

GLOBALIZACIÓN, AMÉRICA LATINA y LA DIPLOMACIA DE CUMBRES

**Francisco Rojas Aravena
Editor**

FLACSO-Chile

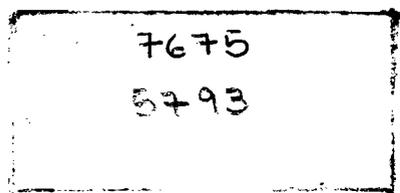
GLOBALIZACIÓN, AMÉRICA LATINA y LA DIPLOMACIA DE CUMBRES

La publicación de este libro corresponde a un esfuerzo de cooperación académica entre el Latin American and Caribbean Center de Florida International University y FLACSO-Chile.

La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-Chile, conjuntamente con el Latin American and Caribbean Center de la Universidad Internacional de la Florida, LACC-FIU, nos propusimos desarrollar una serie de actividades tendientes a sistematizar conocimientos y recomendaciones de política en torno a la II Cumbre de las Américas, en el contexto de la globalización y de la proyección de políticas de cooperación hemisférica. Este libro expresa los resultados de una de dichas actividades.

Las opiniones que en los artículos se presentan, así como los análisis e interpretaciones que ellos contienen, son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de las Instituciones con las cuales estos se encuentran relacionados.

Ninguna parte de este libro, incluido el diseño de portada, puede ser reproducida, transmitida o almacenada de manera alguna ni por algún medio, ya sea electrónico, mecánico, químico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin la autorización de FLACSO-Chile.



338
G51a

327 Rojas Aravena, Francisco, ed.

R741 Globalización, América Latina y la Diplomacia de Cumbres. Santiago, Chile:

FLACSO-Chile, 1998

572 p.

ISBN: 956-205-123-4

1. GLOBALIZACIÓN 2. INTEGRACIÓN REGIONAL 3. CUMBRE DE LAS AMÉRICAS 4. EQUIDAD SOCIAL 5. COOPERACIÓN ECONÓMICA 6. MERCOSUR 7. ALCA 8. AMÉRICA LATINA 9. CARIBE

• 1998, FLACSO-Chile. Inscripción N° 106.233. Prohibida su reproducción.

Editado por FLACSO-Chile, Area de Relaciones Internacionales y Militares.

Leopoldo Urrutia 1950, Ñuñoa. Teléfonos: (562) 225 7357-2259938 - 2256955 Fax:

(562) 225 4687

<http://www.flacso.cl>

Producción Editorial: Ana María Muñoz y Marcela Zamorano, FLACSO-Chile

Diagramación interior: Claudia Gutiérrez G., FLACSO-Chile

Traductores: Jennifer Metcalfe, Oneide Queiroz y Cristián Silva

Diseño de portada: Aguiló Hnos.

Impresión: LOM Ediciones

ÍNDICE

PRESENTACIÓN

<i>Francisco Rojas Aravena y Mark B. Rosenberg</i>	9
--	---

INTRODUCCIÓN

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

PRIMERA PARTE

GLOBALIZACIÓN Y AMÉRICA LATINA: IMPACTOS EN LA CONCERTACIÓN REGIONAL

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

El Proceso de Globalización

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

Globalización Económica

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

Regionalismo, multilateralismo y coordinación en la integración económica, <i>Rafael Uriola y Andrés Rebolledo</i>	179
--	-----

SEGUNDA PARTE

HACIA UNA COMUNIDAD HEMISFÉRICA: LA SEGUNDA CUMBRE DE LAS AMÉRICAS

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

Institucionalidad Hemisférica

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

Democracia, Pobreza y Discriminación

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

Comercio e integración

América Latina frente a la globalización: algunos retos para el regionalismo económico, <i>Alcides Costa Vaz</i>	317
--	-----

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

a) Perspectivas Chilenas

Chile, integración y libre comercio, <i>Héctor Casanueva</i>	365
Política de comercio internacional de Chile: las relaciones en el hemisferio, <i>Juan Gabriel Valdés</i>	371

Expo-Cumbre

Expo Cumbre: Un sueño americano, <i>Arturo Navarro Ceardi</i>	385
--	-----

Educación

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

Cuba, la Cumbre y el ALCA

El desafío social de la globalización y la integración regional en América Latina y el Caribe, <i>Carlos Alzugaray</i>	443
ALCA-Cuba. Participación o marginación, <i>Francisco León</i>	461

