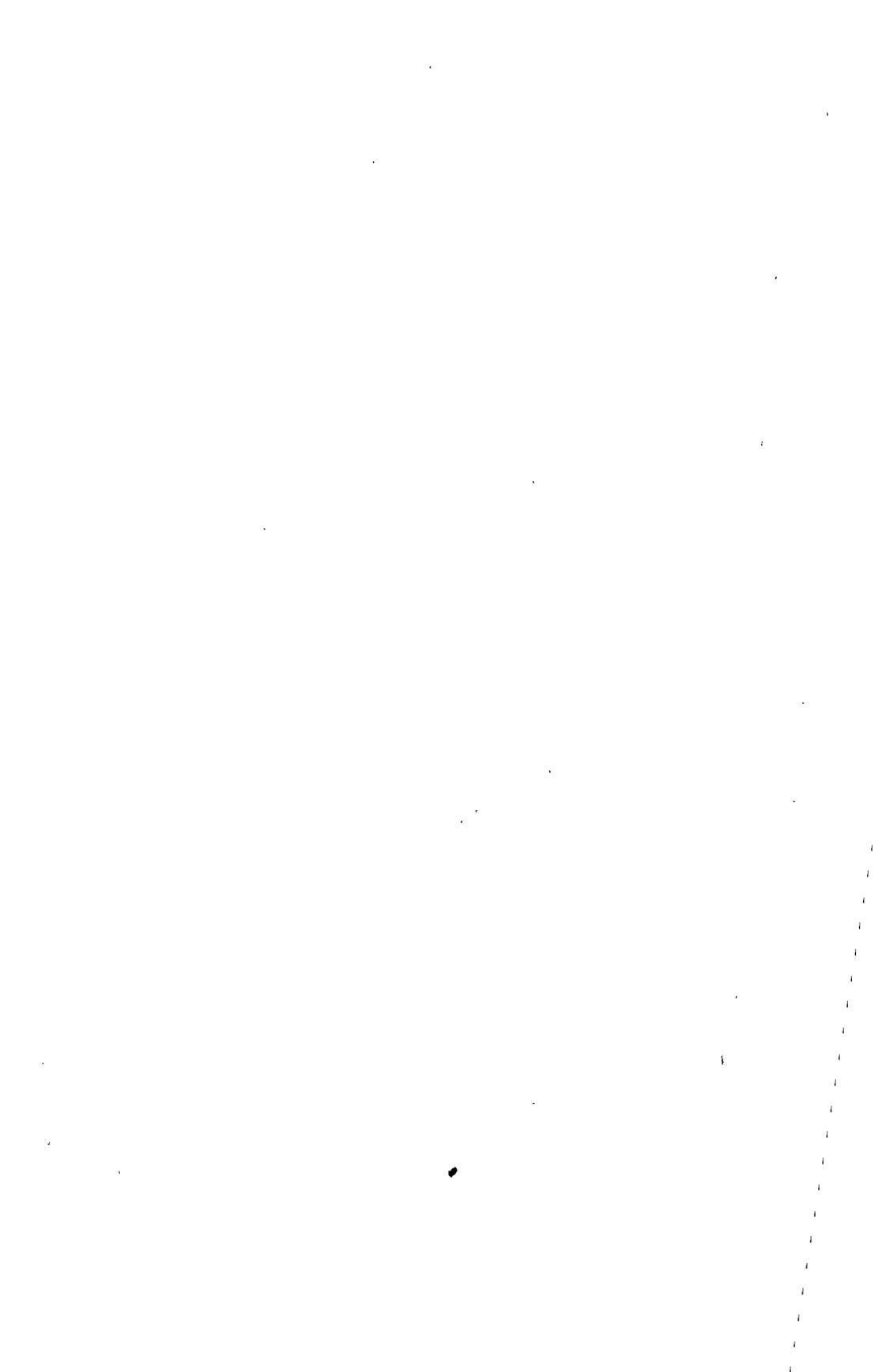


POLÍTICA
INTERNACIONAL
DE LOS NUEVOS
TIEMPOS

HERALDO MUÑOZ V.





**POLÍTICA
INTERNACIONAL
DE LOS NUEVOS TIEMPOS**

© Heraldo Muñoz V.
Edición: Gabriela Meza
Corrección de textos: Carlos Decap
Diseño y diagramación: Fernando Pizarro

© Editorial Los Andes
Apoquindo 3000 - Piso 19
Teléfono 2463494 - Fax 2325985

Inscripción N° 97.002
I.S.B.N. 956-7014-91-4
Derechos reservados para todos los países
Primera edición: agosto de 1996

Santiago de Chile
Impreso por Salesianos S.A.

Impreso en Chile/Printed in Chile

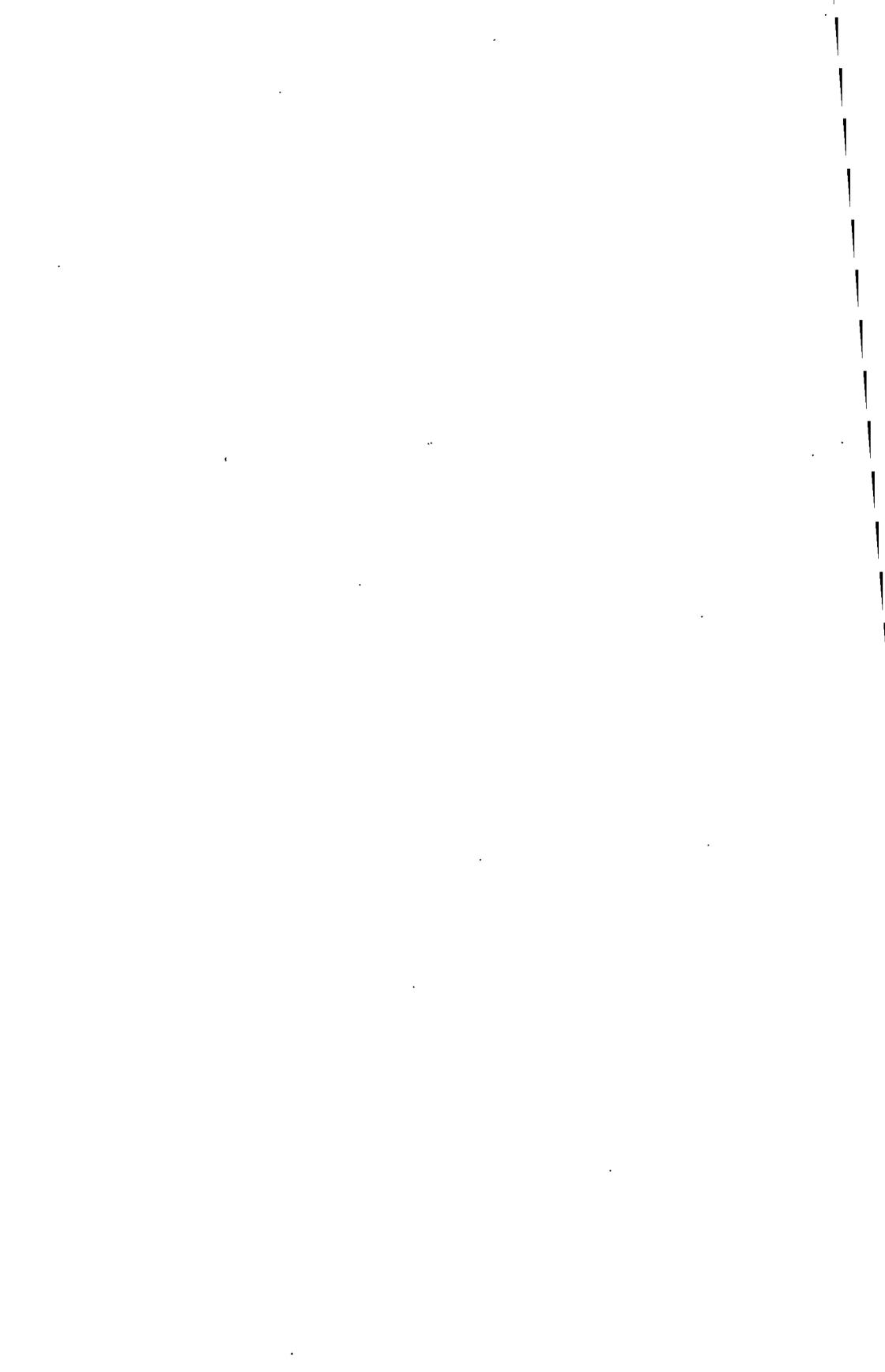
SERIE TEMAS DE HOY

POLÍTICA
INTERNACIONAL
DE LOS
NUEVOS
TIEMPOS

HERALDO MUÑOZ



*A Pamela
y a Paloma*



PRESENTACIÓN

En los últimos años, en innumerables ocasiones y ante los más diversos foros, me ha tocado hacer referencia a este nuevo mundo cuya formación estamos presenciando y, de algún modo, protagonizando, especialmente aquellos que estamos cumpliendo roles directamente involucrados con el acontecer político internacional. Siempre, sin embargo, he aludido a la incertidumbre que rodea esta emergente realidad; a los desafíos que impone una economía globalizada, caracterizada por el creciente intercambio de bienes y servicios y factores de la producción; a las secuelas que nos ha dejado la desaparición del conflicto ideológico Este-Oeste que, aunque sostenido por una amenaza latente de conflicto, de algún modo mantenía un cierto orden que orientaba el actuar de las naciones alineadas a uno u otro lado de dicha división bipolar del planeta; y, por último, me he referido al surgimiento de nuevos problemas en la agenda mundial, los que, por superar el ámbito de los estados, imponen un esfuerzo coordinado para enfrentarlos.

Ciertamente que el tema de este nuevo orden mundial que se está formando, de este período de transición en el sentido más clásico del término, en el que los viejos conceptos mueren pero los nuevos no acaban de nacer, impone un análisis muchísimo más profundo que las breves men-

ciones que me he permitido expresar en el curso de estos últimos años. Ahondar en el fenómeno, explorar los elementos políticos, económicos, sociales y culturales que configuran este siglo que empezamos ya a vivir, es tarea ardua pero indispensable. Ya se vislumbran algunas de sus características, como la clara tendencia a la globalización y, en forma paralela pero no contradictoria, hacia la regionalización. Ya podemos empezar a intuir cuáles serán los próximos y más urgentes problemas, como la sobrepoblación mundial, la progresiva inequidad social, el creciente daño al medio ambiente. Y todo esto que comenzamos a percibir como rasgos propios de estos nuevos tiempos a nivel mundial, indudablemente nos llega y nos afecta como país y como región.

Por ello es que resulta especialmente importante contar con este libro realizado por el politólogo y destacado académico y diplomático, embajador Heraldo Muñoz. No cabe duda alguna de que se requería con urgencia de un trabajo como el que me honro en presentar. **Política internacional de los nuevos tiempos** es una reflexión detenida y detallada acerca de algunas de esas grandes incógnitas ante las que nos enfrentamos día a día en el vertiginoso quehacer de la coyuntura internacional. Estamos ante una labor seria que, con certera capacidad analítica, nos aporta valiosa información y numerosos elementos que permiten obtener una visión sistemática de estas transformaciones profundas que está sufriendo el devenir mundial.

Resultado de un ciclo de conferencias que el embajador Muñoz fue invitado a realizar en la Universidad de Brasilia, a poco de haber asumido la representación diplomática de Chile en Brasil, el presente texto tiene el mérito, además, de ser fundamentalmente didáctico. A través de sus cinco capítulos, Muñoz va abordando los principales fenómenos que

han caracterizado al mundo contemporáneo de la posguerra fría. La vinculación que, desde el comienzo, realiza con América Latina nos contextualiza para, a partir de ahí, entrar al análisis de los impactos que nuestra región ha ido sufriendo en el curso de este proceso de cambios. La globalización económica; la democracia y la evolución de las instituciones; la seguridad y la integración; los acuerdos comerciales; el medio ambiente y las diversas posturas que se debaten a su alrededor; en fin, los grandes temas internacionales que estamos presenciando, son abordados por Heraldo Muñoz en este libro, que constituye quizás el primer esfuerzo, de los muchos que seguramente vendrán, para intentar analizar el presente y proyectar el futuro. Se trata, por cierto, de un gran aporte.

José Miguel Insulza
Ministro de Relaciones Exteriores
de Chile

INTRODUCCIÓN

En el último tiempo, el mundo ha experimentado cambios profundos y sorprendentes. Terminó la guerra fría, la Unión Soviética desapareció, se acabaron los gobiernos de minoría y la política del apartheid en Sudáfrica, emergió una nueva e importante Organización Mundial de Comercio en reemplazo del GATT, la protección del medio ambiente se transformó en una preocupación global, las dictaduras tendieron a ser reemplazadas por regímenes democráticos, reemergieron antiguas rivalidades étnicas, religiosas y nacionalistas, y surgieron otras formas de inestabilidad y amenaza a la seguridad nacional e internacional.

Con posterioridad al término de la guerra fría y al colapso de la Unión Soviética y del bloque de países de Europa Oriental, se difundió la hipótesis, o creencia, del triunfo definitivo del liberalismo económico y la democracia a nivel mundial. Pero las tendencias integradoras y expansivas de la economía política mundial, reflejadas en el crecimiento de un 9% del comercio mundial en 1994, ascendente a casi cuatro trillones de dólares, vinieron acompañadas de importantes rupturas y fragmentaciones nacionalistas, conformando un escenario internacional contradictorio e indefinido. Así, hoy, por ejemplo, es difícil predecir con certeza si la nueva era de posguerra fría estará marcada por el éxito de las ten-

dencias globalistas, o si será principalmente un mundo de mercados protegidos y bloques regionales.

En América Latina, el cuadro positivo de recuperación económica, disminución de la inflación y retorno a la democracia de inicios de los años noventa, se vio empañado, al menos temporalmente, por el estallido de la «crisis mexicana» de comienzos de 1995, provocada por la fuerte devaluación del peso y la subsecuente salida masiva de capitales externos, y sus efectos en otros países de la región. A lo anterior se sumó el conflicto armado entre Ecuador y Perú en una zona fronteriza entre ambos países, conformando todo ello un cuadro general de cierta pérdida de confianza en América Latina. No obstante, al final de 1995, ese cuadro era bastante menos negativo de lo que parecía inicialmente.

Por otra parte, la crisis mexicana ilustró algunos de los desafíos que enfrenta el mundo de posguerra fría, incluyendo el total agotamiento del modelo creado en Bretton Woods, en 1944, para la reglamentación de la economía mundial, y la incapacidad de dicho sistema para abordar eficazmente el problema de los capitales especulativos, los cuales, actualmente, representan la mayor parte del movimiento de capitales a nivel mundial.

En otras palabras, el escenario de posguerra fría es incierto. Los nuevos tiempos de la política internacional han traído a primer plano nuevos temas, pero sin que se perfile con nitidez la nueva realidad de posguerra fría. Como todo tiempo de transición, la naciente era internacional tal vez refleja el simple hecho de que la época de posguerra fría aún no acaba de emerger en plenitud, en tanto que el viejo sistema internacional de guerra fría no acaba de desaparecer del todo.

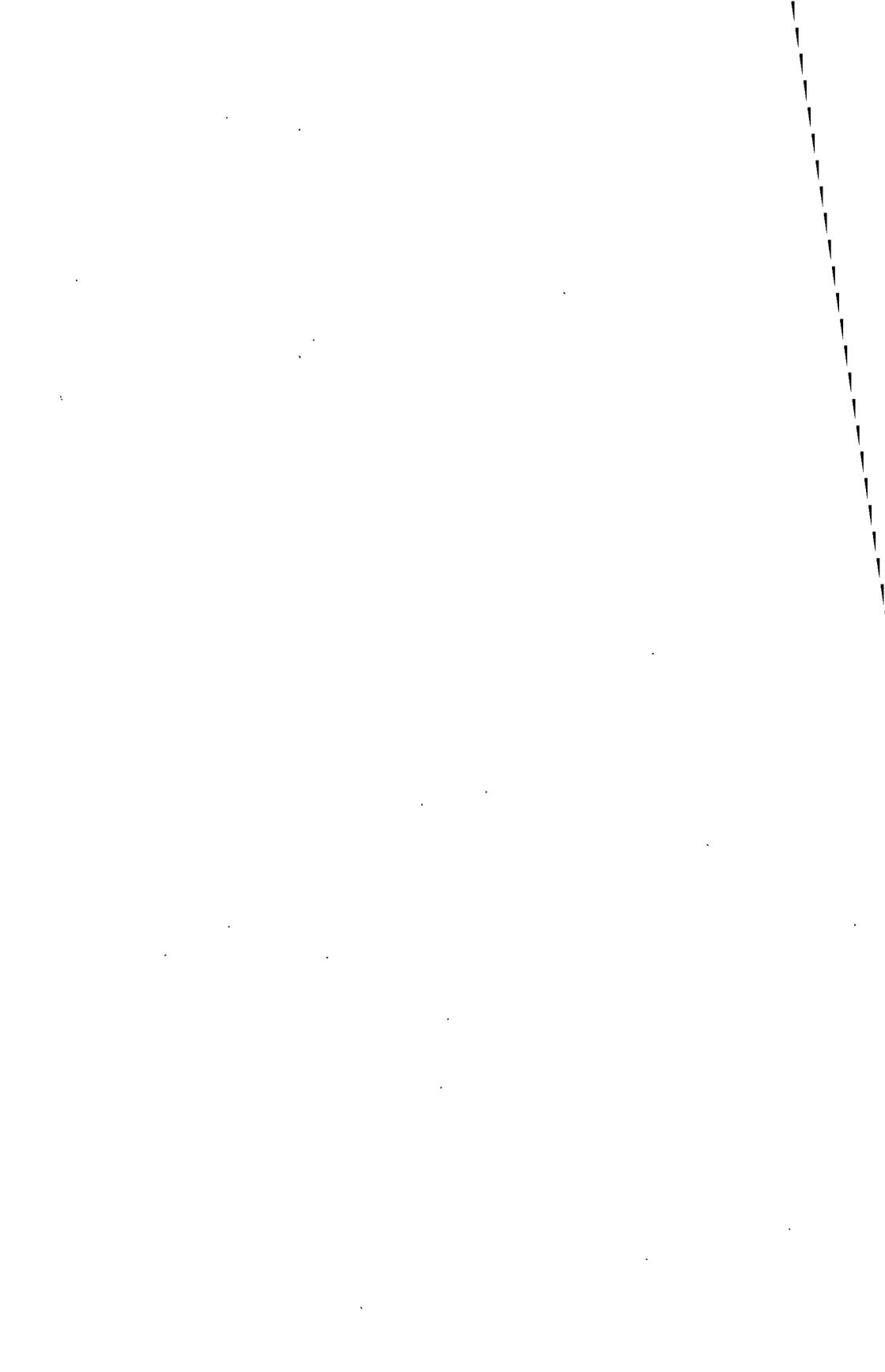
Este libro intenta presentar los componentes principales de la reciente y contradictoria realidad emergente a través de un análisis de los principa-

les asuntos que caracterizan estos tiempos que vivimos. Esta obra es el resultado de una serie de conferencias sobre la actual política internacional que presenté en la Universidad de Brasilia, durante el segundo semestre de 1994, gracias a una invitación de amigos y colegas del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de dicha universidad.

