

**GLOBALIZACIÓN,
AMÉRICA LATINA
y LA DIPLOMACIA DE
CUMBRES**

**Francisco Rojas Aravena
Editor**

FLACSO-Chile

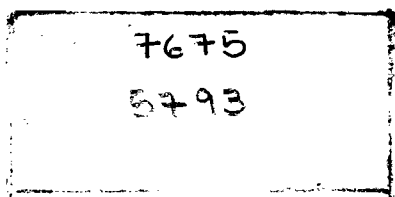
GLOBALIZACIÓN, AMÉRICA LATINA y LA DIPLOMACIA DE CUMBRES

La publicación de este libro corresponde a un esfuerzo de cooperación académica entre el Latin American and Caribbean Center de Florida International University y FLACSO-Chile.

La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-Chile, conjuntamente con el Latin American and Caribbean Center de la Universidad Internacional de la Florida, LACC-FIU, nos propusimos desarrollar una serie de actividades tendientes a sistematizar conocimientos y recomendaciones de política en torno a la II Cumbre de las Américas, en el contexto de la globalización y de la proyección de políticas de cooperación hemisférica. Este libro expresa los resultados de una de dichas actividades.

Las opiniones que en los artículos se presentan, así como los análisis e interpretaciones que ellos contienen, son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de las Instituciones con las cuales estos se encuentran relacionados.

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.



338
G51a

- 327 Rojas Aravena, Francisco, ed.
R741 Globalización, América Latina y la Diplomacia de Cumbres. Santiago, Chile:
FLACSO-Chile, 1998
572 p.
ISBN: 956-205-123-4

1. GLOBALIZACIÓN 2. INTEGRACIÓN REGIONAL 3. CUMBRE DE LAS
AMÉRICAS 4. EQUIDAD SOCIAL 5. COOPERACIÓN ECONÓMICA
6. MERCOSUR 7. ALCA 8. AMÉRICA LATINA 9. CARIBE

© 1998, FLACSO-Chile. Inscripción N° 106.233. Prohibida su reproducción.
Editado por FLACSO-Chile, Area de Relaciones Internacionales y Militares.
Leopoldo Urrutia 1950, Ñuñoa. Teléfonos: (562) 225 7357-2259938 - 2256955 Fax:
(562) 225 4687
<http://www.flacso.cl>

Producción Editorial: Ana María Muñoz y Marcela Zamorano, FLACSO-Chile
Diagramación interior: Claudia Gutiérrez G., FLACSO-Chile
Traductores: Jennifer Metcalfe, Oneide Queiroz y Cristián Silva
Diseño de portada: Aguiló Hnos.
Impresión: LOM Ediciones

ÍNDICE

PRESENTACIÓN

| | |
|--|---|
| <i>Francisco Rojas Aravena y Mark B. Rosenberg</i> | 9 |
|--|---|

INTRODUCCIÓN

| | |
|---|----|
| Globalización y orden internacional, <i>Francisco Rojas</i> | 13 |
| Intervención Ministro de Relaciones Exteriores de Chile, <i>José Miguel Insulza</i> | 29 |
| Intervención Ministro de Relaciones Exteriores de Perú, <i>Eduardo Ferrero Costa</i> | 39 |

PRIMERA PARTE

GLOBALIZACIÓN Y AMÉRICA LATINA: IMPACTOS EN LA CONCERTACIÓN REGIONAL

| | |
|--|----|
| El fenómeno de la globalización, <i>Gabriel Valdés S.</i> | 49 |
| La dinámica del cambio, <i>Luciano Tomassini</i> | 55 |

El Proceso de Globalización

| | |
|---|-----|
| Globalización y su impacto en las economías y el comercio, <i>José Antonio Ocampo</i> | 65 |
| Las instituciones latinoamericanas y el cambio global, <i>Hugo Palma</i> | 81 |
| Globalización, integración regional y equidad social en América Latina, <i>Rolando Franco y Armando Di Filippo</i> | 87 |
| Globalización y orden político, <i>Carlos Pérez-Llana</i> | 103 |
| Democracia, equidad y globalización: del consenso de Washington al consenso del sur, ... ¿y más allá?, <i>William Smith</i> | 111 |

