

Miradas a la Agenda Latinoamericana

PAZ V. MILET, EDITORA

FLACSO-Chile

Esta publicación es uno de los resultados de las actividades desarrolladas, en el ámbito de la investigación y la difusión, por el Área de Relaciones Internacionales y Militares de FLACSO-Chile. Estas actividades se realizan con el apoyo de diversas fundaciones, organismos internacionales, agencias de cooperación y gobiernos de la región y fuera de ella. Especial mención debemos hacer del apoyo de la fundación Ford en Nueva York para el proyecto Multilateralismo del siglo XXI. El desarrollo de FLACSO y su área de Relaciones Internacionales y Militares es posible por significativos auspicios de las fundaciones John D. and Catherine T. MacArthur, The William and Flora Hewlett Foundation y Fundación Ford en Santiago.

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

Ninguna parte de este libro, incluido el diseño de portada, puede ser reproducida, transmitida o almacenada de manera alguna ni por algún medio, ya sea electrónico, mecánico, químico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin la autorización de FLACSO-Chile.

320.14 Milet, Paz V., ed.

M643 Miradas a la agenda latinoamericana. Santiago, Chile:
FLACSO-Chile, 1999.

132p. Serie Libros FLACSO

ISBN 956-205-137-4

GLOBALIZACION / DESARROLLO REGIONAL /
ESTRATEGIA DEL DESARROLLO / MUJERES / PO-
LITICA EDUCATIVA / ETNICIDAD / RELACIONES
CIVICO MILITARES / AMERICA LATINA / AMERICA
CENTRAL / CARIBE /

1999, FLACSO-Chile. Inscripción N° 110.243. Prohibida su reproducción.

Editado por FLACSO-Chile. Área de Relaciones Internacionales y Militares, Leopoldo Urrutia 1950, Ñuñoa.

Teléfonos: (562) 225 7357 - 225 9938 - 225 6955 Fax: (562) 225 4687

Casilla electrónica: flacso@flacso.cl FLACSO-Chile en el Web: <http://www.flacso.cl>

Diseño de portadas Nueva Serie Flacso: Osvaldo Aguiló

Diagramación: Claudia Gutiérrez, FLACSO-Chile

Producción: Marcela Zamorano, FLACSO-Chile

Impresión: LOM

INDICE

Presentación: La agenda latinoamericana; reconocerla para diseñar una opción estratégica <i>Francisco Rojas Aravena</i>	5
Rasgos básicos de la economía global <i>Oswaldo Rosales</i>	13
Las principales fuerzas motivadoras de la agenda latinoamericana <i>Paz V. Milet</i>	31
Aproximación a una agenda latinoamericana <i>Msc. José Bell Lara</i>	39
La negociación de la globalización y la Agenda del gran Caribe <i>Edwin Croes</i>	51
Las mujeres latinoamericanas en el fin de siglo <i>Teresa Valdés</i>	59
La concertación de políticas educativas: una asignatura pendiente en la agenda latinoamericana de fin de siglo <i>Daniel F. Filmus</i>	69
De la “revolución india” a la “nación multicultural”. Aproximación a la relación etnicidad y política en América Latina <i>Sergio Villena Fiengo</i>	87
Segurança Internacional na América do Sul <i>Mario Cesar Flores</i>	111
Seguridad democrática en Centroamérica: aporías de un modelo <i>Bernardo Arévalo de León</i>	117
La relación civil militar en América Latina <i>Gabriel Gaspar</i>	125

LAS PRINCIPALES FUERZAS MOTIVADORAS DE LA AGENDA LATINOAMERICANA

PAZ V. MILET¹

En la última década se ha planteado que América Latina vive un proceso sin precedentes. Compartiendo la mayoría de los países de la región una serie de valores políticos, sociales y económicos. Esto ha motivado el desarrollo de una serie de iniciativas y de encuentros a nivel presidencial y ministerial. No obstante, en este trabajo trataremos de establecer si efectivamente esto responde a una agenda latinoamericana como tal o si no existe una agenda regional y priman las de carácter subregional.

La premisa de la que parte este trabajo es que en la práctica no existe una agenda regional latinoamericana, que priman las de carácter subregional. Hay diversos temas que se plantean en las diferentes reuniones o cumbres como de carácter global, pero que en la práctica tienen un área de influencia bastante específica. Cómo son el narcotráfico, la corrupción y el terrorismo, en los que la situación de los diferentes países de la región varía ostensiblemente.

Con el objeto de responder a este planteamiento, analizaremos cuáles son las principales "fuerzas motivadoras" de los países de la región, cuáles son sus inquietudes fundamentales.

El tema central para los países de la región a nivel internacional, ha sido la inserción económica y comercial. Esto explica el creciente incremento de la suscripción de acuerdos comerciales. No obstante, estos han sido funda-

1 Coordinadora Adjunta del Area de Relaciones Internacionales y Militares, FLACSO-Chile.

mentalmente de carácter bilateral o subregional. Aún no existe un acuerdo que aglutine a América Latina en su conjunto. En este marco, el esfuerzo más destacado es el Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA), cuya etapa negociadora aún está en plena realización y que se espera se concrete el año 2005.

Sin embargo, este acuerdo hemisférico en sus inicios no respondió a una motivación latinoamericana, sino a una estrategia de Estados Unidos hacia la región.

Implica esto que el Area de Libre Comercio de las Américas- el acuerdo de más amplio alcance que se haya desarrollado- no respondería a la agenda latinoamericana?

Considero, fundamentalmente después de la II Cumbre de las Américas- que la respuesta ante esta pregunta es negativa. En este encuentro se evidenciaron mayores intentos por "latinoamericanizar" la agenda hemisférica. Tal como lo constataron académicos de FLACSO-Chile y de la Universidad Internacional de la Florida durante la reunión realizada en Chile "en el hemisferio se evidencia un nuevo subregionalismo que le ha dado a los países de América Latina mayor peso en las relaciones con Estados Unidos. En este sentido cabe señalar la consolidación de organizaciones subregionales como NAFTA y MERCOSUR, que se perfilan como los polos de poder regionales más importantes. El subregionalismo puede ser visto como un paso preliminar hacia la consolidación de un nuevo orden hemisférico"².

Este nuevo subregionalismo implicaría, entonces, por una parte, una acción más activa de América Latina como región y por otra, que las propuestas en el plano hemisférico no provendrían única y exclusivamente de Estados Unidos.

Asimismo, un rol central en este nuevo subregionalismo lo tendría el MERCOSUR. Un bloque comercial que ha terminado con décadas de iniciativas latinoamericanas fallidas en el ámbito de la integración y que se ha consolidado como un actor de peso a nivel internacional. Actualmente es el tercer mercado a nivel mundial. Esto ha permitido, por ejemplo, que en las negociaciones previas a la Segunda Cumbre de las Américas haya sido el principal opositor a algunas de las principales propuestas estadounidenses y haya logrado acuerdos más equitativos y más acordes con la realidad regional, en distintos ámbitos.

Una segunda preocupación central de los países latinoamericanos es la consolidación de los regimenes democráticos. Sin duda una de las principales fuerzas motivadoras de los países de América Latina para desarrollar y profundizar nuevas instancias de integración, fue el que desde fines de los '80, principios de los '90; la gran mayoría experimentara la democracia como

2 FLACSO- Chile y LACC, *Superando el disenso y construyendo el consenso: el significado de la II Cumbre*, en www.americasnet.net

forma de conducción política. No obstante, las debilidades que han evidenciado la transición a la democracia en los diferentes países es un elemento de permanente preocupación.

Una tercera motivación de las naciones de América Latina es el logro de un crecimiento con equidad. En su discurso ante el Congreso Nacional de la República Federativa del Brasil, el 26 de marzo de 1996, el Presidente Eduardo Frei señaló "nuestras democracias recuperadas no podrán sobrevivir si persiste este panorama de desigualdad, pobreza y atraso de grandes sectores sociales. Existe el peligro real, entonces, de que tanto la trabajosa recuperación de la democracia, así como la apertura y recuperación económica, sean vistos como hechos irrelevantes o abstractos desde la óptica concreta de vastos sectores sociales que no han logrado participar adecuadamente de los frutos del progreso económico en democracia.

Tenemos ante nosotros un desafío ineludible: cómo compatibilizar la necesaria eficiencia y competitividad económica con una mayor justicia social. Puesto en otras palabras como obtener más mercado y más sociedad..."

LA VISIÓN CHILENA

A partir de estos tres supuestos es que profundizaremos en la perspectiva chilena.

En el ámbito comercial, sin duda Chile es uno de los países líderes en la región. Por lo menos, es el país que más acuerdos comerciales ha suscrito en el último período.

Después de casi dos décadas de aislamiento, durante el gobierno militar, nuestro país ha optado definitivamente por desarrollar una férrea política de inserción internacional. En el ámbito económico y comercial, esto se ha efectuado fundamentalmente a través de dos vías: primero, la apertura unilateral. "Los gobiernos de la concertación no sólo han mantenido, sino que han profundizado esta apertura unilateral. En efecto, en 1991 se promovió una reducción de aranceles desde un quince a un once por ciento, y recientemente se aprobó una nueva reducción de un punto anual en los próximos cinco años. Además de alcanzarse así el umbral arancelario más largo de la historia reciente de Chile, en el cual no ha habido un alza de aranceles. Adicionalmente, se profundizó la apertura del sector de telecomunicaciones, del sector financiero, de infraestructura pública y las privatizaciones. Es decir, se ha puesto énfasis en las áreas "no tradicionales" de la política comercial"³.

3 Juan Gabriel Valdés, *¿Por qué negociar acuerdos económicos internacionales?*, Seminario Cámara de Diputados de Chile, 22 de octubre de 1998.

Una segunda opción han sido los acuerdos económicos internacionales de diversa índole (bilateral y multilateral). Actualmente están vigentes ocho acuerdos comerciales suscritos por Chile y éstos abarcaron en 1997 un 20% del total de las exportaciones de Chile; es decir un porcentaje algo mayor que las exportaciones a un socio comercial principal, como es Estados Unidos⁴.

Los objetivos al suscribir estos acuerdos han sido variados, dentro de los principales, tal como enumera Juan Gabriel Valdés, Director General de Relaciones Económicas Internacionales de la Cancillería chilena, están el abrir los mercados, asegurar las condiciones de acceso y la estabilidad de las exportaciones, eliminar barreras al comercio que de otras maneras resultaría más difícil, avanzar en todas las dimensiones del comercio, proteger el acceso de nuestras exportaciones y promover la exportación de bienes manufacturados.

No obstante, más allá de los objetivos que se han perseguido al suscribir estos acuerdos comerciales y en general de los planteamientos de la inserción económica y comercial de Chile, considero necesario profundizar en un caso que para la política exterior chilena por diversas razones tiene un significado especial, como en el acuerdo de asociación de Chile a MERCOSUR. Cuando se conformó el MERCOSUR en 1991, Chile rehusó ser miembro fundador, fundamentalmente por existir discrepancias respecto al arancel externo común. No obstante, esto no implicó que Chile se alejará completamente de este bloque comercial. Los gobiernos de la concertación han reafirmado que la prioridad en materia de política exterior es América Latina. Así lo ha señalado el Canciller José Miguel Insulza, quién ha dicho "Podemos tener relaciones muy estrechas con países de otras latitudes; podemos incluso llegar a formar parte de acuerdos comerciales, bilaterales o multilaterales con países de otras regiones; peor nuestra única posibilidad efectiva de integración, en el completo sentido del término está en América Latina"⁵.

Esto, junto con otras razones, motivó la firma en junio de 1996 del acuerdo de asociación entre Chile y MERCOSUR, que presentaba una serie de ventajas para Chile, que de esta manera se consolidaba como una atractiva plaza comercial, estrechaba sus lazos con el principal destino de sus bienes manufacturados, preservaba un flujo comercial que desde 1990 ha experimentado un notable incremento y posiciona a Chile en el ámbito latinoamericano, como socio confiable para futuros acuerdos⁶.

4 Ibid.

5 José Miguel Insulza, *Ensayos sobre Política Exterior de Chile*, Editorial Los Andes, marzo de 1998, pág.36.

6 Paz Milet, Claudio Fuentes y Francisco Rojas A., *Introducción: el MERCOSUR, nuevo actor internacional* en Paz Milet, Gabriel Gaspar, Francisco Rojas A. Editores, Chile-

Más aún, a partir de este año Chile ha consolidado una participación política en este bloque. Se han creado mecanismos concretos para la coordinación política entre MERCOSUR y Chile. Los ministros chilenos de las áreas de Interior, Relaciones Exteriores, Economía, Justicia y Obras Públicas se reúnen permanentemente con sus contrapartes de los países miembros del MERCOSUR. Asimismo, se ha establecido una coordinación para afrontar las negociaciones comerciales, con independencia en temas prioritarios a cada parte.

Este estrechamiento de las relaciones entre MERCOSUR y Chile se hizo evidente en las negociaciones previas al lanzamiento oficial del ALCA y durante la Segunda Cumbre de las Américas, cuando el Presidente Frei señaló que se optaría por actuar en bloque con MERCOSUR frente a las distintas propuestas que se presenten, incluso de Estados Unidos. No obstante, el gobierno chileno ha asumido realistamente que aún queda mucho por avanzar para que ALCA sea efectivamente una propuesta representativa de los distintos países de América Latina y en la práctica Estados Unidos continua siendo el principal destino de sus exportaciones.

Por eso, antes de abordar el siguiente punto o motivación, profundizaremos en lo que es la relación Chile- Estados Unidos.

RELACIÓN CHILE- ESTADOS UNIDOS

Esta vinculación se ha caracterizado en la última década por constantes momentos de tensión y distensión. Cuando asumió el gobierno la concertación se señaló efectivamente Estados Unidos demostró un mayor acercamiento con Chile. Sin embargo, este vió entorpecido en cierta medida por un caso de carácter comercial, como fue el de "las uvas envenenadas".

A pesar que se ha procurado que estas controversias no afecten la relación bilateral, las repercusiones de este caso y de otros que se han presentado recientemente (como el de los salmones, la producción forestal y los champiñones) en la actividad exportadora, han agudizado las evidencias de la asimetría existente en la relación comercial y la necesidad de ampliar los mercados, con el objetivo de obtener una mayor independencia económica. A esto hay que agregar la imposibilidad del gobierno estadounidense de obtener el *fast track*, para que Chile pudiera ingresar como cuarto miembro al NAFTA.

En el plano político, existe consenso en que es necesario mantener una buena relación con Estados Unidos, sin embargo no a nivel de una alianza incondicional. Entre los distintos actores del escenario político chileno

existen diferentes posturas respecto a Estados Unidos. Mientras la derecha autoritaria plantea una actitud más contraria a la potencia occidental, como resultado de la relación que se sostuvo durante el régimen militar; los sectores de la concertación son más proclives a un estrechamiento de relaciones con Estados Unidos. Así lo demuestran la suscripción de distintos protocolos y las visitas de Estado de los presidentes de ambos países.

En el plano de la consolidación de las transiciones democráticas, sin duda Chile vive actualmente un momento muy especial. Este atraviesa transversalmente a la sociedad chilena y la afecta fuertemente. La detención del General Augusto Pinochet en Londres, ha planteado sin duda un nuevo escenario en la transición a la democracia chilena, que ha sido calificada por algunos sectores como "tutelada".

Lo cierto es que más allá de calificaciones, la actual democracia chilena y las instituciones que en ella se establecieron responden a una situación muy determinada (con una serie de limitaciones a nivel constitucional y falta de la mayoría necesaria en la Cámara Alta).

El debate actual en Chile no es si la democracia es o no la mejor forma de gobierno. En la práctica no existen las condiciones para un nuevo gobierno autoritario. La discusión actual en Chile se centra en cuáles son las condiciones necesarias para consolidar esta transición, si se puede seguir avanzando sin resolver temas prioritarios, como son los derechos humanos y como generar internamente respuestas para asentar en bases sólidas el proceso de transición a la democracia.

Lo fundamental de este caso, son las enseñanzas que quedan para la sociedad chilena y para la región en general; pues ha existido una cierta "idealización" del modelo económico chileno y no se han considerado otros factores como la misma consolidación democrática y la necesidad de tener un crecimiento más equitativo.

En relación con este último tema, creo que hay dos puntos a abordar. Primero, las deficiencias del modelo de libre mercado adoptado por la mayoría de los países de la región. Chile fue pionero en este campo, con la llegada de los "Chicago Boys" y la implementación de este modelo desde 1976. El privilegio de la libertad total a nivel de mercado, ha ocasionado la agudización de las diferencias sociales y ha aumentado la falta de equidad. Así se evidencia en el **Informe Desarrollo Humano en Chile-1998: Las Paradojas de la Modernización**, en el que se plantea que "una de las principales razones de inseguridad que se desprende de los antecedentes recogidos reside en la tradicional distribución desigual de las oportunidades y su acceso incierto a ellas. Particularmente en los campos de la educación y de la salud se aprecia que más allá de los logros de los últimos años, los sistemas aún no pueden asegurar un total acceso equitativo a sus beneficios; por el

contrario, es el nivel socioeconómico de la persona el que, predominantemente, determina sus opciones⁷.

Segundo, que el nuevo escenario internacional y regional - con un creciente proceso de globalización y la generación de distintas alternativas de integración- efectivamente repercute en un mayor desarrollo social de los países. El gobierno chileno ha demostrado un fuerte interés por esta materia. De hecho Chile motivó la realización de una Cumbre de la ONU sobre Desarrollo Social, en 1995, pues la falta de equidad social y la exclusión de seres humanos de la posibilidad de acceder a condiciones de vida dignas constituyen, igualmente, una amenaza al nuevo orden mundial. Una concepción amplia de la mantención de la paz y de la seguridad mundiales impone actuar con decisión en el campo del desarrollo social, tanto como en los de la democracia y la promoción de los derechos humanos⁸.

CONCLUSIONES

Básicamente no existiría una agenda regional latinoamericana. Priman las de carácter subregional. Las de carácter más global y hemisférica, son impuestas en muchos casos por Estados Unidos. Sólo recientemente en la Segunda Cumbre de las Américas se vieron mayores intentos por "latinoamericanizar" la agenda hemisférica.

Estas condiciones impiden el que se planteen temáticas comunes, a nivel regional. Han existido intentos de Estados Unidos por plantear una agenda regional frente al narcotráfico, pero estos han sido en cierto medida infructuosos.

Los temas que captan mayor consenso e interés por parte de los países latinoamericanos son los acuerdos de liberalización comercial y la democracia y sus instituciones. Otros temas como el terrorismo, la identidad étnica y el mismo narcotráfico, no logran captar un interés tan amplio.

Los aspectos que más condicionan a la región o subregión son sin duda la globalización de los mercados y la dependencia, tanto económica como política, que muchos de los países de la región tienen respecto de Estados Unidos.

El marco en el que se establecen las discusiones es fundamentalmente el de las Cumbres de carácter subregional, regional y hemisféricas. La OEA ha ido sin duda perdiendo importancia y su accionar ha sido objeto de una serie de cuestionamientos.

7 Sinopsis, pág. 27.

8 José Miguel Insulza, SER, Instituto Matías Romero, *Líderes del mundo en la Cancillería Mexicana*. Vol.2, diciembre de 1998.

Sin embargo, el Grupo de Río aún constituye una instancia de real valor para los países de la región.

Respecto a la relación con Estados Unidos, en los ámbitos regionales y hemisféricos se plantea la necesidad de establecer una relación más equitativa y desde el conjunto de la región hacia la principal potencia mundial. No obstante, la relación que cada país establece con Estados Unidos depende de muchos factores, que van desde la importancia estratégica de cada país para Estados Unidos, la relación de lealtad que se ha establecido desde el período de la guerra fría, etc. Para algunos países es realmente prioritario el relacionamiento con Estados Unidos, como es el caso de Argentina.

Aún no se percibiría una presencia destacada de otros actores. Ni Japón, ni la Unión Europea han logrado como líderes mundiales, ni equiparar de algún modo la hegemonía estadounidense.

En el caso chileno, se evidencia una política exterior multidireccional, en el ámbito del comercio. El interés de Chile es negociar con los distintos bloques o sectores, sin efectuar discriminaciones. No obstante, se ha hecho presente una prioridad latinoamericana. El reinsertarse a nivel regional, después del aislamiento del período militar ha sido una de las prioridades de los gobiernos democráticos post 1990. Una de las razones para esta opción es que el continente americano es el área económica más cercana a Chile, con la cual es posible un proceso de integración real y que concentra casi el 40% del comercio exterior del país⁹.

Ya alcanzada la reinserción, hoy la tarea fundamental es profundizar los acuerdos alcanzados y consolidar el mejoramiento que han experimentado las relaciones con los países de la región.

9 Juan Gabriel Valdés, Política de comercio internacional de Chile: las relaciones en el hemisferio, en Francisco Rojas Aravena, **Globalización, América Latina y la Diplomacia de Cumbres**, LACC-Flacso-Chile, 1998.