En los cinco capítulos que siguen se analiza, primero, el cuadro general de la economía política internacional actual y su relación con América Latina. Posteriormente, se examinan temas de gran interés como el ascenso de la democracia como una materia importante de la política exterior y del derecho internacional de la posguerra fría; los cambios que han acontecido en el sistema regional de seguridad y en la noción misma de seguridad; la interrelación que ha surgido entre el auge del libre comercio y la creciente preocupación por proteger el medio ambiente; y, finalmente, los proyectos de integración y liberalización del comercio que se han emprendido en el hemisferio occidental.

Cada uno de los capítulos presenta breves antecedentes del tema, un análisis de las circunstancias actuales, y sus proyecciones e implicancias para el futuro. En vez de asumir un enfoque demasiado amplio, se ha optado por una perspectiva latinoamericana en el análisis de los problemas presentados, haciendo especiales referencias a países individuales como Brasil, Chile, México y otros. Más que un libro de respuestas es un libro que presenta algunas de las principales interrogantes que América Latina enfrenta hoy en el ámbito internacional. Promover un debate sobre ellas será resultado positivo suficiente para este modesto esfuerzo intelectual.

Brasilia, D.F., febrero de 1996



Capítulo I
EL NUEVO ESCENARIO
MUNDIAL Y AMÉRICA LATINA

En los últimos años, el mundo ha experimentado un proceso de aceleradas y profundas transformaciones que hacen difícil precisar el nuevo escenario internacional que está emergiendo. Lo que sí está claro es que el sistema internacional, cuya principal expresión político-estratégica era la guerra fría, ya desapareció, y que actualmente vivimos una transición hacia un mundo distinto en los ámbitos estratégico, político, económico y cultural.

Entre los cambios globales más importantes cabe destacar el fin de la confrontación Este-Oeste, el ascenso de la democracia y los mercados, y el surgimiento de una nueva economía mundial. Muchas de estas transformaciones crearon en su momento un justificado clima de optimismo sobre el mundo emergente de la posguerra fría. Pero, no todos los cambios de la posguerra fría han sido positivos y, además, subsisten a nivel global y regional, problemas anteriores a las transformaciones como, por ejemplo, la extrema pobreza, el deterioro ambiental y el tráfico de drogas.

El fin de la guerra fría

Con la desaparición de la guerra fría se acabó la lógica de confrontación «suma-cero», que caracterizó la política internacional durante los últimos cincuenta años. Desapareció, además, el concepto organizador de la política exterior de Estados Unidos desde la segunda guerra mundial: la contención de la Unión Soviética y de la ideología comunista. Terminó, por tanto, la principal amenaza para Estados Unidos y la óptica a través de la cual Washington visualizó el mundo de posguerra y construyó alianzas militares y entendimientos diplomáticos. Sin duda, el fin de la guerra fría fue interpretado como un hecho altamente positivo, que abría grandes oportunidades para avanzar hacia un nuevo siste-

ma mundial caracterizado por el imperio del derecho internacional, la paz y la revitalización de la diplomacia multilateral.

En América Latina, el fin de la guerra fría pasó a significar, en esencia, la virtual desaparición de la premisa anticomunista como base de la relación de Washington con la región. Es decir, a partir del colapso del Estado soviético, Estados Unidos percibió que ya no tenía amenazas vitales en su zona inmediata y tradicional de influencia. El caso de Cuba, en este cuadro, se ha transformado en una situación especial, con fuertes connotaciones de política interna en Estados Unidos, pero sin las características de una amenaza «estratégica» de la época de la confrontación Este-Oeste.

En el plano mundial, lo concreto es que Estados Unidos ya no tiene otra superpotencia capaz de enfrentarlo y, eventualmente, sustituirlo. Se puede afirmar, por tanto, que Estados Unidos ganó la guerra fría. Pero, esta victoria no eliminó algunas realidades complejas. Una de ellas es que Estados Unidos ya no es lo que era en los años sesenta. Su hegemonía absoluta de aquellos tiempos hoy se ha transformado más bien en una primacía de poder, puesto que, en el ámbito económico, hay otros actores que compiten por el liderazgo internacional. De ahí que en el nuevo contexto, Washington tiene que promover un esquema internacional de cooperación y estabilidad que refleje adecuadamente sus intereses, debiendo aceptar, al mismo tiempo, la realidad de que continuarán los ajustes en la distribución mundial del poder, las responsabilidades políticas y la riqueza. En otras palabras, Estados Unidos tendrá que asumir un rol contradictorio de promotor del *statu quo* y de los cambios a nivel mundial.

Evidentemente, las grandes expectativas de paz y cooperación que se esperaban como fruto del término de la guerra fría mostraron ser excesivas. La posguerra fría es, en realidad, un conjunto diverso y contradictorio de, por un lado, oportunidades –como, por ejemplo, el acuerdo de paz entre Israel y la Organización para la Liberación de Palestina (OLP)– y, por otro, de nuevos conflictos y fuentes de inestabilidad. De hecho, ha sido justamente el fin de la guerra fría el que ha desenterrado rivalidades nacionales y étnicas, ambiciones de poder, y tensiones regionales. Con la desaparición del conflicto Este-Oeste –que mantenía las viejas rencillas y reivindicaciones bajo control– han reemergido las ambiciones de modificar fronteras, crear nuevos estados, romper dominaciones religiosas o culturales, y materializar anhelos de hegemonía regional. En el cuadro complejo de cambios y globalización económica de la posguerra fría,

incluso resulta difícil entender la naturaleza de las identidades culturales en la sociedad.

En un ensayo que ha generado abundante polémica, Samuel Huntington argumenta que la fuente clave de conflictos en el nuevo escenario mundial «no será principalmente ideológica o económica. Las grandes divisiones entre los seres humanos y la fuente esencial de los conflictos será cultural». Los conflictos más importantes de la política mundial –sostiene Huntington– «ocurrirán entre naciones y grupos de civilizaciones diferentes»¹.

La visión de Huntington es que con el fin de la guerra fría la política internacional «sale de su fase occidental, y su eje pasa a estar en la interacción entre Occidente y las civilizaciones no occidentales, y entre las propias civilizaciones no occidentales». Hasta el presente –agrega el autor– habíamos experimentado simplemente «guerras civiles occidentales»; ahora, la «cortina de terciopelo de la cultura» va a reemplazar la «cortina de hierro de la ideología».

Pese a que las críticas al planteamiento de Huntington abundan –por ejemplo, en cuanto a que subestima la fuerza de la modernización y del liberalismo occidental, o en cuanto a que las «civilizaciones no controlan estados, sino que son los estados los que controlan civilizaciones»²–, su argumento demuestra un componente concreto de la posguerra fría que se refleja en las guerras en la ex Yugoslavia y en los conflictos entre las repúblicas que conformaban la ex Unión Soviética.

El fin de la guerra fría puede significar la consolidación de un sistema difuso del poder, bajo el cual en el pasado acontecieron muchos conflictos. La distribución bipolar del poder característica de la guerra fría, al menos evitaba el surgimiento de algunos conflictos –principalmente en Europa–, contenía otros y limitaba la extensión y naturaleza de los que sí estallaban. En el clima más fluido de la posguerra fría, si bien es cierto que se redujo notablemente la posibilidad de un holocausto nuclear global, han surgido preocupaciones, especialmente en Estados Unidos, respecto a la proliferación de armas de destrucción masiva, y a la ocurrencia de confrontaciones nucleares limitadas y de guerras regionales. En este sentido, la guerra del Golfo Pérsico, así como la confrontación diplomática entre Washington y Corea del Norte sobre el desarrollo del programa nuclear de este último son expresiones de esta nueva realidad de la posguerra fría.

Una interpretación particularmente pesimista del mundo de la pos-

guerra fría es el ensayo de Robert D. Kaplan, «The coming anarchy»³. En él, Kaplan afirma que estamos entrando a un mundo bifurcado: «Una parte del globo se encuentra habitado por el ‘Último hombre’ de Hegel y Fukuyama, saludable, bien alimentado y favorecido por la tecnología. La otra parte, más grande, está habitada por el ‘Primer hombre’ de Hobbes, condenado a una vida pobre, amarga, brutal y corta». El autor enfatiza la importancia del deterioro ambiental, la pobreza, los conflictos raciales y culturales, así como los condicionamientos geográficos, como las claves para entender los conflictos de las próximas décadas.

Haciendo especial referencia a la situación de África, el Medio Oriente, Asia y a la Europa mediterránea, Kaplan sostiene que la posguerra fría será una época en que el sistema de estados-naciones será reemplazado por un esquema tipo «vitrales» de ciudades-estados, «estados-favelas» y regionalismos anárquicos y nebulosos. En adelante –agrega–, el mapa del mundo ya no será más estático; en vez de fronteras habrá centros de poder movibles. La posguerra fría traerá consigo, según el mismo Kaplan, un proceso cruel de selección natural entre los estados existentes. Y estos estados ya no estarán tan firmemente apuntalados por Occidente o por la Unión Soviética»⁴.

Es difícil aceptar un panorama tan desolador del mundo de la posguerra fría. Lo que está claro, evidentemente, es el carácter contradictorio e indefinido de este nuevo período de la historia mundial, muy distinto al escenario triunfalista del «fin de la historia» que visualizó Francis Fukuyama. Más bien, estamos ante lo que Celso Lafer y Gelson Fonseca Jr. llaman acertadamente una «situación dicotómica»: «De un lado, la lógica integradora de la economía, de las causas universales (derechos humanos, ecología, etcétera) y, de otro, la dinámica de resistencia a la globalización, ya sea identificada con esfuerzos de preservación de la autonomía nacional, o bien con manifestaciones de afirmación étnica. Fuerzas centrípetas comandarán la primera; fuerzas centrífugas, la segunda»⁵. En otras palabras, según los autores, «evolucionamos desde una situación de polaridades definidas (la guerra fría), hacia otra en que las polaridades parecían carecer de importancia frente a la capacidad unificadora de valores racional y universalmente aceptados, para llegar a una última en que las polaridades están indefinidas»⁶.

El futuro será determinado, en buena medida y como ha sido históricamente, por los intereses de los países más poderosos. En este sentido, aunque Estados Unidos sea hoy menos fuerte de lo que era en la década de los

años cincuenta, es la única superpotencia mundial y, según muchas interpretaciones, no exhibe muestras de que «está pasando por los mismos cambios económicos, sociales y políticos que acabaron con otras superpotencias»⁷. En este sentido, como aconteció con el sistema internacional que surgió después de la segunda guerra, el futuro de la economía política mundial será determinado principalmente por el interés propio, económico y estratégico, del país más poderoso del mundo –Estados Unidos–, aunque no haya definido claramente ese interés propio.

Pero el nuevo contexto mundial tiene otros actores que ejercerán su poder en el proceso de definición del orden internacional de fin de siglo. En la situación de posguerra fría, habrá una creciente responsabilidad compartida entre las mayores potencias, incluyendo no sólo a Estados Unidos, sino también a la Unión Europea –bajo el liderazgo de Alemania–, Japón, Rusia, China y otros países de Asia Oriental. De hecho, ya está ocurriendo una radical alteración de la correlación global de fuerzas, especialmente en el ámbito económico. Así, debido particularmente al avance asiático, se estima que en los próximos años por primera vez en la historia, «los países industrializados representarán menos de la mitad de la producción mundial»⁸.

China ha demostrado interés en ocupar su lugar entre las grandes potencias de posguerra fría, a diferencia de Japón que, siendo una potencia económica global, todavía expresa dudas en cuanto a asumir mayores compromisos políticos y, especialmente, militares. China, según todos los análisis, si mantiene tasas de crecimiento entre el 6% y 9% anual, se convertirá en una potencia económica global para el año 2000. En 1994, China fue el país que más recibió inversiones externas directas en el mundo.

El desafío chino es si en la era post Deng Xiaoping mantendrá su estabilidad en el largo plazo, un elemento de importancia para la seguridad asiática. En cambio, el desafío japonés es cómo manejar el hecho de que –como bien afirma Kenneth Waltz– cuando un país se involucra económicamente de manera amplia y profunda en la política internacional, «inevitablemente se produce un compromiso político y militar»⁹.

El ascenso de la democracia en una economía global de mercado

Junto al término de la guerra fría, el escenario mundial de los últimos

años ha visto el ascenso de la democracia y de los mercados libres en países tan distantes y diversos como Chile, Polonia o África del Sur. Igualmente, en los últimos años han ocurrido importantes transformaciones en la economía internacional. El atractivo de la economía planificada sin duda terminó con la disolución de la Unión Soviética; por otra parte, la dictadura de cualquier signo pasó a ser cuestionada hasta en los rincones más alejados del mundo. En definitiva, como ha observado el politólogo francés Robert Bonnaud, la primera parte del presente siglo estuvo marcada por el signo de la «igualdad», en tanto que la segunda mitad está terminando bajo el signo de la «libertad»¹⁰.

La tendencia hacia la democratización, a inicios de los noventa, permitió que los países miembros de la Organización de Estados Americanos emitieran la declaración «Compromiso de Santiago con la democracia» y aprobaran la importante resolución «Democracia representativa», que creó un mecanismo de respuesta automática a los golpes de Estado en los países de la región. Ese mecanismo condujo a la OEA a involucrarse, a través de la diplomacia y la presión colectiva, en situaciones de quiebre de la democracia en Haití, Perú y Guatemala.

Con la caída del muro de Berlín y sus secuelas, se reforzaron los valores del liberalismo y el rechazo a los modelos puros. Igualmente, surgió un severo cuestionamiento al papel del Estado en la actividad económica y se extendió la aplicación de reformas económicas hacia el libre mercado. Países tan diversos como la República Checa, Vietnam, Trinidad y Tobago y Argentina han realizado ajustes económicos acordes con los nuevos tiempos, privatizando empresas estatales, tomando medidas para reducir la inflación, liberalizando el tratamiento al capital extranjero y abriendo el comercio exterior. Más de un siglo después de lo que Marx pensaba –y de una forma bien diferente–, fue el mercado el que terminó derrumbando las murallas de China, en vez de la artillería más poderosa, creándose así una economía de mercado de verdadero alcance global.

En América Latina, estas reformas significaron, por ejemplo, que la inflación promedio cayó de 890% en 1993 a tan sólo 25% en 1995. En 1995, con la impresionante disminución de la inflación brasileña (22% comparado a 2.500% en 1993), desaparecieron las situaciones de hiperinflación en la región. Por otra parte, varios países han alcanzado en los años noventa importantes tasas de crecimiento, en tanto que la situación de transferencia de capitales desde América Latina hacia el exterior en la década de los ochenta, dio lugar a un flujo de inversiones hacia

los países de la región del orden de los US\$ 45.000 millones anuales en 1994. Asimismo, el sector público en los países de la región se redujo significativamente con la venta de empresas estatales, líneas aéreas, teléfonos, electricidad y acero, representando ingresos que se calculan en hasta un 4% de los ingresos gubernamentales totales¹¹.

En suma, el predominio de la economía de mercado a nivel global se ha transformado en una situación que el historiador Fernand Braudel denomina «Estado de naturaleza». En este contexto, se estima que los acuerdos de la Ronda Uruguay del GATT generarán una liberalización del comercio global, lo que coincidirá con un aumento del ingreso mundial equivalente a por lo menos 500.000 millones de dólares durante los próximos diez años. Se espera que sólo el comercio entre los países en desarrollo sea incrementado en por lo menos 14% en ese mismo período¹². Cabe destacar que en 1994 el comercio mundial creció 9%, lo que representa el mejor desempeño de los últimos diecinueve años.

En América Latina, entre 1991 y 1993, el arancel externo promedio para la región cayó en más de la mitad, del 26% al 12%. El éxito de las reformas económicas quedó de manifiesto en países como Argentina, Brasil, Chile y Colombia, cuando sectores mayoritarios de la población apoyaron en las urnas los programas de liberalización y a sus impulsores. Por otra parte, el avance de los proyectos integracionistas a nivel subregional o bilateral subraya el auge del libre comercio en un marco flexible de «regionalismo abierto», que no excluye la búsqueda de convenios de libre comercio con socios externos a la zona latinoamericana.

En el ámbito hemisférico, el retorno a la democracia y el predominio de los mercados plantea lo que un autor ha llamado una «simetría sustantiva» entre Estados Unidos y América Latina¹³. Es decir, a diferencia de lo que acontecía en el pasado, los países de América Latina comparten hoy –aunque con matices importantes– una agenda común con Estados Unidos centrada en la promoción y defensa de la democracia, la liberalización económica, la competitividad externa y la reforma social. Ello, a su vez, permitiría un giro positivo en las relaciones interamericanas hacia una comunidad hemisférica de naciones cuyo primer paso simbólico habría sido la realización de la Cumbre Presidencial de las Américas en Miami, en diciembre de 1994.

El acuerdo de la Cumbre de Miami de crear un área de libre comercio de las Américas, mediante la cual se eliminarán progresivamente las barreras al comercio y a las inversiones, y el propósito de concluir las nego-

ciaciones de esa zona hemisférica de libre comercio a más tardar en el año 2005, marcó una convergencia histórica entre los países americanos después de un largo camino de desencuentros y hasta de animosidad entre América Latina y Estados Unidos. No estuvieron ausentes del consenso logrado en Miami medidas para fortalecer las democracias en la región, favorecer el desarrollo sustentable y enfrentar, a través de la cooperación, las desigualdades sociales y la pobreza.

Los acuerdos de Miami –si se llevan a la práctica– podrán establecer las bases para posteriores avances sobre estos temas de interés común en un momento en que, como afirmó el gobierno brasileño, existe una inédita «convergencia de valores» entre los países americanos, y las naciones de América Latina están realizando profundas reformas económicas, sociales y políticas.

Si bien lo anterior es cierto, también es importante registrar que las asimetrías al interior del hemisferio occidental evidentemente continúan, y que el proceso de integración económica hemisférica no estará exento de dificultades. Más aún, es necesario tener presente que si bien la guerra fría terminó, no ha desaparecido la lógica del poder en las relaciones internacionales, lo que implica que las antiguas obsesiones y discrepancias interamericanas pueden ser sustituidas por otras nuevas.

Este fenómeno de valorización de la democracia y los mercados a nivel mundial ha venido acompañado por un proceso de profundización de importantes cambios en la economía mundial.

La economía internacional ha sufrido transformaciones radicales en los últimos años. La interdependencia se ha incrementado notablemente, al igual que la globalización de los asuntos económicos. La revolución tecnológica incluso ha llegado a alterar la naturaleza del proceso productivo. Pese a la persistencia de algunos esfuerzos proteccionistas, estamos cada vez más insertados en una economía global sin fronteras. La tendencia a la globalización se ha visto reforzada por otros cambios estructurales, incluyendo, por ejemplo, el surgimiento de asuntos como el medio ambiente que no pueden ser abordados desde perspectivas unilaterales, y demandan respuestas globales, regionales y nacionales.

Robert Reich, en su interesante libro *The work of nations*, afirma que en los próximos años «no habrá productos o tecnologías nacionales, ni corporaciones o industrias nacionales. De hecho, ya no existirán economías nacionales, al menos como tal concepto es entendido actualmente... El activo principal de los estados-naciones será el talento y el cono-

cimiento de sus ciudadanos»¹⁴. Para Reich, la competencia económica internacional de hoy consiste en redes globales de empresas que compiten entre sí, intercambiando no tanto productos manufacturados, sino, más bien, capacidades especializadas para resolver problemas (investigación, diseño de productos, etcétera), capacidades para identificar problemas (marketing, publicidad, consultorías) y capacidades de intermediación (servicios financieros, contratación...), todo lo cual se combina para crear «valor».

