

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

**Francisco Rojas Aravena  
Editor**

**FLACSO-Chile**

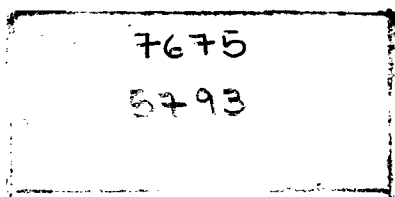
# GLOBALIZACIÓN, AMÉRICA LATINA y LA DIPLOMACIA DE CUMBRES

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

# EL PROCESO DE LA CUMBRE DE LAS AMÉRICAS EN PERSPECTIVA: CAMBIO GLOBAL, NORMAS REGIONALES Y CAPACIDAD ESTATAL

JEFFREY STARK<sup>1</sup>

## INTRODUCCIÓN

Aunque poco discutido en los medios de comunicación y usualmente asumido solo como un plan de libre comercio en el hemisferio, el proceso de las Cumbres de las Américas (CDA) es, de hecho, mucho más complejo y representa un cuadro normativo y de posible anteproyecto para la política económica de las Américas, dentro del contexto de la globalización en las siguientes décadas. Ahora que si ésta es la mejor de todas las visiones estratégicas posibles, ese es otro tema. Las provisiones y los procesos CDA han estado sujetos a una gran cantidad de juicios críticos, incluyendo entre otros el nivel de inclusividad en las discusiones de las CDA y la coherencia y viabilidad interna de los documentos de las Cumbres propiamente tales. Sin embargo, los procesos de CDA son una realidad en terreno, cuyas deficiencias reales o percibidas no han conducido aún a la generación de una arquitectura alternativa, apremiante para las relaciones entre las Américas.

En la primera Cumbre de las Américas en diciembre de 1994 en Miami, 34 de los 35 países del hemisferio occidental<sup>2</sup> firmaron los documentos en los que se comprometían a un plan de acción a largo plazo. En adición al acuerdo central de establecer un Area de Libre

---

1 Investigador del North-South Center de la Universidad de Miami.

2 Donde Cuba, como único país claramente no democrático, no fue invitado.

Comercio en las Américas (ALCA) para el año 2005 (con un progreso concreto a ser realizado para el año 2000), el Plan de Acción de la Primera Cumbre de las Américas (PAPCA) contenía 22 iniciativas agrupadas en las siguientes categorías generales: 1) fortalecimiento democrático, 2) integración económica, 3) erradicación de la pobreza, 4) desarrollo sostenible. Entre estas iniciativas, encontramos la promoción de los valores culturales, el combate de la corrupción y la cooperación energética, proveer acceso a la educación, fortalecer el rol de la mujer en la sociedad y prevenir de la contaminación. Mientras unas pocas iniciativas fueron el resultado del interés particular de ciertos países o líderes, la mayoría de los ítems a tratar reflejaron una superposición conjunta de intereses prácticos y orientaciones normativas comunes (Feinberg 1997).

Aún cuando sea evidente que la lista de deseos del PAPCA sea muy probablemente más retórica que de implementación, representa un nuevo sendero para las relaciones en el hemisferio, lo que está a una gran distancia de las discusiones ideológicas, de las crisis económicas y de los conflictos armados en la década de los 80. Hacia mediados de los 90, con el término de la guerra fría, la reestructuración de las deudas económicas, la integración económica subregional en avance y con la instauración de gobiernos democráticos desiguales, pero objetivamente estables en la mayoría de los países, ha surgido un consenso relativo a los méritos del libre comercio y democracia. No todas las partes estaban igualmente optimistas acerca de la "mercadización" neoliberal o de la quietud de la democratización "delegativa" (O'Donnell 1994). En cualquier caso el consenso ha llegado, tanto por un sendero altamente dependiente del agotamiento de las alternativas y la necesidad por acción inmediata (por ejemplo, los programas de ajuste estructurales imperativos y la presión por reformas de emergencia vía decretos ejecutivos) como también por las medidas de consideración e implementación de principios abstractos de liberalización de mercados y democracia.

Las fuerzas de cambio eran generalmente asociadas, directa o indirectamente, con la tendencia global. Por ejemplo, una dificultad podría haber sido originada tiempo atrás desde las fórmulas de la reforma contenidas dentro del "Consenso de Washington"<sup>3</sup> de los 90. Y los debates

---

3 Las reformas del consenso de Washington incluían la disciplina fiscal, la eliminación de los subsidios, la reforma al impuesto, el mercado dirigido por el tipo de interés, el mercado basado en la tarifa de cambio, la liberalización del comercio, la inversión directamente extranjera, la desregulación y apoyo al derecho de los pobres (Williamson 1990). Cualquiera sea el correcto origen de las recomendaciones a estas

sobre estrategias de desarrollo, emitido por la crisis de la deuda de Latinoamérica de los 80, hasta el reciclaje de los petrodólares por parte de los bancos en los 70, y la emergencia en los mercados de la divisa europea en los 60. Otra dificultad, parte de la "tercera ola de democratización" de Samuel Huntington (1991) reflejó el fomento de los derechos humanos por organizaciones no gubernamentales y por gobiernos con poder y un incremento impresionante en la cantidad de nuevos movimientos sociales, los efectos de la demostración producidos por los aumentos de la democratización nación a nación (con España como ejemplo inicial importante) y la diseminación de las normas democráticas a través de los medios de prensa y otros medios de comunicación internacional. Ninguna de estas dificultades produjo un efecto lineal y la vía por la cual cada país se volcó hacia un mercado libre y hacia un gobierno democrático fue marcada por una gran cantidad de variables que intervenían, pero, en su conjunto, el resultado no fue del todo distinto. Este nuevo nivel de "aire familiar" suministró las condiciones necesarias para la realización de la primera Cumbre de las Américas.

Casi tres años y medio han pasado desde la primera Cumbre de las Américas en Miami y la segunda Cumbre de las Américas se llevará a cabo en abril de 1998 en Santiago, Chile. Para situar el proceso y progreso CDA en una perspectiva moderna comenzaré por discutir el trasfondo general sobre el cual se ha desplegado. Esto involucra un número de cambios fundamentales en los Estados y sociedades latinoamericanas así como un desafío a la globalización económica<sup>4</sup>.

