

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

**Francisco Rojas Aravena
Editor**

FLACSO-Chile

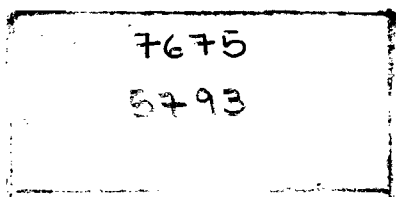
GLOBALIZACIÓN, AMÉRICA LATINA y LA DIPLOMACIA DE CUMBRES

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

INTEGRACIÓN ECONÓMICA: PRESERVACIÓN y FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA y DERECHOS HUMANOS

CARLOS LÓPEZ DAWSON¹

DERECHOS FUNDAMENTALES Y SOBERANÍA

Los derechos humanos son consustanciales a la noción de Estado de Derecho, sin embargo sólo en parte son ejercidos, toda vez que factores estructurales, sociales y económicos establecen verdaderos obstáculos para su pleno ejercicio. Con la creación de la Organización de las Naciones Unidas, el Derecho Internacional ha adquirido una función más específica en la protección del individuo, al traspasar este Derecho al ámbito interno de los Estados, pasando a ser el individuo un nuevo sujeto del Derecho Internacional y una de las preocupaciones fundamentales de la Comunidad Internacional². Lo anterior se expresa además en la norma que reconoce el derecho de toda persona a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en la Declaración Universal se hagan plenamente efectivos (art. 28). Sin embargo, no puede realizarse el ideal del humano libre, liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada

1 Abogado, Doctor en Ciencia Política (IEP de París), Director del Instituto de Derechos Humanos y Derecho Humanitario de la Universidad Bolivariana.

2 El concepto de estándar mínimo se encuentra invocado en las disposiciones de los mismos instrumentos internacionales preparados en el marco de las Naciones Unidas, verbigracia, artículo 5° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos (Segundo Considerando del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos). De allí que preservar la democracia y respetar los derechos humanos constituyan un mismo acto.

Si bien cada Estado es soberano respecto de muchas materias que tratan de la relación entre gobierno y ciudadanos, como sucede con la forma de adopción de leyes, políticas públicas, orden y seguridad, etc, el ejercicio de la soberanía limita con los derechos de las personas. La necesidad de restablecer el pleno goce de todos los derechos humanos, después de las experiencias autoritarias, sólo viene a refrendar la validez de las normas internacionales y a devolver al respectivo Estado un lugar en la comunidad internacional de naciones. Los gobiernos democráticos no pueden optar entre el respeto de los derechos humanos y su violación. Muy por el contrario, están frente al compromiso del Estado de restablecer estos derechos y devolverlos a su titular -el pueblo- para su ejercicio. Los Estados se han comprometido y están obligados a respetar el derecho a la justicia y por lo tanto a impedir la impunidad de los responsables de las violaciones a los derechos humanos. Estas obligaciones internacionales están por lo demás reconocidas en la mayoría de las legislaciones internas.

DERECHOS FUNDAMENTALES EN LA INTEGRACIÓN

Siendo la integración una puesta en común de políticas públicas que afectan a los ciudadanos, los derechos humanos reconocidos en los ordenes jurídicos de los Estados de América que desean participar en procesos de integración, requieren ser revisados, con el objeto de establecer los elementos comunes y las diferencias que existen entre estos.

En América todos los países tienen constituciones políticas que reconocen los derechos fundamentales de la persona humana. Todos los Estados americanos han suscrito la Declaración Universal de Derechos Humanos y las convenciones regionales respectivas. La mayoría de estos Estados han suscrito a su vez los Pactos Internacionales de Derechos Humanos tales como el de Derechos Civiles y Políticos, y los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, así como las Convenciones que sancionan la Tortura, el Genocidio y las Convenciones de Ginebra de 1949 sobre Derecho Humanitario.