Globalización Económica

| | |
|--|-----|
| MERCOSUR y las alternativas al orden mundial, <i>Helio Jaguaribe</i> | 127 |
| Políticas públicas y la globalización económica, <i>Ricardo Ffrench-Davis</i> | 151 |
| Integración regional y globalización: del NAFTA al ALCA, <i>Mark B. Rosenberg</i> | 165 |

| | |
|---|-----|
| Regionalismo, multilateralismo y coordinación en la integración económica, <i>Rafael Urriola y Andrés Rebolledo</i> | 179 |
|---|-----|

SEGUNDA PARTE

HACIA UNA COMUNIDAD HEMISFÉRICA: LA SEGUNDA CUMBRE DE LAS AMÉRICAS

| | |
|--|-----|
| Intervención Secretario General de la Cumbre, <i>Juan Martabit</i> | 187 |
| Intervención Secretario General de la Organización de Estados Americanos, <i>Cesar Gaviria</i> | 193 |

Institucionalidad Hemisférica

| | |
|---|-----|
| Diplomacia de Cumbres: El multilateralismo emergente del siglo XXI, <i>Paz Milet y Francisco Rojas Aravena</i> | 201 |
| El Aporte de la Cumbre de las Américas para el Desarrollo Sostenible a la construcción de una comunidad hemisférica, <i>Antonio Aranibar</i> | 233 |
| Concertación regional en América Latina. Opciones tradicionales y nuevas alternativas, <i>Gladys Lechini</i> | 243 |
| La Cumbre y la institucionalidad hemisférica, <i>Joseph S. Tulchin</i> | 255 |
| Construyendo la institucionalidad hemisférica, <i>Alberto Van Klaveren</i> | 259 |
| El Proceso de la Cumbre de las Américas en perspectiva: cambio global, normas regionales y capacidad estatal. <i>Jeffrey Stark</i> | 265 |

Democracia, Pobreza y Discriminación

| | |
|---|-----|
| Transición a la democracia: el caso de El Salvador, <i>Héctor Dada</i> | 289 |
| Integración económica: preservación y fortalecimiento de la democracia y derechos humanos, <i>Carlos López Dawson</i> | 295 |
| Visiones de exclusión social en Centroamérica, <i>Carlos Sojo</i> | 303 |

Comercio e integración

| | |
|--|-----|
| América Latina frente a la globalización: algunos retos para el regionalismo económico, <i>Alcides Costa Vaz</i> | 317 |
|--|-----|

| | |
|--|-----|
| Las potencias medias latinoamericanas recién industrializadas frente al ALCA: Brasil y México, <i>Ricardo Ubiraci Sennes</i> | 327 |
| La II Cumbre de las Américas. Una visión paraguaya sobre la compatibilización ALCA-MERCOSUR, <i>Hugo Saguier Caballero</i> | 357 |

a) Perspectivas Chilenas

| | |
|--|-----|
| Chile, integración y libre comercio, <i>Héctor Casanueva</i> | 365 |
| Política de comercio internacional de Chile: las relaciones en el hemisferio, <i>Juan Gabriel Valdés</i> | 371 |

Expo-Cumbre

| | |
|--|-----|
| Expo Cumbre: Un sueño americano, <i>Arturo Navarro Ceardi</i> | 385 |
|--|-----|

Educación

| | |
|---|-----|
| Oportunidades y obstáculos para el cumplimiento de las recomendaciones de la Cumbre, <i>Daniel Filmus</i> | 405 |
| La segunda Cumbre de las Américas y la educación, <i>Jeffrey Puryear</i> | 415 |
| La apuesta educativa en América Latina, <i>Ernesto Ottone</i> | 419 |
| La Educación en la Cumbre de las Américas, <i>Marcela Gajardo y Ana María de Andraca</i> | 425 |