---

reformas, ya sea de Washington como dicen algunos o de la misma Latinoamérica como afirman otros, estos se mantienen como mejor entendidos dentro del contexto de un cambio estructural global en tecnología, producción, finanzas y creencias (cf. Strange 1994).

- 4 Obviamente, otro elemento fundamental para este fondo general es la integración entre las regiones, lo cual ha conseguido un considerable impulso, tal vez el mejor ejemplo sea el progreso realizado por la MERCOSUR. Sin embargo, para el propósito de estos pequeños análisis de los temas macro, he dejado este complejo tema de lado.



## DESAFÍOS DE LA REFORMA ESTATAL Y DEL CAMBIO GLOBAL

### De la reducción a la reconfiguración del Estado

La discusión y debate acerca de reformar los Estados en Latinoamérica han ido más allá de las formulaciones de fines de los 80 y principios de los 90, las cuales ponían énfasis en la reducción del déficit fiscal y en la eliminación de las deficiencias producto de la reducción del presupuesto y la venta de compañías estatales. Estas medidas constituyen el objetivo central de la primera ola de reformas -es decir, disminución del Estado. Sin embargo, en menos de una década, parece ser que la reducción en el tamaño del Estado -que de muchas maneras era una tarea necesaria- representó solo la primera parte de la preparación de los países latinoamericanos para participar efectivamente en la economía mundial. Los frutos de las reformas implementadas en esta primera parte fueron reflejados en nuevos niveles de estabilidad macroeconómica a través de la región como fue confirmado en el último informe, a fines del año pasado, por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Por ejemplo, la tasa de crecimiento anual de PIB para la región durante los años 1991-1997 alcanzó el 3,5%. Mientras que en el período 1981-1990, se estancó en un 1% anual, lo que significa una *pérdida* neta del 1% anual, calculado sobre una base per cápita. La inflación de la región se redujo de un promedio de 200% en el año 1991 a un 10% en 1997. La inversión extranjera en Latinoamérica y el Caribe se ha más que cuadruplicado entre 1991 y 1997 y la exportación regional se ha incrementado en aproximadamente un 47% en los últimos tres años<sup>5</sup>.

Estos logros cuantitativos han estado acompañados por cambios cualitativos en las demandas sobre los Estados. En el contexto de mercados más abiertos, el desafío fundamental es de competitividad del sistema, la cual supone la organización y coordinación de los diversos actores públicos y privados en apoyo a los esfuerzos para hacer que el Estado trabaje efectivamente con el mercado. Aquí, el cambio de las redes de agencias gubernamentales municipales y nacionales, organizaciones de negocios, universidades, centros de investigación, gremios, asociaciones de

---

5 Ver el informe preliminar de la CEPAL "Economía de Latinoamérica y del Caribe 1997". Las cifras regionales están basadas en el uso de información representativa de la CEPAL acerca de 19 países de Latinoamérica y el Caribe. Para información específica mencionada más arriba vea pág. 2, 49-51 y 57.

exportaciones y organizaciones no gubernamentales deben ser cultivadas y mantenidas a modo de maximizar el desempeño económico y asegurar la participación social (Lechner, 1997). Como tema práctico, esto requiere además de canales de comunicación efectivos para proveer el acceso a la información necesaria<sup>6</sup>. Una segunda tarea urgente para el Estado en Latinoamérica es la creación de un medio regulador pos-privatización apropiado. En muchos, si no en la mayoría de los países, la atmósfera de crisis que acompaña la privatización de las empresas del Estado no permitió la concomitante creación de políticas de competición y métodos adecuados de administración pública. Más ampliamente, con la aparición de organizaciones de vigilancia ciudadana tales como Poder Ciudadano en Argentina así como también informes de investigación mediante el aumento de los medios de publicidad, la demanda pública por transparencia y responsabilidad ha alcanzado nuevos niveles. Tercero, el retiro del Estado de la producción de bienes y servicios para el mercado y la lógica de la "nueva administración pública" implementada en la región imponen una descentralización, externalización y licitación competitiva a una escala sin precedentes. Este modelo conserva para el Estado su función central de fijar y mantener parámetros y vigilar administrativamente el interés público, a la vez que permite a organizaciones no estatales públicas y privadas suministrar servicios en áreas tales como educación, capacitación, y salud<sup>7</sup>.

En conjunto, las múltiples tareas asociadas a la reforma estatal en Latinoamérica constituyen una desalentadora agenda de intensa coordinación política y administración pública. La reconfiguración del Estado (como opuesto a la reducción del Estado) es un proceso que sólo está comenzando, y tomará años en completarse. Esto requerirá una construcción institucional y un diseño legislativo para crear y mantener las condiciones de vigilancia reguladora imparcial, la transparencia en las transacciones y las responsabilidades públicas y privadas. En el presente, en la mayoría de Latinoamérica estas condiciones están lejos de estar en su lugar.

---

6 Mediante el reconocimiento de esto, por ejemplo, el Banco de Desarrollo Interamericano ha buscado proveer asistencia y orientación en la forma de un gran proyecto "Informatics 2000".

7 Ver Bresser Pereira 1997 por una discusión completa de los antecedentes y temas principales en la reforma de la administración pública.

## Globalización

Común a casi todos los análisis de globalización es la observación que, mientras el poder del Estado ha descendido el poder del mercado ha aumentado. El ascenso del poder del mercado con relación al poder del Estado se ha visto como una consecuencia de los rápidos cambios de tecnología, del incremento en la red de acuerdos internacionales e instituciones y de un discurso generado en el mercado que naturaliza y presenta los estándares de la economía neutral y la desiderata fiscal que, sin embargo, está unido a las alternativas políticas claves al nivel nacional.