Es un hecho que las exigencias del comercio internacional vienen cambiando la naturaleza de los Estados desde que estos surgieron. Desde el intercambio por trueque, de comienzos de la civilización, hasta los

complejos intercambios de moneda electr3nica de hoy, muchas reglas se han acordado para permitir y mejorar el intercambio. El volumen de capitales y de conocimientos que requiere el actual comercio internacional ha ido marginando al Estado de manera tal que cuestiones financieras importantes que afectan el destino de millones de personas est3n siendo decididas por empresas transnacionales, la mayor3a de ellas provenientes de pa3ses centrales, produci3ndose un fen3meno de globalizaci3n que aparentemente va vaciando de contenido al Estado tradicional. En este proceso los fen3menos sectoriales tienen cierto margen de defensa como sucede con la integraci3n econ3mica, en la cual aparece como un elemento definitorio su car3cter supranacional. En el caso del continente americano, cuando se analizan los fen3menos de integraci3n en la perspectiva de un esfuerzo hacia una Comunidad Americana, que se caracterice por tener un derecho comunitario propio, los problemas que deber3n resolverse es si acaso existen condiciones para que los m3s d3biles compitan con los m3s fuertes o nos enfrentaremos a un proceso de monopolizaci3n creciente de los mercados por parte de las empresas de los pa3ses m3s desarrollados o por el contrario, el proceso contendr3 mecanismos que permitan una sana competencia en beneficio de las econom3as nacionales, del consumidor y del ciudadano³.

La ampliaci3n del comercio internacional y del intercambio en general es un hecho sin precedentes que abarca a todo el planeta, lo que permite hablar del fen3meno de la globalizaci3n. Dada su importancia y sus efectos, muchos Estados, incluso aquellos de mayor desarrollo, tratan de lograr un comercio sin trabas para sus productos. Un aspecto particular del comercio internacional es el regionalismo y, en especial, la integraci3n econ3mica regional, la cual es una realidad en diferentes partes del mundo y sus efectos se est3n haciendo sentir cada d3a m3s en el desarrollo econ3mico de sus participantes, abarcando el 3mbito cultural, social y pol3tico de los pa3ses miembros. En Europa se conoce el exitoso desarrollo de la Comunidad Europea precedida por varios procesos de cooperaci3n anteriores. M3s recientemente Estados salidos de la 3rbita de la ex-Uni3n Sovi3tica han firmado en 1995 el Tratado de Visegrad creando una zona de libre comercio integrado por la Rep3blica Checa, Eslovaquia, Hungr3a y Polonia, e integrados como observadores Rumania, Lituania y Bulgaria.

3 Barros Ch., Raimundo, editor: *Estudios sobre la integraci3n econ3mica y cooperaci3n regional en el Cono Sur*. Estudios Internacionales. Santiago de Chile, 1985, 282 p3gs. (varios autores)

En América Latina desde el fracasado Congreso Anfictiónico de Panamá en 1826, promovido por Bolívar, se suceden proyectos y tentativas de federaciones políticas cuyo trasfondo es por una parte la búsqueda de una entidad de peso en el concierto internacional y por otra la ampliación del mercado para los productos de la región⁴. En 1980, ante el evidente fracaso del esquema de la ALALC, los Estados latinoamericanos firman un nuevo tratado en Montevideo, dando nacimiento a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, ALADI. Argentina y Brasil tomaron la iniciativa en 1990 en un proceso que desemboca en el Tratado de Asunción de 1991 dando nacimiento al Mercado Común del Sur, MERCOSUR, que integran ambos países más Paraguay y Uruguay. Chile se asocia a este proceso sólo respecto de la liberación del comercio, sin asumir institucionalmente los aspectos sociales, culturales, jurídicos y políticos del proceso de creación del Mercado Común. Tanto los países del MERCOSUR como del Grupo Andino, en las últimas reuniones de ambos esquemas, al más alto nivel político, han reiterado la jerarquía institucional de ALADI como foro fundamental de la integración y centro articulador de la misma, subrayando la plena compatibilidad de aquellos procesos con los objetivos del Tratado de Montevideo de 1980.