Cuba, la Cumbre y el ALCA

| | |
|--|-----|
| El desafío social de la globalización y la integración regional en América Latina y el Caribe, <i>Carlos Alzugaray</i> | 443 |
| ALCA-Cuba. Participación o marginación, <i>Francisco León</i> | 461 |

DOCUMENTOS DE LAS CUMBRE DE LAS AMÉRICAS

| | |
|--|-----|
| Declaración de Principios Primera Cumbre de las Américas: Pacto para el desarrollo y la prosperidad | 483 |
| Plan de Acción Primera Cumbre de las Américas | 491 |
| Discurso Inaugural de S.E. el Presidente de la República de Chile, don Eduardo Frei | 523 |
| Declaración de Principios Segunda Cumbre de las Américas: Declaración de Santiago | 531 |
| Plan de Acción Segunda Cumbre de las Américas | 537 |

CONSTRUYENDO LA INSTITUCIONALIDAD HEMISFÉRICA

ALBERTO VAN KLAVEREN¹

No cabe duda de que la institucionalidad hemisférica es muy extensa y compleja y que posee una larga y venerable tradición. En términos comparativos, es probable que la institucionalidad interamericana sólo sea segunda en complejidad y en trayectoria a la institucionalidad política europea. Y cuando hablo de institucionalidad europea, no estoy hablando solamente de la Unión Europea, sino que también de entidades que son mucho menos conocidas en esta parte del mundo, pero que desempeñan un papel fundamental en áreas tan significativas como los derechos humanos y la democracia, como es el caso del Consejo de Europa.

La Organización de Estados Americanos constituye la base de una institucionalidad hemisférica que tiene fortaleza y debilidades. Entre las fortalezas, hay que destacar el hecho de que es un foro político de indudable importancia y simbolismo para todos los países que participan en ella. Más allá de todas las críticas que puedan hacerse a la OEA, se trata de un punto de referencia fundamental en los casos de ruptura democrática en nuestro hemisferio y para las cuestiones de derechos humanos, en una medida mucho más significativa que las Naciones Unidas. También se trata de una referencia importante para las principales preocupaciones internacionales de los países, que de alguna manera u otra proyectan sus principales objetivos externos en este foro general.

¹ Director de Planificación del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.

Se trata además de un lugar de encuentro para los 34 países del hemisferio, lo que no es un hecho menor. Se trata de la instancia donde se puede conducir de manera más permanente y más periódica la relación entre los países de la América ibérica y de raíz latina con el Caribe anglófono. Esta función encierra gran utilidad porque estamos hablando de una relación relativamente compleja y difícil, que en algunos momentos también ha presentado algunas crisis.

Se trata de una institucionalidad que además se ha visto fortalecida, en una perspectiva de las últimas décadas, por el ingreso de una potencia mundial como Canadá, un país que asume sus responsabilidades internacionales y que desempeña un papel altamente positivo y constructivo en la escena internacional. Estamos hablando de un miembro del grupo de los 7 y un país fuertemente comprometido con el libre comercio, en las Américas y en el ámbito multilateral global.

Existe una tendencia preocupante a considerar el tema del libre comercio de las Américas sólo en términos de la relación con Estados Unidos. Sería absurdo desconocer la centralidad de este país en cualquier ámbito del comercio mundial. Pero el Area de Libre Comercio de las Américas no se refiere solamente a Estados Unidos. Se trata de un espacio privilegiado para resolver una cantidad impresionante de limitaciones al comercio presentes en todos los mercados del continente. Además, se trata de un proceso que permitirá la convergencia de los múltiples regímenes de liberalización que coexisten, a veces de manera muy difícil, en todo el hemisferio.

La institucionalidad hemisférica no tiene un carácter estático. Aunque su funcionamiento es lento y engomoso, en varias áreas se ha observado un crecimiento notable en los últimos años. Creo que ello es evidente en el ámbito de los derechos humanos, tema cuya relevancia es obvia y en que se comienza a perfilar un verdadero régimen regional. También se proyectan algunos temas nuevos, que tienen todavía un carácter incipiente, pero que encierran un gran potencial. Me refiero especialmente al caso del narcotráfico, en que el enfoque regional constituye una alternativa potencial frente al unilateralismo.