DOCUMENTOS DE LAS CUMBRE DE LAS AMÉRICAS

Declaración de Principios Primera Cumbre de las Américas: Pacto para el desarrollo y la prosperidad	483
Plan de Acción Primera Cumbre de las Américas	491
Discurso Inaugural de S.E. el Presidente de la República de Chile, don Eduardo Frei	523
Declaración de Principios Segunda Cumbre de las Américas: Declaración de Santiago	531
Plan de Acción Segunda Cumbre de las Américas	537

COMERCIO E INTEGRACION

AMÉRICA LATINA FRENTE A LA GLOBALIZACIÓN: ALGUNOS RETOS PARA EL REGIONALISMO ECONÓMICO

ALCIDES COSTA VAZ

INTRODUCCIÓN

El objetivo del presente texto es analizar algunos desafíos que confronta el regionalismo económico en América Latina y que advienen de las formas, condicionamientos y resultantes de la inserción de la región en el proceso de globalización, considerando los esquemas subregionales existentes y el esfuerzo de establecer mecanismos de alcance regional. Si, por un lado, la globalización es considerada una realidad inescapable, por otro, es también cierto que el fortalecimiento del regionalismo ha sido una de las más destacadas características de la historia reciente de América Latina, habiendo un alto grado de consenso sobre su importancia y reflejo en términos políticos, económicos y sociales en el futuro de la región.²

Mucho se ha discutido, de modo general, sobre las interrelaciones entre globalización y regionalización, mostrándolos a veces como procesos

-
- 1 Profesor del Departamento de Relaciones Internacionales y Coordinador del Núcleo de Estudios de MERCOSUR de la Universidad de Brasilia (UnB), Brasil.
 - 2 Prácticamente no hay discordancia entre los analistas sobre la importancia de la dimensión regional en los escenarios para América Latina, aunque muchos sostengan que los bloques subregionales pueden ser diluidos en esquemas preferenciales más amplios como ALCA, lo que, de todo modo, no reduce la significación del ámbito regional en el futuro de América Latina.

convergentes, como en las propuestas de regionalismo abierto³, o como excluyentes; pero siempre reconociéndolos como elementos fundamentales y definidores del actual orden económico a nivel global. Los términos polarizados que muchas veces presentan los análisis conducen, en ocasiones, a un alejamiento de la realidad de la integración tal y como es planteada en casos específicos. Es insuficiente e impreciso caracterizar cualquiera de los actuales esquemas de integración en América Latina aplicando a ellos, por ejemplo, el sello de "building block" o de fortaleza económica. De modo general, si es considerada la globalización como el telón de fondo para el análisis, los incentivos para que los países construyan pactos económicos de carácter regional estarán asociados tanto a la búsqueda de oportunidades, como a la necesidad de defensa pragmática de sus intereses frente a amenazas percibidas. De este modo, si debe haber una respuesta (aunque insatisfactoria o incompleta) a la cuestión de la relación entre globalización y regionalismo económico, dicha respuesta necesariamente apuntará a la ambigüedad como su aspecto más evidente.

Por esta razón, es justificable indagar, en el esfuerzo de mirar hacia el futuro de nuestra región y de reflexionar sobre las acciones políticas que deben ser tomadas para la construcción del futuro deseable, cuales son los principales desafíos, en términos de oportunidades y de riesgos que plantea la globalización, a que el regionalismo económico en América Latina debe responder.

El análisis debe considerar, necesariamente, las características estructurales así como la dinámica y evolución reciente de ambos fenómenos. Por considerar que las mismas son suficientemente conocidas, y sin la pretensión de ser exhaustivo en cuanto a los diversos desafíos que se presentan, nos restringiremos a identificar y analizar aquellos que, por su magnitud, alcance y complejidad, consideramos fundamentales y que son enumerados a seguir.

3 Ver CEPAL, *El Regionalismo Abierto en América Latina y el Caribe*, Santiago, marzo de 1994; Charles Oman, *Globalization and Regionalisation: the Perspective of Developing Countries*, Paris: OECD, 1995; Barbara Stallings, *Global Change, Regional Response*, Cambridge University Press, Cambridge, 1995.

LA BÚSQUEDA POR LA EQUIDAD Y LOS IMPACTOS NEGATIVOS DE LA GLOBALIZACIÓN

Es frecuente la crítica de que, a pesar de sus éxitos en lo que respecta a la generación de ganancias estáticas y dinámicas, la integración todavía no ha logrado constituirse en un medio eficiente de respuesta a los impactos negativos más evidentes de la globalización. Dichos impactos, para fines del presente análisis, pueden ser sintetizados en los siguientes aspectos: la reducción de los niveles de autonomía decisiva de los actores políticos en favor de una mayor influencia de los actores económicos; la profundización de las asimetrías económicas y sociales dentro, y entre países; el incremento de las tasas de desocupación y el debilitamiento de identidades, tradiciones culturales y de valores nacionales.

Frente a este conjunto de factores que inciden de forma negativa en la gobernabilidad democrática, la integración regional se presenta, en un primer momento, como una estrategia de respuesta, mismo que parcial, extremadamente limitada o mismo, en ciertos casos, inadecuada. Sin embargo, aunque no sea éste el objetivo inmediato o principal de la integración, no hay como desconsiderar que su propia legitimidad, como acción política, no está de ningún modo desvinculada de los beneficios que pueda aportar directa o indirectamente al cumplimiento de expectativas y demandas de diferentes segmentos sociales, de presentar opciones de respuestas a necesidades, de generar y mantener cohesión en las sociedades y de contribuir al perfeccionamiento de sus instituciones políticas.

No cabe duda que los esfuerzos recientes de integración en América Latina han sido simultáneamente origen y resultado de profundos cambios políticos y que juegan un importante rol en favor de la consolidación y preservación de la democracia. En el mismo sentido, se ve la creciente importancia del mercado regional para las exportaciones, y consecuentemente, para la generación de empleo. Por otro lado, cabe señalar que, mismo desde el punto de vista comercial, los bloques subregionales exhiben dentro de sí mismos y entre sí obvios padrones de concentración y de asimetrías que no pueden ser considerados inevitables o incorregibles y cuya gradual superación representa por sí mismo un importante avance en favor de una mayor equidad a nivel regional.⁴

4 Para un análisis más extenso ver SELA, *Boletín sobre Integración en América Latina y el Caribe*. N° 12, febrero de 1998.

LA CONVERGENCIA ENTRE LAS SUBREGIONES Y EL FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD DE CONCILIACIÓN Y DE NEGOCIACIÓN INTERNACIONAL DEL CONJUNTO DE LA REGIÓN

A pesar de los logros, sobre todo del MERCOSUR, tanto en lo que respecta a sus relaciones externas, como a las negociaciones en el ámbito ALCA, con la Unión Europea y con los demás esquemas subregionales, no se produjeron niveles de convergencia que confieran a América Latina capacidad de negociación o sentido de actuación conjunta sobre todo frente a los grandes temas de la agenda económica a nivel global, multilateral o mismo continental y que la constituya una unidad de fuerza en estos ámbitos.

En los últimos años, se observaron importantes diferencias de visiones entre los países latinoamericanos, en cuanto a prioridades en términos de vinculaciones y estrategias de inserción, como las existentes entre Brasil y Argentina frente a Estados Unidos, entre Chile y sus socios del MERCOSUR con respecto al acceso a NAFTA, entre Bolivia y Venezuela frente a los demás miembros de la Comunidad Andina respecto a las relaciones con el MERCOSUR y otras. También dentro de los propios bloques, se observan bajos niveles de coordinación de posiciones, como en los diversos casos que contraponen Brasil y Argentina en el MERCOSUR.

Estas diferencias, reflejadas en las orientaciones de política exterior de los países, tienen que ver no sólo con los distintos grados de diversificación que exhiben los países en sus relaciones comerciales y en sus respectivos flujos financieros: se asocian también a condicionamientos internos y a su propia ubicación en el continente. La integración regional aparece, por lo tanto, como un campo de construcción de convergencias económicas expresadas tanto en los acuerdos comerciales como en la mayor homogeneidad de los modelos de desarrollo en práctica. Es también una fuerza en favor del acatamiento de valores que se desean comunes y que ya ha demostrado su capacidad de contribuir a que ocurrieran retrocesos políticos.

Sin embargo, en el cuadro de heterogeneidad en cuanto a las orientaciones de política exterior, los incentivos para actuar de forma conjunta no han sido suficientemente fuertes para contrarrestar el ímpetu de la actuación individual o la concertación limitada en la disputa por oportunidades comerciales y por inversiones, por un lado, y, por otro, el interés de Estados Unidos de no estimular movimientos que pueden

resultar en aumento de capacidades por parte de los países latinoamericanos en negociaciones regionales o en los principales foros multilaterales. Además, no se puede desconsiderar la existencia de un amplio espectro de intereses concurrentes entre los países de la región dentro del área comercial, financiera y productiva y que también dificultan la coordinación de acciones a nivel regional.

De este modo, mientras avanzan los esquemas de integración subregionales, la construcción de la integración a nivel regional enfrenta muchos obstáculos.⁵ Para que la integración sirva de palanca para mayores niveles de coordinación, es necesario hacer que sus mecanismos se vuelvan capaces de ofrecer suficientes niveles de coordinación de políticas (no solo a nivel comercial y macroeconómico, sino que también de política exterior).

LA TRANSFORMACIÓN DE LAS ESTRUCTURAS DE PRODUCCIÓN Y LA BÚSQUEDA DE NUEVOS MODELOS PARA LOS PAÍSES MENOS DESARROLLADOS

En su dimensión productiva, los procesos de integración regional están sometidos a los cambios y tendencias que se presentan globalmente y que tienen que ver con las estrategias y actuación de las corporaciones transnacionales, la movilidad del capital y con las políticas de los gobiernos frente a las inversiones extranjeras. Tomado el primer aspecto, parece claro que los movimientos de integración tienden a ser arenas donde se aplica la lógica del capital internacional al establecer una división productiva en la cual los países de menor desarrollo relativo no logran acceder a oportunidades de crecimiento de sus respectivos aparatos industriales sino bajo el miraje de los modelos de maquila. Para los de mayor desarrollo relativo, se observa que el mercado regional se presenta como el más dinámico para sus exportaciones de manufacturas, lo que, por un lado les permite mantener su perfil productivo y la dinámica del sector industrial frente a las dificultades de orden interno o de acceso a los mercados del primer mundo.

5 Es un ejemplo claro de estas dificultades, el hecho de no haber avanzado la propuesta de construcción del área de libre comercio sudamericana (ALCSA), propuesta por Brasil en 1993 y haber sido recuperada la propuesta de una área de libre comercio de las Américas planteada por el gobierno estadounidense en 1990.

Al mismo tiempo, los datos recientes sobre la composición de las exportaciones latinoamericanas dan cuenta de un proceso de gradual primarización que estaría reflejando un cambio productivo de modo contrario a lo propuesto por la CEPAL⁶. En este sentido, hay una situación ambivalente: la integración económica, al incrementar la importancia del mercado regional para las exportaciones de los países, contribuye a mantener el dinamismo de sectores industriales, pero lo hace en relación a los países que ya detienen capacidad industrial; esto no ha implicado nuevas oportunidades de cambiar la estructura productiva, sobre todo de los países menos desarrollados ni tampoco de llevar a un nivel mínimo de coordinación en lo que respecta a la atracción de capitales para inversiones: por el contrario, hay una competencia, entre los países a este respecto, cada cual buscando presentarse, frente a los potenciales inversionistas, de un modo más atractivo que los demás. En resumen, la integración sirve de contrapeso a la tendencia de primarización de las exportaciones de las mayores economías latinoamericanas, pero no plantea opciones u oportunidades de cambiar la condición de la mayor parte de los países en lo que respecta a su nivel de desarrollo industrial.

LA CONSTRUCCIÓN DE LA IDENTIDAD REGIONAL: LA PARTICIPACIÓN SOCIAL Y LAS CUESTIONES DE EDUCACIÓN Y CULTURA

No cabe duda de que la mayor intensidad de los contactos entre los países latinoamericanos propiciados por el incremento del comercio, así como el hecho de que sociedades que antes estaban casi aisladas en relación a sus vecinos tuvieron que tratar de compartir espacios de decisión, ha puesto de relieve el profundo desconocimiento entre ellas. No hubo en el pasado incentivos lo suficientemente fuertes para romper las distancias sociales y culturales aún existentes y que, en algunos casos, la propia geografía amplía. Es igualmente verdad que la integración ha sido, en los últimos años, uno de los más importantes factores de estímulo al incremento de contactos entre los países latinoamericanos a nivel inter-social. En este sentido, los efectos del crecimiento del comercio van

6 CEPAL, *Bases Para la Transformación Productiva con Equidad*, Santiago, 1994.

seguramente más allá del plan económico y se proyectan en el plan cultural.

En los variados análisis sobre el aspecto cultural en contexto de la globalización, es frecuente la referencia a la tensión entre la homogeneización, bajo el signo de la cultura occidental, y los esfuerzos de reafirmación o rescate de valores autóctonos. América Latina también vive seguramente este dilema y la integración económica juega un rol también ambivalente: a través del incremento de los flujos comerciales y financieros y de los intercambios sociales y culturales se producen el refuerzo de la tendencia a la homogeneidad (que es alimentada por la propia dinámica del mercado) y la difusión de la cultura de masa, como también la percepción más agudizada de las diferencias culturales y del exacerbado nivel de desconocimiento sobre los demás.

Sin embargo, esto no implica decir que la integración reproduce o magnifica tensiones en el campo cultural. Por el contrario, si se consideran los esquemas subregionales, y particularmente el caso del MERCOSUR, se ve claramente como el espacio integrado se convierte en un espacio de diálogo cultural en el cual la preservación de las especificidades culturales sirven de base para una búsqueda de comprensión recíproca al mismo tiempo en que imponen la necesidad de instrumentalizar esta búsqueda a través de acciones comunes. En este sentido, cumple notar que la creciente difusión del idioma español en Brasil y del portugués en Argentina no ha significado para ninguno de ellos cualquier sentido de pérdida o de amenazas a sus respectivas culturas; por el contrario, está llevando a un mayor acercamiento y simpatía. Así como el idioma, los flujos turísticos, los intercambios en ámbito educativo y cultural han sido fundamentales para tornar más cercanas de la realidad las percepciones e imágenes sobre el otro, elevando así los niveles de conocimiento recíproco. En este sentido, queda claro que la preservación o, en ciertos casos, el rescate de valores autóctonos no puede servir de trabas para la afirmación de valores comunes y para la conformación de un sentido de identidad que, naciendo de los fuentes de las respectivas nacionalidades, madure en una expresión de identidad compartida regionalmente.

El desafío que confronta el regionalismo en América Latina, en este sentido, no se refiere exactamente a una tensión entre las expresiones culturales o las identidades autóctonas y la creciente penetración de los valores de la globalización. Se refiere a la generación de una identidad regional con fuertes raíces culturales y motivaciones políticas comunes. Al mismo tiempo, se observa que son todavía limitados los impulsos y que los mismos están fuertemente asociados a la dinámica de los esquemas

subregionales que, a su vez, siguen pauteados preponderantemente en su contenido económico. Es interesante observar que, en el caso del MERCOSUR, el avance económico está impulsando también un proceso que busca su expresión en el ámbito sociocultural, lo cual es condición para el surgimiento de una identidad común. Sin embargo, este proceso se ve limitado por los actuales niveles de participación social en el proceso de integración y por las dificultades de profundizarlo tanto en lo económico como en otras áreas.

En este sentido, dos requerimientos se presentan a la integración: el primero se refiere a lograr la participación efectiva de distintos segmentos sociales en el proceso, a través de los mecanismos de representación y de consulta, como a través de iniciativas de parte de los distintos actores en sus respectivos ámbitos; el segundo es garantizar que los bloques subregionales sean también a *stepping stone* para un espacio cultural y social de alcance regional.

UNA BREVE CONCLUSIÓN

Las tensiones y contradicciones entre las fuerzas de la globalización y los esquemas de integración regional implican la existencia de un padrón ambiguo, en cuanto al sentido que este último puede tener frente a las oportunidades y a los riesgos que la globalización plantea para las sociedades de los países latinoamericanos.

Es verdad que el regionalismo económico puede reducirse a una simple expresión de las fuerzas de mercado en favor de la globalización, reproduciendo o ampliando sus efectos. Desde esta perspectiva reduccionista, la integración pierde su capacidad de ser una fuerza activa de generación de posibilidades de convertirse en un simple medio de expresión de un fenómeno global que somete a los países a la lógica de la exclusión y de la subordinación. Por otro lado, el regionalismo económico ha sido uno de los más productivos ámbitos de generación de sinergias entre lo económico y lo político en América Latina. Sin embargo, sus impactos sociales y culturales no son todavía suficientes para contrarrestar los impulsos de fragmentación o el voluntarismo que aún caracteriza las relaciones entre los países latinoamericanos; también no son fuertes para reducir las incertidumbres cuanto a las perspectivas de gobernabilidad democrática frente a la creciente marginalización de varios segmentos de nuestras sociedades.

Para que el regionalismo pueda jugar un rol efectivo y direccionado en favor de la mayor equidad en América Latina y hacia la consecución de sus intereses como región en un mundo globalizado, es necesario más que voluntad política por parte de los gobiernos; es preciso actuar fuertemente para estimular la participación social de modo a que gobierno y sociedad reconozcan el sentido que deben tener la construcción, la profundización y convergencia de los actuales esquemas de integración.