Ahora que las graves crisis financieras y devaluaciones, han afectado tanto a Latinoamérica como a Asia del Este, con enormes quiebras financieras, en primer lugar México luego Corea del Sur, incluso la banca de inversiones y los administradores de dinero se han alarmado por el amplio efecto producto de la conexión electrónica de los mercados de capital globales<sup>8</sup>. El desafío de los que hacen la política es doble -no sólo deben mantener las variables macroeconómicas, los balances de las cuentas, y el tipo de cambio dentro de los parámetros de expectativa convencionales, además, deben estar en armonía con las percepciones de los administradores de fondos quienes pueden ver afinidades reales o imaginarias entre las situaciones de naciones geográficamente distantes y políticamente distintas<sup>9</sup>. En el lado de la producción, la viabilidad técnica del traslado físico de los lugares de producción permite a las empresas obtener un incentivo producto de los impuestos y concesiones de salarios moviéndose o amenazando con hacerlo. Esta necesidad no significa una "carrera hasta el fondo" como un resultado agregado -desde otro punto de vista, tal flexibilidad y avances tecnológicos llevan a un incremento de la productividad, y a una baja de precios para el consumidor- pero sus efectos de disciplina distribuidos en forma irregular llevan a un sentido general de inseguridad y generalmente provoca una pérdida para los trabajadores menos calificados y sus comunidades.

La lógica de la economía global es expresada y fomentada por lo que Stephen Gill llama "el nuevo constitucionalismo". Este se refiere a los

---

8 Ver la necesidad de controles de capital y la supervisión internacional de los mercados financieros ofrecidos por Robert Hormats of Goldman, Sachs y un destacado administrador de dinero, Henry Kaufman en Louis Uchitelle, "El Lado Negativo de las Fianzas" The New York Times, 4 de diciembre de 1997, C6.

9 En puntos posteriores ver Paul Krugman, "Seven Habits of Highly Defective Investors" Fortune, 29 de diciembre de 1997.

mecanismos de coordinación y control que se encuentran en la condicionalidad de políticas de las organizaciones de Bretton Woods, los suministros del cuadro de integración regional y los regímenes reguladores multilaterales como la Organización Mundial del Comercio. El nuevo constitucionalismo "confiere derechos privilegiados a la ciudadanía y su representación en el capital corporativo" y facilita "la imposición de la disciplina en las instituciones públicas, en parte para prevenir la interferencia nacional sobre los derechos de propiedad y las opciones de ingreso y salida de los propietarios de capital móvil con respecto a las jurisdicciones políticas particulares" (Gill 1995, 413). Desde un punto de vista netamente deductivo, el nuevo constitucionalismo no necesita ser pernicioso, como señala Louis Pauly, "Cuando la política está limitada pero las aspiraciones económicas son globales, es necesario un puente institucional" (Pauly 1997, 139). Pero según lo indican los comentarios de Gill, es evidente que son favorecidos los intereses de aquellos con mayores recursos económicos y mayor poder, siendo esto válido para los Estados nacionales, el G-7 y los países de la OCDE establecen reglas básicas al respecto mientras que los países más débiles son forzados a ajustarse y adaptarse.

Todo esto se ha hecho manifiesto en un discurso y una colección de términos que se ha filtrado no solo en la política económica internacional contemporánea, sino además en la cultura política internacional. Las funciones del Estado son calculadas en los medios de comunicación en relación a una lista de estadísticas y conceptos económicos, además de los repetidos términos de "competitividad" y "apertura" (Douglas 1997). Las burocracias estatales son "racionalizadas" y las empresas "dinamizadas". La publicidad refuerza el comportamiento característico de la cultura de los consumidores, que se vuelve la fuerza que dirige la economía global. Los rituales de la globalización económica actual tienden a volverse inevitables y, parafraseando a J.S. Mill, "se ha vuelto nuestra segunda naturaleza, aunque continuamente se confunde con la primera".

Adicionalmente a estos ampliamente bien conocidos hechos, otra faceta de la globalización ha similarmente reducido el poder del Estado. Susan Strange (1996) y Saskia Sassen (1996) han puesto énfasis en las actividades de negocios y los regímenes legales que se dirigen en la misma dirección. Los "administradores de riesgos" en agencias de seguros y crediticias, los profesionales en grandes e influyentes empresas, y los especialistas de arbitraje comercial internacional, todos ejercen formas de poder que afectan la capacidad del Estado de suplir las necesidades de los ciudadanos. Como lo señala Philip Cerny (1996), la lucha de la autoridad de los Estados por "trabajar con el mercado", paradójicamente perpetúa

una suerte de “competencia negligente” que tiende a contribuir al socavamiento del control del Estado sobre los resultados. Otra paradoja importante surge del hecho que junto con la difusión estructural del poder lejos del Estado, ha aparecido una nueva (o dominante) política de emisión exigiendo la atención del Estado. A este asunto generalmente se le da una alta importancia debido a su discusión en los foros de política internacional y su apropiación por sociedades civiles cada vez más sofisticadas, lo que incluye áreas como discriminación étnica y de género, protección y derechos del consumidor, vigilancia y cuidado ambiental y estándares de salud y seguridad. Por eso, debilitado estructuralmente y acosado por muchas demandas, el Estado ha disminuido su autoridad, tanto por el descenso del poder como por el aumento en las expectativas.

### **Dispersión social y resistencia política**

Una de las dinámicas centrales de la globalización económica es la diferenciación funcional. A medida que los mercados se vuelven más segmentados y especializados, la sociedad se diversifica del mismo modo. Esta diversificación puede incluir una diferenciación entre trabajadores formales e informales, la redefinición de las categorías de mano de obra calificada y no calificada y el desarrollo de “subsistemas funcionales” en áreas tales como leyes, ciencia, educación, economía y política. El proceso de diferenciación funcional “significa un drástico incremento de los intereses que están en juego y un número mucho mayor de actores, llevando a una sobreabundancia de participantes en la formulación de políticas”, así como una pérdida generalizada de integración social (Lechner 1997, 13). La coordinación social, adquirida previamente con los órdenes jerárquicos establecidos, es ahora usualmente administrada a través de redes horizontales no tradicionales. En aquellos casos donde la reestructuración económica ha significado o reforzado las ya conocidas desigualdades en América Latina, ciudadanos espacialmente próximos pueden vivir diariamente en dominios de existencia inconmesurablemente distintos.

