*, Sociedad Editorial Sinesis, No 31/32, enero-diciembre 1999, p.53.



interlocución hemisféricos a través de Cumbres y encuentros presidenciales al más alto nivel, entre los que destacan: las Cumbres entre la Unión Europea- América Latina, las Cumbres Iberoamericanas, las Cumbres Centroamericanas, las Cumbres del Caribe, las Cumbres del Grupo Andino, las Cumbres del Mercosur y las Cumbres del Grupo de Río. Para fines de esta investigación, analizaré las Cumbres del Grupo de Río y las Cumbres Iberoamericanas por ser dos de las iniciativas de diálogo político a nivel regional más importantes para América Latina y que abarcan a casi todos los países latinoamericanos, además de que en el nuevo marco internacional han reforzado la necesidad de una instancia de concertación política regional impulsando las formas de gobierno democráticas y de estabilidad en la región y el respeto a la autodeterminación de los pueblos como tres de los ejes rectores de sus respectivas agendas. Es importante decir también que en estas iniciativas políticas están representados prácticamente todos los países de América Latina y el Caribe bajo estructuras de funcionamiento realistas, pragmáticas y flexibles.

Ambas iniciativas carecen de una estructura institucional formal lo que produce tanto desventajas como ventajas en su funcionamiento. "Este funcionamiento no institucionalizado ni reglamentado, fruto de una declaración [para el caso del Grupo de Río, la Declaración de Río de Janeiro en 1987, y para el caso de las Cumbres Iberoamericanas, la Declaración de Guadalajara en 1991], y no de un pacto vinculante, hace que el incumplimiento de los compromisos no tenga altos costos y dependa de la voluntad política de los gobiernos que se van rotando la dirección."¹¹⁷ Si bien la diplomacia informal genera cierta flexibilidad libre de burocracias, la limitante podría ser la capacidad operativa para llegar a consensos, pues cada año se hace más difícil priorizar los temas respectivos de sus agendas por la cantidad y variabilidad de los mismos, lo que impide la capacidad de concertar adecuadamente submecanismos de concertación que establezcan un seguimiento y soluciones a los problemas planteados.

Retomando a José Ayala Espino, la institucionalización de las relaciones entre los Estados puede ser formal o informal. La primera consiste en una serie de reglas ideadas por

¹¹⁷ Socorro Ramirez, "Grupo de Río: Trece años de diálogo político", en *Revista de Ciencias Sociales Iberoamericanas, Sociedad Editorial Síntesis*, No 31/32, enero- diciembre 1999, p.149.

los gobiernos con el propósito de normar las conductas y, la segunda, establece códigos y convenciones de conducta. "Estas instituciones son autocumplidas, en el sentido de que no se requiere de una fuerza exógena para obligar su cumplimiento y las sanciones derivadas de su incumplimiento son meramente morales y privadas."¹¹⁸ En contraposición, las instituciones formales tienen reglas escritas en las leyes o reglamentos. La aplicación y cumplimiento de este tipo de instituciones es de carácter obligatorio y se requiere de un poder coercitivo para hacerlos cumplir. Evidentemente como bien comenta Ayala Espino puede haber excepciones que difuminen la frontera entre lo formal y lo informal.

En este sentido, el hecho de que no estén catalogados como mecanismos institucionalizados formales, no quiere decir que estas iniciativas de corte político no hayan adquirido con el tiempo personalidad política propia y contribuido a fortalecer la presencia y la capacidad de negociación de la región en la solución de controversias y conflictos. Es por ello que realizaremos un análisis interpretativo y crítico de estos dos mecanismos de diálogo y concertación, con el objetivo de establecer sus avances y limitaciones en materia política, el lugar que ocupa la estabilidad democrática y la gobernabilidad en sus agendas, el manejo de sus respectivas y diversas temáticas y su actuación en el escenario regional latinoamericano.

3.1 Grupo de Río: a casi dos décadas de diálogo político

Después de la labor política y diplomática de los Grupos de Contadora y de Apoyo en favor de la paz en Centroamérica, los gobiernos de Argentina, Brasil, Colombia, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela adoptaron la Declaración de Río de Janeiro el 18 de diciembre de 1986 mediante la cual se creó el llamado Grupo de Río. Más tarde en 1990 se unieron Bolivia, Chile, Ecuador y Paraguay, al igual que un representante rotativo de Centroamérica y otro del Caribe. Actualmente el Grupo está integrado por los países arriba mencionados más Costa Rica, El Salvador, Guyana, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana.

¹¹⁸ José Ayala Espino, *Op. Cit.*, p.67.

Entre los principales objetivos del Grupo de Río definidos en la Declaración de Río de Janeiro y que actualmente mantienen su vigencia en las Cumbres anuales encontramos:

- Ampliar y sistematizar la cooperación entre los Estados miembros
- Analizar, discutir y formular propuestas sobre las cuestiones internacionales de especial interés para los países miembros y la concertación de posiciones comunes en los foros internacionales.
- Manejar soluciones propias a los problemas y conflictos de la región.
- Impulsar iniciativas y acciones destinadas a mejorar, mediante el diálogo y la cooperación, las relaciones interamericanas.
- Explorar nuevas áreas de cooperación que favorezcan el desarrollo económico, social y científico-tecnológico de manera conjunta.
- Impulsar los procesos de integración y cooperación en la región.
- Fomentar el diálogo con otros países o regiones dentro y fuera del hemisferio.

Debido a su misma estructura de institución informal, la agenda del Grupo de Río es coordinada por una Secretaría Pro Tempore (SPT), cuya gestión corresponde cada año al país sede de la reunión de Jefes de Estado y de Gobierno. Dicho país integra junto con el que fungió el año anterior como SPT, y el que la ejercerá el año siguiente, la Troika del Grupo de Río. Asimismo, para la interlocución entre Estados existen tres niveles de diálogo: a) el presidencial, en el que a través de las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno tiene lugar una vez al año y ha sido celebrada de manera continua desde 1987 hasta la fecha; b) el ministerial. Cada año se llevan a cabo por lo menos dos reuniones: la Reunión Ordinaria de Cancilleres y otra en el marco de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), durante el mes de septiembre en Nueva York, y; c) el de los Coordinadores Nacionales que se reúnen, al menos, tres veces al año en sesiones ordinarias y son los responsables de la negociación técnica de los documentos y del enlace y seguimiento de las posiciones adoptadas en las declaraciones del Grupo de Río.

Es así como los Jefes de Estado y de Gobierno del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política se reúnen anualmente con el fin de fortalecer las relaciones políticas y económicas intralatinoamericanas impulsando el desarrollo social y económico y reafirmando la identidad cultural, geográfica e histórica de las naciones latinoamericanas. "Comparado con experiencias previas en este ámbito, pocas dudas pueden haber de que el Grupo de Río ha significado un avance muy sustantivo en el ámbito de la cooperación política regional. Primero, se trata de la instancia de este tipo que ha logrado una mayor continuidad y permanencia. Segundo, es el mecanismo que se ha mantenido al nivel más alto de la decisión política internacional en la región desde el momento en el que convoca anualmente a los Jefes de Estado y de Gobierno. Tercero, ha adoptado posiciones comunes y se ha convertido en un referente obligatorio respecto de una serie de temas internacionales que preocupan a la región."¹¹⁹

Resulta evidente que a lo largo de casi dos décadas, el mecanismo por sí solo no ha logrado superar los problemas endémicos de la región como la pobreza, las desigualdades sociales y la marginación ocasionados por la inestabilidad económica y los desafíos y riesgos que presenta el nuevo concierto internacional. Sin embargo, el hecho de que una de las prioridades centrales del Grupo de Río consista en la defensa de la democracia, lo sitúa como un mecanismo de concertación política en el que a través de opiniones y propuestas de los países miembros se han logrado alcanzar consensos que, en algunos casos, han sido exitosos. En una primera etapa, el Grupo reaccionó frente a las amenazas contra el orden democrático y las injerencias extraterritoriales que afectaron a los países de Centroamérica, principalmente. En un segundo momento, se ha erigido como una instancia de diálogo y de intercambio político respecto a una serie de temas vinculados con la consolidación democrática de la región. En este periodo, uno de los logros evidentes del Grupo es que ha hablado de los temas de integración más allá del campo económico lo que ha posibilitado el que sus miembros reconozcan el incremento de mutuas interdependencias y reconozcan que la agrupación de intereses y la proyección externa común podría darles un valor estratégico.

¹¹⁹ Alberto van Klaveren, "El Grupo de Río. Quince años de cooperación política regional" en Seminario Comunidad de Democracias *El Papel de las organizaciones regionales y multilaterales en la defensa y promoción de la democracia*, Washington D.C., Unidad para la Promoción de la Democracia de la OEA, 20 febrero 2001, p.2.

No obstante estos avances, el Grupo de Río actualmente parece entrar en un proceso de crisis y de debilitamiento de sus posiciones y principios rectores, debido en parte a que se han privilegiado los procesos de integración económica sobre la agenda política. Durante la segunda mitad de los años noventa, se dio por asegurada la estabilidad democrática de los países latinoamericanos, estabilidad que fue puesta en jaque a través de las dificultades económicas y sociales creadas por los incipientes procesos de apertura y la crisis financiera internacional que inevitablemente llegó a los países emergentes, en especial a Brasil. Además, "...la evidencia de una hegemonía aún más fuerte de Estados Unidos en la región y en el mundo y, con ella, el interés de la casi totalidad de países latinoamericanos de convertirse en aliados del país del norte a través de la firma de acuerdos bilaterales y de la participación en proyectos comerciales hemisféricos, ha desdibujado muchas de las posibilidades del Grupo de Río."¹²⁰

A pesar de que las dificultades del Grupo se encuentran en la región misma y en la falta de consensos, ante el bombardeo de temáticas y nuevos problemas propios de un escenario internacional cada día más incierto aunque paradójicamente más interdependiente, éste ha sabido integrar en su agenda los nuevos temas internacionales y los nuevos problemas coyunturales. En este sentido, no cabe duda que la permanencia del Grupo a casi dos décadas de diálogo político es el resultado de un proceso de "reaprendizaje" en el que se incorporan gradual y paulatinamente una serie de experiencias que se mantienen, se construyen y se reconstruyen por la confianza a la que apela la concertación política.

El reto del Grupo de Río desde mediados de la década de los noventa hasta nuestros días, periodo marcado por la euforia de los acuerdos de integración regional y los acuerdos comerciales, no sólo está en el fortalecimiento de su estructura interna sino también en saber enfrentar los condicionantes y la vulnerabilidad externa. Es decir cómo pasar de acuerdos débiles a consensos fortalecidos que generen marcos estrictos para que los Estados miembros los cumplan y que su conducta tanto interna como externa vaya de acuerdo a los principios que dieron origen al mecanismo. Algunos de estos consensos como

¹²⁰ Socorro Ramirez, "Grupo de Río: Trece años de diálogo político", en *Op. Cit.* p. 142.

el impulso de los procesos democráticos o el combate al narcotráfico han sido tachados en los últimos años de una retórica sin más. El reto es convertir la retórica en práctica, los problemas en soluciones y la iniciativa en acción. De esta manera, si el Grupo de Río cuenta con consensos fortalecidos derivados del manejo de sus temáticas, será mucho más difícil que exista una evolución negativa de los códigos de conducta establecidos por los países miembros. Además, la confianza y la credibilidad en los consensos pueden reducir de manera significativa el incumplimiento de las reglas creadas en este caso por las naciones latinoamericanas, en relación a la estabilidad y gobernabilidad democráticas en la región, el problema del narcotráfico y las crisis económicas y financieras.