En otras palabras, lo que más importa actualmente en el proceso productivo global son los insumos de conocimiento, en vez de la mano de obra barata, los recursos naturales e, inclusive, el capital. Peter Drucker ofrece un buen ejemplo al respecto al señalar que durante los años treinta el producto más representativo del progreso era el automóvil, donde el insumo de mano de obra representaba, en esa época, casi un 70% del valor total. Pero –sostiene Drucker– ahora, el producto más representativo del progreso es el «microchip», y en éste el componente de mano de obra es cercano al 2,5%; en cambio, «el componente de conocimiento es cercano al 80%»¹⁵. Consecuentemente, Stephen Cohen y John Zysman en su libro *Manufacturing matters* argumentan que si Estados Unidos quiere preservar su liderazgo en la nueva economía mundial, deberá, inevitablemente, fortalecer su capacidad competitiva frente a Japón y a la Unión Europea, lo que, a su vez, requeriría asegurar mayores niveles de educación y capacitación laboral¹⁶.

La globalización económica es, por tanto, una realidad concreta que permanecerá. El problema es que la globalización genera grandes oportunidades como también peligros, tanto para los países desarrollados como para los subdesarrollados. Como afirmó acertadamente el presidente de Brasil y prestigiado académico, Fernando Henrique Cardoso, actualmente el mundo ya no se divide en Este-Oeste o Norte-Sur, sino entre «las regiones y los países que participan del proceso de globalización y usufructúan de sus frutos y aquéllos que no participan». Los primeros tienden a estar «asociados a la idea de progreso, riqueza, mejores condiciones de vida; los demás, a la exclusión, marginalización, miseria»¹⁷.

En el contexto de la globalización y de la nueva rivalidad económica de posguerra fría entre Estados Unidos, la Unión Europea y Japón, América Latina cobraría una cierta importancia en términos comerciales y de inversión. Debido a la recuperación del crecimiento y a la disminución del coeficiente deuda externa/PIB en muchos países latinoamericana-

nos, y en consideración del hecho de que la mitad de las importaciones de manufacturas por parte de América Latina proviene de Estados Unidos, el tema de la integración económica y el libre comercio a nivel hemisférico se ha tornado más interesante para Washington. La lucha por la aprobación del NAFTA en Estados Unidos y los acuerdos de la Cumbre de Miami, constituyen ejemplos al respecto.

La importancia del mercado latinoamericano resulta aún mayor en el marco de la reducción de los aranceles externos –desde cerca de un 50% al inicio del proceso de apertura a menos de 20% en 1994–, lo que significó un incremento de las importaciones latinoamericanas, las que en 1995 superaban los US\$ 220.000 millones. Estados Unidos, que en 1989 tenía un déficit de US\$ 6.200 millones en su comercio con América Latina, pasó a tener en 1994 un superávit de US\$ 2.300 millones, siendo América Latina la única región con la cual el país del norte exhibía una balanza comercial superavitaria.

En todo caso, la posguerra fría también acarrea elementos de fuerte conflicto en el campo económico. Un autor llega a sostener que con el fin de la guerra fría podría incrementarse la posibilidad de guerras comerciales al haber declinado el imperativo clave de la seguridad que, en el pasado, suavizaba las disputas económicas transatlánticas y transpacíficas. El riesgo de que a la guerra fría le siga la «guerra comercial» sería aún más alto si se tiene en cuenta –según el mismo analista– que la historia demuestra que el manejo colectivo de la economía internacional nunca ha sido una experiencia exitosa¹⁸.

El punto principal a subrayar es que con el fin de la guerra fría, Estados Unidos no tiene más «ningún fundamento racional estratégico para sacrificar intereses económicos norteamericanos en orden a fortalecer la posición del bloque occidental en general»¹⁹. Por eso, la política estadounidense de los últimos tiempos se ha tornado más autocentrada y agresiva, lo que se refleja, especialmente, en las negociaciones bilaterales –notablemente la Structural Impediments Initiative y las negociaciones del Market Opening Sector Specific– mantenidas con Japón.

El carácter contradictorio e incierto de la transición al nuevo mundo de posguerra fría queda aún más de manifiesto en el hecho de que si bien hoy se observan tendencias a la liberalización y la integración económica, y se desdibujan las fronteras nacionales ante el avance del libre comercio y la revolución de las comunicaciones, por otra parte surgen importantes resistencias proteccionistas y nacionalistas. Por ejemplo, en

algunos países desarrollados está creciendo la tentación de manipular legítimas preocupaciones por el medio ambiente y las condiciones sociales en los países en desarrollo, para anular, mediante la imposición de cláusulas ambientales y sociales, las ventajas que poseen estos países en función de sus menores costos laborales y su mayor disponibilidad de recursos naturales.

El proteccionismo de los países desarrollados puede acentuarse en la medida que se acelere la tendencia en los países de la OECD (Organización for Economic Cooperation and Development) a la concentración creciente en el sector servicios y cada vez menos en el área de las manufacturas. Según un estudio reciente, el sector manufacturero enfrentará a nivel internacional una intensa competencia; y, si los países desarrollados deciden competir en base a costos –sostiene dicho estudio– tendrán que trasladar su producción a los países en desarrollo, mientras que si deciden competir en nichos de alto valor agregado, tendrán que incrementar los componentes intensivos en servicios de sus productos. En otras palabras, ambos caminos reforzarán la tendencia al cambio hacia el sector servicios en los países de la OECD y, por lo tanto, surgirán presiones en estos últimos países para subsidiar y proteger al sector manufacturero²⁰.

Más aún, la tendencia hacia el proteccionismo podría fortalecerse todavía más si continúa lo que Paul Krugman ha denominado la «peligrosa obsesión por la competitividad internacional» que, según el autor, es absurda, puesto que los países son distintos a las empresas y, por tanto, no compiten entre sí de la manera en que lo hacen las empresas. La llave del progreso es la productividad interna y no la competitividad internacional. La retórica de la competitividad asociada al comercio entre los países llevaría –dice Krugman– no sólo a erradas políticas públicas, sino que conduciría a eventuales guerras comerciales²¹.

Los problemas para los países en desarrollo, en particular para los de América Latina, no se acaban en el proteccionismo de los países ricos. Junto a los elementos positivos e integradores del nuevo cuadro de la posguerra fría, cabe recordar que las democracias latinoamericanas enfrentan serias dificultades. En muchos países de la región persisten rasgos de autoritarismo, altos grados de autonomía de las Fuerzas Armadas respecto al poder civil, corrupción, y debilidad o ineficiencia en instituciones esenciales de la democracia como los tribunales de justicia, los parlamentos y los partidos políticos.

Por otra parte, la pobreza y la desigualdad siguen siendo un desafío

prioritario para los países en desarrollo. De hecho, en un mundo sin guerra fría y cada vez más interdependiente, en que las noticias y los recursos financieros cruzan fronteras al sólo presionar una tecla de computadora, y en el cual la red Internet facilita el diálogo global, las desigualdades y la pobreza se hacen crecientemente intolerables. Cuando la cadena CNN exhibe escenas de pobreza extrema, hambrunas, migraciones masivas o desastres naturales en tierras lejanas—y no tan lejanas—, ello demanda respuestas rápidas y efectivas en el ámbito de las políticas públicas.

La situación de América Latina en la nueva era

A mediados de los años noventa, América Latina experimentaba, según la CEPAL, un «importante progreso con respecto al estancamiento y la inestabilidad que caracterizaron el panorama regional durante los años ochenta»²². Fuera de moderadas tasas de crecimiento, inflación en declinación, hasta la deuda externa (574.000 millones de dólares en 1995) había sufrido una reducción relativa. En 1995, debido a la expansión de las exportaciones latinoamericanas, la proporción entre intereses totales devengados y las exportaciones de bienes y servicios fue de 16%, la mitad de la prevaleciente en 1985.

Pero, aunque la región no ha padecido grandes desastres humanitarios producto de luchas étnicas o religiosas como otras áreas del mundo, continúa padeciendo graves problemas.

Si bien es cierto, como afirmó el Secretario Ejecutivo de la CEPAL, que los latinoamericanos son, en comparación a 1960, más instruidos, más saludables y más urbanizados, y que el PIB per cápita de América Latina aumentó en ese período de US\$ 1.200 (en valores de 1980) a US\$ 2.000²³, persisten graves situaciones de pobreza y severos contrastes entre países y entre clases sociales. Así, las diferencias de ingreso per cápita en el hemisferio occidental varían entre los US\$ 22.000 en el país más rico y los US\$ 300 en el más pobre. A nivel global se observa la misma situación. Según cifras del PNUD, en 1960, los países desarrollados eran 30 veces más ricos que los países en desarrollo, pero en 1990, la diferencia entre países ricos y pobres había aumentado a 150 veces.

Algo muy similar acontece a nivel interno en los países en desarrollo. De hecho, se estima que actualmente existen 196 millones de pobres en América Latina. Según datos de un estudio, el porcentaje de la población latinoamericana en situación de pobreza aumentó del 41% en 1980 al 46% en 1990, en tanto que la población indigente se incrementó del

19% al 22% entre esos mismos años²⁴. En el año 2000, la población de América Latina y el Caribe llegará a los 530 millones, y 75% de ella estará viviendo en zonas urbanas, muchas de las cuales se encuentran aquejadas de problemas ambientales, criminalidad y pobreza.

El desempleo y el subempleo continúan siendo uno de los principales problemas sociales de los países latinoamericanos. En 1995, el desempleo abierto en la región llegó a 15%. A su vez, el desempleo estructural generado por la modernización y las privatizaciones de empresas públicas se perfila como una dificultad importante para los países latinoamericanos, sumándose a la exclusión social del pasado resultante de la migración rural, el crecimiento demográfico y la concentración del ingreso. Es decir, existe una «nueva» pobreza que se agrega a la «vieja» y tradicional pobreza. De hecho, el desempleo estructural, generado por el sector tecnológico, ya se está constituyendo a nivel global en «la gran interrogante sobre el futuro del empleo en el próximo siglo»²⁵.

América Latina tiene la distribución de ingreso más desigual del mundo. En varios países de la región, el quintil más rico de la población es entre 20 y 28 veces más rico que el quintil más pobre, en tanto que en Asia el número promedio es de 5 a 10 veces. Evidentemente, las nuevas democracias, y las recién restauradas, no pueden perdurar en un ambiente de desigualdad social y pobreza. Existe el peligro, entonces, de que el reciente auge de la libertad y la apertura económica sean visto como un hecho irrelevante para grandes sectores sociales de nuestros países y que, por consiguiente, no logre sostenerse en el tiempo.

Por otra parte, la imagen positiva que venía proyectando América Latina en el escenario mundial se vio deteriorada por la «crisis mexicana», provocada, en lo inmediato, por el anuncio, hacia fines de diciembre de 1994, que el gobierno de ese país permitiría una devaluación del 15% del peso en relación al dólar. La causa de dicha medida fue el elevado déficit de cuenta corriente mexicano que alcanzó un 8% del PIB en 1994. Pero dicho anuncio no alivió la presión sobre el peso y, después de una masiva liquidación de acciones y obligaciones en pesos y de un fuerte éxodo de la inversión externa, el gobierno de México resolvió hacer flotar libremente el peso en los mercados de divisas, con lo cual la moneda mexicana llegó a caer 60% frente al dólar en menos de un mes.

La crisis mexicana, denominada la «primera crisis financiera del siglo XXI» por el Director-Gerente del Fondo Monetario Internacional, tuvo un impacto global al ilustrar los rápidos efectos de contagio que tienen

en los mercados financieros las perturbaciones graves en países individuales. Igualmente, esta crisis llamó la atención a nivel internacional sobre la vulnerabilidad de los «mercados emergentes» en general, aunque se puede concluir ahora que la reacción de los mercados internacionales a dicha crisis fue exagerada, al comprobarse sus efectos negativos limitados tanto en cuanto a duración de tiempo como en extensión a otros países. Se comprobó, además, que los capitales de corto plazo, que fueron apuntados como culpables del desastre mexicano, no son intrínsecamente negativos, pues bien monitoreados y controlados pueden ayudar a las economías en desarrollo.

En todo caso, la venta de activos en otros países latinoamericanos y el descenso de la afluencia de capitales a la región significó, al menos temporalmente, repercusiones negativas de la situación mexicana para Argentina y, en menor medida, para Brasil. Argentina sufrió severas pérdidas en la bolsa y en los bonos Brady, y el gobierno de Buenos Aires debió adoptar rigurosas medidas de ajuste, en tanto que Brasil debió devaluar el real y tomar medidas para evitar un abultado déficit de cuenta corriente. La crisis mexicana colocó un signo de interrogación sobre el ritmo de avance de la liberalización comercial en la región y, concretamente, contribuyó a frenar el proceso de acceso al NAFTA por parte de otros países latinoamericanos. Por otro lado, pese al «efecto tequila» de la crisis mexicana, las oportunidades de América Latina a mediano y largo plazo continúan siendo promisorias, por la consolidación de las reformas estructurales de las economías. Además, la situación mexicana sirvió de lección en el sentido de que los países de la región deben ejercer políticas de control sobre los flujos de capitales externos y, especialmente, deben incrementar los niveles de ahorro interno.

Una comparación entre los efectos de la crisis mexicana en Asia y en América Latina demuestra justamente que, en contraste con la mayoría de los países de nuestra región, el incremento en el aporte de capitales externos en Asia (ver cuadro), estuvo asociado a un aumento del ahorro interno. La reanudación de fuertes flujos de capital hacia América Latina permitió un alivio temporal, pero no resolvió los problemas de equilibrio fiscal y balanza de pagos. En ausencia de incrementos en la tasa de ahorro doméstico y sin una solución duradera al problema fiscal y al financiamiento externo, la vulnerabilidad de la región, medida por el crecimiento de exportaciones necesario para cerrar la brecha externa, aumentó en forma dramática: en 1990 bastaba que en América Latina

las exportaciones creciesen 2,5% para cubrir el déficit; en 1994 esa cifra había saltado a 25%²⁶.

CUADRO N° 1				
Flujo líquido de activos				
hacia los mercados emergentes (en porcentajes)				
Año	A. Latina	Asia/Pacífico	Este Europeo	Total
1987	95	5	–	100
1990	30	70	–	100
1994	40	37	23	100

Fuente: Datos de UNCTAD elaborados por Gilberto Dupas.

En conclusión, vivimos tiempos de transición agitados y complejos. En el nuevo contexto internacional confluyen tendencias contradictorias: por un lado, se observan fuertes corrientes de libertad y crecimiento económico y, por otro, se constatan nuevas y violentas expresiones de nacionalismo, fervorosas afirmaciones étnicas y religiosas, tentaciones proteccionistas, crisis financieras limitadas, exclusión social y desigualdad. En definitiva, la nueva realidad de la posguerra fría aún no se consolida ni se perfila con nitidez, lo que quizás revela, más bien, el simple hecho de que, como toda transición, la era de la posguerra fría todavía no acaba de emerger en plenitud, en tanto que el viejo sistema internacional de la guerra fría no acaba de desaparecer del todo.

A nivel interno, el gran desafío es cómo combinar la necesaria apertura económica con políticas de integración social. En las palabras de Alain Touraine, nuestra tarea es «construir una sociedad posliberal», ya que «el liberalismo no es un tipo estable de sociedad, sino un 'shock', una transición, una destrucción de los modos no económicos de gestión económica»²⁷. En este mismo sentido, es útil recordar que no existe una sola y única versión de la economía de mercado. Es preciso explorar los matices, las variantes y las alternativas que incorporen y den cuenta adecuadamente tanto de las características nacionales como de las preocupaciones sociales.

A nivel internacional, hoy existe una mejor oportunidad que en los años sesenta para que los países de América Latina y el Caribe hagan sen-

tir su voz en el proceso de redefinición del escenario mundial. América Latina llega en mejores condiciones políticas y económicas a la formulación del nuevo sistema de posguerra fría de lo que acontecía cuando las decisiones dependían de un número muy reducido de actores, la escala de poder era más jerárquica, y el sistema internacional ya se visualizaba rígido y cerrado. Ahora, en un contexto internacional difuso y complejo, los países latinoamericanos, aunque todavía con grandes problemas, llegan a la creación del mundo de posguerra fría con economías en crecimiento o franca recuperación, con democracias en consolidación, con un mecanismo flexible de concertación política entre ellos –el Grupo de Río– y con una agenda convergente con la de los países desarrollados, al menos en relación a lo que ocurría en las décadas de los cincuenta y sesenta. Será la responsabilidad de nuestros gobiernos el concertarse a nivel regional para promover un nuevo esquema mundial más democrático, justo y próspero, y de nuestros líderes el hacer lo mismo al interior de nuestros países.

Capítulo II
ACCIÓN COLECTIVA EN FAVOR
DE LA DEMOCRACIA
EN LAS AMÉRICAS

En su perceptivo libro, *On the law of nations*, Daniel Patrick Moynihan afirma que el derecho internacional «no es un derecho superior o el mejor; es la ley que existe. Con frecuencia es el derecho del vencedor; pero, con todo, es la ley y siempre evoluciona»¹. Esta interpretación dinámica del derecho internacional es particularmente adecuada para comprender la importancia creciente de la democracia como un derecho global y como un *sine qua non* «para validar la gobernabilidad»², especialmente en el sistema interamericano.

En un contexto de posguerra fría contradictorio, donde coexisten violentas expresiones de nacionalismo y afirmaciones étnicas y religiosas junto a fuertes corrientes globalistas de liberalización económica y democratización política, los países del hemisferio occidental han estado en la vanguardia de la acción colectiva en favor de la democracia. Un avance histórico en la reafirmación y defensa de la democracia aconteció cuando los ministros de Relaciones Exteriores de las Américas, durante la Asamblea General de la OEA de junio 1991, firmaron el «Compromiso de Santiago con la democracia y la renovación del sistema interamericano» y adoptaron la resolución «Democracia representativa» (resolución 1.080)³, que creó un mecanismo para responder de manera automática a una interrupción ilegal del proceso democrático en cualquier país de la región, permitiendo así que la organización actuara oportunamente en los casos de Haití, Perú y Guatemala.

Estos pronunciamientos de la OEA constituyeron un importante paso hacia la transformación de la democracia de una prescripción moral a una obligación jurídica internacional. A la vez, fueron posibles gracias al fin de la guerra fría, porque el término de ese conflicto disminuyó en forma drástica el riesgo de que resoluciones que aprueban una acción

hemisférica en favor de la democracia, fuesen consideradas como autorizaciones para fines políticos vagamente vinculados, o desvinculados del todo, con la consolidación y preservación de la democracia representativa. En los últimos años ha existido, además, particularmente entre los países latinoamericanos, un deseo compartido de salvaguardar y consolidar las democracias recientemente recuperadas ante la amenaza del autoritarismo y sus secuelas después de un largo período de dictaduras.

Pero, si bien el «Compromiso de Santiago» y la resolución sobre democracia representativa son dos hitos en la protección efectiva de la democracia en las Américas, ellos son las expresiones más recientes de una tendencia de larga data hacia la afirmación de los propósitos y principios democráticos contenidos en la Carta de la OEA y en innumerables declaraciones, resoluciones y medidas adoptadas por la organización hemisférica. En efecto, las Américas son una región donde la democracia y la protección de los derechos humanos se ha desarrollado mucho más allá que en otras regiones, tanto como una obligación jurídica, política y moral.

