www.flacsoandes.edu.ec

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

7675
5793

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
Francisco Rojas Aravena y Mark B. Rosenberg 9

INTRODUCCIÓN
Globalización y orden internacional,
Francisco Rojas 13
Intervención Ministro de Relaciones Exteriores de Chile,
José Miguel Insulza 29
Intervención Ministro de Relaciones Exteriores de Perú,
Eduardo Ferrero Costa 39

PRIMERA PARTE
GLOBALIZACIÓN Y AMÉRICA LATINA:
IMPACTOS EN LA CONCERTACIÓN REGIONAL

El fenómeno de la globalización.
Gabriel Valdés S. 49
La dinámica del cambio,
Luciano Tomassini 55

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

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

Regionalismo, multilateralismo y coordinación
en la integración económica,
Rafael Urriola y Andrés Rebolledo 179

SEGUNDA PARTE
HACIA UNA COMUNIDAD HEMISFÉRICA:
LA SEGUNDA CUMBRE DE LAS AMÉRICAS

Intervención Secretario General de la Cumbre,
Juan Martabit 187
Intervención Secretario General de la
Organización de Estados Americanos,
Cesar Gaviria 193

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

Democracia, Pobreza y Discriminación
Transición a la democracia: el caso de El Salvador,
Héctor Dada 289
Integración económica: preservación y
fortalecimiento de la democracia y derechos humanos,
Carlos López Dawson 295
Visiones de exclusión social en Centroamérica,
Carlos Sojo 303

Comercio e integración
América Latina frente a la globalización:
algunos retos para el regionalismo económico,
Alcides Costa Vaz 317

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

a) Perspectivas Chilenas
Chile, integración y libre comercio,
Héctor Casanueva 365
Política de comercio internacional de Chile: las relaciones en el hemisferio,
Juan Gabriel Valdés 371

Expo-Cumbre
Expo Cumbre: Un sueño americano,
Arturo Navarro Ceardi 385

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

Cuba, la Cumbre y el ALCA
El desafío social de la globalización y la integración regional en América Latina y el Caribe,
Carlos Alzugaray 443
ALCA-Cuba. Participación o marginación,
Francisco León 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

GLOBALIZACIÓN y ORDEN INTERNACIONAL

FRANCISCO ROJAS ARAVENA[1]

La globalización es un hecho. Afecta al sistema internacional y a las distintas naciones más allá de la voluntad o deseos de los actores. La globalización genera consecuencias de distinto tipo y diferente orden en las diversas áreas del mundo. El fenómeno de la globalización debe ser identificado esencialmente en dos dimensiones: las de carácter comercial y financieras; y el impacto de la mundialización de los medios de comunicación y la instantaneidad para cubrir los hechos locales con una dimensión global.

Al finalizar el siglo XX la globalización ha tenido como expresión una crisis financiera global cuyas consecuencias en el ámbito social han sido tremendamente graves en Asia y en Rusia, lo que ha afectado a sus sistemas políticos. La globalización ha mostrado las vulnerabilidades de los Estados nacionales para enfrentar las nuevas formas del desarrollo capitalista mundial.

En este marco de crisis y de falta de diseños compartidos para enfrentar las tendencias fragmentadoras producto de la globalización, se evidencia un déficit de liderazgo global capaz de mostrar derroteros para superar los obstáculos y aprovechar las oportunidades que la globalización presenta para una mejor integración de los distintos países al sistema internacional. El rol de la II Cumbre de las Américas fue precisamente

---

[1] Director FLACSO-Chile.

establecer un liderazgo multilateral en el hemisferio occidental. La gestación de un liderazgo de nuevo tipo en las Américas posibilitará desarrollar mejores alternativas de cooperación.

El sistema capitalista se encuentra en transición, como lo ha señalado Alain Touraine,[2] quien ha indicado que se requiere construir una salida desde una forma neoliberal extrema, de alto costo social y humano. Al finalizar el siglo se evidencia una crisis en el denominado "consenso de Washington" que apuntaba esencialmente a una liberalización completa, sin marcos reguladores y sin preocupación por los efectos sociales y las consecuencias políticas de una forma particular de desarrollo capitalista.