CUADRO 3.1 Cumbres Presidenciales del Grupo de Río (1987-2003)

Sede	Fecha
1. Acapulco (México)	29 de noviembre de 1987
2. Punta del Este (Uruguay)	29 de octubre de 1988
3. Ica (Perú)	11 y 12 de octubre de 1989
4. Caracas (Venezuela)	11 y 12 de octubre de 1990
5. Cartagena de Indias (Colombia)	2y3 de diciembre de 1991
6. Buenos Aires (Argentina)	1 y 2 de diciembre de 1992
7. Santiago (Chile)	15 y 16 de octubre de 1993
8. Río de Janeiro (Brasil)	9 y 10 de septiembre de 1994
9. Quito (Ecuador)	4 y 5 de septiembre de 1995
10. Cochabamba (Bolivia)	3 y 4 de septiembre de 1996
11. Asunción (Paraguay)	23 y 24 de agosto de 1997
12. Panamá (Panamá)	4 y 5 de septiembre de 1998
13. Ciudad de México (México)	28 y 29 de mayo de 1999
14. Cartagena de Indias (Colombia)	15 y 16 de junio de 2000
15. Santiago (Chile)	17 y 18 de agosto de 2001
16. San José (Costa Rica)	11 y 12 de abril de 2002
17. Cusco (Perú)	23 y 24 de mayo de 2003

Fuente: <http://www.sre.gob.mx/grio/documentos>

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

3.1.1 Cambio o continuidad en la Agenda del Grupo de Río

Desde su creación a finales de los años ochentas hasta nuestros días, el Grupo de Río ha sido partícipe de los cambios tanto coyunturales como estructurales del escenario mundial. El Grupo nace en el momento en el que las ideologías propias de la época empiezan a desdibujarse para dar pauta, años después, al surgimiento de conciencias regionales y nacionalismos, en ocasiones exacerbados, que imprimen un sello especial a los procesos de identidad que han brotado por doquier. En América Latina, el ideal y los valores de la democracia y el legado de los esfuerzos del Grupo Contadora, fueron trascendentales para la creación del Grupo de Río cuya atención fue centrada, en sus inicios, en la deuda externa y la crisis centroamericana.

Entrados los noventas, el modelo neoliberal se había impuesto en casi todos los países del mundo. Los temas de seguridad nacional, la amenaza socialista en el mundo y la llamada "Guerra de las Galaxias," fueron rápidamente sustituidos por los temas comerciales y económicos. La panacea se centraba en dos frases claves: apertura de mercados y de fronteras y liberalización del comercio. América Latina no podía quedarse como espectadora de esta vorágine. El modelo de sustitución de importaciones y el proteccionismo eran cosa del pasado y no había (ni hay) más modelos que el neoliberal. Tras la euforia de los procesos de liberalización económica y del establecimiento de acuerdos comerciales principalmente con su vecino del Norte, las sociedades latinoamericanas resentían un sistema cada vez más desigual con crecientes contrastes entre el norte y el sur y entre las élites privilegiadas y los grandes sectores desposeídos. Las nuevas transformaciones económicas y sociales habían capitalizado ganancias y socializado pérdidas.

"El rasgo principal (de esta época) viene a ser la ausencia de un análisis del entorno internacional pues se asumen como un supuesto positivo los cambios que están ocurriendo en el mundo. Aquí podemos encontrar el inicio de una inflexión en el discuirr del Grupo de Río; en esa perspectiva optimista de la evolución de las relaciones internacionales, las preocupaciones de América Latuna se centran en las reformas económicas internas, en su inserción en un mundo crecientemente competitivo... De esta forma se empieza a producir

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

una desviación y diversificación temática en el Grupo de Río, al abarcar temas que tienen que ver con el desarrollo, pero no desde una perspectiva que busque 'soluciones propias' a los desafíos, sino desde una visión muy vinculada a la búsqueda pragmática de una inserción competitiva...¹²¹

Aunque se ha dicho que en el Grupo de Río predomina lo político sobre lo económico, desde la segunda mitad de la década de los noventa, se ha evidenciado lo contrario ya que el mismo Grupo ha afirmado que la integración económica es ya, en sí misma, un compromiso político. Es por ello que le ha resultado difícil ponderar y establecer una tipología de temas. Ahora bien, ¿cuáles son los temas que están ya agotados y cuáles los de obligatoria permanencia?

En los inicios de su conformación, en una época plagada de crisis e incertidumbre económicas y de precariedad del proceso de integración económica regional, paradójicamente se produjo la más intensa concertación política en la región. Es en este contexto todavía bipolar cuando se celebra la I Reunión Cumbre del Grupo de Río en Acapulco, México con la declaración "Compromiso para la Paz, el Desarrollo y la Democracia" en donde se destaca la importancia de la preservación de la paz y la seguridad regionales como factores trascendentales para la consolidación de la todavía incipiente democracia, para la garantía de los derechos humanos y para la recuperación de las sociedades latinoamericanas con vistas a un desarrollo sostenido y autónomo. Esta vinculación entre democracia y desarrollo como factores interdependientes de un solo proceso es notoria en las tres primeras cumbres realizadas (la segunda en Punta del Este Uruguay y la tercera en Ica Perú). En ésta última se afianza la idea de este ciclo del que hemos hablado con anterioridad y es reafirmada en la declaración, que establece que:

"...la consolidación de la democracia en América Latina se da en el marco de una persistente y profunda crisis socioeconómica que la amenaza. La democracia por sí sola no garantiza el desarrollo. Tampoco el crecimiento económico asegura necesariamente la libertad y la democracia. En América Latina la democracia está acosada por los

¹²¹ Alejandro Deustua, *El Grupo de Río y la integración regional*, Jorge Reinel Pulecio y Andrés Franco (eds), 1997, p.253.

desequilibrios económicos internacionales y la crisis del endeudamiento, que ha convertido a las economías de la región en fuentes de transferencia neta de recursos financieros hacia el exterior..."¹²²

De ahí que tópicos como el financiamiento para el desarrollo y la deuda externa sean problemas fundamentales de interés común para la búsqueda de soluciones. En ese entonces se hablaba de que una de las condiciones necesarias para el desarrollo de los países latinoamericanos era el ajuste del servicio de la deuda a la capacidad de pago de cada país, la naturaleza política del problema de la corresponsabilidad entre deudores y acreedores en esta materia, así como la necesidad de establecer fórmulas de contingencia que atenuaran el impacto negativo de los factores externos ajenos al control de los países deudores.

De la misma manera como comunes denominadores de la revisión de estas tres cumbres, se destaca el examen de la situación política y económica de la región, el fomento de la resolución pacífica del conflicto centroamericano y el impulso de los sistemas democráticos en la región como condiciones *sine que non* de un mundo cada vez más interdependiente. Es importante decir que apelando a sus principios rectores de no intervención y soberanía de los pueblos y en su modalidad de primer foro regional de concertación política que representa los intereses de los Estados latinoamericanos, en la III Cumbre se apoyaron los derechos de soberanía de Argentina sobre las Islas Malvinas y se hizo una declaración al respecto inclinándose por una solución negociada y pacífica, un poco al estilo de su antecesor el Grupo Contadora, en lo que se refiere a la todavía capacidad disuasiva con la que contaba en esos años frente a cualquier alteración política de los países miembros.

También entre los temas que serán aún más recurrentes sobre todo después de la segunda mitad de los noventa, se encuentran el fortalecimiento de los organismos regionales, la integración latinoamericana y un apartado sobre el comercio internacional y

¹²² III Reunión Cumbre del Grupo de Río Ica, Perú 11 y 12 de octubre de 1989.
http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/urio/2_info/2_decl_ica.html

la lucha contra el proteccionismo. Sin embargo, en cuanto al tema de la integración por lo menos en sus inicios "...ésta va quedando por fuera de la concertación desde el arranque del Grupo de Río. Una tras otra cumbre fue dejando este tema como uno más entre muchos otros, sin convertirlo en un objeto importante en sí mismo. De hecho en la primera cumbre de Acapulco se asumió la integración como funcional a la concertación para incrementar la influencia y el poder conjunto, el diálogo político con los países desarrollados y la generación de un modelo de desarrollo 'sustentado en capacidades propias'..."¹²³

Sin embargo, será hasta la IV Cumbre del Grupo de Río celebrada en Caracas, Venezuela en 1990 que los análisis se inclinan hacia la problemática económica y, en particular, hacia la posibilidad de una integración latinoamericana latente con el surgimiento de bloques regionales y subregionales de comercio como el Mercosur y el Pacto Andino. Además, en este año, algunos países como México iniciaron un proceso de renegociación del pago de servicio de la deuda externa, por lo que la posibilidad de emprender una estrategia del mecanismo se desvaneció frente a las acciones de solucionar de manera bilateral dicha problemática.

Como consecuencia de los programas de ajuste fiscal y las reformas económicas estructurales dictadas por el "Consenso de Washington", algunos países latinoamericanos comienzan a superar el problema de la recesión e inflación que había afectado a la región en los años ochentas. A partir de la V Cumbre del Grupo de Río celebrada en Cartagena de Indias, Colombia se revela la orientación neoliberal de la gran mayoría de los países miembros. "Por una parte, los proyectos integracionistas de Latinoamérica comienzan a perder campo de acción en el ámbito multilateral y dar paso, por otra parte, a acuerdos bilaterales, con excepción clara del Mercosur. En estas fechas, México inicia el proceso de negociación de un Tratado de Libre Comercio con Chile y también otro con Estados Unidos y Canadá."¹²⁴

¹²³ Socorro Ramirez, "Grupo de Río: Trece años de diálogo político", en *Op. Cit.*, p.146.

¹²⁴ Margarita Dieguez, "La Concertación Política. El Caso del Grupo de Río" en *Organismos Hemisféricos y Mecanismos de Concertación en América Latina*, México, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, 1997, p.215.

Además, la interdependencia entre los rubros de democracia y desarrollo expresados en las primeras cumbres, empiezan a ser separados. Se habla ya de "la consolidación de la democracia y su fortalecimiento" por un lado y, por el otro, del "desarrollo económico y el combate a la pobreza". Esto nos puede dar una idea de que las dos esferas empiezan a ser separadas y a adquirir declaraciones propias en virtud de los procesos de integración económica de la región.

En este sentido, no sorprende que en la VI Reunión Cumbre del Grupo de Río celebrada en Buenos Aires Argentina en 1992, al mismo tiempo que se reitera el compromiso con la "democracia representativa" y la plena vigencia de los derechos humanos, el Grupo haya condenado con vehemencia el nuevo intento de interrupción violenta del orden constitucional en Venezuela y que, ante la situación de inestabilidad política en Haití, reafirmara su compromiso de respaldar un pronto restablecimiento del gobierno constitucional en ese país.¹²⁵ Un rápido análisis de estos hechos es la evidencia de notorias señales de alejamiento entre la teoría y la praxis, entre la lectura de la realidad latinoamericana del Grupo de Río y la otra realidad que contrastaba. En esos años, los incipientes comicios electorales en el Perú, Suriname y más tarde en México, sólo hablan de una democracia formal o precisamente "comicial". Pareciera ser que la lectura del Grupo daba por sentada la estabilidad política en la región como producto de los procesos de integración económica regional y subregional. Este tema será tratado con mayor amplitud en el siguiente apartado, en el que analizaremos la importancia y el tratamiento que se ha dado a los procesos democráticos y a la estabilidad política en la región en la agenda del Grupo.

Otros de los temas constantes desde un principio, son la seguridad regional, el combate al narcotráfico y la protección al medio ambiente. La resolución pacífica del conflicto centroamericano fue abordado por última vez en la VI Reunión Cumbre, debido al avance, aunque lento y con algunos retrocesos en las negociaciones de pacificación. En lo que se refiere al tema del narcotráfico, el Grupo ha asumido el reto de aumentar la

¹²⁵ VI Reunión Cumbre del Grupo de Río, Buenos Aires, Argentina 1 y 2 de diciembre de 1992.
http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/grio/2_info/2_decl_baires.html

cooperación internacional bajo un marco de responsabilidad compartida entre los países afectados por la producción y aquellos caracterizados por su alto consumo de drogas. Responsabilidad que no hizo ningún eco en lo que respecta a Estados Unidos al adoptar los procesos de "certificación" y medidas unilaterales como una medida aceptable a los esfuerzos de los otros países en la lucha contra el tráfico de estupefacientes. Estas medidas fueron rechazadas abiertamente en la XI Reunión Cumbre del Grupo de Río celebrada en Asunción Paraguay en 1997 por obrar en contra del multilateralismo y a partir de esta reunión en cada documento posterior se hace una declaración sobre este tema:

"Rechazamos la aplicación unilateral y extraterritorial de leyes nacionales por constituir acciones que violan la igualdad jurídica de los Estados, los principios de respeto y dignidad de la soberanía nacional, la no intervención en los asuntos internos de otro Estado y que amenazan la convivencia entre los Estados. Tales medidas como la Ley Helms-Burton y las recientes iniciativas para ampliar sus alcances, las evaluaciones en materia de derechos humanos, los procesos de certificación en la lucha contra el narcotráfico y los intentos por condicionar la cooperación a las formas de votación de los países en los organismos internacionales, erosionan las relaciones de amistad y cooperación entre los Estados."¹²⁶

En la VII Cumbre, la agenda del Grupo hace coincidir la concertación política con la cooperación económica debido al avance de los procesos de integración regional y de la ampliación del intercambio comercial intra y extra regionales. Es el periodo en el que el Mercosur y el Pacto Andino empiezan a consolidarse, se firma el TLCAN y el Acuerdo de Libre Comercio del G-3 que establece nuevas líneas de aproximación económica entre Colombia, México y Venezuela, además del fortalecimiento de la Integración Centroamericana y la Comunidad del Caribe.