La institucionalidad hemisférica incluye también otras entidades que desempeñan papeles de gran interés en el hemisferio, como el Banco Interamericano de Desarrollo. Se trata, en este caso, de una entidad que tiene socios extra-hemisféricos, que aportan un financiamiento significativo y que se proyecta con fuerza hacia nuevos temas, como la modernización del Estado, la administración de justicia, la gobernabilidad, etc. También cabe destacar una entidad quizás menos conocida, pero dotada de un

perfil técnico y un prestigio indiscutido, como la Organización Panamericana de la Salud. Hay por cierto, otras entidades, pero creo que este trío es el más relevante y, concretamente, el que ha asumido más competencias en el proceso de las Cumbres de las Américas.

Dicho lo anterior, también hay que reconocer las debilidades de la institucionalidad hemisférica. Debilidades que no se deben sólo a la guerra fría, sino que se arrastran desde mucho más atrás en la historia. A lo largo de los años se ha ido configurando una institucionalidad frondosa, cuya racionalidad global no siempre resulta clara y que tiene una imagen relativamente pobre en la opinión pública, como nos lo recordó el propio Secretario General Gaviña en este seminario. Se trata de una estructura compleja, que ha crecido de manera más bien inorgánica y que se caracteriza por una considerable duplicación de tareas, tanto entre sus propios órganos como respecto de otras organizaciones internacionales.

Una parte muy importante de las ineficiencias que caracterizan a la OEA se deben a sus países miembros, que típicamente le asignan cada vez más funciones y cada vez menos recursos. También es frecuente que primero se entregue una competencia a algún órgano interamericano y que luego se le pongan cortapisas para que la cumplan efectivamente. La institucionalidad interamericana es un reflejo de los países que la integran. Su burocracia replica los problemas de nuestras burocracias nacionales, con sus problemas de falta de eficiencia y control público y sus prácticas de clientelismo y falta de transparencia.

Además, la institucionalidad interamericana está poco integrada. A pesar de que han habido avances importantes en este terreno, imputables sobre todo a las Cumbres de las Américas, la OEA, el BID y la OPS son entidades muy diferentes entre sí y, por cierto, muy autónomas.

Es importante aclarar que no estamos hablando de un problema que sea exclusivo de la institucionalidad hemisférica. Estas mismas insuficiencias se presentan en la institucionalidad de carácter más global, como Naciones Unidas. De alguna manera, los problemas que se plantean son el reflejo de un problema mucho más profundo, que tiene que ver con la función de la diplomacia multilateral del siglo XXI. Por una parte, es claro que este ámbito seguirá creciendo, pero por la otra es claro que el multilateralismo tradicional no está preparado para enfrentar los nuevos desafíos que se presentan. Las sesiones eternas para redactar largos documentos que muy pocos leen no son el medio más efectivo para hacer frente a los desafíos de la globalización.

Toda esta experiencia contradictoria se vierte en este proceso de las Cumbres Hemisféricas. En realidad, a nadie debe extrañar que se celebre

una Cumbre. Lo que llama la atención es que no se hayan celebrado más Cumbres Hemisféricas. En un documento muy útil, que fue preparado por Francisco Rojas y Paz Milet de FLACSO, hay un recuento de todas las Cumbres que son significativas desde la perspectiva de los países de América Latina y el Caribe. Lo que llama la atención es que mientras han habido Cumbres anuales iberoamericanas desde el año 1991, en el ámbito hemisférico, donde la densidad de la relación es mucho mayor, solamente estemos hablando de dos Cumbres. No estamos postulando que tengamos Cumbres más frecuentes. Por el contrario, soy un convencido de que en otros espacios deberíamos de tener menos Cumbres. Pero a veces se plantea una dinámica perversa. Un país que pretende ser sede en tres años más, generalmente no está dispuesto a postergarla en tres años adicionales. El compromiso sucesivo de sedes y las consideraciones de prestigio involucradas impiden imponer una racionalidad mayor en este terreno.