EL ALCA

La propuesta del presidente Bill Clinton para la creación de una asociación de libre comercio en América tiene una particularidad esencial: es unir partes muy desiguales en todo sentido. No se trata sólo de la diferencia de peso económico, lo cual eventualmente podría ser regulado, sino de desigualdades estructurales de carácter social, político, cultural y jurídico. Estas diferencias que aparentemente pueden ser consideradas una desventajas para los latinoamericanos en su pretensión de aliarse con una superpotencia, es en realidad una ventaja intrínseca del intercambio, por cuanto permite estimular la diversidad y fortalecer la conciencia de sí, es decir, la propia identidad nacional. Pero, además, si el proceso se desarrolla en un contexto de preservación de la democracia y de defensa de los derechos humanos, entonces el aumento de las exportaciones e importaciones será un elemento más para el desarrollo de la gente.

4 Orrego Vicuña, Francisco: *La Integración Política*. Santiago de Chile. Ed. Jurídica, 1966.

Los principios básicos destinados a la preservación de la democracia y defensa de los derechos humanos como condición necesaria para mantenerse en el Sistema Interamericano y ser parte de procesos de integración económica, fue establecido por los presidentes de los Estados Americanos en la Primera Cumbre de las Américas en 1994, cuando los Jefes de Estado acordaron avanzar en la creación de una zona de libre comercio.

EL FACTOR POLÍTICO

Los actores políticos visualizaban en el pasado los procesos de integración desde ópticas diferentes según se tratara de Europa o América Latina, en el primer caso el acento estaba en el desarrollo político democrático como un proceso imbricado en el desarrollo económico⁵, en el segundo en la búsqueda de la identidad en el marco de un mejoramiento de los intercambios⁶. Sólo a partir de la mitad de la década pasada los gobiernos latinoamericanos pusieron en el centro del debate integracionista la democracia y los derechos humanos a través del Compromiso de Acapulco para la paz, el desarrollo y la democracia⁷.

Colocar el acento en la preservación de la democracia y en el respeto de los derechos humanos, plantea de inmediato interrogantes respecto a cómo los países miembros de esquemas de integración pueden complementar o compatibilizar su legislación y sus políticas sociales, incluyendo los derechos ciudadanos o humanos en general, con los demás Estados de América con quienes comparte o desea compartir procesos de integración o complementación económica y cómo lograr que la complementación de tales políticas y legislaciones constituyan ventajas en el intercambio para todos los participantes, particularmente para los ciudadanos. En los esquemas de integración, por diversas causas, se ha dejado en un lugar

5 Vacchino, (1990), en Barros Ch., Raimundo, y Lagos, Gustavo (compiladores), *Manual para el estudio de los aspectos políticos y sociales de la integración económica latinoamericana*. Buenos Aires, BID Intal.

6 Barros Ch., Raimundo, y Lagos, Gustavo (compiladores), *Manual para el estudio de los aspectos políticos y sociales de la integración económica latinoamericana*. Buenos Aires, BID Intal, 1990.

7 Firmada en Acapulco, México, el 29 de noviembre de 1987, por los Jefes de Estado de Argentina, Colombia, Panamá, Uruguay, Brasil, México, Perú y Venezuela, todos con regímenes democráticos en esa fecha.

secundario la complementación que los Estados pueden realizar en estas materias, con excepción de las materias laborales, seguridad en el trabajo y medioambientales. Debido, por una parte, a que la cuestión general de los derechos humanos, incluido el respeto a la democracia, ha sido acordado por los Estados americanos en el contexto de la Organización de Estados Americanos como una condición de pertenencia al sistema Interamericano, y por otra, a la complejidad del tema se ha preferido aquellos ámbitos de relaciones culturales y no se ha incursionado en profundidad, por ejemplo, en otros más relacionados con los derechos ciudadanos, derechos del consumidor y del usuario, entre otros. Habiéndose establecido, a lo sumo, protocolos de conciliación de difícil acceso para los propios actores económicos, particularmente cuando se trata de cuestiones relacionadas con legislación laboral⁸. Se trata, por lo tanto de materias complejas que deberán resolver los actores políticos en el mediano plazo lo que plantea la necesidad de establecer una teoría y una aproximación metodológica que permita trabajar esta temática con los diferentes actores que se supone deben intervenir en un proceso de integración económica, entre los cuales están indudablemente las personas, los actores económicos (trabajadores, empresarios y consumidores⁹), los ciudadanos de uno y otro país, los sectores sociales que son sujetos de las políticas sociales, entre otros. Precisamente la falta de una aproximación más definida de parte de los gobiernos americanos sobre estas materias ha levantado una serie de críticas de parte de organizaciones políticas, laborales, medioambientalistas e indigenistas¹⁰.