Desde la segunda mitad de la década de los noventa y a diez años de la creación del Grupo de Río, podemos constatar, efectuando un análisis de los documentos y declaraciones de las reuniones, que la agenda del Grupo entra en un *impasse* en el que precisamente el diálogo y la concertación política y no la elaboración y puesta en marcha

¹²⁶ XI Reunión Cumbre del Grupo de Río, Asunción, Paraguay 23 y 24 de agosto de 1997.
http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/grio/2_info/2_decl_asuncion.html

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

de proyectos en conjunto ha sido una constante. Los temas obligados y permanentes de la agenda han sido los principios, objetivos y valores orientados a asegurar la paz y la seguridad regionales; la defensa de la democracia y a construir un proyecto conjunto fundado en la cooperación y la integración dentro del respeto a la soberanía, la autodeterminación y la igualdad jurídica de los estados. Sin embargo, más allá del impacto que los cambios de gobierno y el avance de la ola democratizadora en los países de la región hayan podido tener en la efectividad y continuidad de la concertación política, lo cierto es que las crisis económicas y sociales que afectaron durante este periodo a los diversos países, generan la paradoja de construir un aliciente para intensificar la cooperación y, al mismo tiempo, imponen límites a las capacidades y a los recursos que los países puedan dedicar a este proceso.

A partir de la XII Reunión Cumbre del Grupo de Río celebrada en Panamá en 1998 la preocupación de la agenda se haya en la estabilización de los mercados financieros internacionales cuyas causas originarias, aunque ajenas a la región latinoamericana, cuestionaron la supuesta fortaleza de las economías de América Latina, después de una década de reformas estructurales. Se desencadenaron diversas crisis financieras,¹²⁷ tales como la crisis del peso mexicano en diciembre de 1994, la crisis asiática originada en Tailandia en 1997, la crisis ocasionada por la moratoria rusa declarada en 1998 y "el efecto samba" en Brasil en 1999.

No es casual que la agenda haya priorizado este asunto, ya que con la tendencia de crisis financieras a partir de 1998 la situación económica de América Latina se vio afectada por su misma vulnerabilidad. Además, la convicción del Grupo de Río en el sentido de que un sostenido desarrollo económico y social era fundamental para mantener en buen estado los procesos democráticos, dejaba sentir el fantasma de la inestabilidad política provocada por los acontecimientos económicos desfavorables.

¹²⁷ Entre algunas de las características de las crisis financieras encontramos las salidas masivas y repentinas de capital de los países afectados y la brusca disminución de las corrientes de capital privado hacia los países en desarrollo.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Así, luego de un periodo de crecimiento económico y un gradual aunque arduo proceso democratizador, América Latina se enfrenta en la segunda mitad de la década de los noventa a un panorama complejo debido al deterioro de la situación económica en los principales países que integran la región. Lo anterior trajo consigo un recrudecimiento en el desempleo y un aumento en el índice de pobreza que afectó la estabilidad política favoreciendo la pérdida de confianza y el respaldo hacia los sistemas democráticos latinoamericanos, así como la existencia de grupos en descontento y estallidos sociales. Según un informe de la CEPAL,¹²⁸ 20 millones de personas cayeron en la pobreza en esta parte del mundo durante el final de la década de los noventa.

De ahí que en la XIV Reunión Cumbre celebrada en Cartagena de Indias, Colombia, en el año 2000 se haga una reflexión sobre las consecuencias que han traído la intensificación de los intercambios comerciales y los fenómenos globalizadores en lo que respecta a las grandes desigualdades económicas y sociales, así como el aumento en los índices de pobreza y de pobreza extrema. Sin tener un proyecto específico en común y con un lenguaje discursivo, se reafirma el compromiso con la dimensión humana del desarrollo en el cual se advierten las siguientes directrices:

“Consideramos que el crecimiento económico debe contribuir a disminuir la desigualdad económica de nuestras Naciones y la alta incidencia de la pobreza, que hoy afecta a amplios sectores de nuestras sociedades (...) para atender las necesidades sociales y asegurar la igualdad de oportunidades requerimos elevar el ritmo del crecimiento económico sostenido y aumentar la productividad de nuestras economías en un entorno externo favorable. Reconocemos la necesidad de financiar simultáneamente tanto redes de protección social, como de inversión en capital humano e infraestructura, y para ello, requerimos de mayores volúmenes de cooperación internacional.”¹²⁹

Sin embargo, no será hasta la XVII Reunión del Grupo celebrada en Cusco, Perú, en el año 2003 que, debido a los preocupantes índices de marginación y pobreza y de

¹²⁸ Notas de la CEPAL, No 15, Marzo 2001.

¹²⁹ XIV Reunión Cumbre del Grupo de Río, Cartagena de Indias, Colombia, 15 y 16 de junio del 2000.
www.sre.gob.mx/dgoma/erio/decl_cartagen.htm

inestabilidad social y política, se crea una agenda estratégica para la superación de la pobreza y exclusión, basada en las Declaraciones de la Cumbre de Cartagena de Indias, Colombia, también llamada Cumbre del Milenio y en la Cumbre de Johannesburgo en Sudáfrica.

De esta manera hemos advertido ciertamente un cambio, pero también una continuidad en los temas. Un cambio que responde a los nuevos retos y problemáticas de un mundo en constante transformación, en constante equilibrio y desequilibrio, que no pueden ser excluidos de un organismo regional en el que están representados los intereses de América Latina frente al escenario internacional. Los nuevos temas internacionales como el fortalecimiento de la integración latinoamericana, el combate a la pobreza, la corrupción, los temas migratorios y la preocupación por los mercados financieros internacionales fueron gradualmente sustituyendo a otros como la resolución pacífica del conflicto centroamericano, la lucha contra el proteccionismo y los temas de seguridad regional (aunque es importante señalar que debido a los acontecimientos del 11 de septiembre, este tema junto con el terrorismo cobraron vigencia dentro de las directrices de la agenda).

Indudablemente los temas obligados y permanentes lo constituyen los principios y valores democráticos y más tarde el fortalecimiento y la consolidación de la democracia en los países de la región, así como el combate eficaz al narcotráfico y el respaldo a la creación de organismos regionales. Lo que también es cierto es que la afirmación de la democracia a finales de la década de los noventa se ha ido reduciendo considerablemente (siendo revalorizada y analizada por la creciente inestabilidad política de la región en las últimas declaraciones de las Cumbres). Por lo anterior, al Grupo le ha faltado impulsar medidas concretas de cooperación que contribuyan a desarrollar instituciones sólidas y que combatan la corrupción y la infiltración del narcotráfico; fortalecer el Estado de derecho y; generar formas de gobierno auténticamente democráticas y participativas. En este sentido una mayor coordinación y un seguimiento puntual de los acuerdos del Grupo se hacen necesarios para asegurar su eficacia.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

3.1.2 Lugar que ocupan la estabilidad democrática y la gobernabilidad en la agenda de concertación

Hacer que la democracia funcione no es fácil. El progreso democrático de América Latina en los años ochenta y en la primera década de los noventa fue significativo y alentador. En toda la región con excepción de Cuba, los regímenes autoritarios cedieron el paso a gobiernos electos. Pero las elecciones-aún cuando sean libres y limpias- no bastan por sí mismas para mantener un gobierno democrático. Pocos países han logrado desarrollar instituciones representativas fuertes, que puedan mantener el Estado de derecho, proteger los derechos humanos y responder con eficacia a las demandas populares. En la mayoría de los países, el progreso hacia la satisfacción de estos y otros requisitos vitales de la democracia ha sido lento y doloroso y, en los últimos años, algunos países han sufrido una regresión importante.

Estas transformaciones han estado presentes en la agenda y en las respectivas declaraciones anuales del Grupo. En sus inicios se hablaba de impulsar los valores y procesos democráticos, en un periodo marcado por una creciente inestabilidad económica al interior de los países latinoamericanos. Para la segunda mitad de los noventa, se afirma ya la democratización de casi todos los países, aunque con procesos democráticos comiciales que apuntalaran a procesos realmente representativos. A finales de esta década y en los albores del nuevo milenio, las crisis financieras internacionales y las marcadas desigualdades sociales y económicas de los países como producto de los procesos de liberalización económica, auspiciados por el modelo neoliberal, tienden a reafirmar el papel de la democracia representativa y a generar dentro del Grupo y, en diversas instancias intra y extra regionales, una preocupación constante por la estabilidad y gobernabilidad democráticas de los Estados.

En un principio las directrices se dirigieron a profundizar las acciones en favor del desarrollo con democracia, justicia e independencia, a través de la cooperación y de la consulta para fortalecer las instituciones democráticas. Sin embargo, este impulso descasaba aún sobre bases económicas precarias y, en este sentido, la consolidación de la

democracia se veía amenazada por la profunda crisis socioeconómica, producto de las crisis petrolera y de endeudamiento. No obstante, en la primera mitad de la década de los noventa, la agenda del Grupo hace coincidir la expansión de los valores democráticos y la apertura de las economías en vastas áreas del mundo, como consecuencia del gradual crecimiento económico a partir de los ejes rectores del Consenso de Washington y los principales organismos internacionales. Derivado de lo anterior, en la VII Reunión Cumbre del Grupo de Río celebrada en Santiago de Chile en 1993 y del que se desprende el "Compromiso de Santiago con la Democracia" se manifiesta:

"Comprobamos con satisfacción que la consolidación de la democracia coincide con importantes avances en los procesos de liberalización económica de América Latina y el Caribe. Nuestro Continente emerge una región estable y dinámica en el mundo."¹³⁰

Sin embargo, la consolidación de la democracia *per se* distaba mucho de ser estable y dinámica en la mayoría de los países latinoamericanos. Esta supuesta estabilidad de la que partía en forma retórica el Grupo de Río, no dejó entrever los acuciantes problemas de una liberalización económica a toda costa. Aún cuando en la misma agenda el análisis de los procesos económicos y de integración contaban por detrás con un claro escepticismo (en cuanto a la serie de interrogantes sobre el futuro del sistema multilateral de comercio), no tuvo la misma preocupación en lo que se refería a los procesos democráticos y el tipo de democracia que se quiere y que se debería establecer en los países latinoamericanos.

