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 POLÍTICO

**CARLOS PÉREZ-LLANA**[1]

Cuando el RIAL se creo tratábamos de reflexionar acerca de cómo América Latina podía alcanzar mayor autonomía en el mundo de la guerra fría. Paralelamente se trataba de recuperar la democracia en una región castigada por gobiernos autoritarios que pretendían legitimarse buscando introducir la dialéctica comunismo-anticomunismo a través de la doctrina de la seguridad nacional.

Por esos mismos años algunos de nuestros países estaban probando insertarse en los mercados financieros internacionales. Nacía el mundo de los petrodólares y era el comienzo de un proceso de irresponsable endeudamiento que llevó a la crisis de la deuda, cuestión de la que hoy prácticamente no se habla, aunque el Vaticano viene desplegando ingentes esfuerzos, cuando en verdad sigue constituyendo una de las mayores restricciones para nuestro crecimiento.

Dos décadas más tarde estamos hablando de la globalización en un contexto signado por el fin de ciclo (guerra fría), fin de siglo (XX) y para algunos también por el fin de sistema westfaliano, licuado en un mundo

---

1 Director Ejecutivo de la Fundación Argentina y el Mundo.

globalizado donde supuestamente estarían agonizando los Estados, cuestionada la política y debilitada la democracia; para otros estaríamos en los umbrales del acceso revolucionario a una nueva era de paz y de progreso donde las fronteras y la geografía habrían desaparecido.

Hablar de globalización hoy constituye un lugar común en la medida que generalmente se suele apelar a los símbolos que la encarnarían, en muchos casos marcas que constituyen verdaderos epitomes, v.g. Coca Cola, o mejor, el mundo de McWord.

Para algunos observadores la globalización es un fenómeno que viene de lejos que acompaña el desarrollo del capitalismo. Consecuentemente habría poco de nuevo, lo novedoso pasaría por la velocidad y la densidad. Otros atribuyéndole a la globalización características revolucionarias, en el orden de las nuevas tecnologías vinculadas a las comunicaciones, con firmeza sostienen que todos los parámetros habrían cambiado.

## GLOBALIZACIÓN: NECESIDAD DE DISTINGUIR ENTRE PROCESO Y DISCURSO

No me referiré al capítulo económico, pero creo que dos datos conviene tener presente porque son útiles en la medida que sirven para ubicarnos: el 80% de la producción mundial no participa del comercio internacional, mientras que la inversión extranjera alcanza sólo el 6% de la inversión total mundial (datos extraídos de un Documento elaborado por Ricardo Ffrench-Davis y Roberto Bouzas 21/1/98). En la misma línea se ubica Aldo Ferrer en su artículo "Cada país es responsable por su propio destino", publicado por el diario Clarín (29/9/1997).

A la luz de estos datos una primera lectura se impone: no exagerar acerca del fin de las economías nacionales, de la escasa importancia de los mercados internos y no sobredimensionar el papel de las inversiones extranjeras.

Quienes no leen debidamente, o soslayan, estas cifras corren el riesgo de aceptar resignadamente un discurso ideológico que a caballo de un proceso asociado a una etapa del desarrollo del capitalismo, pretende imponer no solo un método de gestión de la economía sino también los contenidos de un neo-liberalismo que sin guerra fría, se siente totalmente liberado y por ende sólo maximiza las rentas despreocupándose de las condiciones sociales y políticas. Sin "cemento geopolítico" resurge con fuerza su naturaleza Darwinista.

Este discurso condensa el "pensamiento único" que básicamente postula la resignación de los Estados y de la política a los dictados de los mercados y de la economía desde una perspectiva ortodoxa. Paradójicamente derrotado el comunismo un marxismo de derecha aflora con inusitado vigor desinhibido moralmente.

Ahora bien, ¿cuáles son las razones que explican la atracción que suscita la globalización como diagnóstico y caracterización de las relaciones internacionales de la posguerra fría?

