

El Grupo de Río en el escenario internacional

Paz V. Milet

Paz V. Milet: profesora-investigadora y coordinadora del área de Relaciones Internacionales y Estudios Estratégicos de Flacso-Chile, Santiago.

El fin de la Guerra Fría supuso para los países latinoamericanos una serie de desafíos. El principal, cómo relacionarse interna y externamente en un mundo en transición, en proceso de recomposición de alianzas y cada vez más globalizado. Las opciones apuntaban al aprovechamiento de las ventajas comparativas y a la generación de espacios sobre nociones compartidas: la democracia como forma de gobierno, el sistema de libre mercado como principal vía de desarrollo económico, y la existencia de similitudes, como el ser países subdesarrollados o en vías de desarrollo, con importantes deficiencias estructurales desde la perspectiva social y con una muy limitada capacidad de injerencia internacional.

Al final de la bipolaridad tradicional, la principal instancia de concentración en América Latina era el Grupo de Río. Una iniciativa que surgió en 1985, cuando se creó el Grupo de Apoyo para ayudar a la labor pacificadora del Grupo de Contadora en el conflicto centroamericano. Los países que participaron en esta labor de sostén fueron Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Un año después se unieron a los miembros del Grupo de Contadora -Colombia, México, Panamá y Venezuela-, dando vida al Grupo de Río. Esta instancia de concertación política estableció como carácter fundacional el diálogo entre gobiernos democráticos¹.

Desde sus inicios, el de Río se constituyó como un grupo de diálogo político y búsqueda de consensos, con bajo nivel de institucionalización. En la práctica esto significa que la conducción de la iniciativa es conferida cada año a un país en el ejercicio de la Secretaría, que existe flexibilidad en el funcionamiento, que todas las deci-

¹Al respecto, v. Paz Milet y Francisco Rojas Aravena: «Diplomacia de Cumbres. El multilateralismo emergente del siglo XXI», en Francisco Rojas Aravena (ed.): *Globalización, América Latina*.

siones se toman por consenso y que las principales instancias de concertación son las reuniones de presidentes, los encuentros de ministros de Relaciones Exteriores y la Asamblea General de Naciones Unidas. En ningún momento se pensó en: crear una nueva institución internacional, sino generar un espacio de diálogo y consenso. En los años 90 se incorporaron Chile, Ecuador, Bolivia, Paraguay, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y la República Dominicana.

El desarrollo del Grupo en sus 20 años

El Grupo ha tenido diferentes prioridades relativas a lo largo del tiempo: entre 1983 y 1986, la búsqueda de un acuerdo pacífico y negociado en Centroamérica; a finales de los años 80, la consolidación del proceso democratizador en el hemisferio; y finalmente, después de 1990, un esfuerzo conjunto para una participación más exitosa en la economía mundial². Los objetos de preocupación han ido variando de acuerdo con las circunstancias imperantes en la región. La preocupación inicial por la inestabilidad que generaba el conflicto centroamericano dio paso a otras áreas de interés al alcanzarse la paz. A finales de los 80 y principios de los 90 la principal labor del Grupo fue apoyar a las nacientes democracias del continente. Esto fue especialmente destacado en la VII Reunión, realizada en Santiago de Chile el 15 y 16 de octubre de 1993, en la que se reafirmó el compromiso con la democracia y la vigencia del Estado de Derecho, expresado en el «Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano», que había adoptado en esa misma ciudad en 1991 la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA). También se reconoció la importancia de seguir cooperando estrechamente en el fortalecimiento de instituciones democráticas, modernas y participativas en nuestra región. Frente a las difíciles situaciones internas que viven algunos países, reiteramos el firme respaldo a los esfuerzos que se desarrollan en pro de la reconciliación e independencia de los poderes y la subordinación de todos los sectores a la autoridad civil legítimamente constituida.³

Esta declaración respondía a los desafíos que implicaban para las democracias latinoamericanas, hechos como el autogolpe de Alberto Fujimori en Perú en abril de 1992 y la nueva institucionalidad impuesta, en la que se verificaba una concentración personalista del poder político.

²Alicia Frohmann: *Cooperación política e integración latinoamericana en los '90*, Nueva Serie FlacsoChile, 1996, p. 10.