En esta línea, este capítulo argumenta que ahora existe un virtual «derecho a la democracia» en las Américas, en el sentido de que una doctrina ya existente en la región americana sobre la defensa y promoción de la democracia se ha transformado en una obligación normativa y, más importante aún, que dicho derecho a la democracia se está implementando mediante la acción colectiva pacífica. Este derecho a la democracia no se debe entender como la aceptación creciente por la comunidad internacional de un «derecho nuevo» —debido a que numerosos acuerdos hemisféricos y mundiales han establecido claramente los derechos básicos, civiles y políticos, que constituyen la esencia de la democracia representativa—, sino, más bien, como el reconocimiento creciente en las Américas de que la democracia puede y debe ser defendida mediante acciones colectivas de carácter pacífico.

La progresiva importancia de la preservación de la democracia en el continente quedó claramente en evidencia, en abril de 1996, cuando los países del Mercosur, liderados por Brasil y Argentina, se movilizaron exitosamente para impedir la concreción de un golpe militar en Paraguay, en contra del gobierno del presidente Juan Carlos Wasmosy. Como resultado, los países del Mercosur decidieron introducir en su esquema institucional, en concordancia con lo ya existente en la OEA, una «cláusula democrática» para evitar los golpes de Estado en la subregión, me-

diante la suscripción de un protocolo que contempla la posibilidad de suspensión temporal del pacto del Estado-parte que interrumpa el orden constitucional democrático.

La creciente aceptación de un derecho a la democracia en el derecho internacional americano ha puesto en duda la noción clásica de que la legitimidad política interna en un determinado país es, esencialmente, un tema que corresponde a la jurisdicción exclusiva del Estado y, por tanto, está exenta incluso de una «intervención blanda por parte de organizaciones internacionales o de la comunidad internacional en su conjunto»⁴. La soberanía tradicional ha sido desafiada no solamente por el reconocimiento de que la comunidad internacional puede y debe insistir en el derecho a un gobierno democrático, sino también por una profundización de la interdependencia económica global y de los cambios tecnológicos que están moldeando un mundo donde, por ejemplo, las ideas, los capitales, la información y las imágenes saltan por sobre las fronteras políticas y geográficas cada vez con mayor rapidez y facilidad.

Cabe hacer notar, sin embargo, que en el sistema interamericano con bastante frecuencia la teoría no ha equiparado a la práctica en relación a la democracia. La sólida doctrina hemisférica sobre gobernabilidad democrática a menudo no fue llevada a la práctica, debido a la intervención de motivaciones de política de poder relacionadas principalmente con los intereses de Estados Unidos y, en algunos casos, con los intereses de los propios países latinoamericanos. Si bien la guerra fría dejó el compromiso doctrinario en favor de la democracia casi siempre sólo en las palabras, se puede afirmar con cierta seguridad que al menos fueron desarrolladas las bases normativas del derecho a la democracia en las Américas.

La evolución de la doctrina de la democracia en el sistema interamericano y su práctica

El camino hacia el reconocimiento de la democracia como el principio orientador de los estados americanos ha sido largo y constante, comenzando como compromiso moral hasta transformarse en una norma vinculante establecida en la Carta de la OEA. El gobierno democrático ha sido una meta consistente de los pueblos de las Américas casi desde los tiempos de la independencia y el desplome de las monarquías absolutas como formas de gobierno. Las medidas actuales emprendidas por la OEA en nombre de la democracia tienen, por tanto, una historia

extensa, aunque irregular o inconsistente.

La Conferencia de Washington de 1907 formalizó el principio de la democracia en la región centroamericana. En el Tratado General de Paz y Amistad resultante de esa conferencia, las repúblicas del istmo acordaron, entre otros puntos, el no reconocimiento de los gobiernos centroamericanos que surgieran de rebeliones en vez de elecciones libres. En otra conferencia, en 1922-1923, los países centroamericanos reafirmaron los acuerdos de 1907 y fueron más allá al prohibir el reconocimiento de gobiernos instalados por el uso de la fuerza, aun cuando fuesen consagrados más tarde por medio de elecciones libres. En esa época, Estados Unidos mantenía una política activista de fomento de la democracia en la región –particularmente en Centroamérica y el Caribe– que duró hasta la administración de Herbert Hoover ⁵. Aparentemente, la Gran Depresión detuvo la campaña en favor de la democracia en las Américas.

Dentro del sistema interamericano propiamente tal, el primer pronunciamiento oficial de la «existencia de la democracia como una causa común en América» se encuentra en la «Declaración de principios sobre solidaridad interamericana y cooperación» de la Conferencia Interamericana sobre la Consolidación de Paz, celebrada en Buenos Aires, en 1936. Entre 1936 y 1945, cada conferencia interamericana subsecuente reiteró esa declaración en algún aspecto de su quehacer.

El 21 de noviembre de 1945, el entonces ministro de Relaciones Exteriores de Uruguay, doctor Eduardo Rodríguez Larreta, dirigió una nota a los gobiernos americanos en la que propuso una acción multilateral para defender la democracia y los derechos humanos. Su propuesta –endosada con entusiasmo por el secretario de Estado de Estados Unidos, James F. Byrnes– enfatizó el paralelo entre la defensa de la libertad humana y la mantención de la paz, y sostuvo el punto de vista que los estados de la región deberían actuar en conjunto para asegurar la democracia, sin llegar a violar el principio de la no intervención. Dicha propuesta no fue aprobada, pero ya era indicativa del continuo interés hemisférico sobre la defensa de la democracia.

De conformidad con nuestra tesis principal de que los países de la región han exigido más de sí mismos en materia de democracia y derechos humanos que países de otros continentes, en un momento cuando dichos conceptos no disfrutaban de la aceptación internacional que actualmente tienen, las naciones del hemisferio occidental trabajaron arduamente en San Francisco para introducir el tema de los derechos humanos en la Car-

ta de las Naciones Unidas. Ellos, además, demostraron liderazgo internacional en la materia cuando adoptaron la Declaración Americana de Derechos Humanos, en 1948, siete meses antes de la firma de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de Naciones Unidas.

La Conferencia Interamericana sobre los Problemas de la Guerra y la Paz, celebrada en Ciudad de México, en 1945, produjo un documento conocido como la Declaración de México que mantuvo como un principio esencial de la comunidad hemisférica que «el hombre americano no puede concebir la vida sin justicia» ni puede concebir «la vida sin libertad». Otra resolución, titulada «Preservación y defensa de democracia en América», encomendó al Comité Jurídico Interamericano la consideración de un anteproyecto sometido por Guatemala en oposición a la eventual instalación de regímenes antidemocráticos en la región y la presentación de un informe al respecto a la Novena Conferencia Americana Internacional, la histórica Conferencia de Bogotá celebrada en 1948.

La Conferencia de Bogotá adoptó una resolución en que los estados americanos reafirmaron «su convicción de que se puede lograr la meta de desarrollo social y económico efectivo solamente en un sistema fundado sobre la garantía de los derechos y libertades esenciales del individuo». Además, condenó «los métodos de todo sistema que tienda a suprimir derechos y libertades políticas y civiles...»⁶. La Conferencia culminó con la firma de la Carta de la OEA y de la Declaración Americana de Derechos Humanos, mencionada anteriormente, representando con ello un avance desde las declaraciones en nombre de la democracia a normas específicas de una naturaleza vinculante. Como afirmó el ex presidente de Colombia Alberto Lleras en referencia a los principios de la Carta, al entrar ésta en vigencia, tales principios derivaron en «normas de una naturaleza indiscutiblemente obligatoria, si bien ellos siempre tuvieron una fuerza moral inequívoca en las resoluciones y declaraciones que precedieron la Carta».

La Carta de Bogotá es bastante clara. Su preámbulo dice: «El verdadero significado de la solidaridad americana y de la buena vecindad no puede ser otro que el de consolidar en este continente, dentro del marco de las instituciones democráticas, un sistema de libertad individual y justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre», y más adelante establece en el Capítulo II, Principios, que «la solidaridad de los estados americanos y los altos fines que con ella se persiguen requieren la organización política de los mismos sobre la base del

ejercicio efectivo de democracia representativa».

Evidentemente, una vez que la «solidaridad democrática» adquirió un carácter convencional con la firma y ratificación de la Carta, cualquier golpe o interrupción ilegal de los procesos democráticos, en efecto socava la solidaridad de los países hemisféricos y plantea un claro desafío a uno de los propósitos esenciales de la Organización de Estados Americanos.

Es interesante destacar que, en la Conferencia de Bogotá que dio origen a la OEA, Brasil propuso que el ingreso de un Estado miembro en la organización estuviese sujeto a la ratificación de la Carta y a la adopción de una forma democrática de gobierno y a la garantía de los derechos fundamentales del hombre. Ese mismo año, cuando la Carta de la OEA estaba bajo discusión, Perú propuso que cuando surgiese un «gobierno *de facto*», «los gobiernos intercambien puntos de vista sobre si es necesario reconocerlo o no y el momento en que se debe hacer».

Después de la Conferencia de Bogotá, con la aparición de gobiernos dictatoriales en América Latina, el desarrollo de pronunciamientos interamericanos adicionales para promover la democracia representativa disminuyó notoriamente. Entre fines de 1948 y mediados de 1954, cerca de una media docena de regímenes democráticos fueron derrocados y reemplazados por dictaduras militares. Los esfuerzos orientados a revertir la tendencia dictatorial no prosperaron, incluyendo aquéllos de la famosa Legión Caribeña de líderes exiliados que, durante 1947-1949, intentaron acciones colectivas en apoyo a la democracia en el Caribe y Centroamérica⁷.

Una década después de Bogotá, la Quinta Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores, celebrada en Santiago, Chile, en agosto de 1959, marcó otro hito en el desarrollo de lo que aquí se denomina la doctrina interamericana de la democracia. De esa reunión surgió una lista parcial de atributos específicos de una democracia representativa, se creó la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y el Comité Jurídico Interamericano fue encomendado con la redacción de una convención sobre derechos humanos que consideraría la relación legal entre el respeto por los derechos humanos y el ejercicio efectivo de la democracia representativa. También se pidió al comité que redactara un anteproyecto de una convención sobre el «Ejercicio efectivo de democracia representativa». La Quinta Reunión de Consulta aseveró inequívocamente en la «Declaración de Santiago»: «La existencia de regíme-

nes antidemocráticos constituye una violación de los principios sobre los cuales se funda la Organización de Estados Americanos y un peligro para las relaciones de paz y unidad en el hemisferio».

De 1959 en adelante, hubo una intensa discusión dirigida a aclarar el alcance del compromiso democrático de la organización hemisférica. El informe del Comité Jurídico Interamericano reafirmó la interrelación entre derechos humanos y el ejercicio de la democracia y respaldó la naturaleza obligatoria de los principios de la carta; pero, en su informe aprobado por mayoría, la acción colectiva en defensa de la democracia, o para restaurarla, fue considerada como inadmisibles bajo los términos de la Carta de Bogotá. Se determinó, por tanto, que el Proyecto de Convención sobre el Ejercicio Efectivo de Democracia Representativa resultaba demasiado controvertido para esa época.

A pesar de la guerra fría, del impacto de la Revolución cubana, y de la preponderancia de regímenes dictatoriales durante las décadas de los sesenta y los setenta, varias reuniones interamericanas continuaron reafirmando, al menos en teoría, los conceptos de libertad y democracia representativa establecidos en la carta.

Quizás uno de los episodios más tempranos, pero menos conocidos de la preocupación de los estados miembros de la OEA con la adopción de pasos específicos en la organización para preservar la democracia y prevenir los golpes de Estado, sucedió en agosto de 1962. En ese momento transcurrieron varias reuniones especiales del Consejo Permanente para considerar un pedido de los gobiernos de la República Dominicana, Venezuela, Honduras y Costa Rica para convocar a una reunión de consulta de ministros de relaciones exteriores para «reafirmar la solidaridad democrática en América y para considerar qué actitud deberían adoptar los gobiernos de los estados miembros frente a regímenes surgidos de golpes de Estado». El pedido para convocar una reunión de consulta, alimentado por una preocupación acerca de un posible golpe en Perú, provocó una discusión sustantiva y una votación posterior en que no se alcanzó a conseguir la mayoría necesaria para la aprobación del pedido.

La existencia de un número considerable de gobiernos dictatoriales en la región, así como también la intensificación del conflicto Este-Oeste, frustró ese temprano intento de discutir maneras específicas para implementar el principio de la solidaridad americana con el ejercicio efectivo de la democracia representativa. Es interesante señalar que Estados Unidos adoptó una posición cautelosa y no se unió al esfuerzo encabeza-

do por Venezuela y Costa Rica de solicitar la reunión de consulta. Aparentemente, el voto de abstención de Washington reflejó un deseo de no perturbar la coalición regional de gobiernos *de facto* anticomunistas.

En noviembre de 1963, el Consejo Permanente de la OEA adoptó una resolución que convocaba a una reunión de consulta de cancilleres sobre democracia representativa. Pero más tarde se decidió que dicha temática debía examinarse en una conferencia interamericana. Por lo tanto, la convocatoria a la reunión se canceló, y los temas que involucraban el fortalecimiento de la democracia fueron transferidos a la agenda de la Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria, celebrada en Río de Janeiro, en noviembre 1965. La reunión de Río adoptó una resolución interesante, titulada «Procedimiento informal sobre el reconocimiento de gobiernos *de facto*», en que se recomendó que los estados miembros, inmediatamente después del derrocamiento de un gobierno legítimo, iniciasen intercambios entre ellos sobre la situación. Teniendo presente la voluntad del gobierno *de facto* para realizar elecciones libres dentro de un período razonable y su compromiso de cumplir con sus obligaciones internacionales anteriores, una vez ocurridas las consultas, se recomendó que «cada gobierno decidirá si mantendrá relaciones diplomáticas con el gobierno *de facto*». A pesar de su debilidad sustantiva, la resolución reflejó la persistente preocupación sobre cómo enfrentar a los regímenes anti-democráticos desde una posición multilateral.

En el ámbito de la acción concreta y en nombre de la democracia, aunque el motivo formal fue rechazar la agresión a Venezuela por parte del gobierno de la República Dominicana encabezado por Leonidas Trujillo, el Consejo Permanente de la OEA, reunido como un órgano de consulta bajo el TIAR (Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca), decidió, en julio de 1960, romper relaciones diplomáticas con la República Dominicana y cortar parcialmente los vínculos económicos de los estados miembros con esa nación. Trujillo se había transformado en un adversario de la democracia en la cuenca del Caribe, al punto de promover actos subversivos para derrocar al gobierno venezolano. En parte como resultado de las sanciones, la OEA contribuyó a debilitar al gobierno autoritario dominicano y, como resultado, hizo concordar los principios establecidos en la carta con la práctica interamericana sobre democracia.

En el caso de Cuba —y en el punto máximo de la guerra fría—, una reunión de cancilleres, en julio 1964, actuando dentro del marco del

TIAR, condenó al régimen de Fidel Castro por intento de derrocar al gobierno de Venezuela y llamó a la suspensión de relaciones diplomáticas, así como de los vínculos económicos y de transporte con la isla caribeña. Dos años antes, en Punta del Este, Uruguay, en enero de 1962, la OEA, nuevamente amparada por el Tratado de Río y recordando el principio de la democracia representativa y la Declaración de Santiago sobre elecciones libres como la piedra angular de los gobiernos americanos, había expulsado por un voto de mayoría, al gobierno de Cuba del sistema interamericano, consignando, adicionalmente, que el gobierno cubano marxista-leninista era «incompatible con los principios y los objetivos del sistema interamericano». La guerra fría estaba dando un giro Este-Oeste a la promoción del ideal democrático.

En mayo de 1965, la crisis dominicana sacudió el sistema interamericano. Otra reunión de cancilleres —esta vez fuera del marco del TIAR—, resolvió transformar la acción armada unilateral de Estados Unidos en la República Dominicana en una operación colectiva, al convertir a las fuerzas militares extranjeras en territorio dominicano en una «fuerza interamericana». Uno de los propósitos declarados de dicha acción era «en un espíritu de imparcialidad democrática, colaborar en la restauración de condiciones normales en la República Dominicana» y en el establecimiento en ese país de una atmósfera conducente al «funcionamiento de instituciones democráticas». En un resultado ciertamente polémico, dentro de unos pocos meses, y aún con la presencia de la fuerza interamericana, la República Dominicana volvió a tener elecciones que condujeron a la restauración de un gobierno civil.

No fue hasta muchos años después que la OEA emprendería acciones nuevamente en una situación relativa a la gobernabilidad democrática. La OEA guardó silencio y se automarginó cuando las dictaduras primaban en la región entre mediados de la década de los sesenta y fines de los setenta, lo que convenció a mucha gente que la organización era incapaz de respaldar con iniciativas efectivas su compromiso principista con la solidaridad democrática en las Américas.

La situación cambió con la crisis interna en Nicaragua, particularmente debido a la violación sistemática y masiva de los derechos humanos por el gobierno de Anastasio Somoza. Así, se convocó a una reunión de cancilleres en septiembre de 1978. Aunque también existían problemas fronterizos entre Nicaragua y Costa Rica, la reunión tuvo un fuerte acento político, debido a las preocupaciones internacionales sobre la de-

mocracia y los derechos humanos en Nicaragua. Como resultado, se formó una Comisión sobre Conciliación y Cooperación Amistosa que condujo negociaciones con el gobierno de Somoza en busca de una salida a la crisis. En una resolución que estableció los fundamentos para la solución definitiva al conflicto, e incluso con la participación del gobierno afectado, los ministros declararon en junio de 1979 que el acuerdo en Nicaragua debería basarse en:

«1. El reemplazo definitivo e inmediato del régimen de Somoza.

2. La instalación en el territorio nicaragüense de un gobierno democrático, cuya composición incluya los principales grupos representativos que se oponen al régimen de Somoza y que reflejan la libre voluntad del pueblo de Nicaragua.

3. La garantía del respeto a los derechos humanos de todos los nicaragüenses sin excepción.

4. Elecciones libres lo antes posible, que deberán conducir al establecimiento de un gobierno verdaderamente democrático que garantice la paz, la libertad y la justicia».

El claro pronunciamiento de la OEA, además de flexibilizar el concepto de no intervención, reforzó el enfoque de la negociación colectiva en favor de la democracia y la paz en Centroamérica impulsada por un grupo de países regionales, cuya principal expresión fue el acuerdo de Esquipulas, un importante precedente político y jurídico en lo que concierne al nexo entre, por un lado, la paz y la seguridad en la subregión centroamericana y, por otro, el ejercicio de la democracia y el respeto de los derechos humanos dentro de cada país en el área.

La firme posición de la OEA en Nicaragua aconteció en un contexto de afirmación de la conducta independiente en materia de política exterior por parte de muchos países latinoamericanos, en un clima de distensión Este-Oeste, y en un momento de renovada importancia de los derechos humanos en la política exterior de Estados Unidos bajo la administración de Carter y de amplio rechazo internacional a las violaciones a los derechos humanos por parte del régimen de Somoza. Por otra parte, Estados Unidos, así como muchos otros países, había llegado a la conclusión que se tenía que encontrar una alternativa –preferentemente moderada en la opinión de Washington– a la dictadura de Somoza.