¿Cómo relacionar las Cumbres de las Américas con la institucionalidad hemisférica? Varios expositores ya han destacado el carácter complejo y difícil de la vinculación entre ambos. Por mi parte, sólo pretendo subrayar la necesidad de una complementación efectiva entre ambos. Esta frondosa institucionalidad que se ha construido a lo largo de los años no puede ser desaprovechada. Por mucho que la critiquemos, ella existe y representa una inversión muy significativa, por parte de todos nuestros países, especialmente de aquellos que pagan sus cuotas. En la medida en que ella se mantenga, y podemos tener la certeza de que ello será así aunque sólo sea por la inercia que es tan característica de las organizaciones internacionales, habrá que aprovecharlas.

Es evidente que la OEA tiene grandes debilidades y limitaciones. Es claro que se ve seriamente afectada por los impulsos formalistas y retóricos de sus países miembros y por la falta de eficiencia de muchas de sus estructuras. Es cierto que el Consejo Permanente es poco operativo y que su práctica no es muy funcional. Todas estas insuficiencias hacen muy complicado depositar en la institucionalidad hemisférica todo el seguimiento de un proceso que tiene que ser dinámico, que tiende a moverse de función de metas y objetivos específicos, que quiere tener mecanismos de evaluación claros. Tanto más, cuando es evidente que estos problemas que se arrastran desde hace muchos años no van a ser superados con facilidad. Porque los propios países no van a poder superarlos, porque en esto hay intereses nacionales concretos.

Pero también es evidente que si vamos a prescindir de esta institucionalidad, vamos a tener que crear otra. Nada nos asegura que esa

institucionalidad paralela, que de alguna manera fue promovida por algunos sectores con motivo de la Cumbre de Miami, vaya a ser más eficiente o que vaya a evitar los vicios anteriores. Después de todo, los países involucrados son los mismos.

De ahí que lo más razonable sea pensar en una combinación flexible de la institucionalidad tradicional con el impulso político que pueden proporcionar directamente los países, mediante la participación de sus instancias nacionales.

Resulta interesante constatar que eso es lo que ha ido sucediendo de manera gradual. Nadie desconoce que, cuando surgió la Cumbre de Miami, fue muy evidente el deseo de dejar al margen la institucionalidad hemisférica. Sin embargo, a medida que se fueron generando necesidades concretas, se fue aprovechando la Organización de Estados Americanos, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Organización Panamericana de Salud, y algunas otras entidades.

Esta situación no nos releva, en caso alguno, de la necesidad de pensar en una modificación seria de la institucionalidad hemisférica. El problema que se produce en esta materia es que los intentos anteriores han sido muy frustrantes. Los procesos de reforma del sistema interamericano han sido largos, complejos y muy poco satisfactorios. Hay que tener un cierto escepticismo frente a este proceso. Hay una necesidad muy grande de renovación. Pero mientras esta renovación no se produzca, quizás lo más lógico sea ir construyendo una nueva práctica hemisférica, utilizando enfoques flexibles y sin perder muchas energías en discusiones teóricas sobre el marco institucional ideal. Uno de los problemas que más afectan a nuestros países es el afán permanente de buscar la solución de los problemas en la norma legal, de anteponer las reglas a la realidad. El sistema interamericano refleja muy bien esta distorsión. Los europeos han sido más prácticos. La Política Exterior y de Seguridad Común es el resultado de la Cooperación Política Europea, que surgió de la necesidad práctica y no de algún texto discutido de manera previa. Incluso algo tan relevante como la Unión Económica y Monetaria nació de la práctica del Sistema Monetario Europeo, que no fue contemplado en texto alguno de la construcción europea.

Es importante ser más flexibles en materia de institucionalidad hemisférica. Antes que entrar a un proceso agotador y desgastante de deliberaciones en torno a este tema, debemos combinar de manera creativa el impulso político que sólo nuestros Jefes de Estado y de Gobierno pueden proveer con una institucionalidad que, a pesar de todos sus defectos y problemas, es la única que tenemos a nuestra disposición.