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

INTERVENCIÓN

DR. EDUARDO FERRERO COSTA[1]

MINISTRO DE RELACIONES EXTERIORES DE PERÚ

Señor Ministro de Relaciones Exteriores de Chile, José Miguel Insulza; señor Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, Cesar Gaviria; señor Senador Gabriel Valdés; señor Director de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Francisco Rojas; amigas y amigos todos.

Desde inicios de la década del 90, asistimos a una época excepcional de mutaciones en la sociedad internacional, cuyos cambios se advierten, entre otros aspectos, con la disolución del sistema socialista mundial y la acelerada dinámica del proceso de globalización.

Estamos pasando de un sistema internacional conflictivo pero estable, a otro cuyas características aún no están plenamente definidas. No sorprende entonces que existan diferencias de apreciación sobre la naturaleza del nuevo sistema internacional en formación. Unos piensan que se trata de un sistema unipolar flexible. Otros de un sistema con tendencia a la unipolaridad política, a la multipolaridad económica y el pluralismo

---

[1] Esta intervención se realizó durante la inauguración del Encuentro Internacional *"Globalización, América Latina y la II Cumbre de las Américas*, realizada en Santiago entre los días 30 de marzo y 1° de abril de 1998.

descentralizado, que se estructura en función al predominio de la denominada triada del dólar, el yen y el euro.

En la época de tránsito de un sistema a otro, las variables del cambio tienden a agudizarse y expresarse en todos los órdenes de la vida internacional. Alvin y Heidi Toffler, en las "Guerras del Futuro", sostienen la tesis que la disgregación del Estado-nación será factor esencial de cambio en la formación del nuevo sistema internacional. Traigo a colación esta referencia no tanto por su sentido de futurología, sino más bien porque expresa de manera simbólica la profundidad del cambio que vive el sistema internacional.

Un aspecto esencial de la configuración del nuevo sistema parecería ser su tendencia a la homogeneidad. De hecho ya es más homogéneo que el de la posguerra fría, caracterizado precisamente por la heterogeneidad de dos sistemas políticos y económicos antagónicos. Las tendencias actuales apuntan a la homogeneidad por lo menos en cuatro aspectos. En primer termino, se avanza hacia la universalización de la economía de mercado, no sólo como la expresión del sistema económico mundial, sino como la forma de organización de prácticamente todas las economías del mundo.

En segundo lugar, desde el punto de vista político, la democracia representativa tiende a convertirse en un sistema universal. Si bien aun existen regímenes no democráticos, la tendencia es a la generalización de la democracia representativa y a considerarla como crecientemente exigible a todos los Estados.

En tercer lugar y como consecuencia de los dos factores de homogeneización citados, desde el punto de vista de la ética y los valores, la doctrina de los derechos humanos ha encontrado en el nuevo sistema internacional en formación la realidad política promotora de su universalización real. La doctrina de los derechos humanos es en este momento la única que se proyecta hacia un alcance universal y que es aceptada, por lo menos formalmente, por prácticamente por todos los Estados que conforman la comunidad internacional.

En cuarto lugar la legalidad internacional, es decir, el orden jurídico del derecho internacional, aparece actualmente -como nunca antes en la historia- como una normatividad exigible a todos los Estados. Su incumplimiento puede acarrear sanciones legítimas del sistema internacional, incluyendo el uso legal de la fuerza y la intervención conforme al capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. A ello se agrega un creciente multilateralismo que pretende superar el unilateralismo que todavía amenaza con fuerza en el sistema internacional.

Estas tendencias de los factores de homogeneización, obviamente no se aplican de manera mecánica y en su exigencia existen formas de selectividad que afectan su legitimidad. Pero, desde el punto de vista del proceso político internacional, la economía de mercado, la democracia representativa, los derechos humanos y el respeto del orden jurídico internacional emergen como condiciones globales del nuevo sistema.

Estos elementos macro políticos, constituyen el contexto básico de las transformaciones que han tenido lugar en los últimos diez años en América Latina. La región es parte del sistema internacional que se está transformando. Como tal, ha recibido los impactos de las nuevas tendencias globales y se encuentra todavía buscando articular respuestas de naturaleza regional.