En el contexto de los temores acerca de los Estados conducidos de sobremanera por el mercado y de las penosas disciplinas impuestas por la economía mundial, no es sorprendente que la última ola de libros y artículos acerca de la globalización está dominada por las críticas a sus efectos (por ejemplo, Featherstone et al. 1995, Mittelman 1996, Kofman y Youngs 1996, Gills 1997). Una cantidad de grupos sociales y temas públicos aparece requiriendo particular atención como resultado de los trastornos producidos por la globalización, incluyendo principalmente

mujeres, trabajadores y migrantes, como también, ciudadanía, reformas reguladoras, bienestar social, y medio ambiente. Dos defectos fundamentales e interrelacionados de la presente forma de globalización económica están particularmente implicados en relación a estos temas. El primero tiene relación con la disyuntiva entre las capacidades del Estado para suministrar bienes públicos y las consecuencias adversas de los imperativos para competir en el mercado mundial. El segundo dice relación con los "costos sociales de transición" producidos por cambios rápidos y repetidos. Aunque los principales economistas prevén una integración económica global produciendo una progresiva alza de los macro-niveles de desarrollo, el proceso en sí mismo limita a las víctimas de las modificaciones de los micro-niveles y produce "consecuencias de segundo orden" negativas, que están más allá del alcance inmediato de los horizontes temporales de los gobiernos. Aún más siniestro es el caso del medio ambiente, cuya degradación potencialmente representa un límite al crecimiento económico y al bienestar humano.

Más allá de las dificultades de construir una crítica desde "fuera de la caja" del discurso relacionado con la globalización, los académicos dedicados al tema están crecientemente sensibles al hecho de que es difícil imaginar una resistencia de la política que no sea similarmente global. Pero esto significa claramente que la globalización-desde-abajo posee serios problemas de acción colectiva. ¿Cuáles son las coaliciones de Estado, y quiénes son los agentes de cambio no gubernamentales, que pueden hacerse cargo de las deficiencias en la presente etapa de la globalización a través de una agenda alternativa coherente y políticamente efectiva basada en algo como lo que Robert Latham (1997) llama "provisionismo democrático"? ¿Qué estrategias de resistencia pueden seguirse? Chin y Mittelman (1997) sugieren un acercamiento combinando un programa Gramsciano de contra-hegemonía (por ejemplo, una visión alternativa apremiantemente intelectual), un levantamiento Polanyiano de contramovimientos (nuevas asociaciones y movimientos sociales), y las prácticas de "infrapolítica" de James Scott (la resistencia día a día de las relaciones dominador-subordinado). Sin embargo, aún no está claro cómo estos esfuerzos puedan transformarse en algo a escala global. Alternativamente, académicos como Richard Falk (1997) encuentran valor en las reuniones de organizaciones no gubernamentales y asociaciones reunidos paralelamente a las recientes conferencias patrocinadas por la ONU acerca de medio ambiente, derechos humanos, población, desarrollo social, mujeres y vivienda. Falk encuentra "que lo impresionante ha sido las tácticas creativas usadas por los grupos transnacionales participantes, a quienes se

les negó el acceso debido a su falta de credenciales de Estado, aún así ejerciendo un considerable impacto en la agenda y en los resultados sustantivos de las actividades entre los gobiernos, y al mismo tiempo reforzando los lazos transnacionales" (Falk 1997, 22-23). El sociólogo colombiano, Héctor-León Moncayo, también señaló con aprobación el fenómeno de las "conferencias paralelas", pero las sitúa en relación con las "asimetrías y ausencias de democracia" que caracteriza a las instituciones Bretton Woods, cuya naturaleza ostensiblemente "económica" ejerce gran influencia en los intereses sociales, culturales, políticos, y medioambientales. Por lo tanto, él afirma que las instituciones de la globalización económica "no sólo contradice sino que además excluye y elimina el orden programático y declarativo" situándolo más adelante en reuniones internacionales de organizaciones sociales civiles (Moncayo 1997, 149).

## DESDE MIAMI A SANTIAGO

¿Cómo podemos o debemos entender el proceso CDA en el contexto de los desafíos sociales y políticos descritos más arriba y la más bien oscura visión de la globalización encontrada en la literatura actual? Para comenzar, debemos tener en mente las cosas que se pueden y no se pueden esperar de un proceso como este. El proceso CDA sirve como un mecanismo político multilateral para proveer orientaciones normativas, metas, y una pauta de acciones a seguir. Puede alentar y complementar pero no sustituir las políticas nacionales. Las negociaciones y acuerdos regionales y entre gobiernos como CDA o APEC tienen un alcance más internacional que global. Aún están débilmente institucionalizadas y su poder deviene de las Naciones-Estado que las componen. Aparte de lo que pueden lograr los grupos regionales a través de sus miembros, su influencia en un proceso de globalización mayor es incierta y probablemente limitada, en la mayoría de las instancias, a la demostración de efectos. Sin embargo, estos efectos pueden ser significativos a lo largo del tiempo.

También es válido hacer notar, que el lenguaje y los compromisos de las Cumbre operan en dos niveles. Uno es el nivel de la intención normativa, el cual expresa los objetivos y aspiraciones de los gobiernos en terminos de sugestión y motivación -por esto, el uso de palabras como "fortalecer" "promover", "vigorizar", "alentar" y "compañerismo" en el PAPCA. Sin embargo, el segundo nivel dice relación con la operacionalización de los compromisos en planes de acción que puedan ser medidos y

monitoreados<sup>10</sup>. Por ejemplo, "erradicación de la pobreza", un objetivo amplio y ambicioso, en el PAPCA se transforma en iniciativas más concretas relacionadas con educación, servicios de salud, el rol de la mujer, y las microempresas. A continuación, se verá, sobre la muestra de las categorías generales del PAPCA, la selección que he realizado de algunas iniciativas y su relación con la discusión anterior.

## **Fortalecimiento de la comunidad de democracias**

Adicionalmente a los clásicos temas agrupados bajo las nociones de democracia y derechos humanos (por ejemplo, participación política, elecciones, fortalecimiento del poder legislativo y judicial, derechos de la mujer y de las minorías, etc.), el "fortalecimiento de la comunidad de democracias" fue operacionalizado en la CDA para incluir áreas como combate a la corrupción, combate a las drogas ilegales y fortalecimiento de la sociedad y la participación comunitaria. De hecho, en conjunto con los derechos humanos, estas tres áreas pueden ser consideradas como el punto principal a tratar en los esfuerzos de la Cumbre.