Los Estados americanos han hecho una apuesta respecto de la Asociación de Libre Comercio de América (ALCA) en la Primera Cumbre de las Américas (1994), sin dejar de lado los acuerdos bilaterales de comercio y los de complementación económica que han celebrado o están tratando de llevar a cabo con diferentes países y bloques de países, dentro de una política denominada regionalismo abierto. Sin embargo,

8 Campero, Guillermo, *Perspectiva y política internacional del sindicalismo chileno*. En *Perspectivas, Corporación de Políticas Públicas y Relaciones Internacionales*, junio 1997.

9 Botto, Andrea, *Descripción del MERCOSUR y posibles consecuencias en los consumidores*, En *Coloquios sobre MERCOSUR, elementos para un diagnóstico*, pp. 5-19, julio 1996.

10 Por ejemplo las reunidas en la denominada Red Chile de Acción para una Iniciativa de los Pueblos (RECHIP), Common Frontiers (Canadá), Alliance for a Responsible Trade (Estados Unidos), Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio, Red Quebecois sobre la integración regional, CIOLS-ORIT, AFL-CIO, Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones Campesinas, Public Citizen (Estados Unidos), entre otras.

desde el NAFTA se negocia la incorporación de materias laborales, sociales, medioambientales, entre otras, las que tradicionalmente no formaban parte de los acuerdos de integración en las Américas. Algunas de estas materias no requieren de complicadas negociaciones debido a la existencia de estándares internacionales (por ejemplo en legislación laboral los estándares se originan en la Organización Internacional del Trabajo, o respecto de derechos humanos a través del sistema Interamericano), otros sin embargo, con o sin estándares internacionales, en su aplicación concreta es muy diferente de un país a otro como sucede con el trato a los extranjeros, los derechos políticos de los inmigrantes, los derechos a la seguridad social del trabajador extranjero¹¹, entre otras materias que denominaremos sociales y políticas y que requieren ser armonizadas y reguladas en común.

El ajuste de todo tipo que significa la integración económica puede tener efectos negativos y perniciosos para algunas personas, como sucedió con el NAFTA, al que se le imputa el haber destruido a comunidades agrícolas tradicionales incapaces de competir con las transnacionales, o el desempleo industrial en Canadá y Estados Unidos, debido al traslado de industrias hacia México, zona con mano de obra más barata, lo cual tiene como consecuencia general una nivelación hacia abajo. Sin embargo, recientes encuestas han demostrado que, al menos en Estados Unidos y Canadá el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, ha permitido crear más empleos¹². Por otra parte, también se ha criticado la falta de participación de la gente, de las organizaciones sociales, en la discusión sobre la afrenta del ALCA y sobre los acuerdos celebrados hasta la fecha, en los cuales solo habrían participado los gobiernos y los empresarios.

Tal vez esta falta de participación sea un mal endémico de las relaciones internacionales de los Estados, concebidas como una expresión del poder ejecutivo y no como una vía de desarrollo de la política o al menos como un canal de expresión de la gente. La ausencia de tales vías o canales conducen al aumento de la presión social, la que, al no encontrar el conducto por donde expresarse, termina rompiendo una supuesta convivencia social y desvalorizando los proyectos que las cúpulas han elaborado.

11 Fundación de Ayuda Social de las Iglesias Cristianas, FASIC, *Cambios en el carácter de los movimientos migratorios a partir del MERCOSUR*, Santiago, Ediciones FASIC, 1997, 128 pp. (varios autores).

12 *El Mercurio*, B6, del miércoles 4 de marzo de 1998.

Si el ALCA se convierte en una realidad, los Jefes de Estado de las Américas podrían recoger la experiencia europea respecto de las instituciones políticas creando, por ejemplo un Parlamento interamericano donde los grupos de presión puedan hacerse oír, un *Ombudsman* para mediar entre la gente y las instituciones del ALCA, en fin, estableciendo mecanismos que hagan real la voluntad por preservar la democracia y defender los derechos humanos en el marco de la integración.