En los principales organismos financieros y en los centros de decisión mundiales se debate sobre la arquitectura futura del sistema internacional, con el fin de vincularla al impacto de la globalización. En la búsqueda de alternativas aparecen distintas opciones, que van desde una mayor liberalización hasta el establecimiento de marcos regulatorios supranacionales. En el primer caso se expresa en recomendaciones tales como eliminar las instituciones que cumplieron un rol importante en el período de posguerra, como el Fondo Monetario Internacional. En el segundo, se señala la urgente necesidad de regular las transacciones financieras internacionales y proceder a una remodelación de la arquitectura del sistema económico internacional.[3]

El nuevo consenso internacional en construcción apunta hacia una mayor regulación. Desarrollar capacidades para establecer marcos regulatorios -a transacciones financieras que se movilizan como intercambios de dinero electrónico- aparece con una alta prioridad. En este sentido, se ha sugerido el repensar el rol del Estado. Reforzar las capacidades de éstos para diseñar, decidir y aplicar normas que posibiliten enfrentar los retos derivados de la situación de transición en el sistema capitalista internacional. Re-estatizar el Estado para restablecer sus capacidades regulatorias en el nuevo marco internacional.

La crisis del Estado se evidencia en un aspecto esencial, su soberanía. La pérdida de control del Estado para regular aspectos esenciales de la economía internacional, está produciendo un cambio en las configuraciones político-económicas del poder. La territorialidad de la economía global se expresa en grandes ciudades: Nueva York, Londres, Tokio, París, Los

---

2 Alain Touraine, "El capitalismo de fin de siglo: dónde está el piloto". En: *Clarín*, Buenos Aires, 6 de septiembre, 1998.

3 Richard N. Haas and Robert E. Litan, "Globalization and Its Discontents. Navigating the Dangers of a Tangled World". En: *Foreign Affairs*, May-June, New York, 1998.

Angeles, Hong Kong, Sidney, Sao Paulo y algunas otras. Es en estas ciudades donde se toman las decisiones sobre la circulación de activos internacionales ejecutadas por medios computacionales. Las capacidades de los Estados nacionales para controlar estas transacciones son muy limitadas[4]. Aún las capacidades para construir diagnósticos comunes es limitada. En la perspectiva de Kenichi Ohmae[5] se está formando un nuevo tipo de Estado: los Estados-región. Señala que éstos no son ni tienen por qué ser enemigos de los gobiernos centrales. Pero para ello se deberá gestionar una forma flexible de relación de estos Estados regionales (grandes ciudades o federaciones de ellas) con el resto del Estado nacional. Se destaca que los puntos de entrada a la economía mundial son estas ciudades Estados. La globalización por su parte, ha generado un nuevo marco de regímenes internacionales de carácter privado. Las regulaciones y las normas que posibilitan estas transacciones han sido establecidas como parte de los arreglos entre empresas privadas. Aún no existe un derecho internacional de la globalización. Se hace cada vez más necesario. Para establecerlo se requiere liderazgo y capacidades efectivas de los Estados que conformen este marco regulatorio.

Los mandatarios del hemisferio occidental destacaron la necesidad de establecer formas de regulación frente a la volatilidad del sistema financiero internacional. En efecto, en la Declaración de Santiago señalaron "la volatilidad de los mercados de capitales confirma nuestra decisión de fortalecer la supervisión bancaria en el hemisferio, así como establecer normas en materias de divulgación y revelación de información para bancos".[6]

La intensidad de las transacciones globales, el aumento del comercio internacional y las tendencias simultáneas a la integración y la fragmentación demandan grados mayores de certidumbre. Para ello es necesario generar estabilidad, lo que se logra con capacidades de gobernabilidad. Esto se alcanzará en la medida en que el Estado sea capaz de accionar de manera adecuada en lo nacional y en la concertación internacional para adoptar medidas supranacionales.

Es desde esta perspectiva que se debe entender el significado de los párrafos establecidos en la Declaración de Santiago de la II Cumbre de las

---

4 Saskia Sassen, *Losing Control? Sovereignty in an Age of Globalization*. Columbia University Press, New York 1995.

5 Kenichi Ohmae, *El fin del Estado-nación*. Editorial Andrés Bello, Santiago de Chile 1997.

6 Declaración de Santiago. Declaración de principios de la II Cumbre de las Américas. Santiago de Chile, 19 de abril de 1998.