Además, las transformaciones económicas, productivas, de capital y de tecnología llegaron tarde como es costumbre a nuestras sociedades y, de la misma manera, tuvieron la necesidad de acelerar los procesos de expansión de mercados para no quedar rezagados una vez más del concierto internacional. Parafraseando a Octavio Ianni, se necesita explicar y dar respuesta a ese atraso "...no para occidentalizarnos a la manera norteamericana o europea con su violencia social, su enajenación y su explotación industrial y cibeméticas..., sino para criticar también ese mundo nuevo que existe hoy en la aldea global y que produce

¹³⁰ VII Reunión Cumbre del Grupo de Río, Santiago de Chile, Chile, 15 y 16 de octubre de 1993.
http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/grio/2_info/2_decl_santiago.html

una profundización en la dependencia, una crisis del Estado-nación, una sociedad de explotación irracional de los hombres y de la naturaleza, además de una nueva exclusión social en el mundo del mercado latinoamericano, junto a una concentración de riqueza y poder en los países de capitalismo avanzado y en nuestros países."¹³¹

Retomando la idea de que durante la década de los noventa ha primado lo económico sobre lo político, la afirmación de la democracia en la región se redujo considerablemente. Pese a que a partir de la mitad de esta década, América Latina fue participe de numerosos procesos electorales democráticos en distintas partes del hemisferio, lo cierto es que el Grupo no generó una concertación que impulsara medidas concretas de cooperación política que se tradujeran en beneficios para las partes cooperantes y en el desarrollo de intercambios políticos y sociales que deriven en una mayor estabilidad y gobernabilidad democráticas al interior y al exterior de los Estados con el objetivo de que esto repercuta en el comportamiento de los mismos. "El Grupo va perdiendo así su capacidad disuasiva frente a los intentos golpistas o de quiebre del proceso democrático. De hecho, pasó de la suspensión de Panamá luego del derrocamiento del Presidente Eric del Valle a una actitud pasiva ante el autogolpe de Fujimori o los intentos golpistas en Venezuela y Paraguay. Tampoco ha logrado articular un papel en la transición cubana y en la reincorporación de la isla a la región."¹³²

La reiterada bienvenida a la serie de valores democráticos que impulsa el Grupo de Río: los procesos electorales democráticos (con la realización de elecciones libres y el traspaso ordenado del poder), el imperio del derecho, los esfuerzos para alcanzar reformas estructurales en la dirección de una más amplia participación ciudadana e integración social y el control democrático sobre el ejercicio de la autoridad, no han tenido la capacidad disuasiva de hacer frente y propiciar e impulsar consensos y lineamientos en la agenda de concertación. Como mencionamos en el capítulo anterior, desde la situación política crítica en Panamá en 1989, el Grupo no ha fortalecido las estrategias de diálogo político y de articulación de intereses en favor de las sociedades latinoamericanas. De ahí que se hable

¹³¹ Octavio Ianni, *El laberinto latinoamericano*, 1ª edición, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM, México, 1997, p.8.

¹³² Socorro Ramirez, "Grupo de Río: Trece años de diálogo político", en *Op. Cit.*, p.148.

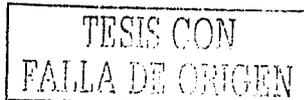
de una actitud pasiva y de falta de consensos entre sus miembros en su actuación frente al conflicto de Haití bajo el yugo militar del gobierno del general Raül Cedras en 1994, los intentos golpistas de Paraguay en 1996, la situación crítica tanto política como económica de Ecuador en el 2000 y el autogolpe militar de Fujimori. En lo que se refiere a la situación de Haití, las políticas exteriores de México y Brasil se mantuvieron firmes en contra de cualquier intervención, mientras que Argentina y Venezuela favorecieron el despliegue de una fuerza conciliadora con la ONU. "Sin embargo, en agosto la ONU había abandonado cualquier esfuerzo para buscar una solución política en Haití. A pesar de algunas dudas, fue así que el 19 de septiembre desembarcaron alrededor de dos mil soldados de la marina estadounidense y el Presidente Aristide fue destituido."¹³³

En Paraguay, la inestabilidad política y económica tuvieron su clímax en 1996 y el 2000 cuando una multitud de personas se congregaron en protesta contra las políticas neoliberales del gobierno y por la adhesión del país al Mercosur. El intento del Comandante en Jefe del Ejército, Cesar Oviedo, para exigir la renuncia del presidente, se frustró en el momento en el que el Congreso se negó a ratificar el nombramiento y fue retirado. En este mismo contexto, en enero del 2000 "...la crisis económica en Ecuador produjo la caída del Presidente Jamil Mahuad Witt y a su reemplazo durante un par de horas por una Junta militar,"¹³⁴ pero la presión de los poderes regionales y la amenaza de los funcionarios de Estados Unidos con medidas coercitivas obligaron a que el Vicepresidente Gustavo Noboa prestara juramento como candidato.

En este contexto, el Grupo ha reafirmado la convicción de que un sostenido proceso de desarrollo económico y social es fundamental para la estabilidad democrática y mejorar el nivel social de las sociedades, sin embargo, se ha visto rebasado por la pluralidad de temáticas en la agenda y por la dispersión de los principios rectores que le dieron origen. En este sentido, ante las crisis políticas y económicas de los países de la región no ha sido capaz de lograr consensos y de establecer que, aún con los efectos indeseables de los conflictos internos, su tarea tiene que ser recuperada, es decir, ni el aislamiento ni la

¹³³ Peter Calvert, "El Nuevo Multilateralismo en América Latina", en *Revista de Ciencias Sociales Iberoamericanas*, Sociedad Editorial Síntesis, N° 31/32, enero-diciembre 1999, p.30.

¹³⁴ *Ibidem*, p.31.



solución a sus problemas pueden venir de una intervención externa. Esta recuperación tiene que venir desde sus antecedentes (El Grupo Contadora) y actuar como en las crisis de Centroamérica en la búsqueda de salidas negociadas, de diálogo político encaminado hacia el fortalecimiento de instituciones democráticas que ejerzan una presión contundente sobre el imperio de la violencia y las prácticas antidemocráticas.

Aquí es el momento para recordar, como se hizo en el capítulo anterior, que la estabilidad política requiere un sustento amplio, que a nuestro juicio requiere de tres rasgos fundamentales: 1) Una estructura democrática en la que se advierta una verdadera renovación de los gobiernos periódicamente y sin alteraciones en el cambio de poderes. En los países en los que existe una baja demanda de actores o grupos que provoquen ingobernabilidad en el país, se tienen mayores posibilidades de actuación y concertación en mecanismos regionales como el Grupo de Río; 2) Un nivel de desarrollo económico. Los países latinoamericanos que tienen mayores márgenes de maniobra económica (una mayor distribución de los recursos, industrialización, etc.), son los que poseen una participación más activa en los foros internacionales y, 3) Un grado de institucionalización en el que se asegure que a mayor capacidad de adaptación al entorno nacional e internacional político, económico y social, mayor índices de institucionalización se verán reflejados en el acontecer interno de los países. En el periodo de la década de los noventa, países como México, Brasil, Argentina, Chile y Uruguay tuvieron una mayor capacidad de concertación diplomática en la región, como consecuencia de la presencia, en mayor o menor medida, de estas características.

Algunas de estas consideraciones se encuentran plasmadas en el Compromiso de Cartagena con la Democracia en la XIV Cumbre del Grupo de Río llamada "Cumbre del Milenio", celebrada en Colombia en el año 2000:

"...reafirmamos nuestro compromiso indeclinable con la paz, el fortalecimiento de la democracia y el impulso al desarrollo social y económico de nuestros pueblos, como los postulados que orientan la acción de nuestros gobiernos, tanto en el orden interno como en el internacional. Reiteramos nuestro más firme convencimiento de que la democracia, el desarrollo y el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales son

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

interdependientes y se refuerzan mutuamente. Expresamos, en particular, nuestro compromiso con elecciones periódicas realizadas con base en los principios de legalidad, transparencia y equidad y organizadas y sancionadas por órganos de Estado independientes. (...) Creemos que una mayor integración entre nuestras naciones es una garantía para el fortalecimiento de la democracia y la convivencia pacífica entre las naciones del hemisferio."¹³⁵

No obstante, estas premisas se ven confrontadas seriamente con el complicado panorama económico que enfrentan los países de la región y que ha generado una serie de consecuencias negativas en su entorno. En primer lugar, ha producido una pérdida de confianza y respaldo en los sistemas democráticos por parte de la ciudadanía. Un reciente estudio de la CEPAL,¹³⁶ demostró el bajo apoyo que la democracia concita en los países latinoamericanos. En términos comparativos, se encuentra como una de las regiones del mundo con un menor índice de aprecio a este tipo de regímenes, lo que evidentemente es preocupante y requiere una atención primordial. Este estudio demostró la estrecha relación que existe entre desempeño económico y la valoración de la democracia, ya que esta última cayó de un 60 a un 48% entre los años 2000 y el 2001, periodo marcado por la crisis financiera. En segundo lugar, los alarmantes índices de pobreza y pobreza extrema en la región, están creando un ambiente de inestabilidad social y política. Las demandas de la población no están siendo respondidas y las acciones de los respectivos gobiernos en este ámbito han sido ineficaces y rebasadas por la misma realidad.

En este sentido, el Grupo de Río ha expresado un consenso establecido en el *Acta de Veracruz* firmado en 1999 en el que se señala que la pobreza constituye una injusticia social y una amenaza potencial para la estabilidad de los países de la región y que su erradicación es una responsabilidad global que requiere atención urgente.

No sorprende entonces de que en la última Reunión Cumbre celebrada en Cusco, Perú en el 2003 se constata seriamente que el aumento y agudización de la pobreza,

¹³⁵ XVI Reunión Cumbre del Grupo de Río en Cartagena de Indias, Colombia, 15 y 16 de junio de 2000.
www.sre.gob.mx/dgomra/rio/decl_cartagen.html

¹³⁶ Notas de la CEPAL, N° 15, Marzo 2001.

agravada por un nuevo periodo de estancamiento económico prolongado constituya una amenaza fundamental a la gobernabilidad democrática.

“...identificamos como tarea central del Grupo de Río el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática, mediante la creación de consensos internos que permitan consolidar el orden institucional democrático y enfrentar las vulnerabilidades que confronta la región. Para ello, hemos dado un tratamiento especial a dos ejes temáticos de particular relevancia como son, por un lado, el rol de los partidos políticos en el fortalecimiento de la institucionalidad democrática y, por el otro, el establecimiento de mecanismos financieros innovadores destinados a afianzar la gobernabilidad democrática y contribuir a la superación de la pobreza.”¹³⁷

En esta última Reunión Cumbre, los mandatarios de los 19 gobiernos que lo conforman, se reunieron mientras que América Latina emerge de una crisis económica con severas dificultades políticas por sus débiles democracias. En esta reunión aunque se sigue reafirmando el compromiso que, desde su origen, el Grupo mantiene con la consolidación y fortalecimiento de la democracia, los líderes analizaron cómo gobernar una región convulsionada por protestas y repentinos cambios de gobiernos en medio de una marcada decepción frente a las políticas liberales que imperaron en las últimas dos décadas y que no revirtieron los altos niveles de pobreza. Según un informe de la CEPAL publicado en abril del presente año (2003), la región registrará una recuperación económica y crecerá 2,0%, frente a la contracción de 0,6% del 2002, debido a la crisis de deuda en Argentina y las violentas protestas en Venezuela.

3.1.3 Una evaluación crítica del Grupo de Río

Debido a la evidente insatisfacción por la democracia¹³⁸ y la falta de credibilidad en las instituciones que le dan fuerza, la última Cumbre se vio obligada a realizar una “agenda

¹³⁷ XVII Cumbre del Grupo de Río, Cusco, Perú, 23 y 24 de mayo de 2003.

www.sre.gob.mx/dgoma/rio/Cusco.html

¹³⁸ Para muestra uno o más botones: “En Perú, el presidente Alejandro Toledo, quien llegó al poder tras la destitución de Alberto Fujimori por un escándalo de corrupción, tiene sólo 14% de popularidad, un castigo

estratégica” con el fin de recoger posiciones comunes de los países miembros para identificar los temas relevantes para la región de manera que permita elaborar líneas de acción concretas y efectivas. Esta “agenda estratégica” contiene dos directrices que sobresalen: “La superación de la pobreza y la exclusión” y la “Gobernabilidad democrática: Defensa y consolidación de la democracia,” las cuales tienen como cónclave principal la interdependencia mutua entre democracia y desarrollo afirmada y reafirmada en casi todas las Cumbres. Sin embargo, a pesar del discurso reiterativo que pareciera retórica, un gran avance de esta cumbre es que la consolidación de la democracia en los países de la región ya no se da por sentada, es decir, la agenda reconoce por primera vez que los gobiernos democráticos con adecuados niveles de gobernabilidad son los que están en condiciones de atender plenamente las demandas de las sociedades y, en este aspecto, también reconoce entonces que sólo unos pocos (como es el caso de México y Brasil), han podido al menos tener una débil estabilidad política en los últimos años, producto de la corrupción, las desigualdades sociales, la inestabilidad económica y financiera y la falta de un sistema de partidos eficiente.