Durante la década del ochenta, con el retorno a la democracia en la mayoría de los países latinoamericanos, el tema de la democracia volvió a ser, nuevamente, un punto focal del quehacer interamericano.

La Asamblea General Especial, celebrada en Cartagena de Indias, Colombia, en 1985, aprobó el Protocolo de Enmienda a la Carta de la OEA, otro hito en la evolución de la doctrina democrática en el sistema interamericano. En esa ocasión, se agregó la siguiente frase al Preámbulo a la Carta: «...la democracia representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región». Más importante todavía, se añadió la siguiente frase en el Capítulo I, relativo a los propósitos esenciales de la organización: «Promover y consolidar la democracia representativa, dentro del respeto al principio de no intervención».

El movimiento hacia la democracia en los países latinoamericanos fortaleció aún más el tema de la democracia en la OEA. Una resolución de la Asamblea General, celebrada en Guatemala, en 1986, declaró: «Por primera vez en muchas décadas, muchos estados miembros tuvieron elecciones libres, con el resultado de que se han establecido sistemas democráticos, representativos y pluralistas de gobierno»; recordó que el propósito de la organización es la promoción y consolidación de la democracia representativa, respetando el principio de la no intervención, e instó, finalmente, a «los gobiernos de las Américas cuyas sociedades tienen problemas que requieren conciliación y unidad nacional para que emprendan o continúen un diálogo genuino», conducente a «mejorar la situación de los derechos humanos y a fortalecer el sistema democrático representativo y pluralista»⁸.

En este nuevo contexto, no constituyó sorpresa alguna cuando Argentina y Brasil firmaron varios importantes protocolos de acuerdo en 1986, que más tarde condujeron al esquema de integración Mercosur, que señalaban como un objetivo clave el propósito de «consolidar la democracia como una modalidad de vida y sistema de gobierno». Los presidentes de Argentina y Brasil declararon en esa oportunidad que un requisito previo básico para la participación de terceros países en el plan de integración sería su condición de países con gobiernos democráticos.

Como se sabe, luego de la tentativa de golpe en Paraguay, en abril de 1996, el Mercosur fue más allá, introduciendo en su marco institucional una «cláusula democrática» que contempla la suspensión temporal del pacto de los estados-miembros que interrumpen el orden constitucional democrático.

En contraste con Nicaragua, la acción de la OEA en Panamá, en 1989, buscó una fórmula de consenso con el general Manuel Antonio Noriega que respetaría la voluntad soberana del pueblo panameño expresada en

elecciones libres. Independientemente de otras consideraciones claves, el fracaso de la OEA en Panamá indicó la insuficiencia operacional y normativa del sistema interamericano para implementar los principios de la democracia representativa y la solidaridad democrática establecidos en la carta.

La reunión de la Asamblea General en Santiago, Chile, remedió esa insuficiencia cuando adoptó el «Compromiso de Santiago», y el mecanismo de reacción contra los golpes de Estado, incorporado en la resolución sobre la defensa de la democracia representativa. Cabe hacer notar que los cambios ocurridos en Santiago, que han sido destacados a nivel mundial por numerosos líderes políticos, juristas e periodistas, estuvieron precedidos de una declaración firmada en mayo de 1991 por los presidentes de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela con ocasión de la Quinta Reunión del Consejo Presidencial del Grupo Andino, donde se indicó la necesidad de «enmendar la Carta de la OEA para proveer, *inter alia*, la suspensión colectiva inmediata de relaciones diplomáticas con cualquier país miembro de la organización en caso de la interrupción ilegal del sistema constitucional...»⁹.

Por último, uno de los pasos más recientes y significativos en el desarrollo de la doctrina interamericana sobre democracia fue la reforma de la Carta de la OEA –el Protocolo de Washington– aprobada en diciembre de 1992 que, una vez que se ratifique, permitirá la suspensión de la organización de aquellos estados miembros donde sea derrocado, mediante el uso de la fuerza, un gobierno elegido democráticamente. Esta importante reforma –originalmente propuesta por Argentina– fue acompañada también por modificaciones a la carta que destacan la determinación de la organización para enfrentar la pobreza como un obstáculo a la consolidación de la democracia.

La OEA, la democracia y el concepto de soberanía: reflexiones sobre Haití y otros casos

En años recientes, la OEA ha emprendido iniciativas importantes, tales como las descritas anteriormente, en la codificación de los abundantes precedentes para la acción hemisférica en favor de la democracia. Los casos de Haití, Perú y Guatemala, así como también las contribuciones recientes hechas por la OEA en la observación de procesos electorales en Nicaragua, El Salvador, Haití, Suriname, Paraguay y en

otros países, son demostraciones concretas de los esfuerzos colectivos de la organización, concordantes con la doctrina americana de la solidaridad democrática.

Haití fue la primera prueba del nuevo instrumento para la acción colectiva para salvaguardar la democracia en las Américas. Cuando, el 30 de septiembre de 1991, las fuerzas militares de Haití expulsaron al presidente Jean-Bertrand Aristide, se desató el mecanismo creado sólo meses antes en Santiago. En un plazo de pocos días, los cancilleres se reunieron en Washington y resolvieron reconocer al presidente Aristide y sus representantes como el único gobierno legítimo de Haití, y recomendaron que todos los estados miembros emprendiesen pasos específicos para aislar económica y diplomáticamente al grupo que había tomado el poder en Haití. Además, los cancilleres despacharon a Haití una misión especial, compuesta de varios ministros y el Secretario General, con un mandato de presionar para la restauración inmediata del gobierno elegido democráticamente.

Cuando esa misión fracasó en el logro de su objetivo, los ministros se reunieron nuevamente en Washington y endurecieron sus recomendaciones, llegando a recomendar el congelamiento inmediato de todos los activos del Estado de Haití retenidos en cualquier Estado miembro de la OEA. También, se definieron los planes de cooperación para implementarse una vez restaurada la administración del presidente Aristide y se avanzaron criterios sobre los medios para fortalecer la democracia constitucional en Haití.

En mayo de 1992, los cancilleres de la OEA adoptaron un paso adicional al recomendar a los estados miembros, entre otras medidas, la negación de acceso a instalaciones portuarias a cualquier embarcación que infringiera el embargo; el monitoreo del cumplimiento del embargo; y la negación de visas a «perpetradores y defensores del golpe» en Haití. Sin embargo, al constatarse más adelante que el embargo comercial claramente estaba fracasando debido, particularmente, a violaciones por parte de países no hemisféricos, los cancilleres instaron a todos los miembros de la OEA, así como también a las Naciones Unidas, para que implementaran cabalmente las medidas acordadas en las reuniones ad hoc de cancilleres.

Las presiones para endurecer el embargo por la vía del involucramiento activo de Naciones Unidas en la crisis de Haití se incrementaron, incluyendo una resolución de diciembre de 1992, acordada por los cancilleres

del hemisferio, que otorgó un mandato al Secretario General de la OEA «para explorar la posibilidad y conveniencia» de llevar la situación de Haití al Consejo de Seguridad de la ONU, para obtener la aplicación universal del embargo comercial recomendado por esta organización. La designación de Dante Caputo, ex ministro de Relaciones Exteriores de Argentina, como enviado especial para Haití en representación del Secretario General de la ONU y, simultáneamente, en representación del Secretario General de la OEA, colocó la crisis de Haití en una nueva fase de negociaciones y presiones sobre el régimen *de facto*.

En consideración que países fuera del hemisferio aún no adherían al embargo comercial, y por tanto lo hacían inoperativo, y tomando en cuenta que las negociaciones para una solución política a la crisis de Haití seguían bloqueadas por las autoridades *de facto*, el gobierno legítimo de Haití formalmente pidió, en junio de 1993, la intervención del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. En una resolución histórica (Nº 841), el Consejo de Seguridad decidió, actuando bajo lo estipulado en el Capítulo VII de la Carta de la ONU, imponer un embargo mundial de petróleo y prohibir embarques de armamentos a Haití, en tanto que también congeló los activos en el exterior controlados por el gobierno *de facto*.

A pesar de la referencia en la resolución Nº 841 a una «situación excepcional y única» en el caso de Haití, y a la declaración hecha por el Presidente del Consejo de que la resolución en cuestión no constituía un precedente, el hecho es que ésta fue la primera vez que una crisis política interna relacionada esencialmente con la recuperación de la democracia provocaba medidas tan drásticas por parte del Consejo de Seguridad de la ONU. Esta resolución puede interpretarse, por tanto, como un paso adicional en la acción colectiva en la defensa del «derecho a la democracia», esta vez incluyendo países fuera del hemisferio occidental, pero en apoyo a medidas adoptadas por los cancilleres de las Américas dentro de la OEA.

Las nuevas medidas en el marco del Consejo de Seguridad condujeron a una solución de compromiso para la restauración de la democracia, conocida como el «Acuerdo de la Isla de Gobernadores», entre el presidente Aristide y las fuerzas militares. Posteriormente, un nuevo primer ministro, Robert Malval, designado por el presidente Aristide asumió en Haití, y se levantaron las sanciones internacionales en anticipación del regreso del presidente Aristide a Haití. Sin embargo, las fuerzas

militares de Haití no cumplieron con los términos del acuerdo, tornándolo así inoperativo. En consecuencia, el Consejo de Seguridad de la ONU renovó las sanciones contra Haití –incluyendo un bloqueo naval de armas y embarques de petróleo– y la OEA, por su parte, volvió a recomendar amplias medidas de embargo en octubre de 1993.

Finalmente, luego de un período de empeoramiento de la situación humanitaria en Haití y de imposibilidad de hacer cumplir lo dispuesto en el Acuerdo de la Isla de Gobernadores, el Consejo de Seguridad de la ONU adoptó una importantísima resolución (Nº 940, del 31 de julio de 1994), autorizando, con arreglo al capítulo VII de la Carta de la ONU, a los estados miembros a «integrar una fuerza multinacional bajo mando y control unificados y, dentro de ese marco, a recurrir a todos los medios necesarios para facilitar la partida de Haití de los dirigentes militares, de conformidad con el Acuerdo de la Isla de Gobernadores, el pronto regreso del Presidente legítimamente electo y el restablecimiento de las autoridades legítimas del gobierno de Haití». Junto con autorizar, de manera inédita, el uso de «todos los medios necesarios» para restaurar la legalidad democrática en Haití, el Consejo de Seguridad señaló el «carácter singular» de la situación haitiana, lo que ameritaba una «reacción excepcional». Tal resolución fue aprobada sin oposición, pero con la abstención de Brasil y China.

Como se sabe, pocas semanas después, y bajo la amenaza de una invasión militar por parte de Estados Unidos y una coalición de países caribeños, el régimen *de facto* en Haití permitió el despliegue pacífico de las fuerzas militares norteamericanas en Haití, en el marco de un acuerdo negociado por el ex presidente estadounidense Jimmy Carter, cuyo objetivo era la implementación de los puntos esenciales del Acuerdo de la Isla de Gobernadores. Posteriormente, a mediados de octubre de 1994, el presidente Jean-Bertrand Aristide volvió finalmente a Haití, reasumiendo el mando presidencial e iniciando una nueva etapa de la atribulada vida democrática de Haití.

Si el caso de Haití se evalúa teniendo presente la conducta tradicional de aceptación cómplice de golpes de Estado por parte de la OEA, su acción en relación a Haití por lo menos señaló un cambio hacia una inédita voluntad internacional de resistir a los enemigos de la democracia.

El mecanismo de Santiago se activó una segunda vez cuando, el 5 de abril de 1992, el presidente Alberto Fujimori, de Perú, quien fuera elegido democráticamente, cerró el Congreso ilegalmente; intervino el po-

der judicial; detuvo a varios diputados, líderes políticos y gremiales; y suspendió diversos derechos cívicos, incluyendo el de la libre expresión. Pocos días después de acontecidos tales hechos, los cancilleres americanos se reunieron y «deploraron profundamente» las acciones del presidente Fujimori, instaron a la restauración de la democracia en Perú y a las autoridades de ese país a que respetaran plenamente los derechos humanos. Al mismo tiempo, los ministros nombraron una misión diplomática especial que viajó a Perú para promover negociaciones entre las fuerzas de oposición y el gobierno para la restauración de la democracia.

Algunos países, incluyendo Estados Unidos, cortaron su ayuda económica a Perú. El Grupo de Río, mecanismo permanente para la consulta y coordinación entre los países latinoamericanos y caribeños, suspendió a ese país de sus reuniones. El Grupo de Río, fundado sobre una premisa de gobernabilidad democrática, ya había adoptado la práctica de suspender gobiernos de estados miembros donde se interrumpiese ilegalmente la democracia. En este marco de antecedentes, la reunión de cancilleres de la OEA sobre Perú, celebrada en Nassau, Bahamas, en mayo 1992, contó con la inesperada presencia del propio presidente Fujimori, quien, revirtiendo declaraciones anteriores, se comprometió a promover la restauración democrática en su país mediante un proceso que culminaría en la elección de un Congreso Constitucional Democrático.

Las elecciones del Congreso Constitucional tuvieron lugar a fines de noviembre de 1992, bajo la observación electoral de la OEA, con la participación de sólo algunas fuerzas de oposición, ya que otras se marginaron, alegando la carencia de garantías suficientes para elecciones justas y libres. Más tarde, se celebraron elecciones municipales, también con la supervisión electoral de la OEA. Claramente, las elecciones representaron un paso en la dirección de la restauración democrática, pero no aseguraron el pleno retorno a la democracia en Perú.

El 25 de mayo de 1993, cuando el entonces presidente de Guatemala, Jorge Serrano, suspendió las garantías constitucionales en un virtual «autogolpe», la comunidad hemisférica reaccionó rápida y enérgicamente basado en el mecanismo creado en Santiago mediante la resolución N^o 1.080. El mismo día de las acciones de Serrano, el Consejo Permanente se reunió y convocó una reunión de emergencia de cancilleres mientras, simultáneamente, el Secretario General de la OEA viajaba a Guatemala, acompañado por tres cancilleres de países regionales, en una misión investigadora destinada a advertir al presidente Serrano y a las Fuerzas Armadas guatemalte-

cas acerca de las eventuales consecuencias internacionales de las acciones tomadas contra la democracia. A su vez, los presidentes centroamericanos se reunieron y enviaron un mensaje claro a las autoridades guatemaltecas para la revocación de las medidas antidemocráticas.

Unos pocos días después del autogolpe, el 3 de junio, los cancilleres se reunieron en Washington. Pero, ese mismo día Serrano ya había dejado la Presidencia forzado por una ola de resistencia interna y de presión externa. Cuando los ministros de la OEA se congregaron una vez más para considerar la situación de Guatemala, el 7 de junio, y durante una nueva visita a la nación centroamericana por parte del Secretario General de la OEA, la democracia constitucional retornó a Guatemala y el ex procurador general de la República para los Derechos Humanos, Ramiro de León Carpio, fue designado por el Congreso como el nuevo Presidente constitucional. La OEA, según las declaraciones del nuevo mandatario, había jugado un papel internacional clave en el apoyo a los esfuerzos internos para recobrar la democracia en Guatemala¹⁰.

Más allá del éxito en el caso de Guatemala, los magros resultados de las acciones de la organización con respecto a Haití, y, en cierta medida, Perú, se puede concluir que, para hacer operativa la premisa democrática de la carta y las resoluciones de Santiago, quizás sea necesario que la OEA adopte instrumentos y procedimientos prácticos adicionales. Ciertamente, la OEA y la ONU deberían trabajar más estrechamente, puesto que el Consejo de Seguridad tiene la experiencia y el mandato para aprobar y aplicar resoluciones obligatorias. Además, las reacciones de la organización hemisférica frente a derrocamientos de gobiernos democráticos podrían mejorarse mediante, por ejemplo, la formulación de estrategias comprensivas para enfrentar golpes de Estado; más diplomacia preventiva para anticiparse a amenazas inminentes a la democracia; y más actividades de fortalecimiento de las instituciones democráticas a través de la Unidad para la Promoción de la Democracia de la OEA.

En todo caso, el considerable progreso alcanzado en el sistema interamericano con respecto a la acción colectiva en apoyo al derecho emergente a la democracia, ha puesto en jaque las interpretaciones convencionales sobre el principio de no intervención.

La evidencia presentada conduce a la conclusión de que, por lo menos en el hemisferio occidental, el concepto de soberanía ha evolucionado desde la autoridad jurisdiccional considerada como suprema, absoluta e ilimitada, hacia una autoridad igual a la de todo otro Estado independien-

te, pero limitada por el derecho internacional y fundada en la voluntad del pueblo del territorio pertinente. En consecuencia, las acciones de condena o presión a un gobierno que llega al poder mediante medios ajenos a la expresión libre de la soberanía popular no infringe el principio de la no intervención. Este principio deriva su autoridad del derecho internacionalmente reconocido de que los pueblos deben decidir libremente su propio destino, un derecho que obviamente se infringe en su esencia cuando el poder de gobernar es arrebatado violentamente. Por ende, la intervención ilegal es aquélla que subvierte la soberanía de un pueblo, pudiendo ella tener su origen tanto en fuentes externas como internas.

Por cierto, no todo acto emprendido por la comunidad internacional animado primordialmente por el deseo de defender un gobierno democrático, es legítimo. La política de protección de las democracias debe tomar debida cuenta de las bien fundadas inquietudes sobre el abuso y los costos potenciales de las buenas intenciones. El mundo de la posguerra no está preparado para abrazar la afirmación irónica de Talleyrand de que «la no intervención es una palabra política y metafísica que significa casi la misma cosa que intervención». La no intervención es un principio de enorme importancia que permite que cada pueblo soberano tenga igual discreción en la formulación de sus propias políticas e instituciones públicas. Las asimetrías de poder entre los estados no pueden traducirse, por tanto, en diferencias en la libertad de elegir.

Todo gobierno que refleja la voluntad soberana del pueblo retiene un margen bastante grande de discreción. Pero todos los gobiernos están, evidentemente, igualmente obligados a ejercer discreción política de manera de respetar los «otros» principios de las cartas de las Naciones Unidas y de la OEA. De hecho, existe un equilibrio entre la concepción tradicional de la soberanía y la visión más moderna sobre los límites de la discreción estatal en el Artículo 16 de la Carta de la OEA. Allí los miembros afirman el «derecho (de cada Estado) a desenvolver libre y espontáneamente su vida cultural, política y económica», pero también sostienen que «en este libre desenvolvimiento, el Estado respetará los derechos de la persona humana y los principios de moral universal». La esencia de la materia fue bien definida por el diplomático y jurista uruguayo Héctor Gros Espiell cuando escribió que «el derecho soberano de cada Estado de organizarse libremente está limitado por los derechos de los seres humanos que siempre deben respetarse, con base en el principio de que el Estado está al servicio de los hombres y de la moral universal

que impregna, da significado y otorga un fundamento a cualquier y todo orden jurídico»¹¹.

Ahora bien, si los gobiernos latinoamericanos vacilan en autorizar la coerción externa en nombre de la democracia, su cautela no es inexplicable. Después de todo, durante las últimas cuatro décadas, América Latina fue testigo de cómo, en el nombre de la democracia, Estados Unidos muchas veces procuraba promover intereses estratégicos estrechos. El término de la guerra fría indujo a los gobiernos latinoamericanos a actuar, a través de instituciones regionales y subregionales, junto a Estados Unidos, para defender y promover la democracia representativa.