Américas, cuando los presidentes señalaron "la globalización ofrece grandes oportunidades para el progreso de nuestros países y abre nuevos campos de cooperación para la comunidad hemisférica. Sin embargo, puede también incidir en un aumento de las diferencias entre los países y al interior de nuestras sociedades. Firmemente decididos a aprovechar sus beneficios y a enfrentar sus retos, otorgaremos especial atención a los países y grupos sociales más vulnerables de nuestro Hemisferio".[7]

Enfrentar los retos con una propuesta de acción tendiente a reafirmar las tendencias integradoras es la propuesta que emerge de la II Cumbre. Ella se expresa en la construcción de un liderazgo hemisférico que se construye en un marco asociativo multilateral. La institucionalización de la diplomacia de cumbres en las Américas, con un seguimiento adecuado por parte de los Ministerios de Relaciones Exteriores y otras entidades nacionales e internacionales, permitirá el cumplimiento de las metas establecidas.

En este trabajo destaco los principales temas del debate del encuentro internacional *"Globalización, América Latina y la II Cumbre de las Américas"*, efectuado en Santiago en los días previos al encuentro de los Jefes de Estado y de Gobierno del hemisferio. Este encuentro académico, intelectual y de decisores de política posibilita tener una mirada sobre el impacto de la globalización en América Latina y los esfuerzos por avanzar hacia la construcción de una comunidad hemisférica. De alguna manera el encuentro académico hemisférico contribuyó al objetivo señalado por los presidentes: "un proceso de integración en su concepto más amplio, permitirá, sobre la base del respeto a las identidades culturales, configurar una trama de valores e intereses comunes, que nos ayude en tales objetivos". Los resultados del seminario y la conformación de una red académica de carácter hemisférico que pueda dar seguimiento a los acuerdos, son una contribución a los objetivos señalados.

Los temas que analizo corresponden a las perspectivas globales debatidas: globalización; ALCA versus MERCOSUR; la construcción de liderazgo; el peso de lo subregional; los temas de seguridad internacional; la diplomacia de cumbres; y, la institucionalización.

---

[7] Op.cit.

GLOBALIZACIÓN

Los cambios globales derivados del fin de la guerra fría, conjuntamente con los procesos de globalización y de cambio tecnológico, han generado una expansión financiera acelerada y una confluencia e incremento del comercio creciente. Los procesos de acercamiento van más allá de lo financiero-comercial y se expresan de manera asociativa en distintas áreas. La inercia, el empuje y el dinamismo de la convergencia económica, de la coincidencia valórica, y los acercamientos comunes en ciertas áreas de la seguridad internacional, le otorgan un fuerte impulso al proceso en su conjunto. Todo ello se traduce en una mayor interdependencia global.

Dada la magnitud de los procesos involucrados, éstos no tienen un solo cauce, ni un solo canal de expresión. Son procesos abiertos, no consolidados. Su orientación es hacia un incremento de la interrelación. El peso de las variables externas es cada vez mayor. Estableciendo condicionalidades globales sobre las decisiones del desarrollo nacional. De allí la importancia de generar orientaciones sobre este conjunto de acelerados cambios.

La importancia de la institucionalización radica precisamente en la capacidad de establecer cauces que permitan orientar positivamente estos cambios sobre la base de la acción concertada en el ámbito multilateral. Lo anterior conlleva la necesidad de efectuar un proceso de monitoreo y evaluación permanente de los cambios y de las consecuencias que en cada una de las áreas está produciendo en los distintos países, subregiones, el hemisferio y en el conjunto del sistema global. Esta evaluación permitirá detectar la intensidad, amplitud y variedad de los efectos en cada uno de los sectores analizados, que poseen efectos significativos para la sociedad y el desarrollo nacional.

La globalización es un proceso segmentado que hoy día afecta esencialmente al ámbito financiero-económico y que se expande a través de la constante revolución tecnológica. De allí que sus efectos posean una alta heterogeneidad. Si bien ningún sector se escapa a los efectos de los procesos globales, no todas las áreas tienen un grado de interrelación nacional-internacional equivalente. La diferenciación sobre la intensidad y amplitud sectorial de la globalización, posibilita mejorar las políticas nacionales, tendientes a optimizar los aspectos positivos y a generar los resguardos sobre los negativos.

La globalización no elimina la necesidad de adoptar decisiones nacionales cruciales. Por el contrario, ellas facilitan o dificultan la incorporación sectorial y nacional en la inserción global. Dado el carácter heterogé-

neo de los efectos que produce la globalización, se requiere incrementar las capacidades para concertar políticas públicas en el nuevo contexto internacional. Ello significa dimensionar los efectos nacionales, subregionales, hemisféricos e internacionales en cada materia. La necesidad de concordancia y de asociación muchas veces se ve dificultada por los efectos de la propia globalización segmentada. De allí la necesidad de superar la visión estrictamente financiero-comercial para abordar los análisis con perspectivas políticas integradoras del conjunto de variables.