“Observamos con preocupación que en muchos de nuestros países se registra un incremento de la vulnerabilidad externa, producto de la inestabilidad de los flujos financieros y su impacto sobre el nivel de inversiones y crecimiento económico, la cual se ve agravada por el creciente peso del servicio de la deuda externa sobre nuestras economías. Ello ha aumentado las asimetrías en la distribución de recursos y en la capacidad de creación de tecnología, lo que profundiza la exclusión en que se encuentra una parte significativa de la población de los países de la región. También percibimos un inquietante aumento del proteccionismo comercial, particularmente por parte de las naciones más industrializadas, y la disminución de la cooperación internacional, en un contexto de desaceleración económica mundial...En esta compleja situación, afirmamos que la región deberá propender

por no cumplir sus promesas de reducción de la pobreza y el aumento de empleos, según sondeos de opinión. Asimismo, una encuesta realizada en 17 países latinoamericanos en el 2002 por la firma LatinoBarómetro, con sede en Chile, mostró que un 56% de latinoamericanos prefiere la democracia en sus países, pese a que el 60% se siente insatisfecho con esa forma de gobierno.” Fuente: www.cnnenespanol.com/americas, 22 de mayo de 2003.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

para que los temas del combate a la pobreza, el desarrollo sostenible y la seguridad, sean tratados en forma integral y equilibrada."¹³⁹

Como hemos podido observar, el Grupo de Río se encuentra en crisis, una crisis que es resultado de la falta de capacidad disuasiva en el entorno latinoamericano y que no necesita de una cura milagrosa para vigorizarse. Lo que necesita es recuperar los antecedentes que le dieron origen (defender, apoyar y consolidar soluciones negociadas a los conflictos de la región). Igualmente, necesita evitar la dispersión temática y la retórica declaracionista que no prioriza sus temas. En este sentido, debe concentrarse en uno o dos ejes temáticos de acción que resulten en consensos fortalecidos y en la realización de proyectos. Evidentemente sus ejes no tienen por qué ser centrados en la integración económica como condición *sine que non* de la consolidación democrática, sino precisamente deben basarse en la manera en que la cooperación política pueda coadyuvar al mantenimiento de la estabilidad y gobernabilidad democrática en la región y, de esa manera, los consensos y declaraciones del Grupo tendrán un mayor eco en la comunidad latinoamericana.

Para que instituciones como el Grupo de Río florezcan en América Latina y que sean un verdadero instrumento para la estabilidad democrática en la región, es necesario que, así como reconoce los alarmantes índices de pobreza crecientes, reconozca también que la democracia como forma de gobierno se encuentra a finales de la década de los noventa con deteriorados niveles de respaldo, lo que obliga a un mecanismo como éste a realizar esfuerzos conjuntos y coordinados para fortalecer a las distintas instituciones depositarias de la soberanía a través de incentivos a manera del Juego del *Dilema del Prisionero*, pero con una información completa y confiable, en donde si recordamos, la mejor opción es cooperar pues las partes salen mejor libradas. Pero las partes sólo podrán cooperar si, como ya se mencionó, se pone fin a los disturbios sociales que libra cada país en su interior. Hemos observado ya que la política democrática no puede prosperar en contextos donde la lucha civil divide a las sociedades, fortalece el papel político de los

¹³⁹ XVII Cumbre del Grupo de Río, Cusco, Perú, 23 y 24 de mayo de 2003.
www.sre.gob.mx/dgoma/grio/Cusco.html

ejércitos, retarda el progreso económico y propicia flagrantes violaciones de los derechos humanos.

Sólo unos cuantos países fueron capaces de restaurar la estabilidad económica y el crecimiento durante la primera mitad de la década de los noventa, ahora estamos presenciando las consecuencias del modelo neoliberal que ha mantenido la presunta estabilidad económica "con pinzas". Las instituciones democráticas no pueden prosperar en condiciones de penuria económica prolongada y cuando millones de ciudadanos están condenados a literalmente "sobrevivir."

3.2 La era de las Cumbres Iberoamericanas ¿retórica o real concertación?

3.2.1 El rol de la diplomacia de Cumbres

Las Cumbres Iberoamericanas surgen en un contexto de profundos cambios internacionales y fueron impulsadas esencialmente desde España, lo que ha contribuido a dotarlas de un excesivo carácter de "españolidad", que no ha sido bien acogido en América Latina. Está conformada por los países europeos y americanos de origen español y portugués: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Guatemala, Ecuador, El Salvador, España, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Paraguay, Portugal y República Dominicana.

Al igual que el Grupo de Río, las Cumbres constituyen un espacio de concertación política y contienen un bajo grado de institucionalización lo que las hace flexibles.¹⁴⁰ En este sentido, tienen como objetivos similares el fortalecimiento de la cooperación internacional regional. Sin embargo, difiere en el fondo, en cuanto a que dan una especial importancia a la identidad y a la historia, al llamado "sentido de comunidad y de pertenencia". Esto indudablemente otorga a las Cumbres una perspectiva holística y, en este sentido, no posee una "especialización" sino que tiene la posibilidad de abordar de manera

¹⁴⁰ Cuentan también con una estructura de asamblea y con una Secretaría Pro Tempore (STP), lo que pretende hacerla dinámica.

amplia el conjunto de la agenda. Aunque el papel de lo económico y lo político sean temas de importancia, el rol de la cultura y la cooperación son los que mantienen primacía.

“Las Cumbres Iberoamericanas definen como un objetivo común la pertenencia a una comunidad afincada en lo cultural. El elemento articulador está dado por el idioma (...) No obstante, tanto por el discurso, objetivos, visión de futuro o deseos expresados se promueven valores compartidos: el principal de ellos, la democracia (...) Si bien las cumbres no constituyen un mecanismo de integración, el desarrollo de este escenario promueve espacios que facilitan la adopción de acuerdos en esa dirección. La esperanza de construir mecanismos de articulación que faciliten la integración, busca simultáneamente resolver la frustración histórica en este campo.”¹⁴¹

De esta manera, las Cumbres Iberoamericanas aparecen como uno de los múltiples mecanismos de cooperación y de concertación multilateral en que se encuentran inmersos los países latinoamericanos, desde que en 1991 se celebró la I Cumbre Iberoamericana en Guadalajara, México, hasta la fecha. (Ver Cuadro 3.2) De ahí que la diplomacia de cumbres además de constituirse como una nueva expresión del multilateralismo, corresponda a encuentros rutinarios y periódicos de Jefes de Estado y de Gobierno, estableciendo un foro estructurado en torno a intereses comunes en donde se tratan los temas de una agenda establecida y abierta sobre la comunidad en cuestión.

CUADRO 3.2 Cumbres Iberoamericanas (1991-2002)

Sede	Fecha
1. Guadalajara (México)	18 y 19 de julio de 1991
2. Madrid (España)	24 de julio de 1992
3. Salvador de Bahía (Brasil)	15 y 16 de julio de 1993
4. Cartagena de Indias (Colombia)	14 y 15 de junio de 1994
5. San Carlos de Bariloche (Argentina)	16 y 17 de octubre de 1995
6. Viña del Mar (Chile)	10 y 11 de noviembre de 1996
7. Isla Margarita (Venezuela)	8 y 9 de noviembre de 1997
8. Oporto (Portugal)	17 y 18 de octubre de 1998
9. La Habana (Cuba)	15 y 16 de noviembre de 1999

¹⁴¹ Francisco Rojas Aravena, “Las Cumbres Iberoamericanas: articulando una comunidad” en *Las Cumbres Iberoamericanas. Una mirada global*, Venezuela, Flasco Chile y Editorial Nueva Sociedad, 2000, p. 16.

10. Panamá (Panamá)	2 y 3 de julio de 2000
11. Lima (Perú)	23 y 24 de noviembre de 2001
12. Bávaro (República Dominicana)	15 y 16 de noviembre de 2002

Fuente: http://www.sre.gob.mx/cumbres_iberoproamericanas/documentos

La diplomacia de Cumbres ha sido el rasgo distintivo de la década de los noventa como una forma de expresión relacionada directamente con la búsqueda de una nueva forma de hacer política internacional en un mundo cada vez más interdependiente. Ha alzado su voz como un mecanismo de diálogo internacional o regional como son las Cumbres de Grupo de Río y las Cumbres Iberoamericanas en el que se van construyendo y se definen los temas prioritarios como base para el diseño de recomendaciones políticas y el establecimiento de cursos de acción de la agenda a través del consenso, la confianza y la reciprocidad. Lo anterior establece espacios determinados para la armonía, la cooperación y la discordia, pues, como apuntamos en el primer capítulo, la cooperación en sí misma no busca la eliminación del conflicto, sino en avanzar hacia la coordinación de políticas que sean beneficiosas para todas las partes en conjunto.

Sin embargo, “el desarrollo de la diplomacia de cumbres a lo largo de la década de los noventa, evidencia un exceso de iniciativas. Esto se manifiesta en el incremento constante de la brecha entre los compromisos que se asumen y la ejecución de los mismos.”¹⁴² Esto ha derivado en que se pierdan en la vasta cantidad de temas a tratar año con año, los temas “específicos” de la agenda. Lo anterior ha exacerbado las críticas con respecto a si las cumbres son realmente ejes articuladores para la acción de problemas comunes y compartidos o son solamente pura retórica.

Para el caso específico que nos ocupa, las Cumbres Iberoamericanas han tenido una valoración negativa desde su origen proveniente del exterior. Además, es difícil establecer una definición clara de las Cumbres Iberoamericanas ya que están fundadas sobre factores negativos, es decir, no es una zona económica, no es una comunidad en el sentido comúnmente aceptado del término y no es un bloque político. No obstante lo anterior, si bien las Cumbres Iberoamericanas no han logrado ser percibidas como un mecanismo

¹⁴² Francisco Rojas Aravena, “Construyendo el multilateralismo cooperativo. El Rol de la Diplomacia de Cumbres”, en *Op. Cit.* (1999), p.49.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

alternativo al Grupo de Río, al igual que éste último, son consideradas como un foro de concertación política dentro de la comunidad latinoamericana.

Sin embargo, "en el área de la 'cooperación' se advierte que, en lugar de una nueva dimensión de la cooperación multilateral, los programas y proyectos obedecen a iniciativas-principalmente españolas-en las que la participación latinoamericana es mínima."¹⁴³ Asimismo, si analizamos el diálogo político y la concertación (bases fundamentales de las Cumbres), se constatan severas limitaciones por las evidentes asimetrías económicas, políticas y sociales de los países del Viejo Continente y los del Nuevo Mundo. Tanto países latinoamericanos como europeos pertenecen a distintos bloques económicos regionales y a diversos mecanismos de integración, por lo que, en numerosas ocasiones, los compromisos asumidos en las Cumbres Latinoamericanas, terminan siendo inejecutables. Además, el hecho de que Cuba esté inserto en este organismo multilateral resulta paradójico ya que el código de conducta común entre los países miembros está basado en la democracia, la no injerencia y la no extraterritorialidad de las leyes.

Lo anterior ha puesto al desnudo la existencia de algunas controversias que subyacen bajo la aparente coincidencia de conceptos, los cuales han motivado las sonadas ausencias de algunos países miembros. Se percibe una contradicción en términos generales entre quienes sustentan el principio jurídico de la territorialidad y la doctrina de la no injerencia que defienden los países latinoamericanos y quienes abogan por la universalidad de los derechos humanos. Esta contradicción se puso de manifiesto con la detención del ex dictador Augusto Pinochet en octubre de 1998 en Londres y el pedido de extradición formulado por el juez Baltasar Garzón. El caso Pinochet fue argumento invocado por el entonces presidente de Chile, Eduardo Frei Ruiz-Tagle, para suspender su participación en la IX Cumbre, decisión que fue apoyada de inmediato por su homólogo argentino Carlos Saúl Menem. Frei fundamentó su radical decisión atribuyendo a Madrid una suerte de "paternalismo" sobre la Comunidad Iberoamericana. En tanto que Menem señaló que se solidarizaba con Frei porque Chile le acababa de comprometer su apoyo en el diferendo que Argentina mantiene con Gran Bretaña por la recuperación de las Islas Malvinas. Asimismo,

¹⁴³ Raúl Sanhueza, "Las Cumbres Iberoamericanas. Una visión latinoamericana", en *Ibidem*, p.65.

en la IX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno en La Habana Cuba, no asistieron los representantes de Argentina, Chile, Costa Rica y Nicaragua como rechazo al régimen político de la isla.