La fuerza como un medio de expulsar un gobierno *de facto* es, y probablemente continuará siendo, inaceptable a un número considerable de gobiernos y entidades no gubernamentales del hemisferio. El problema de quién ejercerá y controlará el uso de la fuerza en un contexto hemisférico asimétrico es una razón para tal actitud. El peligro de la aplicación selectiva debido a motivaciones de poder es claramente otra causa.

Dentro de la OEA tampoco existe un consenso, ni existe un mandato, para las operaciones armadas de mantención de la paz para ayudar a restaurar la democracia. Aún así, especialmente los estados pequeños del Caribe tienen la legítima preocupación de que sus democracias sean amenazadas por grupos terroristas entrenados por elementos extranjeros, que intentasen tomarse el poder por la fuerza en esos países. Una manera de reconciliar las resistencias de varios países americanos sobre eventuales acciones militares para defender la democracia con las inquietudes de los países pequeños del Caribe, podría ser un pacto entre estados dispuestos a ayudarse mutuamente para garantizar la supervivencia de la democracia. Por supuesto, mientras más estados participen en tal tratado, menor será el peligro de intervención por motivos ulteriores.

En todo caso, en años recientes, la OEA se ha involucrado en algunas actividades que caen entre la mantención de la paz sin armas y el fomento de la democracia. Por ejemplo, desde su creación en 1990, la Comisión de Apoyo y Verificación (CIAV-OEA) ha estado acompañando el desarme y la reintegración social de los ex contras en Nicaragua. Esta tarea, conjuntamente con la observación de las elecciones de 1990, le fueron solicitadas a la OEA bajo los términos del acuerdo de paz de Tela, Honduras, en agosto de 1989. La CIAV-OEA ha estado involucrada no solamente en el desarme, alimentación y protección de los ex contras después de retornar a Nicaragua desde Honduras, sino también en la

extensión de servicios humanitarios a los combatientes ex sandinistas. En el esfuerzo de desmovilización, la CIAV-OEA ha trabajado con alrededor de 30.000 contras y ha desarrollado planes adicionales, incluyendo un programa de autoayuda para la construcción de viviendas. Más importante aún, el personal internacional de la CIAV-OEA en Nicaragua ha jugado un reconocido papel clave de mediación entre la oposición armada y el gobierno nicaragüense¹².

La OEA desarrolló similares funciones en el caso de Suriname. Invitada por el gobierno, y con la anuencia de la oposición armada, la OEA participó en la formalización de un acuerdo para una paz duradera en el interior de ese país. Los dos objetivos específicos acordados entre el gobierno y la OEA fueron: ayudar en el proceso de paz y colaborar en la promoción y fortalecimiento de la democracia. Las negociaciones de paz, apoyadas por la OEA, entre el gobierno y los grupos rebeldes culminaron exitosamente en agosto de 1992, resultando en un proceso de desmovilización. Una misión de la OEA recibió y presenció la destrucción de armas y otros equipos militares. En 1993, el papel de la OEA en Suriname cambió hacia la asistencia al desarrollo, educación cívica y, en general, al fortalecimiento de las instituciones democráticas¹³.

En suma, el concepto tradicional de soberanía ha ido cambiando en décadas recientes, debido, entre otros aspectos, a la transformación de la solidaridad democrática de una prescripción moral a una obligación legal internacional. A través de su adhesión voluntaria a la Carta de Naciones Unidas y a los diversos tratados sobre derechos humanos, virtualmente todos los estados se han comprometido a satisfacer normas internacionales en la materia y a aceptar el monitoreo internacional de su cumplimiento. Esto es aún más válido en el caso de los países del hemisferio occidental, que se encuentran comprometidos con la Carta de la OEA y con otros acuerdos normativos más exigentes en cuanto a democracia y derechos humanos.

Un último desafío –menos visible– a la idea clásica de la soberanía emana de los cambios que han ocurrido en la economía mundial. La interdependencia ha aumentado enormemente, al igual que el grado de globalización de los asuntos económicos. La nueva revolución tecnológica ha alterado la propia naturaleza del proceso productivo, llegando a ser los aportes de conocimiento más importantes que el capital, el trabajo y los recursos naturales, lo que lleva a algunos analistas a afirmar que en la nueva economía internacional compiten redes de empresas en base

a capacidades y conocimientos que se combinan para crear valor, y que, a futuro, ya no existirán economías nacionales propiamente tales. Por otra parte, han surgido diversas zonas económicas ampliadas a través de acuerdos de libre comercio o de procesos integradores más profundos como el de la actual Unión Europea.

Ciertamente, en estos últimos casos hay una renuncia voluntaria de soberanía. Pero, en otras situaciones dicha reducción es inevitable. La revolución tecnológica en marcha demuestra que «las propias fronteras nacionales ya no están bajo un control soberano genuino». En relación a los mercados financieros, por ejemplo, las fronteras nacionales son de poca importancia. De hecho, las fronteras son cada vez más porosas en áreas de gran significancia soberana como la transmisión de dinero, ideas e información. Hoy, las dictaduras ya no pueden controlar lo que sus ciudadanos ven o escuchan. Además, cuando los dictadores reprimen violentamente a su propio pueblo, las comunicaciones instantáneas permiten que esto sea conocido inmediatamente por todo el mundo.

Problemas tales como el narcotráfico y el lavado de dinero de las drogas o la degradación del medio ambiente también plantean desafíos a los enfoques tradicionales de la soberanía nacional. Ello, por un lado, puede significar el peligro que los países desarrollados intenten imponer sus visiones e intereses en estas materias a los países en desarrollo. Por otra parte, también surge la posibilidad de una mayor cooperación internacional en lo que dice relación al desarrollo sustentable o al control del narcotráfico, reconociéndose así que estos son temas que trascienden las fronteras nacionales.

En suma, los nuevos tiempos desafían la soberanía convencional como nunca antes. El mundo de la interdependencia y la globalización económica, así como también el ascenso de un virtual «derecho a la democracia», son retos a la no intervención concebida como un «muro de contención» contra otros principios fundamentales, tales como el ejercicio de la democracia representativa y el respeto a los derechos humanos.

La comunidad internacional enfrenta hoy una de las interrogantes más fundamentales de las relaciones exteriores en la era de posguerra fría: una tensión entre, por un lado, la noción clásica de soberanía y, otro, los intereses humanitarios. Tradicionalmente, la soberanía ha tomado precedencia sobre cualquier otra consideración, pero —como un alto funcionario de la ONU ha observado— esta postura tradicional «es un tema de examen cada vez más acucioso en la legalidad y la moralidad

internacional contemporáneas»¹⁴. Por lo menos en el contexto americano, la teoría y la práctica se inclinan hacia el reconocimiento de un derecho a la democracia, basado tanto en fundamentos morales como en sólidas normas jurídicas.

Nota final

La defensa y la promoción colectiva de la democracia representativa, sea por medio de las obligaciones contenidas en la Carta de la OEA, o de declaraciones, resoluciones y acciones de la organización, es un tema de larga data en el sistema interamericano y, de hecho, se ha intensificado en años recientes. Puede concluirse, entonces, que existe una arraigada doctrina sobre la democracia representativa en el sistema interamericano que, acompañada por importantes precedentes de acción, apoyan la noción de que en las Américas se debería defender la democracia colectivamente. Los pasos avanzados en el hemisferio al respecto en años recientes subrayan, por lo tanto, el argumento central de este ensayo, de que se está consolidando un «derecho a la democracia» en el derecho internacional americano.

En un contexto mundial nuevo, caracterizado por el fin de la polarización que acompañó la guerra fría y por una profundización de la interdependencia global económica y tecnológica, la aceptación creciente en el derecho internacional americano de la acción colectiva pacífica para implementar el derecho a la democracia, evidentemente ha presentado un desafío a la vieja interpretación de la soberanía. Como consecuencia, en la realidad actual hay un número limitado de asuntos que un Estado puede reivindicar legítimamente como dentro de su exclusiva jurisdicción doméstica.

No obstante, aunque, en efecto, existe un papel trascendente para la comunidad internacional en el fomento y la protección de la democracia, se debe recordar que la democracia en cualquier país en último término descansa en las manos de su pueblo y depende de la existencia de una sociedad civil que pueda hacer uso efectivo de los instrumentos que esa democracia provee. La consolidación de la democracia es un reto de largo plazo y es dudoso que pueda ocurrir por la imposición externa. Además, una tarea tan difícil debe incluir incentivos y medidas positivas para enfrentar los problemas socio-económicos, especialmente la pobreza crítica, que en los países en desarrollo son una amenaza a la democracia tan seria como los golpes de Estado. Es necesario enfrentar

la dictadura de la miseria y la pobreza, así como también la dictadura política.

Pero, pese a las dificultades inherentes en la promoción y defensa de la democracia, ya no puede haber duda alguna de que se ha desarrollado una doctrina hemisférica sólida sobre la democracia y que, en un momento cuando la idea democrática ha ganado legitimidad a través del mundo, es esencial buscar una convergencia entre doctrina y práctica tanto en la OEA como en otras organizaciones regionales. En el último término, el sistema interamericano será juzgado de manera principal por su capacidad y compromiso efectivo para actuar en conformidad con su doctrina de la promoción y defensa de la democracia, dando así significado concreto al derecho a la democracia en las Américas.

Capítulo III
EL SISTEMA INTERAMERICANO
DE SEGURIDAD EN LA
POSGUERRA FRÍA

El inicio de la década de los noventa no solamente marcó el fin del principal conflicto del siglo XX –la guerra fría–, sino también representó el término de los esquemas de seguridad que imperaron durante ese período histórico, incluyendo el sistema interamericano de seguridad. Para abordar este tema más detalladamente, es necesario realizar un breve diagnóstico de las características del sistema interamericano de seguridad que surgió después de la segunda guerra mundial. A continuación, se examinarán las posibles alternativas a dicho esquema hemisférico y se delinearán los desafíos de seguridad que enfrenta la región americana en la posguerra fría.

La declinación del sistema

Ya es casi un lugar común afirmar que el sistema interamericano de seguridad se encuentra hoy en un estado de crisis. En realidad, dicho sistema se ha venido desintegrando paulatinamente durante un proceso que se arrastra desde, por lo menos, las últimas dos décadas.

Las causas de esta declinación son varias. En primer lugar, el sistema se basó en premisas cuestionables como la existencia de un «hemisferio occidental» integrado con intereses comunes, y en la supuesta igualdad entre los estados-miembros, jurídicamente iguales, pero asimétricos en cuanto a «poder»; segundo, Estados Unidos y América Latina tenían expectativas divergentes en relación a esta alianza hemisférica, lo que más tarde derivó en desencanto y frustración cuando las esperanzas de una de las partes (América Latina) no se cumplieron; tercero, a partir de los años setenta, los países latinoamericanos comenzaron a reafirmar su autonomía externa y a enfatizar los nuevos componentes no militares de la seguridad, especialmente los temas económicos y comerciales; y, cuar-

to, el fin de la guerra fría y los cambios de los años noventa terminaron por tornar totalmente obsoleto el sistema.

Con respecto al primer punto, la idea del «hemisferio occidental» y de los intereses comunes chocó con la práctica del ejercicio de la hegemonía estadounidense sobre la región o, al menos, con el encuadramiento de América Latina como área de influencia exclusiva de Estados Unidos, cuyo origen histórico data de la doctrina Monroe de 1823. La esperanza latinoamericana de la «relación especial» contrastó repetidas veces, ya sea con una falta de interés por la región, excepto en situaciones de crisis, o con la imposición unilateral de los intereses norteamericanos en el hemisferio, desconociéndose así la igualdad jurídica de los estados.

En cuanto a lo segundo —las expectativas de las partes—, América Latina confiaba en que el sistema de seguridad colectiva implicaría un esquema de cooperación similar al Plan Marshall y un compromiso de Estados Unidos con el principio de no intervención. América Latina pasó a sufrir profundas desilusiones en ambos aspectos.

Washington vio en el sistema hemisférico principalmente un instrumento para su confrontación estratégica con Unión Soviética y el comunismo internacional, dentro del marco del conflicto Este-Oeste. De hecho, si el mecanismo continental de seguridad resultaba demasiado lento o ineficaz para tales propósitos, Estados Unidos actuaba primero y después buscaba la aprobación regional. Así sucedió, por ejemplo, en el caso de Guatemala, en 1954.

En relación al tercer punto, ya en los años setenta, la creciente afirmación de la autonomía latinoamericana produjo grandes divergencias con Washington, que terminaron afectando el sistema interamericano. Por ejemplo, el documento denominado «Consenso de Viña», acordado por los países de América Latina en el marco de la Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana y presentado al presidente de Estados Unidos, Richard Nixon, en junio de 1969, afirmaba que existía una profunda crisis en la realidad y en las instituciones del sistema interamericano, que los intereses entre Estados Unidos y América Latina eran «crecientemente contradictorios» y que ésta, en términos de flujos de capital, entregaba más a aquél de lo que recibía de éste. El «Consenso de Viña» provocó un enorme malestar en la Casa Blanca, lo que ahondó el distanciamiento entre Washington y la mayoría de los países de la región¹.

Más adelante, en 1975, en un clima de distensión Este-Oeste, la pre-

sión latinoamericana permitió modificar el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), de manera de levantar por mayoría simple, en vez de los dos tercios, las sanciones establecidas en el tratado, facilitando así aproximaciones con el gobierno de Cuba, apartado desde 1962 del sistema interamericano por decisión de la OEA. Se consolidó, también, en esos años, el concepto de «seguridad económica colectiva», un concepto resistido por Estados Unidos hasta ese momento. Además, los países de la región comenzaron, en esa misma época, a cambiar de abastecedores de armamentos y a fomentar industrias propias, produciéndose así un fenómeno de autosuficiencia militar relativa y diversificación externa.

Ya en la década de los ochenta se percibía una contradicción esencial: el sistema de seguridad interamericano daba garantías a Estados Unidos, pero no a América Latina. Así, el sistema interamericano de seguridad desempeñó un papel marginal en la solución del conflicto armado en Centroamérica. En cambio, varios países latinoamericanos prefirieron utilizar un esquema de diplomacia flexible, creando el Grupo de Contadora, en vez de recurrir a la institucionalidad hemisférica. Más aún, el sistema interamericano de seguridad sufrió un deterioro irreparable cuando, en 1982, la guerra de las Malvinas confrontó a un país latinoamericano, Argentina, con una potencia extrahemisférica, Gran Bretaña. Puesto frente a un serio desafío de la seguridad regional, Estados Unidos optó por la relación con el aliado europeo tradicional, en desmedro del sistema interamericano. Las intervenciones de Washington en Granada y Panamá solamente profundizaron el deterioro de las relaciones hemisféricas y de las instituciones de seguridad regional.

Nuevos tiempos, nuevas prioridades de seguridad

Contra este telón de fondo ocurrió el fin de la guerra fría, lo cual constituyó un cambio histórico que no sólo afectó de manera fundamental al sistema interamericano, sino que, también, hizo desaparecer el concepto organizador de la política exterior norteamericana de posguerra y del sistema regional de seguridad: la contención de la Unión Soviética y de la ideología comunista. Con la extinción de aquélla, la independencia de las repúblicas bálticas y otras que siguieron a lo que se llamó «la segunda revolución rusa», surgió un panorama totalmente nuevo donde aún hoy abundan interrogantes y escasean buenas respuestas y, menos todavía, certezas sobre el futuro.

Con el fin de la guerra fría y de la Unión Soviética hubo quienes sostuvieron que se acababa el verdadero concepto de seguridad «nacional». Esta posición extrema argumentaba que en una comunidad internacional cada vez más interdependiente y sin la amenaza del holocausto nuclear, los destinos de los países se entrelazarían hasta el punto de descartar las viejas reglas y nociones estrictas de la soberanía nacional, teniendo sentido –según esta visión idealista– solamente la seguridad «colectiva» y la cooperación internacional.

Pero la desaparición de la amenaza soviética ni siquiera ha implicado que automáticamente puedan verse realizados los intereses y las aspiraciones de Estados Unidos, ya que, entre otras razones, los problemas de seguridad de Washington, sea en relación a América Latina o en general, no se agotaban en la mera consideración de las relaciones con Moscú y sus aliados. Está claro que ahora sólo existe una superpotencia con alcance global: Estados Unidos. Rusia y lo que resta de la ex Unión Soviética, por su capacidad nuclear, extensión territorial, población, etcétera, será una gran potencia, pero ya no en los mismos términos de antes. Rusia debe ahora preocuparse de la inestabilidad interna y de los conflictos potenciales con sus nuevos vecinos.

Por otra parte, los conflictos continúan y continuarán en la era de posguerra fría, aunque sean de una naturaleza distinta, en el sentido de que ahora no conllevan el peligro de una confrontación global.

En un escenario internacional complejo, lleno de nuevas circunstancias y conexiones de todo orden, es mayor la probabilidad de conflictos, particularmente por haber cesado la disciplina bipolarizada de la guerra fría. Los conflictos de la nueva era serán probablemente limitados en el espacio y en intensidad y, por eso, el escenario futuro estará menos amenazado por guerras generalizadas y totales en la lógica de la confrontación Este-Oeste.

De hecho, John Mearsheimer en un artículo premonitorio, si se piensa en los conflictos de la ex Yugoslavia, argumentó hace un par de años, que las grandes crisis e inclusive las guerras regionales en Europa se incrementarían con el término de la guerra fría, pues habría un retorno al sistema de distribución multipolar flexible del poder que en el pasado estimuló los conflictos². Su argumento era que la paz europea de posguerra estuvo basada, en primer lugar, en una distribución bipolar del poder en el Viejo Continente; segundo, en una cierta equivalencia militar en el continente entre las dos antiguas superpotencias y, tercero, en el he-

cho de que esas superpotencias tenían grandes arsenales nucleares desplegados en Europa. Se podría agregar un cuarto punto: la existencia de ideologías o visiones del mundo en confrontación que, especialmente en Europa Oriental, frenaban los conflictos étnicos-nacionalistas.

El nuevo y complejo escenario mundial y el vacío conceptual en la actual política exterior norteamericana podría, según algunos, llevar a un cierto aislacionismo de Washington, especialmente bajo una administración Clinton con una formidable agenda doméstica. Esta tesis es cuestionable.

Estados Unidos está redefiniendo su política de defensa y su manera de enfrentar la nueva realidad mundial. Existe, desde ya, una larga lista de materias que compiten por ser la «nueva prioridad de la seguridad nacional». Según Theodore Sorensen, existe la tentación de incluir el tema favorito de cada cual como el fundamento del paradigma de seguridad de posguerra fría. Sin embargo, sostiene Sorensen, Estados Unidos tendrá que distinguir entre sus asuntos de «interés nacional» como, por ejemplo, el narcotráfico o el deterioro del medio ambiente, y los «asuntos prioritarios de la seguridad», que serían, primero, la preservación de la eficiencia y la competitividad económica internacional de Washington y, segundo, la promoción pacífica de la democracia a nivel mundial³. No todo tema de «interés» nacional sería, entonces, materia de «seguridad» nacional.

Precisamente en esta línea de análisis, la administración del presidente Bill Clinton definió la nueva política de seguridad de su país como de «ampliación» de la comunidad de democracias de mercado —en contraste con la antigua política de «contención» del comunismo—, sustentada en tres componentes esenciales: la promoción de la seguridad a través de una sólida capacidad de defensa y la promoción de medidas de «seguridad cooperativa»; la apertura de los mercados y el fomento del crecimiento económico global; y la promoción de la democracia a nivel mundial⁴.

En este mismo sentido, diversos analistas en Washington sostienen que, en las nuevas circunstancias, los asuntos económicos opacarán, aunque sin desplazar del todo, a los temas militares en la nueva agenda de seguridad. En una etapa de reducción de los arsenales nucleares y de control de las amenazas estratégicas, los riesgos de conflicto económico-comerciales aumentarán. Es decir, pudieran ocurrir más *trade wars* que *cold war*, involucrando a tres grandes contendores: Estados Unidos, la

Unión Europea –liderada por la Alemania reunificada– y Japón.

Esta tendencia, según Lester Thurow, presenta una dificultad para Estados Unidos, porque los norteamericanos se prepararon durante el último medio siglo de guerra fría para confrontarse con la Unión Soviética, que ya dejó de existir, pero en el próximo medio siglo en cambio, van a enfrentar una rivalidad económica con la Unión Europea y Japón⁵. Por tanto, se enfrentarán formas distintas de capitalismo: por un lado, un capitalismo individualista anglosajón y angloamericano contra, por otro lado, un capitalismo con acento comunitario japonés y alemán.

El ascenso de los asuntos económicos en la posguerra fría es un hecho indiscutible. Pero, sería ingenuo pensar que no ocurrirán conflictos propiamente bélicos como ya se vio en la guerra del Golfo Pérsico y en la ex Yugoslavia. Los países continuarán creyendo que no hay sustituto para una buena preparación militar y medios apropiados para defender sus intereses esenciales de seguridad, muchos de los cuales dependen de condicionamientos históricos o continuidades ajenas al ascenso mundial de los asuntos económicos o al fin de la guerra fría.

En este sentido, por ejemplo, el fin de la guerra fría alteró solamente algunas de las prioridades de seguridad de países como Brasil o Chile. Según el almirante Mario César Flores, pese a que en un escenario futuro «las fuerzas centrífugas nacionalistas, tribales, religiosas y sociales serán paulatinamente superadas por la cohesión centrípeta inspirada en la comunión de intereses y valores económicos, ambientales y otros», continuarán los desafíos propios de Brasil como, por ejemplo, la necesidad de «mantener una convincente capacidad militar defensiva clásica, tecnológicamente moderna, y el perfeccionamiento de la contribución militar para el control de la Amazonia». Además, otras metas de la preparación militar brasileña serían: «El desarrollo de fuerzas de proyección de poder capaz de participar en fuerzas de estabilidad, orden y salvaguardia de la vida humana en regiones o países en conflicto, la efectivación del control de las aguas costeras y de los recursos del mar y la previsión de alguna capacidad para apoyar y preservar el orden constitucional y legal en situaciones especiales, de acuerdo con la Constitución y la ley»⁶.

De igual manera, aunque haya terminado la guerra fría, existen algunas «continuidades» en la problemática de seguridad de Chile que poco o nada se ven afectadas por el fin de la guerra fría. Por ejemplo, se mantiene el interés estratégico de Chile en la Antártica antes, durante y después de la guerra fría.

Lo interesante, y en cierta medida preocupante, es que diversos especialistas en materias de seguridad de los países desarrollados observan que el número y el tipo de amenazas a la seguridad mundial provenientes del antiguamente denominado Tercer Mundo están aumentando: proliferación nuclear, armas químicas, misiles balísticos, migraciones masivas. En todo caso, las amenazas a la seguridad son ahora más difusas, llevando a un sistema internacional desordenado y poco predecible, bien diferente del sistema bipolar de la guerra fría.

Una dosis importante de inestabilidad y tensiones futuras, tendrá su origen al interior de las fronteras de los estados y no entre éstos. El incremento de la población en los próximos años, especialmente en países en desarrollo, sin duda, acarreará presiones sobre la producción de alimentos e incrementará varias veces el consumo de energía, con los consiguientes problemas en términos de seguridad internacional. Los conflictos interétnicos y la violencia doméstica, exacerbada por procesos de modernización en países en desarrollo, aparecen también como una preocupación creciente. Los países industrializados tampoco escapan al odio racial y a la violencia interna. Igualmente, está claro que causas fundamentales de la violencia como la pobreza y la inequidad no están desapareciendo, aunque haya terminado la guerra fría.

Stanley Hoffman ha sugerido que después de la guerra del Golfo, las condiciones «internas» de un país pasaron a ser de creciente importancia para definir la aparición de conflictos internacionales. Para Hoffman en el nuevo contexto, la política mundial dejó de ser un «juego entre estados» para transformarse en una compleja interrelación entre vínculos estatales, globalización del mercado capitalista y las opiniones y demandas directas de los pueblos⁷.

Un problema que presenta esta nueva realidad, como bien reconoce Hoffman, es que el derecho internacional establece una clara distinción entre asuntos domésticos y asuntos externos, y consagra como principio fundamental el de la no intervención. Pero, para Hoffman, ningún Estado debe poder argumentar que, por ejemplo, «la manera cómo trata a sus ciudadanos es su derecho soberano si ese trato tiende a crear tensiones internacionales»⁸. Hoffman tiene razón cuando dice que estamos viviendo un proceso de erosión de los conceptos tradicionales de soberanía y no intervención; pero, si esto ocurre, será aceptable solamente en la medida en que evolucione el derecho internacional y los países se comprometan soberanamente en áreas que antes eran de exclusiva responsabili-

dad doméstica de los estados. Pero, el hecho es que actualmente, según las palabras de Boutros Gahli, secretario general de las Naciones Unidas (ONU), «ya ha pasado el momento de la soberanía absoluta y exclusiva; esta teoría nunca tuvo asidero en la realidad. Hoy deben comprenderlo así los gobernantes de los estados y contrapesar las necesidades de una buena gestión interna con las exigencias de un mundo cada vez más interdependiente»⁹.

La globalización de los problemas domésticos en un sentido de seguridad colectiva comenzó claramente en abril de 1991 con la resolución 688 del Consejo de Seguridad de la ONU en respuesta a la demanda de protección de la minoría kurda en Iraq. En dicho caso, como en el de la guerra del Golfo, la ONU proporcionó el marco para actuar. Por primera vez, el Consejo de Seguridad declaró como un «asunto propio» los acontecimientos acaecidos en el territorio de un Estado miembro, en contradicción con el artículo 2, párrafo 7 de la Carta de la ONU, que consagra el principio de no intervención. Más tarde esta tendencia se reforzaría con el involucramiento del Consejo de Seguridad en las crisis de Somalia y Haití.

En el nuevo contexto mundial, el Consejo de Seguridad de la ONU posee un papel más importante de lo que tenía en el pasado en el sistema global de seguridad, sustituyendo algunas funciones que durante la guerra fría ejecutaban las propias superpotencias. El Consejo de Seguridad de la ONU tiene ahora mayor credibilidad –aunque por ahora, éxito limitado– como «instrumento de derecho y de violencia legitimada con que se enfrentarán los países cuya conducta internacional e interna desafía radicalmente las normas y los principios que se van paulatinamente configurando como estatuto de comportamiento del siglo XXI»¹⁰. Por otra parte, los cambios del escenario internacional tornaron obsoleta la antigua conformación del Consejo de Seguridad de la ONU. En un contexto de nuevas tareas y desafíos, que incluyen operaciones de mantenimiento de paz, intervenciones humanitarias y la defensa de la democracia, se han incrementado las presiones en favor de un proceso de reformas del Consejo de Seguridad para una ampliación de sus miembros y una mejor representación de los países en desarrollo.

Un último punto antes de volver al sistema interamericano. En la posguerra fría, al desaparecer la confrontación estratégica Este-Oeste, se ha tendido a producir una especie de «vacío de poder», debido a la reducción de la influencia regional de las superpotencias que antes llegaba

hasta los rincones más remotos del mundo. Esto podría estimular agresiones por parte de potencias regionales; al menos, es posible predecir que la capacidad de las potencias regionales de ejercer influencia en sus zonas inmediatas se incrementará. Éste es un escenario que habrá de tenerse presente.

La reorientación del sistema interamericano de seguridad

En nuestra región, un resultado obvio del término de la guerra fría es que Estados Unidos dejó de sentirse amenazado por la ex Unión Soviética en el hemisferio. En otras palabras, desapareció la premisa básica de todo el sistema de seguridad interamericano creado con posterioridad a la segunda guerra. Desapareció, entonces, «la premisa anticomunista» de las relaciones hemisféricas.

Pero el proceso de erradicación de la lógica de la guerra fría de las relaciones interamericanas es lento, porque no resulta fácil ajustar y reorientar visiones y estructuras de toma de decisiones moldeadas durante décadas por el llamado peligro comunista; también porque aún quedan algunos enclaves de guerra fría en la región —esencialmente el caso de Cuba—, y porque las ideologías a menudo sobreviven aunque la realidad haya cambiado.

Por otra parte, si bien terminó la guerra fría, no terminó la lógica del poder en las relaciones internacionales. El fin de la premisa anticomunista no implica el fin de otras tentaciones que pueden conducir a disputas o conflictos. En el ámbito interamericano continúan las asimetrías del poder y si bien las viejas obsesiones desaparecen, quizás pudiesen surgir otras nuevas.

En todo caso, hay quienes, como Mark Falcoff, argumentan que con el fin de la guerra fría ya no hay razón para que Washington preste atención a América Latina, pues ya no existen amenazas vitales en el continente. Si América Latina fue relativamente importante, habría sido precisamente —según este argumento— debido a la existencia de la guerra fría¹¹. En la nueva etapa predominaría, entonces, la tesis de la «desvinculación» (*disengagement*) de Estados Unidos en relación a América Latina.

Por el contrario, el argumento de que Washington y América Latina están más bien en un momento de redefinición y revinculación de sus relaciones parece más sólido. Por cierto, existirán áreas o países de la re-

gión más importantes que otros para Estados Unidos. Por ejemplo, conservarán su relevancia en términos de seguridad clásica el Caribe y Centroamérica y, como caso especial, México. Los grados de vinculación entre Washington y los países de América Latina estarán en función de los nuevos temas que se juzguen como centrales para la seguridad.

Con el fin del fervor ideológico Este-Oeste, los asuntos más importantes de la nueva agenda interamericana son ahora: el narcotráfico, el libre comercio, el deterioro ambiental, las migraciones, el terrorismo, el acceso a la tecnología, el desafío de la pobreza y la inequidad y la consolidación de las democracias. Como ha sostenido Lowenthal, muchas de estas materias –por ejemplo, el narcotráfico o las migraciones– son temas de un formidable impacto doméstico directo en Estados Unidos y no sólo asuntos de política exterior¹². En esta perspectiva, América Latina cobraría una renovada importancia para Washington.

El sistema interamericano de seguridad del siglo XXI tendrá que ser más flexible y menos rígido que el sistema posterior a la segunda guerra mundial y, ciertamente, deberá incorporar explícitamente los nuevos temas de la agenda hemisférica ya mencionados, así como nuevos acuerdos y entendimientos de seguridad subregionales. Por consiguiente, se requerirá un «nuevo pacto o entendimiento» hemisférico que refleje la nueva realidad imperante y que implique ventajas reales para todas las partes y respeto mutuo. Sin estos prerequisites no habrá estímulo suficiente para que los países latinoamericanos desempeñen un papel activo en la reconstrucción del sistema.

En otras palabras, si se establece un nuevo sistema de seguridad interamericano, deberá reflejar tanto los intereses de América Latina como los de Estados Unidos. Además de los temas militares, también constituyen elementos de un nuevo sistema de seguridad el apoyo a la expansión y el acceso de las exportaciones de América Latina al mercado norteamericano; la promoción de condiciones externas favorables para resolver la deuda social interna y la pobreza; y, en general, el estímulo a una nueva relación basada en el respeto al derecho internacional y la dinamización de la diplomacia multilateral.

Para un país de tamaño medio como Chile, por ejemplo, que procura expandir sus exportaciones y continuar en el camino de la internacionalización de su economía, un mundo abierto, sin barreras innecesarias, es un asunto que está vinculado a su seguridad nacional. Chile necesita de un sistema internacional cada vez más multilateral, un mundo de nego-

ciaciones, sin obstáculos ideológicos o comerciales. De hecho, debido a la creciente ampliación y diversificación de sus lazos económicos externos, un mundo abierto es mucho más importante para un país como Chile que, por ejemplo, para México, que concentra sus relaciones económicas externas solamente con un socio.

Los aspectos económicos sin duda han adquirido una trascendencia vital en la posguerra fría. En todo caso, tanto la capacidad de gobernabilidad política interna como la eficiencia y la modernización del Estado han surgido también como factores claves para la seguridad nacional y para la proyección externa de los países latinoamericanos en la nueva era.

En suma, los reajustes de la seguridad hemisférica en la posguerra fría deberán tomar debida cuenta de los grandes cambios y del hecho que las prioridades norteamericanas de seguridad puede que no sean las mismas que las de los países latinoamericanos.

Pero tendrán que ser efectuados ajustes. Los grandes tratados e instituciones regionales de seguridad están siendo objeto de creciente escrutinio. Según una opinión, «la ausencia de amenaza global elimina la razón de ser de los tratados regionales amplios de defensa –como es el caso del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca–, que carecen de sentido y racionalidad objetiva cuando no existe la percepción de amenaza extrarregional común»¹³. Igualmente, un órgano hemisférico que quedó a la zaga de los cambios ha sido la Junta Interamericana de Defensa (JID).

La creación de la JID en 1942 fue una respuesta a una situación emergente en el cuadro de la segunda guerra mundial y, de hecho, no fue incorporada a la Carta constitutiva de la Organización de los Estados Americanos en 1948, ni fue prevista en el TIAR aprobado en Río de Janeiro, en 1947. Actualmente, en la OEA, los países debaten sobre la necesidad de precisar el vínculo jurídico-institucional entre la Junta y la OEA, pues, hasta ahora, la única relación de dependencia existente ha sido de carácter presupuestario¹⁴.

Existe una opinión mayoritaria de que la Junta debe adaptarse y renovarse para responder a los nuevos desafíos, colaborando, por ejemplo, con el desminado de Nicaragua, tarea que la JID ha realizado eficazmente a pedido del Secretario General de la OEA y del gobierno nicaragüense. Por otra parte, hay algunos países que piensan que como la JID fue creada en un contexto histórico que terminó y para objetivos que corresponden a una realidad pasada, dicha institución debería desapare-

cer. Dicha opción tendría un sustento legal en la resolución XXXIV de la Conferencia Interamericana de Bogotá en 1948, que dispuso que la JID continuase funcionando hasta que los gobiernos americanos por una mayoría de dos tercios resolviesen dar por terminadas sus funciones. Pero fuera de la oposición que dicha alternativa de extinción generaría de parte de algunos países, hay quienes opinan que mientras no exista un consenso claro sobre las alternativas a la JID, no se debería modificar el actual sistema interamericano de seguridad, aunque reconozcan que dicho organismo ya no funciona más. Paralelamente, la Comisión de Seguridad del Consejo Permanente de la OEA ha discutido la definición del concepto de la seguridad, tomando en cuenta las amenazas no militares y los nuevos desafíos de seguridad, lo cual podría derivar en nuevas funciones para la JID; por ejemplo, enfrentar desastres naturales, mantención de la paz sin armamentos, etcétera.

A diferencia del pasado, ya no es posible pensar en un único sistema de seguridad para el hemisferio, sino en una variedad de instituciones, acuerdos e instrumentos de aplicación pragmática. La JID puede aún cumplir un papel útil de asesoría técnico-militar, subordinada claramente a la OEA, ya sea como entidad u organismo especializado. Pero, tanto o mayor importancia han adquirido para la seguridad de la región mecanismos flexibles como el Grupo de Río, que tuvo su origen en el Grupo de Contadora, creado por países latinoamericanos justamente para buscar una solución al conflicto bélico centroamericano, así como iniciativas subregionales, e incluso bilaterales, que se han constituido en verdaderos ladrillos de un virtual «régimen» de generación de confianza y seguridad.

A lo anterior cabe agregar las reuniones hemisféricas de ministros de Defensa, impulsadas por Estados Unidos e inspiradas en las reuniones de ministros de Defensa que se celebran periódicamente en el marco de la Conferencia para la Cooperación y la Seguridad Europea (CSCE), cuyo primer encuentro se celebró en Williamsburg, Estados Unidos, en julio de 1995. El fuerte impulso que Washington otorgó a la reunión de Williamsburg refleja, por un lado, el interés norteamericano de establecer un mecanismo flexible y de alto nivel para discutir los temas de la seguridad continental bajo control civil político, y, por otro, refleja el interés limitado que tiene Estados Unidos en instituciones tradicionales como la JID o el propio TIAR.

En cuanto a las iniciativas subregionales de seguridad, conviene des-

tacar el denominado «Compromiso de Mendoza», acuerdo que erradicó la posibilidad de almacenamiento, fabricación y utilización de armas químicas y bacteriológicas, nacido de un entendimiento entre Chile, Argentina y Brasil, firmado en septiembre de 1991, al cual más tarde se sumó Uruguay. También en el plano subregional, el RSS (Regional Security Systems), organización de seguridad que agrupa a siete países del Caribe Oriental anglófono, liderados por Barbados, ha demostrado éxito en sus tareas de coordinación militar y para enfrentar otras situaciones, incluyendo los desastres naturales.

En todo caso, existe también la idea de que la JID podría tener un papel asesor importante de apoyo a la OEA para algunas tareas de «diplomacia preventiva», según el esquema delineado por el Secretario General de la ONU y acordado por el Consejo de Seguridad como materia de análisis para las organizaciones regionales¹⁵; diseñar mecanismos de «alerta anticipada» que los países puedan considerar; proponer criterios técnicos para esquemas o acuerdos de control de armas y gasto militar a nivel regional; y fomentar «medidas de confianza mutua». Sobre este último asunto, la OEA organizó un seminario en Buenos Aires en 1994, que fue seguido de una importante Conferencia Regional sobre Medidas de Confianza Mutua, que se realizó en Santiago de Chile, en noviembre de 1995. Dicha conferencia recomendó la adopción por parte de los países miembros de la OEA de once medidas concretas de confianza, y programó un proceso gradual de reflexión y acción sobre la materia en el sistema interamericano.

Importancia de las medidas de confianza mutua en un nuevo cuadro de seguridad regional

El tema de las medidas de confianza mutua merece algunas reflexiones adicionales, ya que podría ser un componente clave de un eventual nuevo esquema de seguridad en la región americana.

Michael Krepon, en un interesante estudio¹⁶, pone especial acento en la conveniencia de que las medidas de confianza mutua se enmarquen en un «enfoque integral» que incorpore no sólo aspectos militares y de seguridad, sino que se extienda a iniciativas en los campos económico, cultural, humanitario y político. En otras palabras, la aproximación más recomendable para lograr un régimen exitoso de disposiciones de confianza mutua sería desarrollar «canastas» de medidas, en los foros

que corresponda, tendientes a prevenir conflictos y generar confianza entre las partes.

Si las medidas de confianza constituyen un «medio» cuyo objetivo último es contribuir a la seguridad de los estados y disminuir o eliminar el temor, la desconfianza y la hostilidad, entonces es necesario ir más allá de los aspectos puramente militares y no reducir el ejercicio del fomento de confianza a negociaciones diplomáticas sobre materias estrictamente militares-estratégicas.