Debe ser recordado que, en el PAPCA, cuatro instituciones regionales recibieron mandatos para ayudar a los gobiernos en la implementación de los acuerdos: la Organización de los Estados Americanos (OEA), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y la CEPAL. En las áreas de democracia y derechos humanos, la OEA ha jugado un importante rol. A través de su Unidad para la Promoción de la Democracia, ha entregado asistencia para procesos electorales, ayudado a fortalecer el rol de los poderes legislativo y judicial y ha ofrecido programas para promover los valores y prácticas democráticas. Estas han sido importantes contribuciones, pero notable por su ausencia fue el desarrollo de actividades comparables a nivel nacional. Esta fue una reflexión del hecho de que el lenguaje de la CDA omitió casi por completo las obligaciones nacionales y llenó los vacíos con empresas de la OEA -lo que tal vez no es tan sorprendente dada la aún alta sensibilidad regional sobre la soberanía nacional. En el área de derechos

---

10 En 1995, El monitoreo de 23 iniciativas acordadas en la SOA fue asignada a coordinadores responsables compuesto por dos o tres países por iniciativa, los cuales entregaban sus informes periódicamente a todo el grupo de monitoreo, el grupo de revisión de las implementaciones de la Cumbre o SIRG. El desarrollo actual de los coordinadores responsables ha variado enormemente, así como también el trabajo del SIRG.



humanos, un número de países ratificó o adhirió a protocolos y convenciones acerca de la desaparición de personas y la tortura. El coordinador responsable de los derechos humanos fue Brasil, quien, en mayo del 1996, adoptó un comprehensivo y ambicioso Plan Nacional de Derechos Humanos. En su revisión del seguimiento a esta área de la CDA, Felipe Agüero ha encontrado que -dados los módicos resultados- "parecer ser más necesaria la coordinación y presión internacional", aún así tales esfuerzos tienen "el poder de fomentar la comprensión y la responsabilidad, si se mantienen persistentemente" (Agüero 1998).

Tanto la corrupción como el tráfico de drogas son claramente temas que de formas complejas se relacionan con la disminución de la capacidad estatal y las asimetrías de bienestar y poder en la operación del mercado. La corrupción en Latinoamérica, en los últimos años, ha estado relacionada con las grandes privatizaciones, llevadas a cabo con escaso escrutinio público y para el beneficio de intereses privados. El tráfico de drogas, obviamente, se encuentra en la actualidad relacionada con redes criminales internacionales con sofisticadas tecnologías de armamento, transporte y transacciones financieras clandestinas. El proceso de CDA ha llevado a nuevos acuerdos que representan los primeros pasos en la solución de estos problemas. En marzo de 1996, se firmó la Convención Interamericana contra la Corrupción en Caracas, Venezuela. En este documento, el cual requiere una subsecuente ratificación para ser totalmente efectivo, se definieron los actos de corrupción, los gobiernos se comprometieron a adoptar (cuando no existiese) una legislación doméstica en la que se establezca la corrupción como ofensa criminal, proscribiéndose además el soborno transnacional y el enriquecimiento ilegal. En diciembre de 1995 una conferencia ministerial sobre lavado de dinero se llevó a cabo en Buenos Aires, Argentina, en la cual se acordó que el lavado procedente del tráfico de drogas constituye una ofensa criminal (Gamarra 1996). Un año más tarde, los gobiernos de la CDA aprobaron una "Estrategia Hemisférica Antidrogas" que buscaba equilibrar la demanda, los suministros y las medidas de control. En el presente, Estados Unidos y otros países están explorando el desarrollo de una estrategia más multilateral para el control de drogas, que será discutida en la Segunda Cumbre de las Américas en Santiago, Chile en abril de 1998. Sin embargo, el profundo enraizamiento del problema de tráfico de drogas y los nuevos ímpetus que ha recibido con la colaboración de los carteles criminales internacionales, ponen en duda la efectividad de estos esfuerzos.

Desde el punto de vista de la discusión previa sobre globalización desde abajo, el tema de la participación de la sociedad civil es de particular

interés. Para el proceso de CDA, la pregunta es si las Cumbres regionales pueden o no proveer apoyo significativo para alentar el desarrollo, funcionamiento y participación sustantiva de las organizaciones de la sociedad civil. Hacia ese fin, y con el apoyo de la OEA y el BID, los gobiernos de la CDA se han comprometido a revisar los impedimentos legales e institucionales que frecuentemente detienen las operaciones de las ONG y de otras organizaciones de la sociedad civil. También existen planes para proveer asistencia técnica para mejorar la capacidad organizacional y el establecimiento de redes de información compartidas por organizaciones gubernamentales y no gubernamentales. Se establecerán programas de educación para alentar a los gobiernos a cooperar con las ONG correctamente establecidas. Estos esfuerzos técnicos son apropiados y necesarios, y solo el tiempo demostrará si fueron de utilidad.

Sin embargo, una segunda dimensión de la participación de la social civil es intrínseca al proceso de CDA. Mientras se han ido desarrollando una serie de reuniones de nivel ministerial para monitorear los progresos de la CDA y se han desarrollado y preparado nuevas agendas y documentos, agrupaciones de la sociedad civil -incluyendo el sector privado- han establecido la táctica de las "conferencias paralelas" para tratar de tener voz e influencia en las deliberaciones. Esto ha producido variados resultados. Primero, se ha vuelto aparente que un número de gobiernos latinoamericanos no desea ir más allá de las palabras en respuesta a los grupos no gubernamentales. Nociones convencionales y estatistas de la conducción de la política exterior siguen siendo fuertes en la región, destacando Brasil y México. Al mismo tiempo, es apenas justo mencionar que las ONG y similares son aún bastante débiles en Latinoamérica, mientras que son comparativamente más fuertes y abundantes en Estados Unidos y Canadá. Entonces, tal vez no haya sido sorpresa que estos dos gobiernos norteamericanos hayan liderado la incorporación y participación de tales grupos en el proceso.