## EL DIAGNÓSTICO GLOBALIZANTE Y EL PROBLEMA DE LAS PERCEPCIONES

Luego de la caída del Muro de Berlín en el seno de las estructuras de poder surgió como preocupación geoestratégica, entendida ésta como la administración de intereses geopolíticos, la necesidad de cubrir un vacío: darle un sentido finalista a la resultante de la redefinición de los intereses nacionales una vez colapsada la URSS y finalizada la guerra fría. En Europa, la geografía más guerra fría dependiente, la primera reacción giró en torno al proceso de integración, más tarde otros temas aparecieron en la agenda posguerra fría, v.g. la ampliación de la OTAN. Cuando los países eurcentrales, la "otra Europa", liberados del totalitarismo golpearon las puertas de Europa, el debate que estaba teniendo lugar entre los partidarios de la profundización y los defensores de la ampliación dejó de tener sentido en la medida que Alemania asumió el compromiso de hospedar en la Unión a las nuevas democracias. Sólo en París hubo algún lamento reflejo de cierto complejo anti-germano. La ampliación de la Unión Europea y el cumplimiento de los compromisos de Maastritch, centrados en la moneda común, en la defensa y en la seguridad, abrieron las puertas a un nuevo diagnóstico que partiendo del desafío de la globalización, de la necesidad de competir con el NAFTA y con el incipiente bloque asiático, postulaba la necesidad de reducir los costos de la globalización y de aprovechar las oportunidades. En ese sentido la respuesta de Europa a la globalización fue "más integración".

Esta decisión también registró matices. Para algunos sectores, los llamados "bancocentralistas", la preocupación giró en torno a quién debía administrar la integración. Así se comprobó en el empeño que ellos pusieron para construir un Banco Central Europeo autónomo, esto es lo más alejado posible de la influencia de los gobiernos. El sueño consistió en

formar una tecnocracia protegida de toda influencia externa proveniente de las instituciones elegidas democráticamente. Ese verdadero extremismo tecnocrático llevó a elegir una autoridad monetaria en base a un criterio de cooptación, básicamente gestado por autoridades germanas. Así se explica la dureza del presidente Chirac: cuando hubo que designar la autoridad se plantó y exigió la presidencia para un francés, M. Trichet, un insospechado hombre del *establishment* financiero galo. Lo que importó fue el gesto de Chirac, son los gobiernos, no los banqueros quienes deben elegir. En definitiva, así como existe un clivaje entre europeistas y atlantistas, definido en función del tipo de relaciones a entablar con Washington, frente a la globalización el clivaje separa a los adherentes al discurso hegemónico de las finanzas y los que imaginan la Unión Europea como una respuesta adaptativa a la globalización. Unos conciben a Europa como espacio económico, los otros como actor estratégico. En suma, percepciones enfrentadas.

Con mayor o menor franqueza en Estados Unidos han ido apareciendo opiniones inspiradas en un objetivo central: cómo preservar la hegemonía americana en las condiciones internacionales prevalecientes. Quienes pensaron en términos de Kennan buscaron identificar los nuevos enemigos para aplicarles una política de contención de nuevo cuño. En ese espacio se destacó la tesis de Hungtington referida al "choque de civilizaciones", que en apretada síntesis se resume en una tríada: Occidente contra islámicos y confucianos, en otras palabras árabes y chinos. Brzezinski razonando en términos geopolíticos sostiene que para mantener la hegemonía Estados Unidos necesita que no surja en la masa euroasiática ninguna potencia capaz de hacerle frente a los intereses americanos. El ex-Consejero para los asuntos de la Seguridad del presidente Clinton, Anthony Lake, en un discurso pronunciado en 1993 en la Universidad Johns Hopkins definió una nueva doctrina asumida por Clinton y denominada *"enlargement"*. En síntesis este nuevo paradigma significa la extensión conjunta, a escala global, de la democracia y la economía de mercado. Estas visiones reflejan la vigencia de las dos escuelas que han monopolizado la visión internacional americana: el idealismo wilsoniano y el realismo en sus distintas vertientes.