³Grupo de Río: «Declaración de Santiago de Chile», VII Reunión del Grupo de Río, 15-16 de octubre de 1993.

Después, como señala Alicia Frohmann, la temática de las cumbres ha estado centrada en incrementar la competitividad de la región en el escenario económico internacional. En esto ha existido coincidencia con otras instancias en el ámbito regional; pero en la práctica, a pesar de que el Grupo se convirtió paulatinamente en un mecanismo de interlocución adecuado en los diálogos que sostiene América Latina con otras regiones del mundo y con países con significación especial para el área⁴, se observa una falta de agenda y un debilitamiento del proceso a lo largo del tiempo.

El Grupo nació con objetivos muy amplios, como se observa en la declaración de la primera cumbre⁵, en la que se señala que el proyecto común se forja en «la concertación y la integración para la paz, la seguridad, la democracia y el bienestar social». En una primera etapa, este objetivo se abordó fundamentalmente desde la temática de la seguridad y se acordaron acciones específicas: estimular iniciativas en favor del desarme y la seguridad internacionales; alentar la confianza recíproca y las soluciones propias a los problemas y conflictos que afectan a la región; contribuir, a través de la cooperación y la consulta, a la defensa, el fortalecimiento y la consolidación de las instituciones democráticas; impulsar y ampliar el diálogo político con otros Estados y grupos de Estados, dentro y fuera de la región; concertar posiciones con el propósito de fortalecer el multilateralismo y la democratización en la adopción de las decisiones internacionales; promover el establecimiento de zonas de paz y cooperación; fomentar los procesos de integración y cooperación para fortalecer la autonomía de la región; emprender una lucha activa y coordinada para erradicar la pobreza absoluta; y reforzar la cooperación contra el narcotráfico, así como contra el terrorismo. En esta declaración también se hizo hincapié en el respaldo a la soberanía argentina sobre las islas Malvinas.

En la Cumbre de Uruguay de 1988 se hicieron dos importantes constataciones: primero, se hace referencia a la polarización mundial como un elemento de división altamente negativo y se señala que «para alcanzar la paz y el desarrollo es necesario superar la tendencia a dividir al mundo en zonas de influencia. La plena vigencia del principio de democratización en la toma de decisiones internacionales y el respeto de las soberanías nacionales son condiciones de estabilidad para un mundo cada vez más interdependiente»⁶ En segundo lugar, se refuerza la idea de la democracia como elemento fundamental para la participación en esta iniciativa. En este

⁴Alberto Van Klaveren: «El grupo de Río: quince años de cooperación política regional», ponencia presentada en el seminario «Comunidad de Democracias. El papel de las organizaciones regionales y multilaterales en la defensa y promoción de la democracia», organizado en cooperación con la Unidad de la Democracia de la OEA, Washington, D.C., 20 de febrero de 2001.

⁵Grupo de Río: «Compromiso de Acapulco para la paz, el desarrollo y la democracia», Declaración de la Reunión Presidencial de Acapulco, México, 29 de noviembre de 1987.

sentido, se negó la entrada de Panamá, a raíz del fraude electoral de entonces y la ruptura de las normas democráticas en el país. Desde la perspectiva de la seguridad, en esta reunión se incorporó un tema considerado de la nueva agenda: el narcotráfico. Surgió la propuesta de suscribir un régimen internacional contra el tráfico ilícito de estupefacientes. Al mismo tiempo la cuestión centroamericana quedó relegada y en las cumbres posteriores fue perdiendo cada vez mayor importancia.