Durante la última fase del sistema internacional de la posguerra fría, entre los años 80 y 90, América Latina, luego de décadas del ejercicio de la concertación, había encontrado cierta certidumbre sobre su agenda internacional. El propio RIAL contribuyó a esta identificación de tareas y problemas por resolver, formulando una serie de propuestas sobre la agenda de las relaciones externas de América Latina para la década del 90, cuando la perestroika ya anunciaba la profundidad de los cambios en la Unión Soviética.

En esa época, en la publicación, "El Sistema Internacional de América Latina, la agenda internacional en los años 90", el RIAL efectuó un aporte importante a la configuración de las nuevas tendencias e identificó algunas temáticas de la agenda latinoamericana en el contexto del inicio del fin de la guerra fría y de la creciente interdependencia económica de las naciones. Cuatro fueron los temas importantes de esa agenda : las cuestiones tradicionales de la guerra y de la paz, las nuevas amenazas, (el medio ambiente y la problemática de las drogas); los desafíos de los cambios económicos incluyendo el problema de la deuda externa y, lo que Roberto Russell denominó el territorio de la baja política, para referirse a la pérdida de funcionalidad del sur en la interdependencia compleja.

A finales de la década de los 90, constatamos que la dinámica del cambio en el proceso de formación del nuevo sistema internacional ha sido mucho más veloz de lo que originalmente hubiéramos podido prever. Muchos de los supuestos de seguridad, políticos, económicos y sociales de la propuesta de agenda para los 90, han cambiado sustantivamente.

El fin de la guerra fría y la *perestroika* trajeron como consecuencia no sólo una mutación dentro del sistema internacional, sino el advenimiento de un nuevo sistema.

Las cuestiones de seguridad han seguido similar evolución. Desaparecido el sub sistema socialista y la amenaza convencional y nuclear de la ex Unión Soviética, así como demostrada la inviabilidad de insurrecciones propias del socialismo histórico, la concepción de la defensa nacional de Estados Unidos ha tenido que adecuarse a las nuevas circunstancias y reformularse sobre nuevas bases.

La transformación de la OTAN y su apertura a algunos países de Europa Oriental y la variación de la amenaza nuclear hacia formas heterodoxas de proliferación, son también parte de los factores que han modificado los problemas de la paz y la seguridad internacionales. A éstos deben añadirse las prácticas ya establecidas a través del Consejo de Seguridad sobre intervención armada legítima en situaciones que amenacen la paz o que demanden acciones de intervención humanitaria.

América Latina no puede ser ajena a estos cambios. En ese contexto, la región debe formular respuestas en materia de paz y seguridad por lo menos en los siguientes órdenes:

1. La conveniencia de adoptar posiciones y acciones conjuntas respecto de la reestructuración del sistema de seguridad colectiva, incluyendo la composición y funciones del Consejo de Seguridad;
2. la reestructuración del sistema de seguridad regional en el marco interamericano, tarea que demanda un esfuerzo para redefinir los supuestos que se han manejado en torno a la seguridad continental, incluyendo no sólo la doctrina de seguridad sino los mecanismos de acción;
3. reflexiones sobre una nueva doctrina de seguridad interamericana, con elementos vinculados a las llamadas "nuevas amenazas a la seguridad", incluyendo el reto de la pobreza y otros aspectos económico-sociales; y
4. la compatibilización y complementariedad de un nuevo sistema de seguridad regional, con eventuales mecanismos sub regionales, como el existente en Centroamérica.

Esta agenda de problemas de la paz y seguridad latinoamericana, sobre la base del irrestricto respeto al derecho internacional y el reconocimiento de la soberanía e integridad de los Estados, tendría además que resolver, entre otros, tres desafíos principales: un nuevo código para el no uso de la fuerza y prohibición de la agresión, concordante con las nuevas tendencias en el ámbito de las Naciones Unidas; la cuestión de la limitación de armamentos cuantitativa y cualitativa, que sólo puede resolverse a escala regional o a escalas sub regionales que constituyan unidades

estratégicas; y, un sistema de medidas de fomento a la confianza que, partiendo de principios regionales, tendrá que reconocer necesariamente las especificidades de los ámbitos bilateral y sub regional.

En la perspectiva propiamente política, hay también cambios sustantivos en relación a la situación que existía a inicios de los 90. En la región se ha consolidado la tendencia a tener regímenes democráticos. Exceptuándose el caso particular de Cuba, los dos últimos focos de conflicto propios de la guerra fría, los casos de El Salvador y Guatemala, en Centroamérica, se han resuelto por la vía de la negociación y la reconciliación nacional, a través de operaciones de paz verificadas internacionalmente por las Naciones Unidas.