En un primer momento el presidente Clinton abrazó el idealismo en el orden de los ideales y el multilateralismo en el orden de lo operativo, una típica postura demócrata; luego por razones de sobrevivencia política -sobre todo después de la derrota electoral de 1994- se corrió hacia la derecha y terminó abrazando la *real-politik*, el unilateralismo y enfatizando la dimensión comercial de su política exterior.

En definitiva hoy nadie discute el designio hegemónico americano. Objetivamente hablando se trata de un imperio no querido por sus bases y no asumido como tal por las elites. La supremacía estratégico-militar, la superioridad económico-tecnológica, la pretensión universalista en el orden de los valores y la cultura, todo esto confluye en un presente donde la globalización favorece al mantenimiento de esta posición internacional de Estados Unidos No estamos diciendo que en Washington se decidió y se administra la globalización, pero es cierto que la globalización es funcional a los intereses americanos en la medida que ellos tienen una participación decisiva en este proceso y consecuentemente están motivados a impulsar el discurso de la globalización. Apenas se constatan las ventajas que Estados Unidos encuentran al poner frente a frente a su economía supercompetitiva con las restantes, resulta obvio que en la medida que la licuación de fronteras prosiga, que las economías se abran, que cada vez participen más actores en el "continente virtual" ligado a Internet, son ellos quienes más se benefician sin que esto signifique adherir a ninguna teoría conspirativa ni postular la racionalidad imperial. Se trata de una lectura desapasionada que observa cuáles son las tendencias profundas a la luz del posicionamiento objetivo de Estados Unidos en base a sus recursos de poder, estaduales y no-estaduales, teniendo muy presente la adhesión generalizada al paradigma hegemónico. De manera que existen razones para afirmar que el proceso y el discurso globalizador son funcionales al interés americano, de allí la voluntad puesta de manifiesto en expandir, cultural, económica y políticamente, este cuerpo de ideas.

Estamos siendo observadores de una relación virtuosa entre ideología e intereses. Terminada la guerra fría G. Kennan al definir la "contención" ligó designio e intereses dándole contenido utópico al poder. Terminada la guerra fría se explica la pasión que muchos han puesto en el hallazgo de un sustituto y sin duda Huntington es un buen ejemplo. En definitiva si apelamos a la historia observaremos como en el 146 A.C. sucedió algo similar, Roma derrotó a su enemigo, Cartago, y el general victorioso Escipión en vez de celebrar lloró y preguntado por Polibio explicó sus lágrimas diciendo que al vencer Roma desaparecía porque había perdido su misión. Fue precisamente Polibio quien escribiendo la historia no sólo explicó el triunfo frente a Cartago sino que también le dio una misión a Roma, concretamente la defensa del derecho, la justicia, en suma una calidad de vida que brindaba y garantizaba a los miembros del imperio en nombre de valores universales. Pues bien, algunos describiendo la naturaleza revolucionaria y positiva de la globalización le adjudican a

Estados Unidos el papel de garante y apóstol de un proceso portador de una visión planetaria.

Generalizar aludiendo al Asia constituye un error, si bien puede hablarse de un creciente "asiatismo" (tesis sustentada por Y. Funabashi). Desde la *real-politik* importan básicamente tres protagonistas: China, Japón y la India. Sino hubiera habido crisis económica tal vez deberían agregarse Indonesia y Corea del Sur. En los tres casos la caracterización de la globalización está concebida desde la preservación de la identidad. En Pekín la reforma económica fue previa a la invasión globalizante y en verdad se trató de una decisión dirigida a no quedar rezagada respecto de los "tigres" y facilitarle la autopreservación en el poder a la nomenclatura. Si se observan los números y se compara con la ex-URSS, por cierto la anticipación china fue exitosa. Hoy en China se está desarrollando una nueva fase reformista que incluye al sector estatal de la economía, una apuesta pensada en repetir la experiencia de la zona costera. Para China se trata de maximizar las ventajas amortiguando los costos de la globalización. Allí no se importa el discurso sino que buscan captar capitales, tecnologías, jugando virtuosamente con el atractivo que supone un mercado de esas dimensiones. Una típica política de poder y de búsqueda de rango internacional inspira a la política exterior china. Decididamente la lectura del mundo incluye una categoría tan clásica como el interés nacional.