Otra área reveladora es la relación -o la falta de ella- entre grupos del sector privado y otras organizaciones de la sociedad civil, particularmente en lo que se refiere a la relación entre comercio y medio ambiente. El sector privado ha sostenido sesiones paralelas a las de ministros de la CDA sobre comercio a través del Foro Comercial de las Américas. Estas han tenido algún éxito en ser escuchadas. Sin embargo, debido a que el medio ambiente es visto como un tema "no comercial" dentro de la agenda de la CDA (está dentro del tema de desarrollo sustentable), y debido a que los grupos ambientales son vistos como difíciles e intransigentes, el sector privado ha tenido poco contacto con tales grupos. Más recientemente, los

organizadores del sector privado, para la reunión de ministros del sector en San José, Costa Rica en marzo de 1998 decidieron no invitar a participar a grupos ambientales. Desde la perspectiva de la ciencia social más contemporánea, esto provee la confirmación de la naturaleza "economicista" de la globalización de nuestros días y la posición privilegiada de los actores del mercado.

## **Integración económica y libre comercio**

La principal prioridad para la mayoría de los gobiernos luego de la CDA en Miami fue la propuesta Area de Libre Comercio de las Américas. Esto simplemente refleja el hecho de que el crecimiento económico sigue siendo sine qua non indispensable para cualquier estrategia de desarrollo en Latinoamérica; una gran cantidad de estudios empíricos han verificado las ganancias económicas netas del mercado abierto. Sin embargo, la liberalización comercial ya estaba en movimiento en la región desde algún tiempo. Grandes acuerdos subregionales se han desarrollado en todas partes del hemisferio (por ejemplo, MERCOSUR, CACM, CARICOM, NAFTA y el G-3), y existe una tendencia generalizada a la liberalización de políticas independiente del ALCA.

Las primeras etapas para lograr el ALCA son técnicamente complejas, pero comparativamente más manejables en términos políticos. Estas involucran una recolección de información acerca de las leyes, regulaciones y estándares existentes (manejada por la Unidad Comercial de la OEA) y las implementaciones de las reformas administrativas que pueden guiar la subsiguiente armonización de políticas en la región. Estas medidas se conocen como de "facilitación comercial" y de "cosecha inicial" y pueden ser una asistencia particular a negocios pequeños y mediano. Actualmente, hay ocho grupos de trabajo dentro del proceso del ALCA (acceso al mercado, inversiones, servicios, consecución gubernamental, propiedad intelectual, subsidios e impuestos compensatorios y anti-dumping, políticas de competencia y resolución de conflictos) los que están trabajando para preparar el terreno para las negociaciones del ALCA en abril de 1998 en la segunda CDA en Santiago, Chile. Las más recientes etapas del proceso ALCA involucran negociaciones concernientes a tarifas y acceso de mercado, los cuales impondrán costos de transición significativos en cuanto a destitución de trabajadores y eliminación de negocios no competitivos.

A nivel inter-gubernamental, la principal tensión en las conversaciones del ALCA se han centrado en torno a las diferencias entre Brasil y Estados

Unidos en relación al ritmo del proceso ALCA<sup>11</sup>. Brasil prefiere un acercamiento más lento, una aproximación de incrementos, con énfasis en un pequeño conjunto de medidas de facilitación de negociación. Luego de haber pasado por una serie de reformas económicas en los pasados años y con el presidente Fernando Henrique Cardoso tratando de pasar por un congreso políticamente fragmentado importantes reformas administrativas y de bienestar social, Brasil está buscando un periodo de calma, que no significa cuestionar el objetivo final de libre comercio. Adicionalmente, Brasil y sus socios en MERCOSUR han logrado buenos progreso y un marcado aumento en el comercio subregional. Estados Unidos ha preferido un rápido ingreso en las negociaciones acceder a los mercados, enfatizando el hecho que el ingreso en las provisiones del ALCA tomará, en cualquier caso, varios años. Sin embargo, el rechazo en noviembre del 1997 por parte de los congresistas demócratas a la petición del presidente Bill Clinton de renovar la autorización para negociar por vía rápida (fast-track) socava el liderazgo de Estados Unidos en el proceso del NAFTA. Aún está en duda si el presidente Clinton puede volver a someter a la legislación y obtener la aprobación de la vía rápida antes del término de su mandato. Los demócratas que se oponen al presidente han citado lo que ello llaman promesas no cumplidas en los temas de trabajo y medio ambiente al momento de la aprobación del NAFTA.

Sin embargo, el voto de la vía rápida puede indicar un cuestionamiento más profundo de los efectos de la globalización. Empíricamente, puede ser que muchos de los trastornos experimentados por trabajadores y empresas no estén directamente relacionados con el comercio, pero los debates comerciales parecen hacer emerger gran parte del descontento originado por el impacto del cambio económico<sup>12</sup>. Como lo pone Colleen Morton un gran patrocinador de la liberación del comercio:

*Parecería ser que para tener éxito en futuros esfuerzos de liberalización en tal clima político, los gobiernos deben comenzar un debate más amplio sobre los costos y beneficios de la globalización, el cambio tecnológico y el libre comercio. Tal diálogo necesitará abarcar una porción mucho más amplia de la sociedad civil que la usual pandilla de políticas comerciales establecida en Washington, Brasilia, Ottawa o Santiago (Morton 1998).*

11 En esta sección, estoy recibiendo prestado el trabajo detallado de Collen S. Morton, "El Progreso Hacia el Libre Comercio en el Hemisferio Occidental desde 1994", en Richard E. Feinberg y Robert Rosenberg ed., *Monitoreando la Cumbre de las Américas*, Coral Gables, Fla: Centro de Prensa Norte Sur, 1998.

