

Las instituciones político-regionales en el escenario latinoamericano: la actuación del Grupo de Río

Claudia Jiménez

Resumen

Este trabajo tiene como objetivo hacer un análisis acerca de la actuación del Grupo de Río en América Latina como un mecanismo de concertación política regional que ha logrado mantenerse a casi dos décadas de su creación, a pesar de sus crisis de credibilidad y del entorno mundial desfavorable en la actualidad. La autora analiza la trayectoria del Grupo desde su origen hasta nuestros días, poniendo énfasis en cuáles son los temas que siguen vigentes y de obligatoria permanencia y cuáles los que se han transformado, así como la manera en la que se ha abordado el tema de la estabilidad política en la agenda de concertación.

Abstract

The main objective of this paper is to analyse the role the Rio Group has played in Latin America as a co-ordinating mechanism for political consensus in the region over the past two decades, despite questions regarding its credibility and the unfavourable international scenario in which it functions today. In her article, the author studies the development of the Rio Group from its creation to the present day, emphasising issues that continue to be important and are compulsory, as well as those which have changed over the years, such as the manner in which the Group approaches the theme of political stability within the consensus agenda.

Palabras clave: Grupo de Río, Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política, América Latina.

Introducción

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 tres grandes bloques: Norteamérica; la Europa de los quince (y su proceso de extensión hacia los Urales y los Balcanes) y la zona Asia Pacífico, con la inclusión de China. Existe la propuesta de constituir un "cuarto bloque" hemisférico mediante el proyecto del Acuerdo de Libre Comercio para las Américas (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 período. Sin embargo, con el fin de la era bipolar — aun 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 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.¹

¹ Francisco Rojas Aravena, "Construyendo el multilateralismo cooperativo. El Rol de la diplomacia de Cumbres," en *Revista de Ciencias Sociales Iberoamericanas*, n° 31/32, enero-diciembre 1999, Sociedad Editorial Síntesis, p.53.

Evidentemente, el fenómeno del multilateralismo no es nuevo. Éste se explica por la regulación de las relaciones internacionales a través de la toma de decisiones colectivas por medio de organizaciones mundiales establecidas. Sin embargo, el nuevo multilateralismo, al mismo tiempo que presenta nuevas oportunidades para el nuevo milenio, no deja también de ostentar diversos 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 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 este trabajo se analizarán las Cumbres del Grupo de Río por ser una de las iniciativas de diálogo político a nivel regional más importantes para América Latina y que abarca a casi todos los países de la región, además de que en el nuevo marco internacional se ha

reforzado la necesidad de una instancia de concertación política regional impulsando las formas de gobierno democráticas y de estabilidad en la zona así como el respeto a la autodeterminación de los pueblos como tres de los ejes rectores de su agenda. Dentro de esta iniciativa política se encuentran representados prácticamente todos los países de América Latina bajo estructuras de funcionamiento realistas, pragmáticas y flexibles.

Es importante comenzar diciendo que la iniciativa del Grupo de Río carece 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 [la Declaración de Río de Janeiro en 1987] 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."² 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 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."³ 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.

² Socorro Ramírez, "Grupo de Río: Trece años de diálogo político", en *ibidem*, p.149.

³ José Ayala Espino, *Instituciones y Economía. Una Introducción al neoinstitucionalismo económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999, p.67.

En este sentido, el hecho de que no estén catalogados como mecanismos institucionalizados formales, no quiere decir que iniciativas de corte político como la del Grupo de Río 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. A través de un análisis interpretativo y crítico de este mecanismo de diálogo y concertación se establecerán, a lo largo del trabajo, sus avances y limitaciones en materia política; el lugar que ocupa la estabilidad democrática y la gobernabilidad en su agenda; el manejo de sus temáticas y, finalmente, su actuación en el escenario regional latinoamericano.

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 Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política, mejor conocido como Grupo de Río. Más tarde en 1990 se unirían 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.

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 están:

- 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 caber 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."⁴

⁴ 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*,

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 período, 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.