Japón sumergido en una crisis financiera de magnitudes no ignora que la imagen de un "Titanic a la deriva" no deja de ser interesada. En verdad una pulseada por el poder es lo que está en juego y en nombre de la globalización se le sugiere al Japón básicamente dos cosas: mantener la política de supeditación y alianza con Estados Unidos y abrir su economía a los conglomerados extranjeros. Crisis económica, inseguridad, relevo generacional, desprestigio de la burocracia, falta de confianza en la elite política, se conjugan haciendo difícil encontrar respuestas en un país que internacionalmente se caracterizó por practicar una política seguidista, de reflejos más que lentos.

La India inició las reformas económicas en paralelo a la crisis de su aliado soviético. Esta apertura fue administrada y lo que fue mal visto desde la lectura globalizante se transformó en una virtud cuando explotó la crisis asiática, ya que prácticamente no se hicieron sentir sus efectos. Sin duda la India distingue entre proceso e ideología y está dispuesta a compaginar con el primero y a rechazar el discurso. Las dimensiones de su mercado la identidad preservada -sobre todo en un contexto donde el fundamentalismo hindú se potencia junto con el nacionalismo- y la

adhesión a modelo de política exterior con vocación de poder, hacen de la India un país heterodoxo, poco dispuesto a aceptar el "pensamiento único".

En América Latina la caracterización de la globalización que hacen los actores relevantes explica muchas de sus opciones de política exterior. Así como México asumió el NAFTA como opción, Argentina y Brasil advirtieron tempranamente, apenas iniciados los procesos de transición política, que era necesario pasar de una lógica de confrontación geopolítica a una de cooperación geoeconómica. Ese fue el espíritu de los acuerdos Sarney-Alfonsín que en verdad crearon una nueva agenda bilateral que luego se proyectó al MERCOSUR. En el caso de Brasil la economía, particularmente el comercio, estuvo presente como "cemento" integracionista, pero por encima de esa dimensión en Brasilia siempre primó una concepción estratégica que trataba de buscar una respuesta virtuosa a los desafíos de la globalización. En cambio para la administración Menem el MERCOSUR básicamente es concebido comercialmente, y a pesar de las declaraciones Cardoso/Menem que aludieron al concepto de "alianza estratégica", lo cierto es que para la diplomacia argentina la prioridad estratégica pasa por Washington. El reclamo argentino de ser considerado socio extra-OTAN es el fiel reflejo del pensamiento oficial, de manera que en Buenos Aires la globalización es un fenómeno que no tiene la misma lectura que se hace en Brasilia. Sin duda esta asimetría debe ser corregida, teniendo en cuenta que en 2001 debería lanzarse el mercado común, proyecto que requerirá de un esfuerzo singular y que tal vez suponga inspirarse en los mecanismos de "geometría variable" establecidos en Europa.

Concluyendo. La caracterización que se asuma de la globalización no es un ejercicio neutro en términos de política exterior. Terminada la guerra fría muchos países debieron redefinir sus patrones de inserción a la luz de las nuevas circunstancias, aunque el caso chino muestra cambios en los '80 y en América Latina en general los cambios estuvieron más ligados al cambio de paradigma económico. Sin embargo, hoy lo que marca las diferencias son los diagnósticos y en tal sentido en la región todavía falta mucho por hacer en materia de cooperación académica, empresa que debe vincular al mundo intelectual, generalmente preocupado, y al mundo de la política, vocacionalmente ocupado, en términos de Ortega. En tal sentido este reencuentro del RIAL es una excelente señal.