12 En tales puntos ver, Paul Krugman, *Pop Internacionalism*, Cambridge, MA: MIT la prensa MIT, 1996.

## **Desarrollo sustentable**

Las provisiones del PAPCA para el desarrollo sustentable fueron operacionalizadas en tres grupos: uso sustentable de la energía, biodiversidad y prevención de la contaminación. Al momento de la CDA pareció que los temas reunidos bajo desarrollo sustentable recibirían atención especial, debido al compromiso realizado para llevar a cabo una segunda Cumbre presidencial sobre desarrollo sustentable en Bolivia en 1996. Sin embargo, aunque en la Cumbre de Bolivia se intentó revisar el progreso en los tres temas a la fecha, poco y nada fue hecho en los dos años intermedios para realizar tal evaluación<sup>13</sup>. Investigaciones subsecuentes del Consejo de Defensa de los Recursos Naturales encontró que ciertos países individuales, de hecho, tenían acciones en desarrollo para cumplir con los temas de la agenda de la CDA, pero no estaba claro si estas acciones eran resultado de las iniciativas de la CDA o consecuencia de otros factores.

Sin embargo, se ha hecho un importante progreso para la prevención de la contaminación en relación a reducir el uso de gasolina con plomo. Bolivia restringió la gasolina con plomo en 1995 y Argentina y los países de América Central (excepto Panamá), en 1996. Otros países seguirán el ejemplo a lo largo de la próxima década. El menor progreso se logró en el área de biodiversidad, aunque se revivió el interés en este tema como resultado de la Cumbre sobre Desarrollo Sustentable en Santa Cruz, Bolivia en diciembre de 1996.

La Cumbre de Santa Cruz reveló un verdadero enigma para el proceso de las CDA. En vez de suministrar una completa revisión de la implementación de los acuerdos de la Cumbre de Miami, se creó un nuevo plan de acción el cual contenía 65 iniciativas adicionales. Estas fueron agrupadas en áreas tan amplias como salud y educación, agricultura y forestales sustentables, ciudades y comunidades sostenibles, recursos de agua y áreas costeras, y energía y minerales. Para muchos de los involucrados en el proceso, especialmente de parte de Estados Unidos, la proliferación de iniciativas fue frustrante y contraproducente. El temor era que el proceso CDA terminara en una mezcla de exhortaciones que no serían ni podrían ser monitoreadas ni implementadas. Aún así, desde otro punto de vista, la enorme agenda podría ser vista como expresión de

---

13 Aquí y más abajo, yo confío en Jacob Scherr y Robert K. Watson, "Sociedades para un Desarrollo Sustentable", en Feinberg y Rosenberg, 1998.

preocupaciones y demandas pendientes con las que los países de Latinoamérica no estaban efectivamente comprometidos. Los múltiples temas podrían ser vistos como intereses y preocupaciones en busca de una práctica política más efectiva, dada la débil capacidad estatal prevaleciente en la región. Y, ciertamente, los encabezados de la consiguiente declaración de la Cumbre -"crecimiento económico con equidad", "dimensiones social", "participación pública"- tienen fuertes afinidades con las áreas de interés de los críticos de la globalización. De ese modo, la CDA enfrenta a un verdadero intercambio; limitando los temas de la agenda y haciéndolos más específicos y mensurables, o abriendo el proceso a una confusa mezcla de temas que pueda dar cabida a grupos marginales que será difícil de implementar. Pareciera ser que la primera es una solución más factible a este dilema, pero es probable que la tensión se mantenga.

## **CONCLUSIÓN**

Incluso esta corta e incompleta revisión del proceso de CDA entrega alguna indicación de su gran alcance y ambiciosa naturaleza. Consideradas acumulativamente, las acciones llevadas a cabo para continuar con el PAPCA, con todas sus insuficiencias, han tenido un impacto positivo en las relaciones Interamericanas y en los gobiernos nacionales (ver Apéndice I). En muchas instancias, más allá de la conformidad específica con los acuerdos de Miami, las provisiones de la CDA indirectamente han sumado nuevos ímpetus a medidas o acciones que estaban ya operando o en etapa de planificación a nivel nacional. Lo que no han modificado ni debe esperarse que lo hagan son las características de la globalización. El proceso CDA es básicamente una matriz política de normas, objetivos y reglas que constituye un proceso de reformas un nivel más arriba que el Estado. Al mismo tiempo, el proceso CDA está "dentro" de la globalización y reproduce las contradicciones inherentes a ella. Un primer conjunto de contradicciones serán encontradas en el contenido de su agenda, donde los fuertes llamados para una próxima liberalización económica (que al menos implica un ajuste en los costos) está unida a medidas más bien débiles en apoyo a la democracia y la justicia social, y donde el medio ambiente y los temas de trabajo no han podido encontrar una posición

comparable a la de los temas comerciales<sup>14</sup>. El problema es seleccionar aquellas contradicciones de la agenda de la CDA que pueden superarse restaurando el balance de las discusiones de aquellas contradicciones que pueden ser intrínsecas a la agenda misma. Un segundo conjunto de contradicciones puede ser hallado en términos del proceso, el cual alienta la participación de la sociedad civil pero busca controlar el número de temas en consideración. Este es un diseño imperfecto más que un consenso legítimo y real.

Los modestos resultados del proceso CDA también deben ser entendidos en el contexto de lo que claramente es un momento de transición en América Latina. A lo largo del hemisferio, líderes políticos y administrativos enfrentan un inmenso desafío de coordinación en relación al alcance de los programas de reforma estatal e integración subregional. A esto el proceso CDA ha agregado un nuevo conjunto de compromisos que necesitan de una atención sostenida en las burocracias pertinentes si van a ser implementados. Este no es un argumento para desechar el proceso de Cumbre -por el contrario, sigue siendo un asunto relevante para las relaciones hemisféricas y la conducta de los gobiernos nacionales- sino más bien un reconocimiento del hecho que de manera más relajada y con expectativas más realistas el proceso de la Cumbre estaría en orden. Hay una clara diferencia entre los numerosos compromisos que se han generado y los limitados recursos institucionales disponibles dentro de la mayoría de los Estados de la región para implementarlos efectivamente. Organizaciones como la OEA, BID, OPS y CEPAL están jugando roles de apoyo cruciales, pero en última instancia no pueden reemplazar las acciones del Estado. Han surgido ideas en círculos políticos informales para la creación potencial de una secretaría de CDA, pero esa posibilidad se mantiene para el futuro. Un primer paso se dará en la Cumbre de Santiago donde se anunciará la creación de una pequeña secretaría para el ALCA (primero ubicada en Miami luego en las Ciudades de Panamá y México). En cualquier caso, el tema del déficit institucional se volverá una considerable discusión a medida que el proceso se desarrolle en los próximos años.