La homogeneidad en torno a la democracia representativa ha sido llevada, incluso, a norma imperativa del sistema americano. El proceso no sólo abarca el régimen político, sino cambios sustantivos en la administración de justicia, en la creación de instituciones garantes de la legalidad democrática y en la mejora de la gobernabilidad de nuestras sociedades. Este proceso se encuentra aún en transición, pero la tendencia está creando por primera vez en la historia de América Latina la posibilidad de instituciones políticas y jurídicas que garanticen permanencia y transparencia a la vida democrática.

Estos factores internos del proceso democrático, crean las bases para una adecuada y renovada cooperación y concertación política regional.

El hecho que las economías latinoamericanas dentro del proceso de modernización se hayan reorganizado o se estén reorganizando en función del mercado global, no implica necesariamente excluir zonas de libre comercio regionales o sub regionales. Por el contrario, luego de una fase de crisis de los acuerdos de integración al inicio del ajuste estructural, el propósito de conciliar la globalización con el regionalismo se ha afirmado habiendo demostrado que es funcional a la apertura exterior y eficaz en sus resultados.

Los impactantes resultados del MERCOSUR, la propia evolución de la Comunidad Andina, el comportamiento del Mercado Común Centroamericano y la multiplicidad de acuerdos comerciales bilaterales, son ejemplos del nuevo tipo de integración y regionalismo económico que ha surgido en América Latina, que impulsa la apertura al mercado global y que constituye un factor dinámico del comercio internacional. La propia opción de Estados Unidos, Canadá y México en el NAFTA es una experiencia de mayor envergadura en el mismo sentido. A ello se agregan el próximo acuerdo marco entre el MERCOSUR y la CAN y los pasos ya en marcha

para la constitución de una zona de libre comercio hemisférica a partir del 2005.

Si en lo económico los países de la región han encontrado la funcionalidad entre regionalismo y globalización, en lo político las realidades son todavía propias del proceso de transición. Las reuniones anuales del Grupo de Río, de las Cumbres Iberoamericanas, de las Cumbres Andinas y de las Cumbres Centroamericanas, sugieren que América Latina se encuentra en el proceso de definir una agenda política propia más clara, diferente en buena medida a la de la década pasada, que la afirme como una estructura de interlocución eficaz frente a terceros en el mundo de la globalización.

Ello plantea la necesidad de resolver, progresivamente, algunas cuestiones vinculadas a la institucionalidad política latinoamericana: el destino de la reforma de la OEA y su relación con las Cumbres Americanas, la institucionalización progresiva del Grupo de Río y la eventual ampliación de sus miembros, así como la actuación del SELA como órgano de consulta y coordinación. La región presenta hoy una dinámica muy rica de cursos de acción para la coordinación y concertación política, pero subsisten mecanismos que de alguna manera duplican competencias y funciones.

Además del perfeccionamiento de la institucionalidad política latinoamericana, está el tema de la agenda común y el de la definición del perfil de acción conjunta de la región, proceso que aún está abierto y que implica varias opciones. ¿Debe actuar políticamente la región como una unidad? o por el contrario, ¿debe ser éste un proceso de contornos sub regionales? Parecería que se viene optando por una fórmula mixta tanto de agrupaciones sub regionales como formas de coordinación y concertación regional.

Los requerimientos de la globalización imponen a América Latina incrementar su presencia política, y definir sus perfiles como interlocutor en los procesos de cambio del sistema internacional, e identificar su propia agenda de. negociación, tal como lo viene haciendo en el Grupo de Río.

En el ámbito comercial, económico, científico y tecnológico, las realidades y las urgencias también ha cambiado. Es evidente que la cuestión de la deuda externa en la agenda del RIAL ya no tiene la misma presencia ni urgencia que al inicio de la década, habiendo los países de la región superado la llamada década perdida de los ochenta.

Hoy emergen nuevos temas en la agenda económica. Paralelamente a los procesos de liberalización económica y de apertura comercial, la transformación productiva para el mercado global aparece quizás como el

tema más relevante, junto al de las capacidades empresariales en la región y la conveniencia de pensar en mercados más amplios que los de los Estados nacionales.