El año 1989, con la caída del Muro de Berlín, significó un antes y un después en el plano internacional y así se destacó en la cumbre de la ciudad peruana de Ica. Los presidentes resaltaron los grandes cambios y señalaron que: «hay un nuevo clima en el mundo. Deseamos que ese clima llegue a América Latina».⁷ También se hizo una evaluación de los avances realizados durante los tres primeros años de existencia de la iniciativa, concluyendo que «el Grupo desarrolló una diplomacia presidencial, fortaleció la democracia, la sustentó, evitó conflictos e incentivó políticas de integración». Asimismo, se sentó un importante precedente al suspender a Panamá por la persistente ausencia de democracia y las violaciones de los derechos humanos. En esta cumbre quienes suscriben los documentos ya no son los actores originales, debido a que en tres países han asumido el mandato nuevos presidentes. En el análisis del camino recorrido, desde la perspectiva de la seguridad, se destacaron cuatro puntos: drogas, terrorismo, Centroamérica y Atlántico Sur. Con relación a las drogas, los mandatarios ratificaron el compromiso de combatir el flagelo con un enfoque integral. También reafirmaron la voluntad de impulsar un debate y una convención mundial sobre el tema, en el marco de la ONU. Asimismo, reiteraron su condena al terrorismo. Vinculado con los dos temas anteriores se encuentra el tráfico clandestino de armas. Al respecto, los presidentes realizaron un llamado para que todos los Estados asuman su responsabilidad en el establecimiento de medidas de control. Igualmente, expresaron su satisfacción por el proceso de pacificación en el istmo centroamericano y por la reanudación de negociaciones entre Argentina y el Reino Unido.

La Cumbre de Caracas de 1990 marcó un momento crucial en el desarrollo de esta iniciativa, pues supuso una ampliación sustantiva de sus miembros. Se incorporaron dos nuevos países -Chile y Ecuador-, se invitó a participar a Bolivia y a Paraguay y, en representación de las subregiones respectivas, a aquellos que estuviesen ejerciendo la secretaría y/o presidencia de los grupos centroamericanos y de la comunidad del Caribe. Con ello se amplió la representatividad regional del Grupo

⁶Grupo de Río: «Declaración de Uruguay», Reunión Presidencial de Uruguay, Punta del Este, 29 de octubre de 1988.

⁷Grupo de Río: «Comunicado de Ica y Declaración de Ica», Reunión Presidencial de Ica, Perú, 12 de octubre de 1989.

de Río. Además, se reafirmó la relación entre pertenencia al mecanismo y el sostenimiento de un sistema democrático de gobierno⁸. Los presidentes analizaron también el problema del narcotráfico y reafirmaron la necesidad de plantear un enfoque integral, que debería tener en cuenta no solo los aspectos represivos sino, esencialmente, las dimensiones política, económica y social: «El problema no desaparecerá, aun cuando se ganen batallas en uno o varios países, mientras el conjunto de la comunidad mundial no actúe con decisión y energía». Por otra parte, indicaron que las acciones no solo eran necesarias en materia de consumo sino también en lavado de dinero, tráfico de armas, venta ilegal de insumos químicos y persecución de los carteles en las principales ciudades de los países desarrollados.

Cumbre de Cartagena (1991).

En esta reunión, los presidentes constataron los positivos e importantes avances y resultados en el proceso de integración pragmática, un concepto desarrollado por Gert Rosenthal⁹ Los mandatarios reconocieron también la persistencia del problema de la deuda externa, que implica que América Latina continúa siendo una región exportadora de recursos financieros netos. Pero, más importante aún, debieron reconocer que la democracia era débil e inestable. Haití fue una señal de alerta más generalizada de lo que se percibió en ese momento¹⁰ Se enmarcaba en esa tendencia el autogolpe de abril de 1992 en Perú, que fue excluido del Grupo de Río mientras no restaurase su sistema constitucional y la democracia representativa. Las posteriores crisis de Brasil y Venezuela, a las que se sumó la de Guatemala, sacudieron la norma básica de pertenencia y las tendencias a la democratización. Los principios y las normas del Compromiso de Santiago con la Democracia, aprobado por la OEA a iniciativa del Grupo, se pusieron en cuestión. En esta reunión, la seguridad fue abordada dentro de una larga lista de temas. Se presentó una propuesta que buscaba declarar a América Latina y el Caribe como zona de paz, que no logró consensos mínimos dado el nuevo contexto global y regional¹¹. El concepto de «zona de paz» está vinculado de manera muy estrecha a la Guerra Fría¹².

⁸Grupo de Río: «Declaración de Caracas», Reunión Presidencial de Caracas, 12 de octubre de 1990.