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."⁵

Washington, D.C., Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD) de la Organización de Estados Americanos, OEA, 20 de febrero del 2001, p.2.

⁵ Socorro Ramírez, *op. cit.*, p.142.

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, período 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 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.

Cumbres Presidenciales del Grupo de Río (1987-2005)⁶

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 y2 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
18. Río de Janeiro (Brasil)	4 y 5 de noviembre de 2004
19. Bariloche (Argentina)	Fecha pospuesta aún por determinar

Cambio o continuidad en la Agenda del Grupo de Río

Desde su creación a finales de los años ochenta 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

⁶ Fuente: <http://www.sre.gob.mx/grio/documentos>

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 noventa, 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 norteamericano, las sociedades latinoamericanas resentían un sistema cada vez más desigual con crecientes contrastes entre el norte y el sur y entre las elites 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 discurrir del Grupo de Río; en esa perspectiva optimista de la evolución de las relaciones internacionales, las preocupaciones de América Latina se centran en las reformas económicas internas, en su inserción en un mundo crecientemente competitivo... De esta forma se empieza a producir 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...⁷

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.

⁷ Alejandro Deustua, *El Grupo de Río y la integración regional*, Santiago de Chile, Jorge Reinel Pulecio y Andrés Franco Editores, 1997, p.253.

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 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...⁸

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.

⁸ III Reunión Cumbre del Grupo de Río en Ica, Perú, 11 y 12 de octubre de 1989 en http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/grio/2_info/2_decl_ica.html

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 capacidad disuasiva con la que todavía contaba en esos años frente a cualquier alteración política de los países miembros.

Entre los temas que serán aún más recurrentes, sobre todo después de la segunda mitad de los noventa, se encuentran también el fortalecimiento de los organismos regionales, la integración latinoamericana y un apartado sobre el comercio internacional y 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'..."⁹

Sin embargo, será hasta la IV Cumbre del Grupo de Río celebrada en Caracas, Venezuela, en 1990 que los análisis se inclinen 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.

⁹ Socorro Ramírez, *op. cit.*, p.146.

Como consecuencia de los programas de ajuste fiscal y las reformas económicas estructurales dictadas por el "Consenso de Washington",¹⁰ algunos países latinoamericanos comienzan a superar el problema de la recesión e inflación que había afectado a la región en los años ochenta. 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."¹¹

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.¹² 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,

¹⁰ Recordemos que en este Consenso 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 entre otros lineamientos.

¹¹ 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, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1997, p.215.

¹² VI Reunión Cumbre del Grupo de Río, Buenos Aires, Argentina 1 y 2 de diciembre de 1992, en http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/grio/2_info/2_decl_baires.html

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, tema que será tratado con mayor amplitud en el siguiente apartado en el que se analizará 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 tópicos 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 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.¹³

En la VII Cumbre, la agenda del Grupo hace coincidir la concertación política con la cooperación económica debido al avance de los procesos de

¹³ XI Reunión Cumbre del Grupo de Río, Asunción, Paraguay 23 y 24 de agosto de 1997, en http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/grio/2_info/2_decl_asunción.html

integración regional y de la ampliación del intercambio comercial intra y extra regionales. Es el período en el que el Mercosur y el Pacto Andino empiezan a consolidarse, se firma el Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLCAN) y el Acuerdo de Libre Comercio del Grupo de los 3 (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 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 la construcción de 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,¹⁴ tales como la del peso mexicano en diciembre de 1994, la asiática originada en Tailandia en 1997, la ocasionada por la moratoria rusa declarada en 1998 y "el efecto samba" en Brasil en 1999.

¹⁴ 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.

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.

Así, luego de un período 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 Comisión Económica para América Latina (CEPAL),¹⁵ 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.¹⁶

¹⁵ *Notas de la CEPAL*, n° 15, Marzo del 2001.

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 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, se advierte 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.

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

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 —aun 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 éstos 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 período 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 apuntalarán 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.¹⁷

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 cibernéticas..., sino para criticar también ese mundo nuevo que existe hoy en la aldea global y que produce 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."¹⁸

¹⁷ VII Reunión Cumbre del Grupo de Río, Santiago de Chile, Chile, 15 y 16 de octubre de 1993, en http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/grio/2_info/2_decl_santiago.html

¹⁸ Octavio Ianni, *El laberinto latinoamericano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 1997, p.8.

Pese a que a partir de la mitad de esta década, América Latina fue partícipe 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 colaboración 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 Alberto Fujimori en Perú 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."¹⁹

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. 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 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 Raúl Cedras en 1994, los intentos golpistas de Paraguay en 1996, la situación crítica tanto política como económica de Ecuador en el 2000 y el ya mencionado 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

¹⁹ Socorro Ramírez, *op. cit.*, p.148.

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."²⁰

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, César 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 su reemplazo durante un par de horas por una Junta militar,"²¹ 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 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 importante destacar que el concepto de 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

²⁰ Peter Calvert, "El Nuevo Multilateralismo en América Latina", en *Revista de Ciencias Sociales Iberoamericanas...* *op. cit.*, p.30.

²¹ *Ibidem*, p.31.

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 período 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 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.²²

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,²³ demostró

²² XVI Reunión Cumbre del Grupo de Río en Cartagena de Indias, Colombia, 15 y 16 de junio de 2000, en www.sre.gob.mx/dgomra/grio/decl_cartagen.html

²³ *Notas de la CEPAL... op. cit.*

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, período 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 penúltima Reunión Cumbre celebrada en Cusco, Perú, en el 2003 se constata seriamente que el aumento y agudización de la pobreza, agravada por un nuevo período 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 las 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.²⁴

En esta XVII Reunión, 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 la cumbre, aunque se sigue reafirmando el compromiso que, desde su origen,

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

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 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.

Durante la última cumbre del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política, la XVIII, celebrada Río de Janeiro, Brasil, el 4 y 5 de noviembre del 2004, se adoptó la "Declaración de Río" en la cual, entre otros temas, se hace un llamado a los miembros a "Reafirmar que solamente el tratamiento multilateral de los problemas globales y de las amenazas a la paz y a la seguridad internacionales y el pleno respeto al Derecho Internacional... permitirán, dentro de un nuevo espíritu de cooperación internacional, alcanzar la paz y el desarrollo con inclusión social. De igual manera,... [se llama a los miembros a] fortalecer el multilateralismo para la solución y tratamiento efectivo de los temas de la agenda global".²⁵

Se alienta también a los miembros a fortalecer y llevar a cabo "...la reforma integral de las Naciones Unidas, particularmente para que la Asamblea General, el Consejo de Seguridad y el Consejo Económico y puedan prevenir el surgimiento de situaciones que afecten la paz..."²⁶ al tiempo que se exige la consecución de un crecimiento con mayor equidad y bienestar social para todos los países"²⁷ así como a "...alcanzar un desarrollo económico y social sostenido"²⁸ y a encontrar, urgente y prioritariamente, una solución duradera a la crisis política de Haití.²⁹

Asimismo, en sendos comunicados, los presidentes del Grupo de Río se comprometieron a defender "...los legítimos derechos de la República Argentina en la disputa de soberanía relativa a la cuestión de las Islas Malvinas"; a reiterar "...el deber que tienen los Estados de prevenir y reprimir todo tipo de apoyo, activo o pasivo, de sus nacionales o de todas las enti-

²⁵ Punto 2 de la "Declaración de Río de Janeiro" aceptada el 5 de noviembre del 2004, en <http://www.sre.gob.mx/dgomra/grio/Documentos/rio04.htm>

²⁶ Punto 3 de la "Declaración de Río de Janeiro", en *ibidem*.

²⁷ Punto 4 de la "Declaración de Río de Janeiro", en *ibidem*.

²⁸ Punto 6 de la "Declaración de Río de Janeiro", en *ibidem*.