Frente a este panorama conservador, podemos anotar tres diferencias entre el Grupo de Río y las Cumbres Iberoamericanas que, al analizarlas, pueden dar testimonio de los débiles resultados de este último. Por una parte, algunos autores han defendido la necesidad de avanzar en la institucionalización de las Cumbres, pero más allá de la forma, las Cumbres se hallan en la encrucijada de internalizar en el contenido de la agenda el componente iberoamericano (postulado que les dio origen y mantiene su vigencia), y que evidentemente no se encuentra en ninguna política nacional de los países miembros. Por otra parte, la agenda de las Cumbres Iberoamericanas es holística. Aún cuando su prioridad sean los temas identitarios, la cultura y la educación, los temas políticos como la democracia y los temas económicos y la importancia que da a los bloques regionales,¹⁴⁴ también son cruciales. Lo anterior invita a establecer de manera urgente una órbita de acción clara frente al naciente diálogo euro-latinoamericano. Por último, las Cumbres Iberoamericanas no cuentan con un antecedente que les de fuerza y consenso ante la comunidad latinoamericana, como lo fue el caso del Grupo Contadora.

3.2.2 El lugar de la cooperación política latinoamericana en las Cumbres

Las Cumbres Iberoamericanas han sido concebidas como un espacio para la cooperación, para la concertación y para el diálogo entre los países iberoamericanos. Por lo tanto, los más variados temas relacionados con el presente y el futuro de las sociedades iberoamericanas han sido tratados al interior de la agenda. Educación, cultura, democracia, consolidación y modernización del Estado, temas multilaterales, derechos humanos, cooperación internacional, desarrollo social, narcotráfico, terrorismo, integración, medio

¹⁴⁴ En la Declaración de Madrid en 1992, se afirmó que la Conferencia Iberoamericana surgía como un foro de concertación política que trascendía enfrentamientos políticos e ideológicos y que, al ser transcontinental podía tener un efecto positivo para evitar que los bloques económicos regionales evolucionaran hacia el proteccionismo

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ambiente, equidad de género, infancia, pueblos indígenas, etc, son solo algunos de los tópicos que la conforman.

Desde la 1ª Cumbre en 1991 con la Declaración de Guadalajara que le dio sustento y base de acción, junto con la Declaración de Madrid al año siguiente, se han celebrado anualmente otras diez, todas ellas con un enfoque temático. Así, la de Salvador de Bahía (Brasil, 1993) estuvo dedicada al desarrollo sostenible, la de Cartagena de Indias (Colombia, 1994) a la integración como elemento del desarrollo, la de San Carlos de Bariloche (Argentina, 1995) a la educación, la de Viña del Mar (Chile, 1996) a la gobernabilidad para la democracia, la de Margarita (Venezuela, 1997) a los valores éticos de la democracia, la de Oporto (Portugal, 1998) a los desafíos de la globalización y la integración regional, la de La Habana (Cuba, 1999), a la situación financiera internacional, la de Panamá (Panamá, 2000), a la niñez y a la adolescencia, la de Lima (Perú, 2001) al fortalecimiento de las Cumbres y por último la de Bávaro (República Dominicana, 2002), sin un enfoque temático en específico.

Es en la 1ª Cumbre donde se manifiesta el eje conductor del diálogo mediante las afinidades históricas y un acervo cultural común, sin embargo, también se asienta la voluntad de converger en los valores democráticos, el respeto a los derechos humanos con el fin de caminar hacia la construcción de sistemas políticos e instituciones estables, eficaces y duraderas.

En comparación con otros temas, ha sido en el campo de la educación donde los programas de cooperación han fortalecido, siendo el Programa Mutis de intercambio de postgraduados y el Programa de Alfabetización y Educación Básica de adultos, dos de los Programas con financiamiento e impulso considerables. En materia política, la curva ascendente de la Conferencia Iberoamericana se inicia en su quinta edición en Bariloche Argentina, 1995 y se consolida un año después en Santiago de Chile, al colocarse los temas del comercio, la política y la gobernabilidad como centro de los debates. En la Cumbre de Bariloche se afirma que:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

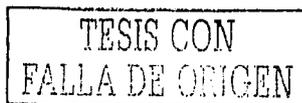
“...Iberoamérica enfrenta un triple desafío en los umbrales del siglo XXI: la promoción y la consolidación de un desarrollo económico y social sostenido y sostenible; la profundización, ampliación y consolidación de los procesos de integración regional y su inserción en un mundo en profunda transformación tecnológica y productiva; y la necesidad de consolidar nuestras democracias, haciéndolas más eficientes, participativas y transparentes, se constituye así en una tarea permanente y en un obligado espacio de reflexión y cooperación para nuestros pueblos”¹⁴⁵

Ante las encrucijadas que enfrentan los países de la región, la Cumbre celebrada en Viña del Mar invita a reflexionar sobre la gran cuestión que agita a todas las naciones en el tránsito de siglo: cómo fortalecer la democracia, asegurando al mismo tiempo la equidad y la justicia social y cómo asegurar la gobernabilidad de sus países en un mundo interdependiente, sin que ello signifique renunciar a la soberanía nacional. Es en esta Cumbre precisamente en donde se reafirma una de las tesis que hemos venido manejando a lo largo de este trabajo: la estabilidad democrática y el desarrollo económico y social como conceptos que tienden a reforzarse mutuamente.

Al analizar las declaraciones de las Conferencias podemos afirmar que en materia de gobernabilidad democrática, las Cumbres Iberoamericanas se han caracterizado por la atención que han puesto al tema, sobre todo en las declaraciones de Viña del Mar (Chile, 1996) y Margarita (Venezuela, 1997), bajo los temas de “Gobernabilidad para una democracia eficiente y participativa” y “Los valores éticos de la democracia”, respectivamente. Aunque muchas de sus iniciativas han sido tachadas de retórica en el seno de la agenda multilateral, el hecho de afirmar la voluntad de avanzar hacia una democracia que se vincule a la necesidad de una mayor participación y equidad como prerequisites de principio para una gobernabilidad democrática, le dio un sesgo más realista a las propuestas.

La Cumbre de Viña del Mar, entre otros aspectos, sentenció: “La gobernabilidad democrática supone también transformaciones sociales, económicas y culturales profundas

¹⁴⁵ Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Declaración de Viña del Mar, Chile, 1996. http://www.sre.gob.mx/cumbres_iberamericanas



que conduzcan a disminuir las desigualdades y los problemas de exclusión social. En este punto corresponde a nuestros Estados una importante e intransferible función.¹⁴⁶ La de Margarita, por su parte, además de otros preceptos apuntó: "Manifestamos que corresponde primordialmente al Estado atender a los sectores más vulnerables de nuestras poblaciones, a fin de combatir la exclusión social, superar la pobreza, la desnutrición, la marginalidad y el analfabetismo..."¹⁴⁷

Lamentablemente, a pesar de estas declaraciones la realidad de América Latina sigue siendo la de desigualdad, pobreza y exclusión lo que ha impedido la creación y reconstrucción de democracias verdaderas y fortalecidas. Carlos Alzugaray ha resumido este panorama de la siguiente forma:

"En América Latina y el Caribe dos factores de riesgo preponderantes inciden negativamente en la creación de regimenes de gobernabilidad democrática. Por un lado, la falta de equidad social, agudizada por las políticas neoliberales, impide una efectiva participación ciudadana en los procesos de tomas de decisiones y son la causa de que en última instancia se hayan presentado toda una serie de crisis políticas en Argentina, Brasil, Ecuador, Venezuela, Perú, Paraguay, Chile, México y Colombia...el segundo factor de riesgo está determinado por la naturaleza desigual del sistema interamericano de relaciones interestatales y la vocación de Estados Unidos para actuar unilateralmente."¹⁴⁸

En este contexto, hasta la Cumbre celebrada en Oporto, Portugal, en la que se debatieron los desafíos de la integración económica regional y sus repercusiones en la región, la Conferencia había incidido más en los aspectos políticos de las relaciones iberoamericanas. Es precisamente en la Cumbre celebrada en Viña del Mar en 1996, que se persigue establecer un programa de cooperación política para Iberoamérica basado en una reflexión sobre la marcha de la democracia, en donde se realice un intercambio de

¹⁴⁶ Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Declaración de Viña del Mar, Chile, 1996.

¹⁴⁷ http://www.sre.gob.mx/cumbres_iberamericanas

¹⁴⁸ Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Declaración de Margarita, Venezuela, 1997.

¹⁴⁹ http://www.sre.gob.mx/cumbres_iberamericanas

¹⁵⁰ Carlos Alzugaray, "La cooperación y la seguridad en América Latina y el Caribe y las cumbres iberoamericanas", en *Las Cumbres Iberoamericanas. Una mirada global*, Venezuela, Flaco Chile y Editorial Nueva Sociedad, 2000, p. 121.

experiencias nacionales relacionadas con el fortalecimiento de las instituciones políticas, con la formulación y aplicación de políticas públicas y con la intensificación de instancias de concertación a través de los principios de corresponsabilidad y horizontalidad como instrumentos para promover una mayor vinculación entre las sociedades.

Es importante anotar que el impulso de la cooperación horizontal se ha incrementado y ha tenido relativo éxito en los ámbitos cultural, científico y técnico, sin que esto haya reforzado aún la cooperación en el ámbito político. La Secretaría de Cooperación Iberoamericana (SECIB), sólo se ha remitido a llevar a cabo una serie de estudios en los que prevalece el balance y las perspectivas de la cooperación iberoamericana, sin que esto tampoco se vea reflejado en el fortalecimiento y la consolidación de los programas de acción de los que se habló en la Cumbre de Viña del Mar. Sin embargo, debido a la capacidad del organismo de englobar los temas que más afectan a los ciudadanos, se ha logrado consolidar y adquirir una mayor dimensión, dejando en un segundo plano la retórica inútil. En este sentido, en la VII Reunión celebrada en Portugal en 1998 se avanzó en este aspecto dado que se suprimieron la mayoría de los discursos protocolarios que se pronunciaban al inicio y al cierre de cada Cumbre.

Así, a finales de la década de los noventa, cuando los procesos de democratización y las reformas de ajuste estructural empiezan a ser severamente cuestionadas por el marasmo financiero internacional y los desajustes de la economía mundial, es cuando la cooperación en el plano político tiene que comenzar a vigorizarse en un llamado a trabajar juntos.

3.2.3 Una evaluación crítica de las Cumbres Iberoamericanas

“Las Cumbres Iberoamericanas no están exentas de críticas, relacionadas principalmente con rasgos estructurales como su frecuencia, la débil institucionalidad, el desbalance entre propósitos y resultados, el escaso seguimiento de las resoluciones, el exceso de retórica, la baja capacidad de concreción de los acuerdos, la influencia de lo coyuntural, y la escasa

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

difusión de su visión y de los impactos logrados en la arena internacional y en el campo local."¹⁴⁹

Podríamos decir, sin temor a equivocarnos, que las Cumbres Iberoamericanas están pasando por una crisis tanto de forma como de contenido, derivado de una especie de letargo que viene desde su fundación. La dispersión de los temas en la agenda y el simple hecho de querer, en el caso específico de las Cumbres Iberoamericanas, abarcar el amplio espectro de las problemáticas no sólo latinoamericanas sino también de dos países europeos, han restado margen de maniobra en lo que a acciones e iniciativas políticas se refiere. A una década de sus inicios los resultados no han sido alentadores. Uno de sus principales problemas ha sido la disparidad de sus sociedades. En lo que América Latina se refiere la persistencia de un cierto nivel de vulnerabilidad a las alteraciones externas; la debilidad del Estado democrático ante la falta de equilibrio entre los distintos poderes y ante el auge de la corrupción; la poca profundidad de los esquemas de integración, incluido el Mercosur; y el alto grado de desigualdad socio-económica, contrastaba con un panorama español, que gracias a su rápido crecimiento económico en las dos últimas décadas (aunque todavía se encuentra por debajo de la media comunitaria europea), y al éxito de una transición pacífica a la democracia logra su entrada a la Comunidad Económica Europea y al Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

En este sentido, las posiciones no siempre han sido unánimes. El hecho de que dos de los Estados miembros, Portugal y España, funcionen como "rótulas" entre ambos continentes, es decir, que sean a su vez integrantes de la OTAN, de la Unión Europea y de la Comunidad Iberoamericana, da lugar a que no siempre los planteamientos iberoamericanos sean unánimes, sobre todo en el día a día de la política internacional. También a que una vez asumidos ciertos compromisos, éstos sean matizados y luego reorientados con otra visión que implica una distinta posición política dentro de la alineación del mundo. Por dar un ejemplo, en Latinoamérica después del 11 de septiembre los gobiernos sin excepción se pronunciaron en contra de un ataque unilateral contra Irak,

¹⁴⁹ Francisco Rojas Aravena, "Introducción. Las cumbres iberoamericanas: articulando una comunidad", en *Ibidem*, p.15.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

aún por encima de las competencias de la ONU. En Europa la situación fue distinta, en especial, la posición tomada por España. Asimismo, se reconocen diferencias en temas como la transnacionalización jurídica en casos de crímenes de lesa humanidad. El caso de Pinochet, señalado con anterioridad nos da pauta para hacer esta reflexión.