⁹Gert Rosenthal: «Un enfoque crítico a 30 años de integración en América Latina» en *Nueva Sociedad* N° 113,5-6/1991, Caracas, pp. 60-65. Las tres etapas en las cuales sintetiza la integración son: la etapa voluntarista, 1950-1975; la etapa revisionista, 1975-1990, y la actual. Pragmática.

¹⁰Grupo de Río: «Comunicado de la Reunión de Cartagena», Reunión Presidencial de Cartagena, 3 de diciembre de 1991.

¹¹Héctor Gross Espiell: "América del Sur: zona de paz» en *Diplomacia* N° 61, 6/1993, Academia Diplomática de Chile, Santiago.

¹²Augusto Varas: "Zonas de paz en América Latina; ¿Una propuesta factible?» en Cladde / Flasco: *Seguridad, paz y desarme: propuestas de concertación pacífica en América Latina y el Caribe. Anuario Estudios Estratégicos de América Latina, 1990/1991*, Flasco, Santiago, 1992.

El presidente Fujimori propuso en esta reunión una declaración relativa a las armas de destrucción masiva. La propuesta contenía una serie de elementos que iban más allá de los compromisos adquiridos por los países de la región y había sido presentada inicialmente en la 1º Cumbre Iberoamericana (Guadalajara, julio de 1991). En aquella oportunidad se trataba de una propuesta de desarme. La gestión diplomática peruana buscaba reunir de forma extraordinaria en Lima a los representantes del Grupo de Río para suscribir una declaración sobre armas de destrucción masiva y acordar otras medidas de seguridad, confianza y transparencia. También se consideraron cuestiones como contactos entre altos mandos militares, reducción de efectivos y armas ofensivas en las zonas fronterizas, notificación de maniobras militares, etc. La complejidad de los temas adicionales a la declaración y los diversos tipos de observaciones surgidos, jugaron contra la posibilidad de ratificación política por parte del Grupo. El autogolpe de abril de 1992 selló la suerte de la iniciativa. Perú fue excluido¹³. La norma básica de pertenencia -desarrollar un sistema democrático- no se cumplía. Esta situación se mantendría hasta que no se dieran las condiciones de plena vigencia del sistema constitucional y de democracia representativa. La situación no cambió hasta la Cumbre de Chile (1993), cuando el gobierno peruano se reincorporó después de la normalización constitucional y la realización de elecciones constituyentes.

Cumbre de Buenos Aires (1992).

La democracia fue reiterada como el eje de articulación central del Grupo, que se solidarizó con el presidente de Venezuela frente al intento de interrupción violenta del orden constitucional. Los mandatarios destacaron el sentido positivo de las elecciones peruanas como el camino para la normalización política y constitucional. Además, expresaron su preocupación por la continuidad de la situación haitiana. Con relación a la seguridad, se incluyeron tres aspectos en la Declaración¹⁴. Los presidentes subrayaron la importancia del diálogo entre los Estados para la solución pacífica de las diferencias territoriales en América Latina. A la vez, se congratularon del importante avance logrado para preservar la región como zona desnuclearizada y manifestaron su satisfacción por la próxima aplicación del Tratado de Tlatelolco. Las drogas volvieron a ocupar un lugar destacado en la agenda. Los mandatarios reiteraron los dos conceptos que sirve de base para las propuestas de política multilateral en este campo: responsabilidad compartida y soluciones integrales.

¹³Grupo de Río: "Comunicado de los Ministros de Relaciones Exteriores sobre la Situación de Perú", Washington, 13 de abril de 1992.

¹⁴Grupo de Río: «Declaración de Buenos Aires», Reunión Presidencial de Buenos Aires, 2 de diciembre de 1992.

Cumbre de Santiago (1993).