Los desafíos definidos por CEPAL son: la globalización no asegura que los procesos se expresen en un mayor crecimiento y que, por otro lado, la globalización, unida a procesos de expansión, no significa necesariamente un mayor grado de equidad. La resolución de estas carencias reafirma, con mayor fuerza, la necesidad de establecer regulaciones internacionales que puedan expresarse en normas globales de protección social. Se trata de producir las reformas que permitan el crecimiento económico, pero a la vez, evitar un incremento de la pobreza y la inequidad como resultado no deseado del proceso.

Dada la magnitud de los cambios es fundamental encontrar espacios de diálogo para intercambiar puntos de vista y concordar acciones que faciliten un diagnóstico compartido y la asociación en la acción. Convenir medidas que prevengan frente a situaciones que afectan los intereses vitales de los diversos actores involucrados será uno de los objetivos a ser alcanzados en estos espacios de diálogo. Dadas las características de los fenómenos, no se perciben salidas unilaterales. El nivel de consenso alcanzado en el diagnóstico, si bien es importante, debe profundizarse y afinarse aún más. Ello permitirá generar planes de acción más ajustados a cada una de las prioridades. El diálogo y la construcción de una forma de pensar común, permitirá un mayor grado de concertación. Esta es la gran importancia de la II Cumbre de las Américas, su agenda y definiciones sobre el plan de acción.

El grado de institucionalización alcanzado es aún muy débil para la importancia y magnitud de los procesos en curso. Los instrumentos institucionales tradicionales, más allá de sus carencias evidentes, no son ocupados de la manera más adecuada ni más eficiente. Como contrapartida es necesario indicar que tampoco las instancias generadas en torno a las Cumbres Presidenciales, aseguran el grado de institucionalidad requerido. Institucionalizar significa esencialmente generar una visión de futuro, establecer proyectos para alcanzar las metas definidas y asignar los recursos humanos y materiales necesarios para el éxito de los diversos proyectos.

La II Cumbre de las Américas destacó la comunalidad de valores que permite construir una nueva institucionalidad. Es así como los Jefes de Estado señalaron que "el fortalecimiento de la democracia, el diálogo político, la estabilidad económica, el progreso hacia la justicia social, el grado de coincidencia en nuestras políticas de apertura comercial y la voluntad de impulsar un proceso de integración hemisférica permanente, han hecho que nuestras relaciones alcancen mayor madurez". A partir de estas coincidencias reafirmaron la voluntad para desarrollar reformas y otras medidas que permitan alcanzar una "comunidad solidaria". El plan de acción establece metas específicas a ser alcanzadas en torno a cuatro grandes áreas temáticas que requerirán cada una de ellas el desarrollo de regímenes internacionales funcionales, de tratados específicos o de la profundización e implementación de acuerdos ya establecidos. Estas áreas son: educación; democracia, justicia y derechos humanos; integración económica y libre comercio; y, erradicación de la pobreza y la discriminación. El principal hecho en la perspectiva institucional es la voluntad política de continuar con el proceso de Cumbres Hemisféricas periódicas cuyo fin es profundizar la cooperación y el entendimiento. Así lo señalaron los mandatarios en el primer punto referido al seguimiento.

Por medio de los Ministerios de Relaciones Exteriores, a través del "Grupo de Revisión de la Implementación de Cumbres" (GRIC), se establecerán los canales para supervisar el proceso. Este grupo tendrá un sistema de reuniones periódicas de dos o tres veces al año. Contribuirán al seguimiento las organizaciones de carácter regional; en especial, la Organización de Estados Americanos. Esta organización tendrá un rol central en el seguimiento de las cumbres.

Por su parte, la OEA, para desarrollar su cometido en esta significativa misión entregada por los mandatarios del hemisferio, requerirá de recursos humanos y materiales para establecer mecanismos efectivos de seguimiento y tomar las oportunidades que se presenten en su marco institucional propio.