Otro problema que se observa reiteradamente es el hecho de que, a pesar de que las reuniones de Jefes de Estado y de Gobierno han traspasado la barrera de lo que se había convertido en una inocua academia de retórica en la que las formas resultaban más importantes que la sustancia, es notoria la necesidad de que dentro de la agenda de las Cumbres los temas sean jerarquizados. Evidentemente para las Cumbres Iberoamericanas los temas culturales, de educación y de identidad deben ser tratados con prioridad en el momento en el que se definieron como articuladoras de la región iberoamericana a este nivel. Aunque al propio tiempo se preste la misma atención al ciclo democracia y desarrollo del que se ha hablado reiteradamente en este trabajo, y que ha sido paulatinamente retomado en las reuniones anuales.

Así, para que instituciones como las Cumbres Iberoamericanas puedan aparecer como puentes entre los Estados iberoamericanos y las instituciones supranacionales regionales, es necesario que puedan codificar las normas y reglas que guían la conducta de los gobiernos y la sociedad y puedan proponer, si así lo requieren, nuevos temas para ser abordados en la agenda internacional, así como catalizar la acción colectiva fundamentada en objetivos consensuados. En este sentido, en el terreno político, no podemos negar la importancia que se ha dado a los factores de estabilidad y gobernabilidad democráticas como condiciones para una cooperación política entre los países miembros. Avances como el de la Cumbre de Viña del Mar y Margarita, son el resultado de una preocupación generalizada en torno a la viabilidad de la cooperación en un mundo fragmentado y articulado en regiones económicas.

El reto está entonces en avanzar hacia una relación de igualdad entre las 21 naciones que la componen, sólo si los gobiernos ahondan los lazos de integración y las conferencias anuales producen, cada vez más, compromisos en todos los campos, sin que estas

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

relaciones se vean ensombrecidas, como en sus inicios, por actitudes paternalistas por parte de España y Portugal. Si las Cumbres Iberoamericanas mantienen la voluntad de erigirse como foros multilaterales de acciones y propuestas, tienen que ir más allá de la simple ratificación de los vínculos históricos y culturales a partir de los cuales se han logrado establecer algunos consensos.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Conclusiones

En este trabajo se ha planteado el problema de la cooperación internacional, específicamente la cooperación política entre Estados, aterrizado al caso de América Latina. Básicamente lo que hemos observado es un catálogo de problemáticas y desafíos del entorno regional en la década de los noventa.

En primer lugar, a lo largo de este trabajo hemos podido observar que si la cooperación internacional en el plano económico está lejos de responder adecuadamente a las necesidades de desarrollo y de acción conjunta para la reducción de la pobreza y una serie de problemas estructurales, la cooperación política ha buscado e intenta construir una asociación que no es sólo para hoy, sino para el largo plazo. Ese intento está fundamentado en la confianza entre los socios, entre los miembros. De ahí la importancia de las contribuciones teóricas tanto del institucionalismo neoliberal como del constructivismo en el sentido de que, más allá de que estas dos corrientes se pronuncien por el fortalecimiento de la cooperación estatal y de instituciones internacionales, también se plantean la necesidad de generar marcos y modelos sociales de comportamiento que resulten en intercambios de tipo político, económico y social. Para fines de este trabajo se ha prestado especial atención a la manera en la que influyen las acciones internacionales colectivas en las políticas internas de los países. Este va y ven entre lo interno y lo internacional es de suma importancia pues de ahí emergen las conductas, patrones e intereses políticos o económicos de lo que es la cooperación de manera general.

En segundo lugar, se ha demostrado que la cooperación política entre los Estados latinoamericanos ha ido en declive, principalmente en la década de los noventa, como consecuencia de la primacía de la cooperación económica sobre la segunda, junto con sus resultados más notorios como son los procesos de liberalización económica y la apabullante apertura de mercados. La paradoja está en que aún cuando los países en vías de desarrollo y subdesarrollados hemos entrado a un mundo interdependiente, no podemos hablar entre iguales pues lo que existe, en términos del Sistema Mundial Moderno, es una interdependencia asimétrica que ha producido mayores desventajas para nuestros países en

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

términos económicos, y que se ha reflejado en mayores desequilibrios sociales, una dependencia mayor de las economías a Estados Unidos y un alto riesgo de inestabilidad política en los países que conforman América Latina. Aunque los procesos de integración económica están en boga, en esta región es difícil prever una integración formal tanto vertical como horizontalmente. Las economías son tan equidistantes que es difícil pensar en una integración regional, tipo ALCA, teniendo en cuenta las exportaciones, importaciones y el PIB de Bolivia o Colombia, solo por dar una idea, con los indicadores que arroja Brasil o México al respecto. Sin embargo, en lo que a cooperación política se refiere sí podemos estar hablando entre iguales o al menos hay analogías observables desde el punto de vista histórico y político.

Como se mencionó al iniciar el trabajo, el hecho de tener un bagaje histórico-cultural y una identidad (idioma, religión, etc.) en común nos hace más cercanos en aspectos sociales y políticos. Es evidente como ha quedado demostrado que la sola democracia no puede garantizar procesos de concertación exitosos. Por ello, hemos desarrollado la idea de que tanto la estabilidad y la gobernabilidad democráticas son dos de los pilares fundamentales en materia de cooperación política. Pero una estabilidad política sustentada en tres variables concomitantes: una estructura democrática, nivel de desarrollo económico y grado de institucionalización estatal, a la par del grado de gobernabilidad que pueda o no tener un Estado.

Aún cuando la condicionalidad en lo que a cooperación política se refiere se ha limitado a los temas de derechos humanos y formas de democracia participativa, lo cierto es que como se ha intentado demostrar en el trabajo, el ciclo entre estabilidad democrática y desarrollo económico es uno de los factores para que los Estados puedan tener la puerta abierta no sólo a zonas comerciales restringidas, sino también para ser partícipes y ejecutores de las acciones que se llevan a cabo en los foros regionales y mundiales. Es decir, el liderazgo o su ausencia dependen en buena medida de estos factores. Pero también el que un país tenga presencia en los mecanismos de cooperación política depende también de la estabilidad interna, puesto que su ausencia, por un lado, resta poder y fuerza al interior y, por el otro, disminuye la capacidad de concertación política y diplomática al exterior.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En pocas palabras, una mayor cooperación política entre Estados que genere mecanismos de complementación y de comunicación intra y extra regional repercute directamente en las acciones de la política de los mismos, al incentivar cierta estabilidad al interior en el momento en que se definen las oportunidades de obtener beneficios políticos mutuos.

Por último, se observa que los procesos de cooperación política latinoamericana han sido alimentados por la legitimidad y la representatividad de iniciativas políticas como Grupo de Río y Cumbres Iberoamericanas, las que han logrado mantenerse a lo largo del tiempo a pesar de sus crisis de credibilidad y del entorno mundial desfavorable. Sin embargo, como se ha anotado, es indispensable que estas instituciones fortalezcan sus iniciativas en los hechos y en un ambiente de confianza. Una confianza que es un elemento esencial no sólo entre los países, sino también al interior de los mismos y esto se ve reflejado en un aspecto de suma importancia: en la medida en que la estabilidad y gobernabilidad democráticas puedan contribuir a la integración de los procesos políticos latinoamericanos, esto incidirá en la capacidad de la región para desarrollar estrategias nacionales y de reposicionamiento internacional, así como en la capacidad para generar la existencia o no de los consensos y los liderazgos necesarios para salvaguardar la paz y la estabilidad en la región, así como para estimular dirigencias creíbles y organismos propios que nos representen en el orbe.

Además, América Latina reúne algunas de las condiciones para hacer frente a los desafíos que presenta este reto. Por un lado, el compromiso con el régimen democrático que es la garantía para que las sociedades evalúen sus problemáticas y lleven adelante un proceso de modernización institucional y económica y, por el otro, la capacidad de haber hecho cambios indispensables para responder al desafío de un mundo interdependiente y competitivo. Al abrirse las economías (aunque sus resultados hasta el presente son muy magros), se han podido observar avances en lo que concierne a educación, salud e inversión en ciencia y tecnología. Estos esfuerzos, sin embargo, se han visto frustrados en sus resultados al persistir en el escenario internacional las tendencias disgregadoras, la inestabilidad financiera y el fantasma de la inestabilidad política en la región. Más que

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

nunca, la cooperación es una tarea indispensable. Cooperación no sólo en el campo económico, sino también en el trabajo conjunto de todos los países en la construcción y en la aplicación de reglas claras y precisas que incidan en los procesos democratizadores y en la gobernabilidad de los países.

Cabe aclarar que no se habla de una gobernabilidad que afecte e impulse el control hemisférico en función de la Seguridad Nacional estadounidense a través del desplazamiento del conflicto este-oeste por el narcotráfico o de la (re) militarización del Continente por el combate al "terrorismo", sino de una esquema de gobernabilidad que incida en la capacidad para formular e implementar políticas eficaces y eficientes para enfrentar mejor los retos que asumen las sociedades latinoamericanas. Todo lo anterior apuntala entonces la idea hacia el fortalecimiento de los Estados, el compromiso con la cultura democrática y la capacidad de mantener las iniciativas de corte político como verdaderos ejes transformadores y visionarios, capaces de orientar y movilizar los recursos necesarios para el desarrollo de instituciones que respondan a la oportunidad de aprender de la experiencia colectiva y caminar en la búsqueda de soluciones *ad hoc* a nuestras propias realidades.

Aunque este trabajo ha sido concebido como un estudio concentrado en la región latinoamericana, no podría dejar de comentarse que dicho proceso tiene a una problemática de fondo, como es reflexionar sobre la inserción y el papel de México en este proceso. Así que valga una pequeña apostilla a manera de preámbulo que sirva para orientar la motivación que pudiera guiar este proyecto a nivel doctoral.

En cuanto a la cooperación internacional, cabe decir que México la considera un instrumento que permite a las naciones obtener beneficios recíprocos y como maximizador de sus nexos con otros países reduciendo los costos para ambas partes. En este sentido, aunque no fue un tema tratado en esta investigación, es importante considerar las implicaciones de la cooperación política en la políticas exteriores latinoamericanas, en especial, en la política exterior mexicana. Durante los noventas, la mayoría de los países latinoamericanos impulsaron políticas exteriores comprometidas con la apertura económica

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

y política. Más liberales en sus orientaciones políticas y económicas, más diversas en su temario al trascender los temas político-diplomáticos tradicionales y más flexibles al revalorizar las estrategias de coordinación y cooperación dentro y fuera de la región. En México, el cambio de actitud de la política exterior paso de la "sana distancia" a la cooperación pragmática. Pasó del papel activo en política como potencia media a la actitud realista de ser un simple socio comercial.