La democracia y su vinculación con la pobreza fue uno de los temas centrales de la agenda. A ellos se sumó un llamamiento para finalizar con éxito la Ronda Uruguay del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) e impulsar una gran zona de libre comercio, a partir del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Tlcan). En cuanto a la seguridad, los mandatarios reiteraron su compromiso de cooperación para asegurar la paz y la seguridad internacionales. Por primera vez en una reunión cumbre del Grupo, se vinculó el gasto en armamentos con la paz y el desarrollo. Los presidentes consideraron «que los cuantiosos fondos destinados al armamentismo deben ser canalizados hacia los esfuerzos para la paz y el desarrollo». Instaron al cese de todos los ensayos nucleares por medio de un tratado multilateralmente negociado que estableciera la prohibición total, es decir, la construcción de un régimen internacional que «ponga fin a la posesión, utilización o amenaza de empleo de las armas nucleares y de destrucción masiva»¹⁵. En el campo de la lucha contra el narcotráfico, se acordó crear y perfeccionar mecanismos permanentes para el intercambio de información en la materia. Los mandatarios reiteraron su condena al terrorismo.

Cumbre de Ecuador (1995).

El peligro nuclear fue uno de los temas principales abordados durante esta reunión. La región se vio directamente afectada por el paso de barcos con material radiactivo cerca de las costas del Pacífico. Esto generó que en países como Chile se movilizara la sociedad civil y que el Grupo de Río emitiera una declaración de 24 puntos. Ésta incluyó una condena a los ensayos nucleares de China y Francia, así como el anuncio de acciones conjuntas para el logro de una moratoria nuclear. Otras problemáticas centrales para esta instancia fueron los peligros de la volatilidad de los capitales, la lucha contra el narcotráfico, la solución pacífica de controversias y la integración física y energética de la región¹⁶.

Cumbre de Bolivia (1996).

En esta reunión se asumió la centralidad de la temática socioeconómica en la agenda del Grupo y se definió como principal desafío para el siglo XXI superar la pobreza y buscar el bienestar de los pueblos latinoamericanos¹⁷. En este marco, se asumió el compromiso de continuar ejecutando políticas favorables a los agentes económicos, en particular la pequeña y mediana empresa, generar empleos pro-

¹⁵Grupo de Río: «Declaración de Santiago», Reunión Presidencial de Santiago de Chile, 17 de octubre de 1993.

¹⁶Grupo de Río: «Declaración de Quito», Reunión Presidencial de Quito, 4-5 de septiembre de 1995.

¹⁷Grupo de Río: «Declaración de Cochabamba», Reunión Presidencial de Cochabamba, 2-3 de septiembre de 1996.

ductivos con remuneraciones dignas e impulsar la educación, formación y capacitación laboral, como prioridad de los sectores más vulnerables: El Grupo rechazó enérgicamente la Ley Helms-Burton, en tanto mecanismo de aplicación extraterritorial de las leyes¹⁸.

Cumbre de Paraguay (1997).

Durante este periodo se extendió en la región la voluntad de trabajar conjuntamente frente a la propuesta estadounidense de crear un gran Área de Libre Comercio de las Américas. La Declaración de Asunción reafirmó la voluntad política de establecer el ALCA como límite en el año 2000, para lo cual se acordó una estrategia conjunta regional que profundizara sus alcances en la II Cumbre de las Américas, en Santiago de Chile¹⁹. También se acogió la propuesta de celebrar una cumbre internacional del Caribe, América Latina, Centroamérica y la Unión Europea. Por último, se reiteró el rechazo «a la aplicación unilateral y extraterritorial de las leyes nacionales por constituir una violación a la soberanía de los países»²⁰. Sobre este punto se presentó un anexo que de nuevo repudiaba, entre otras medidas, la aplicación de la Ley Helms-Burton.

Cumbre de Panamá (1998).

Este encuentro se centró en la necesidad de concertarse para defender la paz y la democracia representativa y realizar un proyecto conjunto de desarrollo económico y social. La seguridad siguió teniendo protagonismo en la agenda. Se exhortó a los países que aún no lo hubieran hecho a ratificar o adherirse al Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares y al Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares, así como a la total observación de ambos instrumentos por todos los Estados. Asimismo, instaron a la adhesión a otros textos internacionales como la Declaración Conjunta sobre Prohibición Completa de Armas Químicas y Biológicas (Compromiso de Mendoza), la Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción, el Almacenamiento y el Empleo de Armas Químicas y su Destrucción, y la Convención sobre la Prohibición de Armas Bacteriológicas (Biológicas) y Tóxicas y su Destrucción²¹. De nuevo, se reafirmó el compromiso con los principios fundamentales y normas universales del derecho internacional humanitario, en especial la lucha contra la pobreza, y se señaló que los avances en materia de integración deben ser concebidos como procesos de desarrollo armónico de la región en

¹⁸ La Ley Helms-Burton, aprobada en EEUU, estipula que se sancionará a los inversores que ocupen o se aprovechen de alguna manera de las instalaciones confiscadas en Cuba por el gobierno de Fidel Castro y por las cuales no se pagó compensación alguna.

¹⁹ Grupo de Río: «Declaración de Asunción», Reunión Presidencial de Asunción, 16-18 de mayo de 1997.

²⁰ Ibid.

²¹ «Declaración de Ciudad de Panamá», Reunión Presidencial de Panamá, 4-5 de septiembre de 1998.

su conjunto, que beneficie a todos los niveles de la sociedad, especialmente a través de la creación de mayores y mejores empleos²².

Cumbre de México (1999).

La discusión presidencial se centró en tres cuestiones: la Cumbre América Latina y el Caribe-Unión Europea, que se realizaría ese año en Brasil; las perspectivas de las economías latinoamericanas; y la situación social de pobreza y desigualdad en América Latina y el Caribe. Respecto a la cumbre con Europa, los mandatarios coincidieron en que era un episodio histórico en el que ambas regiones debían sostener un diálogo maduro, responsable e igualitario, sobre la base de un común denominador democrático. También destacaron que, para América Latina y el Caribe, es fundamental seguir adelante con un proceso de liberalización comercial a través de negociaciones de carácter integral y sin excluir a ningún sector, tanto en la Organización Mundial del Comercio (OMC) como a nivel bilateral con la UE²³. En este encuentro la temática abordada fue principalmente la económica; se indicó que los efectos de las últimas crisis de las economías latinoamericanas se habrían multiplicado si no se hubieran adoptado ajustes económicos durante los 10 años previos. Por último, se consideró que la pobreza es el resultado final de una gran cantidad de elementos, entre los que destaca el desempleo. Entre otras preocupaciones, los mandatarios subrayaron el crecimiento de éste y la necesidad de desarrollar esquemas para impulsar el trabajo suficientemente remunerado, con la educación y la capacitación como piezas clave para ello ²⁴.

Cumbre de Colombia (2000).

Nuevamente tres áreas fueron centrales en el encuentro presidencial: la seguridad, la defensa de la democracia y el desarrollo económico. Los mandatarios propusieron el lanzamiento de una nueva ronda de negociaciones comerciales en el foro de la OMC, de carácter global e integral y sin exclusión de ningún sector, que conduzca a la reducción efectiva de las barreras arancelarias y no arancelarias, tanto de bienes como de servicios. En el ámbito de la seguridad, reafirmaron su compromiso con el desarme nuclear y la lucha contra la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados, e hicieron un llamado a ratificar la Convención de Ottawa. Por último, reiteraron su compromiso con la democracia.

²²Ibid.

²³«Declaración de Ciudad de México», Reunión Presidencial de México, 28-29 de mayo de 1999.

²⁴Ibid.

Cumbre de Chile (2001).

Esta reunión fue determinante en el desarrollo del Grupo de Río, pues en ella se presentó una evaluación de sus primeros 15 años de existencia y una proyección de su papel en el nuevo siglo. A modo de evaluación, los jefes de Estado reconocieron el papel desempeñado por el Grupo en la promoción y fomento de la paz en la región, y coincidieron en que había contribuido de manera importante a aumentar los niveles de concertación y diálogo político²⁵. Además, subrayaron la preservación y la reafirmación de la democracia y la plena vigencia de los derechos humanos como principios fundamentales del Grupo. En el ámbito económico, plantearon el objetivo de impulsar un desarrollo libre y ordenado de los flujos de capital, así como el diseño de mecanismos que propicien un sistema financiero internacional más estable. En este sentido, mostraron su preocupación por la difícil situación de Argentina y el presidente de Chile, Ricardo Lagos, contactó con el mandatario estadounidense George W. Bush para solicitarle que apoyara el otorgamiento de créditos a este país.