A nivel macro, la pregunta central es cómo y con qué extensión el proceso de Cumbres propiamente pasará a ser institucionalizado. Recientemente, un "eminente grupo de personas" ha señalado que las Cumbres debieran llevarse a cabo cada dos años, a la vez que solicita la

---

14 El punto que hago notar aquí no es si el trabajo y el medio ambiente deben necesariamente estar relacionados con las negociaciones comerciales, -ése es otro tema-, más bien hacer notar el desequilibrio en la atención recibida por estos temas.

creación de un Consejo Financiero Interamericano y una Comisión Interamericana contra la Corrupción (Consejo de Liderazgo para las Cumbres de las Américas 1998). Ciertamente, a medida que la reiteración de consultas intergubernamentales y ministeriales en el proceso CDA transcurre en el tiempo, la construcción social de las "Cumbres" como institución está siendo afectada. Aquí, podemos confiablemente apoyarnos en el trabajo de los constructivistas, quienes nos recuerdan que las reglas son tanto regulativas como *constitutivas* (Onuf 1997). Desde esta perspectiva -y teniendo en mente las dificultades inherentes de la construcción de instituciones- el proceso de CDA esta mereciendo una atención sostenida. Cualesquiera sean sus defectos, las discusiones y documentos de la Cumbre de las Américas representan una "comunidad imaginaria" para las Américas, cuya expresión puede ser encontrada en sus marcos normativos y modos de pensar como en sus aún limitados logros políticos.

#### Apéndice I

INICIATIVA	EVALUACIÓN
Democracia y Derechos Humanos	2
Sociedad Civil	3
Corrupción	2
Drogas y Lavado de Dinero	2
Comercio	2
Liberalización del Mercado de Capitales	3
Educación	2
Salud	4
Desarrollo Sustentable	2

Fuente: Encuesta Independiente del Consejo de Líderes, 1997.

Nota: Evaluación del progreso hacia la implementación del Plan de Acción de Miami: 5 = muy fuerte, 4 = muy bueno, 3 = bueno, 2 = moderado, 1 = menor a nada.

#### Bibliografía

Agüero, Felipe. 1998. "Democracia y Derechos Humanos desde la Cumbre de las Américas de 1994," en *Monitoring the Summit of the Americas*, Richard E. Feinberg and Robin Rosenberg (ed.). Coral Gables, FLA: North South Center Press.



- Bresser Pereira, Luiz Carlos. 1997. "Reforma Estatal en los 90': Mecanismos Lógicos y de Control," Brasilia: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado.
- Carnoy, Martin. 1984. *El Estado y la Teoría Política*: Princeton University Press.
- Cerny, Philip. 1996. "¿Qué viene para el Estado?" en *Globalization: Theory and Practice*. Eleonor Kofman and Gillian Youngs (ed). London: Pinter.
- Douglas, Ian R. 1997. "¿Globalización y el Fin del Estado?" *New Political Economy*, Vol. 2. No. 1, 165-177.
- Featherstone, Mike et al. (ed.). 1995. *Modernizaciones Globales*. London: Sage.
- Feinberg, Richard. 1997. *Las Cumbres de las Américas*. Washington, D.C. Instituto para la Economía internacional.
- Gamarra, Eduardo. 1996. "Combate Contra las Drogas y Crímenes Relacionados", *Implementando los Documentos de Trabajo de la Cumbre de las Américas*, North South Center.
- Gill, Stephen. 1995. "Globalización, la Civilización del Mercado y el Neoliberalismo Disciplinario", *Millenium*, Vol. 24, No. 3, 399-423.
- Gills Barry K. (ed.). 1997. "Globalización y las Políticas de Resistencia", Edición Especial de *New Political Economy*, Vol. 2 No 1.
- Huntington, Samuel. 1991. *La Tercera Ola: Democratización a fines del Siglo Veinte*. Norman OK: Oklahoma University Press.
- Ianni, Octavio. 1994. "Globalización: Nuevo Paradigma de las Ciencias Sociales", *Estudios Avanzados*, 8 (21).
- Kofman, Eleonore y Gillian Youngs (eds.). 1996. *Globalización: Teoría y Práctica*. London: Pinter.
- Krugman, Paul. 1997. "Seven Habits of Highly Defective Investors", *Fortune*, 29 de diciembre, 1997.
- Consejo de Líderes para las Cumbres Inter Americanas, 1998. *Del Dicho al Hecho: Cómo las Cumbres pueden forjar una Comunidad Próspera y Democrática en el Hemisferio Occidental*. Coral Gables, Fla.: North South Center Press.
- Lechner Norbert. 1997. "Tres Métodos de Coordinación Social", *CEPAL Review*, No. 61, abril.
- Mittelman, James H. (ed.). 1996. *Globalization: Critical Reflections*. Boulder: Lynne Rienner
- Moncayo, Héctor-León. 1997. "Los Movimientos Sociales entre la Condicionabilidad y la Globalización", *Nueva Sociedad*, No. 148.
- O'Donnell Guillermo. 1994. "Democracia Delegativa", *Revista de la Democracia*, Vol. 5, No. 1, 55-69.
- Onuf, Nicholas. 1997. "A Constructivist Manifesto", en *Constituting International Political Economy*, Kurt Burch and Robert Denemark (eds.), Boulder, CO: Publicaciones Lynne Rienner.
- Pauly, Louis. 1997. *Who Elected the Bankers?* Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Sassen Saskia. 1996. *Losing Control? Sovereignty in an Age of Globalization*. New York: Columbia University Press.

- Strange, Susan. 1990. "The Name of the Game", en *Sea Changes: America Foreign Policy in a World Transformed*. N.X. Rizopoulos (ed.), New York: Council on Foreign Relations.
- Starngé , Susan. 1994. "Wake Up Krasner! The Korld Has Changed," *Review of International Political Economy*, Vol. 1 No. 2, 209-214
- Williamson, John (ed.). 1990. *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Washington, D.C. Institute of International Economics.