Como en el caso de las variables políticas, estas cuestiones implican desafíos de nueva índole a la política exterior de los países latinoamericanos y a la concertación económica. Actualmente los agentes de las economías nacionales son los empresarios y las empresas como parte de la lógica del mercado y de la modernización económica de la región. Sin embargo, la experiencia de la participación de los empresarios y las empresas en los aspectos económicos de las políticas exteriores es aún muy incipiente y requiere mayor concertación.

El sistema globalizado del mundo actual mantiene la vigencia, aunque sobre bases distintas, de algunos de los temas transnacionales de inicios de la década. Básicamente son las cuestiones de las drogas y del medio ambiente. La región, en ambos casos, ha acumulado una experiencia importante de concertación, habiendo mantenido ya significativos avances, sobre todo en la lucha coordinada contra el narcotráfico.

Por otro lado, las tendencias globales han incrementado o generado nuevos problemas transnacionales a los que las políticas exteriores latinoamericanas deben dar respuesta. Quiero citar cuatro de ellos.

En primer lugar, el tema de la lucha contra la pobreza y la promoción del desarrollo humano, ocupan ahora un lugar central en las preocupaciones internacionales.

En segundo lugar, el asunto de los trabajadores migratorios afecta a gran parte de los países de América Latina. Es una de las peculiaridades del sistema global, que mientras se liberalizan todos los factores de la producción, el factor trabajo es objeto de crecientes medidas proteccionistas en los países de tecnología avanzada que con legislaciones restrictivas y discriminatorias muestran en algunos casos actitudes xenofóbicas.

En tercer lugar, en el contexto de la modernización de las economías para el mercado global, la violencia adquiere nuevas formas y se propaga de manera alarmante. A los problemas de terrorismo se agrega la intensificación de la violencia común y las conexiones internacionales que pueden tener ambos fenómenos, lo que hace a éstos temas prioritarios en la agenda latinoamericana.

En cuarto lugar, figura un asunto que aún no ha emergido en sus verdaderas dimensiones. Se trata de la identidad cultural latinoamericana y los efectos de la globalización. Contenidos culturales y pautas de consumo de naturaleza global son cada vez más influyentes en la idiosincrasia latinoamericana. Dentro de un espíritu de libertad de empresa y de

pensamiento, estos flujos globales de naturaleza cultural no solamente son parte de la realidad sino que no deben ser discriminados. Pero, al mismo tiempo, está el problema de las identidades culturales latinoamericanas y la necesidad que éstas no se diluyan en la cultura global. Esta es una tarea que, juntamente con la temática de la educación, que ahora no he abordado, pero que será materia central de la próxima Cumbre Hemisférica compete tanto a la sociedad civil, como a los gobiernos y a las políticas exteriores latinoamericanas.

He esbozado algunas áreas temáticas de lo que podrá ser parte de la nueva agenda de las relaciones internacionales latinoamericanas con miras al segundo milenio.

Estoy persuadido que el tema de la agenda es una tarea que deben acometer los propios gobiernos, pero en lo que concierne a su identificación y desarrollo conceptual, es también responsabilidad de los medios académicos latinoamericanos.

En este contexto, FLACSO y el RIAL, tienen la oportunidad de repensar la agenda latinoamericana y de abrir los espacios de una reflexión compartida que a todas luces parece indispensable para el futuro de nuestros pueblos.

En mi condición actual, sigo teniendo la plena convicción que es una tarea pendiente la de crear mayores y mejores nexos entre la comunidad académica de relaciones internacionales y las instancias de gobierno que administran las políticas exteriores.

La globalización también exige que las políticas exteriores de la región se afiancen mejor en los diversos estamentos de la sociedad civil, en los agentes económicos, en los agentes sociales y particularmente en el mundo académico.

El análisis de los procesos internacionales, la identificación de sus tendencias, de sus límites y posibilidades, sobre bases éticas, es una tarea académica de gran valor para quienes formulamos y ejecutamos la política exterior. La acción futura de FLACSO y del RIAL, estoy seguro podría ayudar a transformar este postulado en una realidad.

No puedo concluir sin expresar mi más sincera felicitación a los organizadores de este encuentro internacional, que no sólo nos permite encontrar a viejos y nuevos amigos, sino que además anuncia el relanzamiento del RIAL como foro de pensamiento y diálogo para analizar las relaciones internacionales de América Latina.