En la perspectiva de la seguridad, se reafirmó la necesidad de fortalecer las medidas de confianza mutua y la cooperación en el ámbito de la defensa. Esto incluye la participación de los países miembros en el sistema de información sobre adquisiciones de armas convencionales de la OEA y en el registro de armas convencionales de la ONU, la información periódica sobre gastos militares conforme a las resoluciones adoptadas en este organismo, y la búsqueda de fórmulas de homologación con sistemas de contabilidad de los mismos²⁶. En este sentido, se reiteró el propósito de adoptar medidas para una efectiva y gradual limitación de los gastos de defensa en la región, con la finalidad de disponer de mayores recursos para el desarrollo económico y social de los pueblos. Además, coincidieron en la urgente necesidad de ratificar la Convención de Ottawa y reiteraron la importancia de que todos los Estados de la comunidad internacional se adhieran a los tratados de no proliferación y de prohibición completa de ensayos nucleares. Por último, manifestaron su interés en prevenir, combatir y eliminar el comercio ilícito de armas pequeñas y ligeras en los planos nacional, regional y global, incluyendo medidas para asegurar la cooperación y asistencia internacionales. El tema central de la cumbre, «La Sociedad de la Información», fue relegado por la situación argentina y no tuvo una posición central en la agenda.

²⁵«Declaración de Santiago», Cumbre del Grupo de Río, 17-18 de agosto de 2001.

²⁶«Declaración de Santiago de los Jefes de Estado y de Gobierno del Grupo de Río», Reunión Presidencial de Santiago de Chile, 17-18 de agosto de 2001.

Cumbre de San José (2002).

Este encuentro estuvo marcado por el debate de las nuevas amenazas a la seguridad. En el escenario pos 11 de Septiembre, se debatió con especial interés respecto al narcotráfico y el terrorismo. En este marco, el Grupo reafirmó su compromiso con la consolidación, preservación y promoción de la democracia; con el Estatuto de Roma, que crea la Corte Penal Internacional, y con la Carta Democrática Interamericana. Asimismo se reiteró el compromiso con los programas graduales de limitación de gastos de defensa. También se ratificaron dos declaraciones sobre hechos considerados preocupantes para la seguridad internacional. En primer lugar, la situación en Venezuela. Los mandatarios lamentaron los hechos de violencia con la pérdida de vidas humanas y acompañaron al pueblo venezolano en su deseo de reconstruir una democracia plena, con garantías ciudadanas y de respeto a las libertades fundamentales. Igualmente condenaron la interrupción del orden constitucional, generado por un proceso de polarización creciente. Por último, informaron que habían solicitado al secretario general de la OEA la convocatoria a una sesión extraordinaria del Consejo Permanente conforme al Artículo 20 de la Carta Democrática Interamericana. En segundo término, hicieron referencia al Medio Oriente. Expresaron su profunda preocupación por el grave deterioro de la situación en esa región, y reclamaron el inmediato cumplimiento de las resoluciones 1.402y 1.403del Consejo de Seguridad.

Cumbre de Cusca (2003).

Este encuentro, realizado en mayo último, fue vital para la evaluación de la gestión del Grupo desde 1986y las acciones a futuro, en la medida en que se estableció una agenda estratégica para la acción. Inicialmente se fijó como tarea central el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática, mediante la creación de consensos internos que permitan consolidar el orden institucional y enfrentar las vulnerabilidades que confronta la región. Para ello, se dio un tratamiento especial a dos ejes temáticos de particular relevancia: el rol de los partidos políticos en el fortalecimiento democrático, y el establecimiento de mecanismos financieros innovadores destinados a afianzar la gobernabilidad institucional y contribuir a la superación de la pobreza. Dentro de la agenda estratégica se consideraron como principales objetivos: la superación de la pobreza y la exclusión; la paz y la seguridad en el escenario internacional emergente; la gobernabilidad democrática: defensa y consolidación de la democracia; la revalorización de la variable del desarrollo y la promoción de un sistema de comercio internacional libre y equitativo, y por último la identidad cultural y el relacionamiento externo.