ALCA V/S MERCOSUR

Los avances en el proceso de complementación e integración hemisférica fluyen al ritmo de las necesidades y perspectivas subregionales. La agregación de carácter hemisférico presenta complejidades que son propias de la diversidad de entes nacionales, capacidades y recursos de los Estados y de las facilidades de comunicación en las Américas. Desde el

punto de vista de la marcha del proceso de complementación hemisférica, que posee un fuerte énfasis en lo comercial, aparecen algunos imponderables que son necesarios considerar; en especial en relación a cierta polarización en torno a los dos diseños más significativos por su peso económico, dimensiones poblacionales involucradas y áreas geográficas vinculadas. Nos referimos a las potencialidades y vulnerabilidades que presenta el accionar del ALCA y el MERCOSUR.[8] En el primer caso, el peso central lo tiene Estados Unidos y en el segundo, los países sudamericanos con énfasis en Brasil.

Una primera tensión aparece en torno a la carencia de una política consistente expresada en instrumentos adecuados por parte de Estados Unidos. El hemisferio cada vez es más interdependiente. La importancia relativa de la región, en términos comerciales, se ha incrementado considerablemente. El Canciller Insulza ha destacado que en el año 1997, Brasil compró más productos estadounidenses que China. Argentina ha comprado más en Estados Unidos de lo que compra Rusia. Chile compra más que la India y los países de América Central superan con creces lo que compra Europa Central.

Así también, el hemisferio concuerda en valores esenciales como son la democracia y el respeto y promoción de los derechos humanos. La mayor relación comercial y coincidencia valórica, deberían llevar a una reevaluación del espacio que ocupa América Latina en el diseño estadounidense. Sin embargo, Estados Unidos sigue teniendo una mirada esencialmente eurocéntrica, lo que unido al bajo peso burocrático que posee América Latina, reafirma un sentido de marginalidad en las principales decisiones estadounidenses en relación a la región. Lo anterior se traduce en una inercia que recurre al unilateralismo como diseño básico de política.

Es necesario generar certidumbre y mayor transparencia en una perspectiva asociativa. Sin ella no será posible profundizar los grados de interrelación y complementación.

Por otro lado, la falta de decisión del MERCOSUR de asumir un rol más proactivo en la actual coyuntura, también constituye una incertidumbre. El MERCOSUR posee un importante espacio de acción en el ámbito subregional sudamericano. Este espacio puede desarrollarse de manera amplia y concertada sin que signifique establecer privilegios o generar

---

[8] Bernard K. Gordon, "The Natural Market Fallacy. Slim Pickings in Latin America". En: *Foreign Affairs*, May-June, New York 1998.
La perspectiva brasileña puede ser vista en el capítulo de Helio Jaguaribe, "MERCOSUR y las alternativas al orden mundial" en este libro.

contradicciones con un proyecto de desarrollo hemisférico. No obstante lo anterior, tanto en América Latina como en los Estados Unidos, hay actores que ven esta situación como de suma cero entre el MERCOSUR y el ALCA. Colocado en esta perspectiva, el resultado será necesariamente una pérdida para el conjunto. Los proyectos del MERCOSUR y del ALCA poseen importantes áreas de superposición en las cuales confluyen intereses, pero tienen un carácter distinto. El MERCOSUR desde su génesis va más allá de lo comercial, el proyecto del ALCA es esencialmente un acuerdo de libre comercio.

Ambas situaciones generan dificultades para un liderazgo eficaz, capaz de orientar el proceso a través de una visión de futuro y de pasos concretos para alcanzarla. Para la construcción de este liderazgo, una cuestión clave es resolver los temas de la institucionalidad que permiten diseñar un espacio de diálogo para resolver diferencias y una arena para desarrollar acciones cooperativas.

La construcción de una agenda latinoamericana/hemisférica no encuentra los incentivos suficientes para concertar esfuerzos de manera adecuada. En el posicionamiento de importantes actores lleva a privilegiar el espacio nacional de acción. Un liderazgo eficaz conlleva visiones con una perspectiva más global, el definir de manera clara las metas a ser alcanzadas y los costos que deberán ser superados por los distintos actores para el logro de los objetivos propuestos.

La globalización y los procesos de asociación que se desarrollan en el hemisferio, no pueden ser ubicados sólo en una perspectiva económica. El dinamismo de la integración no depende exclusivamente de los avances en la expansión financiera o de la complementación comercial, aunque ello sea una condición necesaria.

LIDERAZGO Y CONSTRUCCIÓN DE PROYECTOS

La fuerza de las tendencias hacia la convergencia y la complementación en el hemisferio occidental, deriva de su perspectiva política, del sentido estratégico que posee la asociación en el hemisferio occidental. Para que este sentido se exprese de manera plena, debe manifestarse con una perspectiva de construcción de una comunidad. La construcción y sentido de una comunidad de intereses se manifiesta en una proyección de futuro en la cual se alcanza la satisfacción de los valores compartidos.

Los valores esenciales que comparte el hemisferio occidental, son el de la democracia y el de la protección de los derechos humanos.

El sentido de la comunidad, no se crea sobre la base de un mayor o menor intercambio; o solamente de un aumento del libre comercio, aunque este elemento sea importante. El sentido de comunidad se desarrolla en la co-responsabilidad de promocionar y defender los valores compartidos. En la construcción de bienes internacionales y en la formalización de mecanismos operativos que posibiliten preservarlos, como resultado de este proceso. Sus definiciones conceptuales y su formalización jurídica permitirán el disfrute general por parte de la comunidad en formación. La construcción de una comunidad requiere de un liderazgo que señale el camino, los objetivos y los cursos de acción para alcanzar las metas comúnmente definidas. Al momento de la II Cumbre de las Américas se pueden constatar una gran cantidad de iniciativas de carácter subregional y hemisféricas que buscan esta gran meta, sin embargo, les falta coherencia. La coherencia será alcanzada cuando se exprese un liderazgo efectivo y un sólido soporte multilateral. Ambos aspectos determinarán la velocidad y rumbo de los procesos de interdependencia.

En este contexto, el liderazgo está directamente vinculado a la capacidad de generar ideas y construir consensos. Las posibilidades de liderazgo en la región, en el momento actual, son más homogéneas y dependen, en lo esencial, de la voluntad política de los hombres que quieran emprender este liderazgo y perspectiva de asociación regional y continental que promuevan.

La globalización, si bien tiende a uniformar el uso de tecnologías, los tipos de consumo, tanto materiales como de ideas, puede llevar a una conclusión errónea; señalar que la globalización es equivalente al monopensamiento. La globalización contribuye a una difusión rápida, amplia y profunda de determinadas perspectivas y valores -en especial, los derechos humanos, la democracia, el libre mercado- pero no cierra el debate. Por el contrario, el análisis efectuado muestra que existen formas muy diversas de inserción internacionales. No hay una forma única de inserción exitosa en el sistema global, tanto económico como político. No hay una forma unívoca para acceder al desarrollo tecnológico. Este es un factor clave, uno de los ejes centrales del cambio se vincula al acelerado desarrollo de la tecnología, en especial, la de las comunicaciones. El uso de las tecnologías modernas abre mayores posibilidades de equidad. Su efectivización dependerá de un liderazgo capaz de asumir los costos de decisiones cruciales en el ámbito de la educación, la democratización y la búsqueda

de erradicación de la pobreza. Los riesgos que un liderazgo moderno debe asumir son muy altos dado precisamente el impacto de las propias tecnologías de comunicación. Sin embargo, el riesgo de decisiones parciales o que miren más el rating, es quedar rezagados en el acceso a las nuevas tecnologías y la modernización.

La globalización no ha cancelado el debate sobre el tipo de comunidad que debemos construir. Tampoco define las claves esenciales para establecer los consensos que den estabilidad y proyección a cada una de las sociedades nacionales en su inserción internacional. Sigue siendo una tarea del liderazgo político definir las formas de concertación regional y hemisférica. Continúa siendo una cuestión política esencial articular los valores que conforman las bases para la cooperación y proyectar los intereses compartidos en una asociación de futuro. De igual forma, es una responsabilidad central del liderazgo establecer mecanismos de resolución de conflictos que viabilizando acuerdos superen las dificultades. El rol político del liderazgo se expresará en la construcción de regímenes internacionales vinculantes.

EL PESO DE LO SUBREGIONAL

La subregionalización es lo que caracteriza el actual proceso de relacionamiento en el sistema internacional. Son las regiones las que articulan de mejor manera los intereses económicos, políticos, culturales y otros. Las regiones también se expresan con fuerza en el hemisferio occidental.

Dada la diversidad de territorios, poblaciones, recursos, tipos de producción y otros, los agrupamientos se han producido sobre la base de la vecindad y la complementariedad de intereses, afianzada por lazos culturales. Es en los contextos subregionales donde se ha avanzado, de manera acelerada, en procesos de complementación y asociación. Estos se han fundado en el concepto del regionalismo abierto que vincula lo económico con la proximidad geográfica y la cercanía cultural. El regionalismo abierto genera una búsqueda conjunta de oportunidades, una promoción de intereses y la construcción de propuestas que reafirman el multilateralismo. Por ello las subregiones avanzan rápidamente en la complementación en diversas áreas. Ello se evidencia con claridad en el Sistema Económico Centroamericano (SICA), en el Mercado Común del

Sur (MERCOSUR), en la Comunidad Andina, en el CARICOM, en el NAFTA y en el ALCA.

Sin embargo, también es posible diseñar metas que focalizadas en lo comercial permitan arreglos más globales. Este es el caso de las negociaciones para el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA). La liberalización comercial subregional facilita el encontrar arreglos y acuerdos a nivel hemisférico.

El mapa geográfico ha sido cambiado por la globalización y por el desarrollo tecnológico en cuestiones sustantivas. En la actualidad, es factible establecer proximidades y afinidades comerciales, políticas e incluso culturales, entre países o subregiones distantes. Ello potencia el proceso de interdependencia global. La subregionalización o el agrupamiento de comunidades valóricas y de percepciones, pueden no vincularse estrictamente a ámbitos geográficos próximos aunque dicha condición lo favorece significativamente. En este sentido, tenemos una subregionalización compleja, que va más allá de la estricta proximidad geográfica. Este es un factor extraordinariamente positivo de los procesos de asociación global en curso; pero a la vez, genera incentivos para superar las dificultades de operación práctica más aún su superación posibilita grados de acercamiento mayor y más intensidad en la relación.

DEFENSA Y SEGURIDAD

Los grados de avance no son simétricos ni equivalentes en distintas áreas. En algunas es preciso reconocer las dificultades para alcanzar perspectivas hemisféricas: el caso de la seguridad es el que hace más evidente esta situación. El hemisferio no comparte un concepto común de seguridad, además la forma de organización del uso de la fuerza de los Estados es muy diversa, y los riesgos definidos por cada uno de ellos, son muy diferentes. La II Cumbre de las Américas al analizar este tema e incluirlo en el plan de acción, lo ubicó dentro de los instrumentos para la preservación y fortalecimiento de la democracia, la justicia y los derechos humanos. Las actividades principales están focalizadas en torno al fomento de la confianza y la seguridad interestatales, para lo cual los Jefes de Estado reafirmaron los compromisos asumidos en esta materia en las reuniones regionales de la OEA sobre medidas de fomento de la confianza y la seguridad, celebradas en Santiago de Chile en 1995 y en El Salvador en 1998.

En el ámbito de la seguridad se expresa con gran fuerza la diversidad de las Américas. Fue así como los Jefes de Estado diferenciaron los problemas y preocupaciones especiales de los pequeños Estados insulares.

La meta esencial, que se alcanzará a través de los avances que logre la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA, se expresarán en los resultados de la Conferencia Especial sobre Seguridad, que se efectuará a más tardar a comienzos de la próxima década.

El caso particular del narcotráfico, debe ser abordado desde una perspectiva global. Lo anterior no significa narcotizar el conjunto de la relación, lo que constituiría un serio peligro para establecer relaciones maduras entre la potencia hegemónica y el conjunto de los países del hemisferio.

La forma y el grado en que el narcotráfico afecta a todos y a cada uno de nuestros países, es diversa. Se requiere de un constante seguimiento y capacidad de observatorio de la situación para definir políticas multilaterales, subregionales, bilaterales y unilaterales en este campo.

La asociación y la vinculación global de políticas es esencial, sin ello no habrá capacidad de éxito. De igual forma, es necesario establecer políticas de carácter recíproco respecto a las responsabilidades que deben ser asumidas. A la vez, se deben buscar formas de compensar los costos que el enfrentamiento de este tema conlleva para los países con menores recursos.

Sobre este tema los Presidentes y Jefes de Gobierno de las Américas adoptaron 17 resoluciones y recomendaciones tendientes a una prevención y control del consumo indebido y del tráfico ilícito de estupefacientes y otros delitos conexos.

LA DIPLOMACIA DE CUMBRES

La Diplomacia de Cumbres es la forma de expresión actual del multilateralismo al más alto nivel. Las Cumbres Presidenciales deben mantener su sentido político, de diseño de una Gran Estrategia. Sin embargo, su rutinización y su multiplicación en diversas Cumbres (de Naciones Unidas, de las Américas, Iberoamericanas, del Grupo de Río y de cada uno de los grupos regionales) obliga a que las más altas autoridades y los principales líderes del hemisferio, deban atender en muchas oportunidades cuestiones sectoriales. Para el tratamiento de éstas pueden haber

otras instancias más adecuadas, por ejemplo el multilateralismo tradicional de carácter técnico, posee una importante experiencia en este campo.

La Diplomacia de Cumbres cumple un importante papel. En lo fundamental expresa la posibilidad de un alto grado de efectividad en la generación de acuerdos, normas, regulaciones en áreas fundamentales para el desarrollo nacional e internacional. A la vez, posibilita colocar el conjunto de la energía burocrática detrás de la voluntad política expresada en la cúspide del proceso decisorio, los Jefes de Estado y los Jefes de Gobierno. El éxito de esta forma diplomática depende de la capacidad de implementación y permanencia que le otorguen las burocracias permanentes de cada país y el sistema de organismos multilaterales.

La rutinización puede hacer perder el foco del sentido político y estratégico que debe asumir el diálogo presidencial: definir las bases y la gran estrategia para construir una comunidad sustentada en la democracia con sentido de equidad.

La orientación, por lo tanto, debe estar puesta en la institucionalización. Allí se expresará la voluntad política de los Estados para construir un futuro distinto. La voluntad política es la que posibilita articular soluciones cooperativas multilaterales. La sola voluntad política no es suficiente, es necesario que ella se manifieste institucionalmente para generar capacidades de operacionalizar los acuerdos. Sin institucionalización no habrá un proceso sostenido que permita satisfacer los intereses compartidos.

LA INSTITUCIONALIZACIÓN

El énfasis fundamental y la perspectiva de futuro está dado por la institucionalización y la capacidad de construcción social y política en este campo. El 50 aniversario de la OEA es una buena oportunidad para reflexionar y reafirmar las necesidades de institucionalización hemisférica.

El sistema internacional alcanzará estabilidad en la nueva etapa de posguerra fría sobre la base de su construcción institucional y el desarrollo de formas de gestión internacionales que sean capaces de resolver los grandes problemas de la humanidad, aunque éstos necesariamente se expresan localmente. La globalización posee un carácter fragmentado y se concentra en los aspectos financieros y comerciales. Del proceso de globalización no se desprende la necesidad de construir un "gobierno mundial". Sin embargo, los procesos de globalización, unidos al desarrollo instantáneo de las comunicaciones, evidencia necesidades de gobernabilidad que superan las fronteras de los Estados nacionales. La necesidad de

normas y regulaciones en los distintos campos de acción contribuye a la estabilidad global. Un aporte sustantivo de la diplomacia de cumbres es el alto grado de atención que las más altas autoridades nacionales demandan sobre áreas cruciales, generándose oportunidades de regulación que poseen importantes grados de consenso y evidencian una fuerte voluntad política de implementación. Por ello la cooperación política y diplomática constituyen la esencia de esta diplomacia de alto nivel.[9]

La creación de marcos regulatorios y de regímenes con capacidades de resolución de conflictos establecen áreas de concertación que potencian un trabajo de largo plazo en el cual la institucionalización juega un rol esencial, posibilitando pasar de eventos de alto contenido coyuntural a acuerdos de largo plazo que otorgan certidumbre a las relaciones de cooperación.

El establecimiento de metas, de los proyectos y planes de acción correspondiente, deben basarse en capacidades efectivas de cumplimiento. La dilación en la ejecución de los compromisos, el no cumplimiento de las metas trazadas, el regateo de la voluntad de ejecución, tienen un efecto negativo muy superior al grado de avance en la propia meta. El no cumplimiento erosiona algo más sustancial: erosiona la confianza. Lo anterior tiende a agotar el proceso muy rápidamente.

La II Cumbre de las Américas constituyó una instancia crucial para orientar los distintos procesos hemisféricos. Para reafirmar las tendencias a la integración y la cooperación, a la vez para generar mecanismos de alerta temprana para analizar las situaciones de riesgo.

La institucionalización que surja de la ejecución de los compromisos de la II Cumbre de las Américas será definitoria en el tipo de multilateralismo y en tipo de cooperación que establezcan las Américas al iniciarse el siglo XXI.

---

[9] Ulrich Beck, *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización.* Editorial Paidós, Buenos Aires, 1998. El autor señala la importancia de abrir un debate sobre la configuración política de la globalización. Propone como la principal respuesta incrementar la cooperación internacional.