²⁹ Puntos 8 al 11 de la "Declaración de Río de Janeiro", en *ibidem*.

dades o personas que participen en la comisión de actos de terrorismo; a denegar refugio a quienes financien, planifiquen, apoyen o cometan tales actos; y a impedir que sus territorios sean utilizados para estos fines"; a rechazar "...las amenazas al desarrollo del proceso político constitucional y el legítimo ejercicio del poder en Nicaragua... y respaldar la vigencia de la institucionalidad democrática en [este país]"; a respaldar "...los esfuerzos que realizan las autoridades competentes del Gobierno de la República de Costa Rica para investigar, hasta sus últimas consecuencias, y reprimir vigorosamente todo acto de corrupción que haya sido o sea detectado en el país..."; a apoyar "...el proceso de fortalecimiento de los mecanismos efectivos de participación ciudadana en la Democracia en Bolivia, iniciado por su actual gobierno, a través de la realización, por primera vez en su historia, de una consulta popular, mediante un *referendum*, un Diálogo Productivo Nacional y... la convocatoria a una Asamblea Constituyente el próximo año" y, por último, a crear "...un mecanismo que contribuya, de inmediato, a facilitar el diálogo necesario para asegurar la preservación en el Ecuador de los principios que inspiran al Grupo de Río y que se encuentran consagrados en la Carta Democrática Interamericana".³⁰

Finalmente, se señaló a la República de Argentina como la anfitriona de la XIX Cumbre Presidencial del Grupo de Río que debía ser celebrada en la ciudad de Bariloche el 25 y 26 de agosto del 2005. Ante la imposibilidad de reunir a todos los miembros —sólo 9 de los diecinueve miembros confirmaron su asistencia debido a problemas de agenda de diversos jefes de Estado latinoamericanos— se decidió aplazar la reunión. Argentina, Brasil y Guayana, los países que integran actualmente la *troika* del foro de concertación política latinoamericano, han considerado llevar a cabo la reunión de presidentes del Grupo de Río después de la IV Cumbre de las Américas, que deliberará entre el 4 y el 5 de noviembre próximo en la ciudad argentina de Mar del Plata.

³⁰ *Idem.*

Una evaluación crítica del Grupo de Río

Debido a la evidente insatisfacción por la democracia³¹ y la falta de credibilidad en las instituciones que le dan fuerza, la última Cumbre se vio obligada a realizar una "agenda 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 para que los temas del combate a la pobreza, el desarrollo sostenible y la seguridad, sean tratados en forma integral y equilibrada.³²

³¹ 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 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.

³² XVII Cumbre del Grupo de Río en Cusco, Perú, 23 y 24 de mayo de 2003, en www.sre.gob.mx/dgomra/grio/Cusco.html

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, de recursos y con una información completa y confiable. Pero las partes sólo podrán cooperar si 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 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."

Recibido el 20 de febrero del 2004
Aceptado el 11 de octubre del 2004

Bibliografía

Ayala Espino, José, *Instituciones y Economía. Una Introducción al neoinstitucionalismo económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.

Deustua, Alejandro, *El Grupo de Río y la integración regional*, Santiago de Chile, Jorge Reinel Pulecio y Andrés Franco Editores, 1997.

Ianni, Octavio, *El laberinto latinoamericano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 1997.

Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, *Organismos Hemisféricos y Mecanismos de Concertación en América Latina*, México, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1997.

Organización de Estados Americanos, *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 (UPD) de la Organización de Estados Americanos, OEA, 20 de febrero del 2001

Hemerografía

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

Dieguez, Margarita, "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, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1997.

Notas de la CEPAL, n° 15, marzo del 2001.

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

Rojas Aravena, Francisco, "Construyendo el multilateralismo cooperativo. El Rol de la diplomacia de Cumbres," en *Revista de Ciencias Sociales Iberoamericanas*, , n° 31/32, enero- diciembre de 1999, Sociedad Editorial Síntesis.

Van Klaveren, Alberto, "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 (UPD) de la Organización de Estados Americanos, OEA, 20 de febrero del 2001

Mesografía

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

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

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

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

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

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

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

XVIII Cumbre del grupo Río, Río de Janeiro, Brasil, 4 y 5 de noviembre del 2004, en <http://www.sre.gob.mx/dgomra/grio/Documentos/rio04.htm>

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