En el marco de estos objetivos, se apoyaron los distintos procesos en desarrollo en América Latina en el ámbito del fortalecimiento de la integración y la paz y la seguridad. Asimismo, los presidentes solicitaron a la *troika* (Costa Rica, Secretaría Pro Témpace 2002, Perú, SPT 2003 y Brasil, SPT 2004) que se realizaran esfuerzos para establecer nuevas relaciones e incorporar más miembros. El aporte del Consenso de Cusco, más allá de que evidencia la preocupación expresada en distintos foros por la gobernabilidad democrática de la región, es que ordena la agenda y los objetivos del accionar del Grupo de Río.

Elementos vitales en el desarrollo del Grupo de Río

El análisis de las temáticas abordadas por el Grupo de Río permite llegar a una serie de conclusiones. A lo largo de sus 15 años de existencia, la iniciativa ha pasado de una prioridad inicial en cuestiones de seguridad y de fortalecimiento de la democracia a poner el énfasis en los temas económicos y, fundamentalmente, en la construcción de una estructura financiera más justa. En segundo lugar se aprecia la carencia de una agenda y el desgaste del proceso, a pesar de que el Grupo se ha consolidado como el principal mecanismo de articulación política de la región. De hecho, es un actor fundamental en la representación de ésta ante la ONU. En alguna medida, con la agenda estratégica establecida en el Consenso de Cusco se busca subsanar esta deficiencia, estableciendo nuevos objetivos y metas de mediano plazo. Una de las características del Grupo que ha sido evaluada positivamente es la falta de institucionalidad, lo que le ha permitido responder rápidamente a desafíos coyunturales. A pesar del interés de algunos de sus integrantes, la mayoría de los países miembros se manifestó, en las reuniones preparatorias de la Cumbre de Santiago, contraria a reforzar el carácter institucional de la iniciativa. Se destacó que el Grupo de Río ha funcionado mediante la adopción de acuerdos que después son canalizados a través de la institucionalidad regional existente en cada materia. Hubo consenso en que la razón de ser del Grupo le impide institucionalizarse en una Secretaría y en que su tarea es coordinar, concertar y consensuar mandatos de organismos ya existentes, evitando la duplicidad de funciones en el ámbito regional²⁷.

El aspecto que aparece como más deficitario -y que es la parte negativa de la baja institucionalidad- se relaciona con el seguimiento y verificación de los compromisos asumidos por los mandatarios. El Grupo ha exhibido una debilidad, consistente en enunciar repetitivamente posiciones sobre múltiples temas de la agenda inter-

²⁷ Informe «Reunión del Grupo de Alto Nivel sobre el Fortalecimiento del Grupo de Río», Santiago de Chile, 27 de junio de 2001.

nacional, muchos de ellos tratados en otros organismos regionales y subregionales. Hay pleno acuerdo sobre la necesidad de evitar estas situaciones y facilitar la proyección del Grupo como un mecanismo eficiente y ágil en su tratamiento temático²⁸. Sin embargo, paralelamente se limitó la capacidad de la *troika* y de la Secretaría Pro Tempore para desarrollar acciones de manera unilateral, sin el consenso de los otros miembros.

En síntesis, la evaluación de la gestión del Grupo de Río es positiva, más allá de que frente a crisis coyunturales no haya actuado de forma eficaz, como en el caso peruano y el supuesto fraude electoral cometido por Fujimori. Los propios miembros de esta iniciativa se niegan a generar una mayor institucionalidad porque consideran que los logros del Grupo se sustentan en un sistema de organización de este tipo. Sin embargo, las condiciones imperantes en la región -crisis económica, debilidad institucional en algunos países, y el contexto global y regional después de los atentados del 11-S exigen una mayor coordinación y una acción decidida a escala internacional. En este marco, es necesario replantearse cuáles son los aportes que puede realizar el Grupo en el tratamiento de las nuevas amenazas y en la generación de un diálogo más proactivo, por ejemplo frente a escenarios como el representado por la crisis colombiana. Las nuevas condicionantes internacionales y regionales deben ser asumidas efectivamente por el Grupo para establecer acciones específicas a corto y mediano plazo.

Este artículo es copia fiel del publicado en la revista Nueva Sociedad N° 188, Noviembre- Diciembre de 2003, ISSN: 0251-3552, <www.nuso.org>.

²⁸Ibíd.