Ante este cambio, México ha orientado su política exterior acorde con su reciente evolución democrática y sus particularidades políticas, económicas y sociales. Aún cuando la política exterior mexicana esté guiada por sus principios tradicionales rectores como la solución pacífica de las controversias, la no intervención y la autodeterminación de los pueblos y la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza, las implicaciones de la cooperación internacional de hoy en día se traducen en el tratamiento cada vez más extenso de los temas económicos en la agenda exterior. De igual manera, las implicaciones de la cooperación política en la agenda han sido orientadas hacia la promoción y fortalecimiento de la democracia y los derechos humanos en el mundo como una de las tareas prioritarias de la política exterior mexicana. Así también pretende promover un nuevo activismo en los foros internacionales, así como en regiones cruciales para el país. El hecho de México haya sido la sede de la primera reunión cumbre tanto del Grupo de Río como de las Cumbres Iberoamericanas, nos da cuenta del hecho del interés por participar activamente en la política regional, incentivando formas en las que cohabiten la cooperación y el desarrollo. Pero este esfuerzo de convertir a la política exterior en un instrumento esencial no sólo debe apoyar los esfuerzos de promoción económica y comercial en el extranjero, sino que también debe considerar el reto de la estabilidad y gobernabilidad en los países de la región para que la cooperación política fructifique en este ámbito.

Indudablemente este tema abre la posibilidad de que en un futuro se analicen las implicaciones de la cooperación política para el caso de México en particular y que a partir de este punto se abran nuevas líneas de investigación que puedan aportar a este tema.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Bibliografía

- Archibugi Danielle y Held David. (eds), *Cosmopolitan Democracy: An Agenda for a New World Order*, Cambridge Polity Press, 1995
- Aristóteles, *Ética Nicomaquea*, México, Porrúa, 14ª edición, 1994
- Axelrod Robert, *La Evolución de la Cooperación*, Madrid, Alianza Universidad, 1986
- Ayala Espino, José, *Instituciones y Economía, Una Introducción al neoinstitucionalismo económico*, México, FCE, 1999
- Bull, Hedley, *The Anarchical Society*, London Macmillan, 1977
- Buzan Barry, "The Timeless Wisdom of Realism?" en *International Theory: Positivism & Beyond*, Cambridge University Press, 1996
- Carr, E.H. *The Twenty Years' Crisis, 1919-1939. An introduction to the Study of International Relations*, 2ª ed., Londres, 1946
- Cockcroft James D., *América Latina y Estados Unidos. Historia política país por país*, México, Siglo XXI, 2001
- Del Arenal Celestino, *Introducción a las Relaciones Internacionales*, Madrid, Editorial Tecnos, 2000.
- Deustua Alejandro, *El Grupo de Río y la integración regional*, Reinel Pulecio, Jorge y FRANCO Andrés (eds), 1997
- Dougherty James E. y Robert L. Pfaltzgraff, *Teorías en Pugna en las Relaciones Internacionales*, Argentina Grupo Editor Latinoamericano, 1ª ed, 1993
- Elguea Javier, *Las Teorías del Desarrollo Social en América Latina*, México, COLMEX, 1993
- Frohmann Alicia, *Cooperación Política e Integración Latinoamericana en los '90*, Chile, FLACSO, 1996
- Gilpin Robert, *Global Political Economy*, Princeton University Press, 2001
- Guerra Borges Alfredo, *La integración de América Latina y el Caribe*, México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, 1997

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Hausmann Ricardo y Helmut Reisen (ed.), *Hacia la estabilidad y el crecimiento en América Latina. Cuestiones políticas y perspectivas de las economías vulnerables*, OCDE, 1996

Held David, *Democracy & the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Cambridge University Press, 1995

Hettne Björn y András Inotai, *The New Regionalism. Implications for Global Development and International Security*, UNU World Institute for Development Economics Research (UNU/WIDER), 1994

Hettne Björn, András Inotai y Osvaldo Sunkel (eds), *National Perspectives on the New Regionalism in the North*, London, Macmillan Press, 2000

Hettne Bjorn, *The New Regionalism*, Tokio, United Nations University

Hodara Joseph, *Prebisch y la CEPAL. Sustancia, trayectoria y contexto institucional*, México, COLMEX, 1987

Huntington Samuel, *El orden político en las sociedades en cambio*, Buenos Aires, Paidós, 1992

Ianni Octavio, *El laberinto latinoamericano*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 1997

_____, *Teorías de la globalización*, México, Siglo XXI, 1998

Alighieri Dante, *Monarquía*, Madrid, Taurus, 1996

Keohane O. Robert, *Instituciones Internacionales y Poder Estatal, Ensayos sobre teoría de las Relaciones Internacionales*, Colección de Estudios Internacionales, 1993.

Léxico de la Política, Laura Baca Olamendi, Judit Bokser- Liwerant, Fernando Castañeda, Isidro H. Cisneros, Germán Pérez Fernández (comps), México, FLACSO, SEP-CONACYT, Fundación Heinrich Boll Stiftung, FCE, 2000

Lindberg N. Leon, "Political Integration as a Multidimensional Phenomenon Requiring Multivariate Measurement", en *Regional Integration: Theory and Research*, Harvard University Press, 1971

Lipset Seymour Martin, *El hombre político. Las bases sociales de la política*, México, Rei, 1993

Los Procesos de Integración en América Latina. Enfoques y Perspectivas, Georges Couffignal y Germán A. de la Reza (comp), 48° Congreso Internacional de Americanistas (ICA), Estocolmo, 4-9, julio, 1994, Instituto de Estudios Latinoamericanos e Institut des Hautes Études de L'Amérique Latine, Paris, 1996

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- Mainwaring Scott y Matthew Soberg Shugart (eds), *Presidentialism and democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Maquiavelo Nicolás, *El Príncipe*, México, Editorial Porrúa, 6ª ed., 1978
- Moravcsik Andrew *The Choice for Europe*, New York, Cornell University Press, 1997
- Nye, S. Joseph, *Peace in parts: Conflicts Integration and Conflict in Regional Organization*, 1971
- Ohmae Kenichi, *El fin del Estado-Nación. El ascenso de las economías regionales*, Chile, Andrés Bello, 1993
- Organismos Hemisféricos y Mecanismos de Concertación en América Latina*, México, Instituto Matias Romero de Estudios Diplomáticos, SRE, 1997
- Oropeza García Arturo, *México-Mercosur: Un nuevo diálogo para la Integración*, México, UNAM, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), 2002
- Orozco, José Luis, *Pragmatismo e inteligencia política global*. Universidad Autónoma Metropolitana UAM, 2000
- Rojas Aravena, Francisco (comp), *Las Cumbres Iberoamericanas. Una mirada global*. Venezuela, Flasco Chile y Editorial Nueva Sociedad, 2000
- Russell Robert, La política internacional de Bill Clinton, el sistema internacional y América Latina: notas para un debate, en *Nuevos regionalismos: ¿cooperación o conflicto?*, Lincoln Bizzozero, Klaus Bodemer, Marcel Vaillant (eds), Uruguay, Universidad de la República Oriental del Uruguay, Fundación Friedrich Ebert en Uruguay (FESUR) y Editorial Nueva Sociedad, 1993
- Schman Ronald L., *The Inter-American Dilemma*. Praeger, New York, 1988
- Smith, Peter H, *Talons of the eagle: dynamics of U.S- Latin American relations*, Oxford University Press, 2000
- Smith, Steve y Baylis, John (eds) *The Globalization of World Politics. An introduction to International Relations*, Oxford University Press, 1997
- Transición Democrática y Gobernabilidad. México y América Latina*. Julio Labastida Martín del Campo, Antonio Camou y Noemí Luján Ponce (coords), México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y Editorial Plaza y Valdés, 2000
- Vega Cánovas Gustavo y Francisco Alba (comps), *México, Estados Unidos-Canadá 1995-1996*, México, COLMEX, 1997

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- Waltz Kenneth N., *Theory of International Politics*, Reading, Mass: Addison-Wesley, 1979
- Weaver Ole, "The rise and fall of the inter-paradigm debate", en *International Theory: Positivism & Beyond*, Cambridge University Press, 1996.
- Weber Max, *Economía y Sociedad*, México, FCE, Tomo II, 1974
- Wendt Alexander, *Social Theory of International Politics*, Cambridge University Press, 1999
- Wright, Martin, *Systems of States*, Leicester University Press, 1977

HEMEROGRAFÍA

- Alexander Wendt, "Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics", en *International Organization*, Vol. 46, No 2, 1992, 391-425.
- , "Driving with the Rearview Mirror: On the Rational Science of Institutional Design" en *International Organization*, Vol. 55, No 3, 2001
- Andrew Hurrell, "Explaining the Resurgence of Regionalism in World Politics", en *Review of International Studies*, 1995
- Ernst B. Hass y P. Schmitter, "Economics and Differential Patterns of Political Integration: Projections about Unity in Latin America" en *International Organization*, núm 18 otoño, 1964
- John G. Ruggie, "What Makes the World Hang Together? Neo-utilitarianism and the Social Constructivist Challenge", en *International Organization*, No 52, 1998, págs 855-885
- John Ravenhill, "Competing logics of regionalism in the Asia Pacific", en *Révue d'Intégration Européenne*, Canadá, XVIII, 1995
- Joseph S. Nye, Jr, "Redefining the National Interest" en *Foreign Affairs*, USA, Vol 78, N° 4, 1999, pp. 22-34
- Kurt Weyland, "¿Perderá Chávez su fulgor?" en *Revista Foreign Affairs en Español*, ITAM, Vol. 2 No 1, 2002
- Reforma, 31 de enero 2001
- Revista de Ciencias Sociales Iberoamericanas, Sociedad Editorial Síntesis, No 31/32, enero- diciembre 1999
- Ricardo Hausmann, "La crisis de esperanza en América Latina", en *Revista Foreign Affairs en Español*, ITAM, Vol 3 Num 1, 2003

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Scott Mainwaring, La durabilidad de la democracia en América Latina, 1940-1998 en *Revista Política y Gobierno*, Centro de Investigación y Docencias Económicas (CIDE), vol VI, núm 2, segundo semestre de 1999, pp. 315-363.

The Economist Publications, *Le Monde en 2001*, Décembre 2000-février 2001, No 19

DOCUMENTOS

Alberto van Klaveren, "El Grupo de Río. Quince años de cooperación política regional" en Seminario Comunidad de Democracias *El Papel de las organizaciones regionales y multilaterales en la defensa y promoción de la democracia*, Washington D.C., Unidad para la Promoción de la Democracia de la OEA, 20 febrero 2001

Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Doce Lecciones de Cinco décadas de Integración Regional en América Latina y el Caribe, Departamento de Integración y Programas Regionales, noviembre 2000

CEPAL, Balance Preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 1999. Documento LC/G.2088-P/E, diciembre 1999

Cooperación Política para la descentralización del Estado, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Declaración sobre la situación de Panamá de los cancilleres del G-8, 10 de mayo de 1989

Declaraciones de las Reuniones Cumbres de Grupo de Río de 1987 a 2003

Declaraciones de las Reuniones de Jefes de Estado y de Gobierno de las Cumbres Iberoamericanas de 1991 a 2002

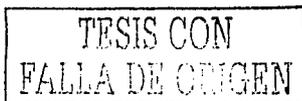
Informe de Conferencia No 4/90, *Cooperación e Integración en el Cono Sur: Adecuación a un Nuevo Contexto Internacional*, Buenos Aires 5-7 de julio de 1990, Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA) y Comisión de las Comunidades Europeas

Informe Sobre Desarrollo Humano (PNUD), 2002 Profundizar la democracia en un mundo fragmentado

Notas de la CEPAL, No 15, Marzo 2001

Para reconstruir la cooperación en las Américas, Informe del Diálogo Inter-Americano, Washington, Instituto Aspen de Estudios Humanísticos, 1986

Sistema Económico Latinoamericano (SELA), "La Comunidad Andina ante el ALCA: implicaciones y oportunidades", Documento SP/CL/XXVII.O/Di No 1-01, octubre de 2001



World Bank Atlas, From the World Development Indicators, Banco Mundial, Washington D.C., 2001

PÁGINAS WEB

[http:// www.oas.org](http://www.oas.org)

<http://www.upd.oas.org/defaultesp.html>
www.iadb.org.

www.sela.org/prensa/ponencias

http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/grio/2_info/2_decl_ica.html

http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/grio/2_info/2_decl_baires.html

http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/grio/2_info/2_decl_asunción.html

www.sre.gob.mx/dgomra/grio/decl_cartagen.html

http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/grio/2_info/2_decl_santiago.html

www.sre.gob.mx/dgomra/grio/Cusco.html

www.cnnenespanol.com/americas, 22 de mayo de 2003

http://www.sre.gob.mx/cumbres_iberamericanas

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN