

Miradas a la Agenda Latinoamericana

PAZ V. MILET, EDITORA

FLACSO-Chile

Esta publicación es uno de los resultados de las actividades desarrolladas, en el ámbito de la investigación y la difusión, por el Área de Relaciones Internacionales y Militares de FLACSO-Chile. Estas actividades se realizan con el apoyo de diversas fundaciones, organismos internacionales, agencias de cooperación y gobiernos de la región y fuera de ella. Especial mención debemos hacer del apoyo de la fundación Ford en Nueva York para el proyecto Multilateralismo del siglo XXI. El desarrollo de FLACSO y su área de Relaciones Internacionales y Militares es posible por significativos auspicios de las fundaciones John D. and Catherine T. MacArthur, The William and Flora Hewlett Foundation y Fundación Ford en Santiago.

Las opiniones que se presentan en este trabajo, así como los análisis e interpretaciones que en él se incluyen, son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de FLACSO ni de las instituciones a las cuales se encuentran vinculados.

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.

320.14 Milet, Paz V., ed.

M643 Miradas a la agenda latinoamericana. Santiago, Chile:
FLACSO-Chile, 1999.

132p. Serie Libros FLACSO

ISBN 956-205-137-4

GLOBALIZACION / DESARROLLO REGIONAL /
ESTRATEGIA DEL DESARROLLO / MUJERES / PO-
LITICA EDUCATIVA / ETNICIDAD / RELACIONES
CIVICO MILITARES / AMERICA LATINA / AMERICA
CENTRAL / CARIBE /

1999, FLACSO-Chile. Inscripción N° 110.243. Prohibida su reproducción.

Editado por FLACSO-Chile. Área de Relaciones Internacionales y Militares, Leopoldo Urrutia 1950, Ñuñoa.

Teléfonos: (562) 225 7357 - 225 9938 - 225 6955 Fax: (562) 225 4687

Casilla electrónica: flacso@flacso.cl FLACSO-Chile en el Web: <http://www.flacso.cl>

Diseño de portadas Nueva Serie Flacso: Osvaldo Aguiló

Diagramación: Claudia Gutiérrez, FLACSO-Chile

Producción: Marcela Zamorano, FLACSO-Chile

Impresión: LOM

INDICE

Presentación: La agenda latinoamericana; reconocerla para diseñar una opción estratégica <i>Francisco Rojas Aravena</i>	5
Rasgos básicos de la economía global <i>Oswaldo Rosales</i>	13
Las principales fuerzas motivadoras de la agenda latinoamericana <i>Paz V. Milet</i>	31
Aproximación a una agenda latinoamericana <i>Msc. José Bell Lara</i>	39
La negociación de la globalización y la Agenda del gran Caribe <i>Edwin Croes</i>	51
Las mujeres latinoamericanas en el fin de siglo <i>Teresa Valdés</i>	59
La concertación de políticas educativas: una asignatura pendiente en la agenda latinoamericana de fin de siglo <i>Daniel F. Filmus</i>	69
De la “revolución india” a la “nación multicultural”. Aproximación a la relación etnicidad y política en América Latina <i>Sergio Villena Fiengo</i>	87
Segurança Internacional na América do Sul <i>Mario Cesar Flores</i>	111
Seguridad democrática en Centroamérica: aporías de un modelo <i>Bernardo Arévalo de León</i>	117
La relación civil militar en América Latina <i>Gabriel Gaspar</i>	125

LA NEGOCIACIÓN DE LA GLOBALIZACIÓN y LA AGENDA DEL GRAN CARIBE

EDWIN CROES¹

INTRODUCCIÓN

Esta es una exposición economicista, aunque se ha hecho un esfuerzo para que sea amigable a los no economistas. Esto se debe a que se entiende que uno de los núcleos duros de las relaciones internacionales contemporáneas son las negociaciones comerciales, al menos en nuestro hemisferio.

Estas negociaciones comerciales parecen estar convergiendo a los principios negociados en los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio (OMC) que, a su vez, son los principios que también rigen la globalización contemporánea. Puede ser, entonces, que estemos en un momento en que la globalización es negociable, pero hasta ahora no la hemos negociado de verdad, por lo menos en el Gran Caribe.

No le dedicamos mucho tiempo a la integración porque esta murió hace mucho tiempo. En realidad, nos encontramos construyendo las nuevas relaciones comerciales sobre las débiles bases de lo que ha quedado de aquel utopismo instrumental de la integración. A Europa le toma ya 40 años de trabajo activo y bien lubricado de recursos, bajo esos estandares, nosotros no hemos comenzado en el Gran Caribe.

¹ Investigador de FLACSO-República Dominicana.

IMPERATIVOS DE LA GLOBALIZACIÓN

La analítica de la globalización no debería de tratar únicamente acerca de comprender sus orígenes y dinámica, la cual está bastante documentada. En esta nueva etapa se debería hacer mayor énfasis en comprender que es lo que es auténticamente negociable de la globalización, por qué negociarlo, con cuáles términos de referencia negociarlo, cuándo negociarlo y cómo negociarlo. Lo mismo es válido para la regionalización.

Desde esta perspectiva, interesa localizar la atención sobre las consecuencias de la globalización en el terreno de la Agenda Latinoamericana. Se pueden identificar algunas consecuencias sobresalientes que son fundamentales en las siguientes áreas: coordinación internacional, responsabilidad política y macroeconomía, regulaciones institucionales nacionales, resolución de disputas comerciales y la reciprocidad.

La globalización supone una necesidad de coordinación internacional de mucho mayor intensidad de lo que ha sido hasta ahora. Las negociaciones internacionales contemporáneas exigen estar plenamente informado sobre las agendas de los negociadores, esto permite establecer las áreas de coincidencia y las de disidencia, es decir permite prever las áreas de mayor intensidad negociadora. Por el contrario, no estar en cierta sintonía con las agendas nacionales y subregionales conduce a la irrelevancia en las negociaciones internacionales. Si ha de haber una agenda latinoamericana frente a negociaciones globales, ésta exigirá un mayor nivel de coordinación entre los participantes. El desafío está en estudiar las alternativas para satisfacer esta necesidad.

La globalización también impone una mayor responsabilidad política y macroeconómica. Los mecanismos de transmisión de efectos de los desequilibrios macroeconómicos actúan más rápidamente que antes. Nuestros países son intensamente monitoreados tanto desde dentro como desde fuera. Ha aumentado enormemente la velocidad con que se pueden conocer los acontecimientos domésticos y sus posibles ramificaciones internacionales. También ha aumentado la velocidad a la que las naciones reaccionan en el plano internacional. Cómo lograr hacer una región más equitativa respetando este imperativo de la globalización es otro desafío, quizás el más viejo de la región.

La globalización exige la homologación de las regulaciones institucionales al interior de los bloques en negociación. A medida que aumenta la interacción comercial, política y cultural entre las naciones, se hace necesario identificar las áreas en las que es necesario y beneficioso desbloquear las incompatibilidades institucionales para facilitar las interacciones y mejorar la capacidad de respuesta de las naciones- sobre todo de aquellas que comparten una agenda común. Se ha avanzado mucho en este terreno con

la implementación de reformas de inspiración común, pero aún es un desafío identificar las áreas problemáticas y explorar las alternativas de solución.

La globalización que impone mayor interacción entre países también exige abaratar y mejorar la eficiencia de los mecanismos de resolución de disputas comerciales y políticas internacionales. Es predecible que las disputas comerciales crecerán en los próximos años, particularmente en América Latina. Por ejemplo, según estadísticas de la Organización Mundial del Comercio (OMC), las disputas anti-dumping originadas en América Latina han crecido a mayor velocidad que en el resto del mundo. Los mecanismos acordados en la OMC han sido un excelente principio, pero parecen adolecer de importantes inequidades e ineficiencias que lo hacen injusto y costoso.

Finalmente, uno de los principios rectores de la globalización post Ronda de Uruguay es la reciprocidad. En esta área hay necesidad de mayor reflexión sobre el principio mismo en que crecientemente se están basando todas las negociaciones internacionales. Bajo ciertas circunstancias (por ejemplo, con actores desiguales), la reciprocidad puede resultar desventajosa para los actores débiles. Sin embargo, en otras circunstancias (por ejemplo, claras reglas del juego supervisadas por una institución poderosa), la reciprocidad puede rendir resultados positivos para actores débiles. En cualquier caso, para negociar reciprocamente entre desiguales es necesario saber exactamente cual es la concesión que se quiere de la contraparte negociadora.

NEGOCIACIONES COMERCIALES: LA AGENDA DURA

Las agendas internacionales pueden clasificarse en blandas y duras. Las agendas duras son las que cuentan con principios, objetivos, estructura institucional y calendario. Las demás agendas son blandas, ya que su flexibilidad es mayor.

Desde este punto de vista, durante la presente década, la agenda comercial, más que la integracionista, ha probado ser parte de la agenda dura a todos los niveles, global, hemisférico, regional y subregional.

Una prueba contundente es que de todas las ideas y creaciones que han surgido de las cumbres hemisféricas es la negociación del Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA) la única que cuenta con los elementos esenciales para evacuar resultados concretos. El ALCA cuenta con estructura institucional, principios de negociación, secretaria administrativa, sede geográfica y calendario.

Esta dureza de las negociaciones comerciales ha hegemonizado las agendas subregionales, particularmente en el caso de los pequeños países del

hemisferio. En efecto, además de estar inmersas en un intenso proceso de reformas estructurales domésticas, las pequeñas economías de las Américas están inmersas en varios procesos simultáneos de negociaciones comerciales. Estas negociaciones son:

- Rediseño y profundización de los acuerdos de integración vigentes,
- Negociaciones de nuevos acuerdos comerciales bilaterales y subregionales,
- Negociaciones del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA),
- Negociación del convenio sucesor de Lomé IV con la Unión Europea
- Negociaciones globales y sectoriales en la Organización Mundial del Comercio (OMC)

Aunque estas negociaciones tienden a converger hacia los principios y parámetros establecidos durante la Ronda de Uruguay y consagrados en los acuerdos de la OMC, cada una de ellas tiene su propio espacio de influencia, sus propios términos de referencia y sus propios conflictos.

Esta agenda comercial es sustancialmente diferente a las del pasado en un aspecto esencial, estas negociaciones son de liberalización comercial recíproca e integral, en lugar de preferencial y/o sectorial como era el caso de la mayoría de las negociaciones en el pasado.

Los principios de la reciprocidad e integralidad complican las negociaciones en una triple dirección. Primero, se dificulta el establecimiento de balances apropiados entre las concesiones mutuas de carácter sectorial y global. Segundo, se dificulta la coordinación de las negociaciones bilaterales con las multilaterales. Tercero, se torna compleja la coordinación y negociación entre actores domésticos.

Esta agenda comercial está probando ser una rica experiencia y proceso de aprendizaje. Pero, al mismo tiempo, es de una complejidad e intensidad tal que también esta desbordando las capacidades analíticas, políticas y hasta logísticas de los actores principales en los países pequeños del Caribe y Centroamérica.

ALCA y PAÍSES PEQUEÑOS

Como resultado de la tenaz y efectiva intervención de los países del CARICOM en las negociaciones del ALCA, se considera que los países pequeños enfrentan problemas especiales que ameritan consideraciones también especiales en cuanto a los tiempos, formas y profundidades en que pueden asumir la reciprocidad total del libre comercio. La creación de esta categoría de países dentro de las negociaciones ha energizado las cumbres subregionales para lograr la conformación de un bloque negociador con

cierta masa crítica, así como alcanzar acuerdos comerciales liberales entre estos mismos países.

En el ámbito latinoamericano, no será fácil diseñar y negociar una agenda común que asuma este principio. Ni los países grandes, en especial Brasil, ni los medianos, especialmente Argentina y México, parecen estar dispuestos a conceder condiciones de excepcionalidad generalizada (equivalente a preferencialidad) como la inicialmente sugerida, por ejemplo, por el CARICOM.

Tampoco parece ser el caso que Estados Unidos y Canadá acepten con facilidad la creación de un nuevo fondo financiero para las inversiones requeridas por las naciones pequeñas para poder enfrentar y beneficiarse del libre comercio hemisférico.

LAS AGENDAS y LOS ACTORES

Precisamente por su carácter recíproco e integral, la agenda de negociaciones comerciales exige un alto nivel de coordinación gubernamental con el sector privado y otros segmentos de la sociedad civil.

Poco a poco los países pequeños están formando estructuras y maquinarias institucionales para enfrentar estos requerimientos de la agenda comercial contemporánea.

Veamos las tendencias actuales con un mínimo de detalle.

En Centroamérica la mayoría de los países han creado ministerios de comercio exterior con el mandato específico de liderar las negociaciones comerciales conjuntamente con sus respectivas cancillerías. Al mismo tiempo, algunas de las negociaciones comerciales están siendo protagonizadas por la Secretaría del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), como ha sido el caso de las negociaciones del TLC con República Dominicana.

A pesar de la experiencia histórica exitosa de organizaciones empresariales pancentroamericanas, como FEDEPRICAP en su participación en el proceso de reestructuración y apertura de las economías centroamericanas, aún los gobiernos centroamericanos no han diseñado mecanismos formales de articulación con los diferentes segmentos de la sociedad civil de cara a las negociaciones comerciales internacionales. Sin embargo, gradualmente se comienza a incluir a representantes de dichos sectores de una manera ad-hoc en la medida en que las contrapartes negociadoras si incluyen dicha articulación pública-privada. Brillan por su ausencia de las salas de negociación otras organizaciones como las sindicales, cívicas, ecológicas y académicas.

En el CARICOM no todos los países han creado instituciones especializadas para negociaciones internacionales. En la mayoría de los casos dichas negociaciones son conducidas por la Secretaría Ejecutiva del CARICOM con la participación de funcionarios de los bancos centrales, ministerios de economía y las cancillerías de algunos de los países miembros.

En 1996 los miembros del CARICOM decidieron crear la Regional Negotiating Machinery (RNM) como estructura institucional comunitaria encargada específicamente de negociaciones comerciales internacionales. Hasta ahora, sin embargo, la RNM sólo tiene a su cargo el convenio sucesor de Lomé IV. Pero, más importante aún, sus grupos de trabajo se han reunido regularmente para coordinar posiciones negociadoras de conjunto en lo referente al ALCA.

La RNM incluye grupos de trabajo relativamente abiertos en los que participan consultores y representantes de organizaciones no gubernamentales, principalmente las federaciones empresariales y sindicales, así como organizaciones cívicas (ONGs).

República Dominicana es un caso particular, con una larga historia de aislamiento comercial regional y, por tanto, una muy baja experiencia en materia de negociaciones comerciales. Por esta razón, la experiencia dominicana reciente en la diplomacia de cumbres ha sido intensa. Primero, ha exigido que los temas de las cumbres sean introducidos de manera sustantivo en el discurso y en la agenda nacional doméstica. Segundo, ha promovido la sensación de dar respuesta y negociar la globalización de manera más urgente de lo que era el tempo nacional. Tercero, ha servido de acicate, guía y marco a las cumbres sub-regionales y a las negociaciones comerciales sub-regionales emprendidas en los últimos dos años.

Uno de los desarrollos más interesantes de este proceso de negociaciones internacionales de la República Dominicana ha sido la propuesta reciente del Presidente de la República de formar una alianza estratégica entre los países del CARICOM y de Centroamérica a los fines de formar un bloque negociador de las pequeñas naciones del hemisferio de cara a las Cumbres de las Américas, el ALCA e incluso la OMC. El énfasis es puesto en la coordinación del posicionamiento negociador de este grupo de países. En particular, la República Dominicana carece de una Secretaría o Ministerio especializado con el mandato de conducir las negociaciones comerciales y el comercio exterior. Esto ha hecho que el Gobierno creará en 1997 una estructura inter ministerial llamada Comisión Nacional de Negociaciones Comerciales (CNNC), presidida por la Cancillería y compuesta por las demás secretarías de estado con alguna responsabilidad en el comercio exterior.

Una de las innovaciones institucionales introducidas con la creación de la CNNC fue un mecanismo de articulación, consulta y debate entre el

sector público y las organizaciones de la sociedad civil, el llamado Consejo', Consultivo de la Sociedad Civil (CCSC). Este Consejo es una estructura abierta (participa el que así lo solicite) y autónoma, esta dividido en nueve grupos de trabajo distribuidos de manera temática, cada grupo cuenta con un facilitador (o coordinador encargado de la logística) que es elegido por la mayoría de los participantes de cada grupo. Los facilitadores se reúnen regularmente con el equipo negociador de la CNNC para intercambiar ideas acerca de las posiciones relativas a negociaciones específicas.

Hasta ahora la CNNC sólo ha conducido las negociaciones con CARICOM y Centroamérica, pero se entiende que muy pronto centralizará también las negociaciones del ALCA y la OMC.

Inspirado en la experiencia empresarial mejicana para las negociaciones del NAFTA, el sector privado dominicano ha formado su propia estructura de debate y consulta, se trata del Consejo Empresarial para Negociaciones Internacionales (CENI). Esta estructura ha sido eficaz en dos dimensiones importantes. Por un lado, ha motivado, facilitado e incentivado el terna de las negociaciones internacionales entre un empresariado poco acostumbrado a prestar atención a dicho tema. Por otro lado, ha posibilitado la formación de posiciones empresariales para los debates del Foro Empresarial de las Américas.

Con esta experiencia, le ha sido fácil al empresariado dominicano hegemonizar el órgano consultivo para negociaciones comerciales (CCSC), que a pesar de ser una estructura abierta (rígida por autoelección) carece de participación sindical, cívica, ecológica y académica.

LA ASOCIACIÓN DE ESTADOS DEL CARIBE

Al nivel subregional existe la Asociación de Estados del Caribe (AEC) una de cuyas funciones era la de contribuir a poner orden y ofrecer soporte a las negociaciones comerciales.

Desde Europa, la AEC ha sido acusada de institución inútil y carente de imaginación. Lo peor es que la AEC no se ha estado fortaleciendo, todo lo contrario, los países miembros la han mantenido al margen de los acontecimientos más importantes. Esto ha sucedido, entre otras cosas, debido a que las negociaciones comerciales de los Estados miembros no se están realizando dentro del ámbito institucional de la AEC, ni la secretaria de la AEC ha aportado es invitada a participar. Hay otras razones.

Las agendas bilaterales no entran dentro de la agenda de la AEC; ni siquiera la agenda de negociación del CARICOM (discutida a finales de julio por la Maquinaria Negociadora Regional) incluye de forma destacable la AEC dentro de su agenda negociadora.

El Comité de Comercio e Inversiones de la AEC, el foro a cargo de estos aspectos, no ha producido ninguna iniciativa de envergadura que haya capturado la imaginación de los países miembros. Recientemente, Colombia ha formalizado una propuesta de liberalización del comercio con ingredientes preferenciales para las economías más vulnerables (CARICOM, Haití, República Dominicana), pero la misma se encuentra en curso de colisión con la posición tradicional de México bloquear este tipo de negociaciones.

Todas las agendas bilaterales están convergiendo hacia la agenda del Area de Libre Comercio de América del Norte (ALCAN) y hacia la del Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA), las cuales son mucho más complejas que las que se han planteado en el seno de la AEC y para la cual la AEC no tiene capacidad técnica y administrativa.

La agenda propia de la AEC (es decir, la que ella misma se ha dado) es sumamente importante, ya que se centra en los desafíos básicos que enfrenta la región del Gran Caribe para facilitar la integración de la región consigo misma. Los temas son los siguientes: desarrollo y facilitación del comercio, turismo sustentable, protección y conservación del medio ambiente, ciencia, tecnología, salud, educación y cultura, desastres naturales, y transporte. Esta es una agenda tan densa y extensa que ha paralizado a la misma AEC, lo mismo que ha pasado con las cumbres.