Hoy existe un consenso en que el concepto de seguridad es más amplio y complejo que antes. Como se ha sostenido anteriormente, pueden ser amenazas tan graves como el peligro del uso de la fuerza, por ejemplo, la imposición unilateral de barreras comerciales, la botadura de desechos tóxicos que afecten al territorio nacional, o el flujo masivo y sin control de inmigrantes. Tanto las antiguas como las nuevas amenazas y desafíos a la seguridad exigen un enfoque integral para el fomento de la confianza mutua, proceso que deberá incluir mecanismos diversos en ámbitos distintos.

En esta línea de razonamiento, identificaremos algunos elementos de orden general que tal vez sería necesario considerar al analizar los procesos de generación de confianza mutua en el ámbito sudamericano.

La preservación y profundización de la «democracia» en todos los países de la región es un elemento clave de cualquier diseño viable de largo plazo para la generación de confianza mutua. Como se ha afirmado más de una vez, las democracias raramente provocan conflictos internacionales o impulsan agresiones bélicas y, en el peor de los casos, cuentan con diversos mecanismos de control y equilibrio de poderes para frenar las aventuras bélicas. Por otra parte, en un contexto de posguerra fría, el predominio de gobiernos democráticos en la región ha constituido un factor de convergencia y una especie de *sine qua non* para el diálogo, el acercamiento y la integración efectiva entre los países de América del Sur. Sin ser un factor «necesario» para fomentar la confianza, la existencia de regímenes democráticos sin duda tiende a contribuir al afianzamiento de las medidas de confianza y cooperación. La experiencia chilena es ilustrativa al respecto, pues las medidas de confianza con países vecinos, aunque existentes desde antes, se han incrementado notablemente desde el retorno a la democracia en 1990.

Por otra parte, existen pocos procesos más generadores de confianza mutua y de interdependencia recíproca que la «apertura e intensifica-

ción de los lazos comerciales y de inversión». Tanto empresarios privados, como consumidores y representantes gubernamentales se transforman en motores de estabilidad, desarrollo y paz entre los países que se vinculan a través de los procesos de liberalización comercial y de expansión de las inversiones.

Por lo tanto, la suscripción y puesta en ejecución de acuerdos de complementación económica o libre comercio adquiere una enorme trascendencia –más allá de su intrínseco valor como generadores de progreso económico– al crear verdaderas redes de intereses compartidos, confianza, seguridad y conocimiento mutuo.

El caso de los vínculos económicos entre Chile y Argentina durante los últimos años es un buen ejemplo al respecto. En el marco de un importante acercamiento político bilateral, la inversión de Chile en Argentina llegó a más de 3.000 millones de dólares en 1995, lo que significó la instalación en ese país de más de 170 empresas chilenas y, consecuentemente, la profundización de la interdependencia entre ambos países. Intereses chilenos controlan hoy casi el 70% de la distribución de electricidad en Buenos Aires. Tal interdependencia se expresa, además, en la construcción y puesta en marcha de un oleoducto entre la provincia argentina de Neuquén y el puerto chileno de San Vicente, proyecto inédito en la historia bilateral de un costo aproximado de 400 millones de dólares, y de un gasoducto de gran envergadura que unirá ambos países en los próximos años. En suma, la integración económica y comercial es una decisión estratégica que presupone y genera confianza entre los países involucrados.

Cabe mencionar que algunos intentos de integración y búsqueda de confianza mutua no han prosperado, pues se han limitado puramente al ámbito de los lazos militares y la negociación a nivel de gobiernos. Si bien ésta es una dimensión indispensable, la experiencia demuestra la utilidad de involucrar a sindicatos, organizaciones estudiantiles y profesionales, asociaciones vecinales, partidos políticos y otras entidades no gubernamentales.

Un estudio sobre el exitoso tratado franco-germano de 1963 resalta el hecho de que, más allá de los aspectos de cooperación militar, el Secretariado para la Cooperación Franco-Alemana dedica la mayor parte de sus esfuerzos a impulsar los lazos no gubernamentales, constituidos por más de cien sociedades franco-germanas en ambos países, más de un centenar de «ciudades hermanadas» y abundantes programas de inter-

cambio¹⁷. Por consiguiente, este campo de acción debe ser un componente importante de cualquier régimen de confianza mutua que se desee promover en nuestra región.

Los aspectos contextuales mencionados anteriormente si bien son esenciales para un esquema exitoso de generación de confianza, no producen automáticamente y por sí solos los efectos deseados. De cierta manera, son ladrillos para construir –de existir voluntad política expresa– un «régimen» para generar confianza. Tal régimen requerirá identificar intereses comunes, desarrollar principios y valores favorables a la cooperación y la paz, y acordar mecanismos concretos, militares y no militares, conducentes a la confianza mutua. La aproximación tendrá que ser incremental, con pasos efectivos y realistas en vez de metas excesivamente ambiciosas o abarcadoras. Evidentemente, los aspectos propiamente militares constituyen un componente central de tal régimen de confianza.

A este respecto conviene reiterar la importancia del ya mencionado «Compromiso de Mendoza», iniciativa que erradicó la posibilidad de almacenamiento, fabricación y utilización de armas químicas y bacteriológicas, nacida de un acuerdo entre Chile, Argentina y Brasil, firmado en septiembre de 1991.

Asimismo, luego de una negociación diplomática, Chile, Brasil y Argentina acordaron las reformas necesarias al Tratado de Tlatelolco que les permitió incorporarse como miembros plenos a dicho tratado y a su sistema, la Organización para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe (OPANAL). Posteriormente, y después de una nueva negociación con el país depositario (México), se realizó una campaña que culminó favorablemente con el apoyo de los demás países de la región a las enmiendas propuestas por Argentina, Brasil y Chile. El éxito de esta iniciativa se logró definitivamente en la VII Conferencia General Extraordinaria de la Asamblea General de la OPANAL, en agosto de 1992, cuando las partes aprobaron y suscribieron las reformas. En la misma ocasión lo hicieron Argentina, Brasil y Chile, luego de lo cual procedieron a su ratificación y a hacer la correspondiente dispensa al artículo 28 del Tratado. En 1994, Argentina, Brasil y Chile ya se habían incorporado a la OPANAL.

En el plano bilateral, cabe mencionar, a modo de ejemplo, las rondas de conversaciones entre los Altos Comandos de las Fuerzas Armadas de Chile y de Perú. Éstas se iniciaron en 1986 con la finalidad de fomentar

la confianza mutua y el desarrollo de una concepción de seguridad, dentro de un marco regional sudamericano, que respondiese a una creciente cooperación y amistad entre ambas naciones, y que facilitase un proceso gradual de limitación de gastos en la adquisición de armamentos. Las rondas de conversaciones tienen como interlocutores a los Jefes de los Estados Mayores de las Instituciones de las Fuerzas Armadas de ambos países, los cuales integran las delegaciones que se reúnen en forma alternada tanto en Lima, Perú, como en Santiago, Chile. Integran, también, estas delegaciones y grupos de trabajo, personal designado por ambas cancillerías, quienes participan en calidad de observadores y asesores de los mandos militares.

En el caso de las relaciones Chile-Perú, hacia mediados de los noventa ya se habían realizado varias rondas de conversaciones, las cuales habían acordado medidas concretas de fomento de confianza mutua como, por ejemplo, ejercicios combinados de fuerzas navales; intercambios de personal militar en cursos y otras actividades profesionales; encuentros periódicos entre comandantes de guarniciones fronterizas y de zonas navales; estímulo al turismo del personal militar y participación conjunta en eventos culturales, académicos y deportivos; y cooperación en materias técnico-logísticas de interés común.

En el caso de las relaciones Chile-Argentina, en el marco de la celebración, en noviembre de 1995, de la Conferencia Regional de la OEA sobre Medidas de Confianza Mutua, los gobiernos de Santiago y Buenos Aires firmaron un «Memorándum de entendimiento para el fortalecimiento de la cooperación en materia de seguridad de interés común», que estableció un comité bilateral permanente encargado de desarrollar una agenda común de trabajo para profundizar la cooperación y la confianza mutua en el ámbito de la seguridad.

Nota final

El sistema interamericano de seguridad está pasando por un proceso de profundos cambios y revisiones, producto, por un lado, del deterioro que sufrió durante largos años y, por otro, de la nueva realidad mundial impuesta por el término de la guerra fría. El mundo de posguerra fría de los años noventa, donde priman lógicas y dinámicas radicalmente diferentes a las que imperaron en décadas anteriores, pone en evidencia un divorcio aún más claro que antes entre las instituciones de seguridad del hemisferio y la realidad de las relaciones de poder en la comunidad internacional.

Por otro lado, la seguridad dejó de ser un tema exclusivamente militar, puesto que en la agenda de seguridad de los países individuales, y del sistema internacional en general, figuran los llamados «nuevos temas», tales como el buen gobierno (*good governance*), el medio ambiente, el narcotráfico, el crecimiento poblacional y el resurgimiento de tensiones étnicas, religiosas y culturales. A nivel global, el Consejo de Seguridad de la ONU, responsable por la mantención de la paz y la seguridad del mundo, está enfrentando –a veces con escaso éxito– los nuevos desafíos en crisis como las de Somalía, Bosnia y Haití, además de las amenazas más «tradicionales» como en Camboya, Palestina e Irak. La actual realidad de seguridad sin duda es más fluida, compleja e imprevisible que en el pasado, pues está marcada por el entrecruzamiento de tendencias hacia la cooperación y el conflicto.

Con todo, junto a los cambios, se observan continuidades en las prioridades de seguridad de los países de la región, mientras que el hemisferio continúa siendo un área del mundo donde las amenazas y conflictos resultan más excepcionales y controlables que en otras partes del globo. Diversos acuerdos subregionales y bilaterales, incluyendo el fortalecimiento del Tratado de Tlatelolco, han agregado elementos de seguridad y cooperación a la región americana.

El intenso conflicto armado ocurrido entre Ecuador y Perú a inicios de 1995 en una zona fronteriza, cuyos antecedentes históricos datan de mucho tiempo, alteró el clima de paz en América Latina, pero, al mismo tiempo, activó la rápida intervención diplomática de los Países Garantes del Protocolo del Río de Janeiro de 1942 –Argentina, Brasil, Chile y Estados Unidos. Permitió también el logro de la «Declaración de Paz de Itamaraty entre Ecuador y Perú», el 17 de febrero de 1995, y el despliegue en el territorio fronterizo de cada uno de los dos países de una misión observadora para verificar lo acordado en la Declaración de Paz.

Lo ocurrido demostró que en la región continúan existiendo algunas situaciones que pueden llevar al estallido de conflictos y amenazas de seguridad convencionales; pero, subrayó, también, la utilidad de las medidas de fomento a la confianza mutua y la importancia de tratados subregionales tales como el Protocolo de Río.

Entre tanto, los países de la región están empeñados, en reformar las obsoletas instituciones del sistema de seguridad hemisférico, en el marco de la OEA. Éste representa actualmente una realidad muy heterogénea y asimétrica en cuanto a intereses nacionales, lo que impide, en la

visión de varios países latinoamericanos que, a diferencia del pasado, ese sistema sea su único o principal referente externo de seguridad.

En definitiva, el sistema interamericano de seguridad del futuro tendrá que ser más flexible y plural, y tendrá que incorporar nuevos temas, tanto militares como no militares. Es de esperar que, cualquiera sea, dicho sistema traiga beneficios y más seguridad para todas las partes involucradas.

Capítulo IV
EL DEBATE LIBRE COMERCIO
VERSUS MEDIO AMBIENTE

La era de la posguerra fría ha visto el surgimiento de nuevas preocupaciones y problemas en la política internacional. Entre ellas está la importancia del medio ambiente y la de los mercados libres. En tiempos recientes, la relación entre los procesos de liberalización económica y el medio ambiente ha generado creciente interés, preocupación y controversia. Este capítulo examina este importante tema en el contexto del continente americano, haciendo referencias especiales a los casos de Chile y México.

En los últimos años, en dichos países, así como en casi todo el hemisferio occidental, se ha observado un vigoroso movimiento en favor del libre comercio y las reformas económicas, mientras que, a un nivel más general, se ha profundizado la globalización económica y la interdependencia entre las naciones. La firma del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) por Estados Unidos, México y Canadá; los acuerdos de libre comercio suscritos entre Chile y México, entre Colombia, México y Venezuela, así como los esfuerzos de integración económica llevados a cabo en el marco del Mercosur por Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay, constituyen ejemplos de la tendencia hacia la liberalización y la expansión del comercio en las Américas.

Paralelamente, desde Canadá hasta Chile, la región ha presenciado una creciente preocupación por el medio ambiente. En contraste con lo que ocurría hasta hace algún tiempo, en la actualidad los aspectos ambientales constituyen una prioridad de política pública en la agenda de prácticamente todos los países de las Américas. Han surgido numerosos grupos no gubernamentales dedicados a estudiar y a promover la conservación del medio ambiente, y las encuestas de opinión pública demuestran que los ciudadanos de Estados Unidos, Canadá, y también de

los países latinoamericanos y caribeños, asignan una gran importancia al control de la contaminación de las zonas costeras, a la polución del aire en las grandes ciudades, a la pérdida de la diversidad biológica y, en general, al deterioro de los ecosistemas.

El temor de los ambientalistas: comercio a cualquier precio

En un contexto de creciente liberalización del comercio, hay quienes argumentan que la liberalización comercial puede ejercer un efecto negativo sobre el medio ambiente.

En general, los ambientalistas arguyen que a través de la estricta aplicación del principio de que «quien contamina paga» en cada etapa del ciclo de vida de un producto, debería internalizarse la totalidad del costo de protección del medio ambiente, reflejándose en el precio final del producto comercializado. En consecuencia, los ambientalistas tienden a pensar que quienes no internalizan tales costos obtienen una ventaja competitiva desleal. Mediante este razonamiento se tiende a justificar la imposición de barreras comerciales a aquellos productos importados que no satisfacen los niveles más altos de protección del medio ambiente. Con frecuencia, los productores de los países desarrollados promueven la aplicación de tales medidas para contrarrestar lo que pueden percibir como *dumping* ecológico o, simplemente, para lograr una ventaja competitiva elevando el costo de producción de sus competidores extranjeros.

En el hemisferio occidental, muchos consideran que el medio ambiente está siendo dañado, y que uno de los agresores es la liberalización del comercio. Según este punto de vista, «las propuestas y los programas de liberalización económica han tendido a reforzar y agravar los problemas ambientales de la región», en tanto que el estilo de desarrollo asociado con las políticas de libre comercio tiende a profundizar «la sobreexplotación de aquellos recursos con respecto a los cuales los países tienen ventajas comparativas y, al mismo tiempo, a subutilizar una serie de factores ambientales que empleados en forma adecuada podrían mejorar el bienestar nacional y regional»¹.

Por ello, quienes comparten esta perspectiva, sostienen que las consideraciones ambientales deberían «tratarse en la mesa de negociaciones como componentes esenciales de una economía mundial estable y como precursores necesarios del desarrollo sustentable», y que «las preocupa-

ciones ambientales contenidas en los acuerdos comerciales deberían considerarse como elementos que promueven la productividad a largo plazo, y en consecuencia como una estrategia de inversión que asegurará el futuro del comercio libre»².

Si bien pocos individuos o instituciones cuestionarían el papel positivo que desempeña el comercio en la promoción del desarrollo económico, el «crecimiento no reglamentado basado en el comercio» ha sido criticado como conducente a «la sobreexplotación de recursos naturales en un esfuerzo por contrarrestar los bajos precios de los productos básicos o amortizar la deuda; la transferencia de industrias obsoletas y contaminantes a los países en desarrollo; la destrucción de comunidades nativas y locales; y el persistente empobrecimiento de un creciente número de personas, tanto en el norte como en el sur»³. La grave situación ecológica revelada en la ex Unión Soviética y en los países de la antigua Europa Oriental después de la caída del muro de Berlín, sería un ejemplo de los impactos negativos de la industrialización y el crecimiento del comercio sin reglamentación.

En algunos casos, la crítica ambientalista al libre comercio es mucho más severa, cuestionando no sólo la liberalización del comercio en general, sino que, además, al antiguo Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) en particular.

Según los críticos, el GATT siempre exhibió «un sesgo en favor de los objetivos comerciales» y no mantenía «un equilibrio entre el comercio y el medio ambiente». Así se sostuvo que su informe de febrero de 1992, titulado «Trade and environment» asignó «insuficiente énfasis a las principales preocupaciones ambientales» como la necesidad de reflejar el costo de la protección del medio ambiente en el precio de los bienes comercializados⁴. Desde una perspectiva similar, el grupo de trabajo del GATT sobre aspectos ambientales fue criticado por considerar «sólo cómo las reglamentaciones ambientales afectan al comercio, sin considerar el impacto de los regímenes y los acuerdos comerciales sobre el medio ambiente»⁵.

Janet Welsh Brown y Lee Kimball argumentaron en su oportunidad que el GATT nunca constituyó el foro apropiado para resolver aspectos relacionados con el comercio y el medio ambiente, y sugirieron que dichos aspectos se resolverían mejor «en foros regionales y globales especializados». Recordando la experiencia de la Comunidad Europea, sostuvieron que «las regiones pueden encontrar más fácil introducir metas

nuevas como la protección del medio ambiente y el desarrollo sustentable en las conversaciones sobre comercio internacional»⁶.

Cabe mencionar que el GATT sí incorporó algunas normas que permitían a los países adoptar medidas comerciales para proteger su medio ambiente y sus recursos contra los perjuicios causados, ya sea por productos importados o producidos internamente. Como se sabe, el artículo XX(b) del acuerdo contemplaba la aplicación de prohibiciones o restricciones destinadas a asegurar el cumplimiento de las políticas internas relacionadas con la salud y la seguridad humana y la conservación de animales y plantas, en la medida en que tales normas comerciales resulten «necesarias» (en el sentido de que no se dispone o se pueden aplicar otros métodos), su alcance se limite a la jurisdicción del país que las ejerce y que tales restricciones sean puestas en práctica sobre una base no discriminatoria. El artículo XX(g) permitía restricciones comerciales relacionadas con la conservación de recursos naturales agotables, siempre que tales medidas sean no discriminatorias, «orientadas principalmente» a la conservación del recurso, aplicadas conjuntamente con restricciones sobre la producción y el consumo interno, y tengan por finalidad conservar recursos dentro de la jurisdicción del país en cuestión. Adicionalmente, el artículo XI(2)(a) permitía aplicar prohibiciones o restricciones a la exportación en forma temporal para impedir o aliviar escaseces críticas de «productos alimenticios u otros productos esenciales para la parte contratante»⁷.

El GATT limitó las restricciones al comercio relacionadas con el medio ambiente a aquéllas –en las palabras del ex director general del GATT Arthur Dunkel– «que estuviesen justificadas por las circunstancias y que no fuesen más allá de lo esencial para lograr el objetivo de política involucrado». Es decir, según Dunkel, no debía existir «un pretexto para reducir la competencia en los mercados mundiales», por lo cual las medidas comerciales que se adoptasen debían satisfacer «las condiciones de ‘legitimidad’ y ‘proporcionalidad’»⁸.

Por su parte, el U.S. Council for International Business opinó que «los acuerdos multilaterales concentrados en temas globales específicos relacionados con el medio ambiente constituyen la forma apropiada de formular las políticas ambientales globales, en vez del GATT». Según el Council, sin embargo, el GATT desempeñaba un papel positivo al asegurar «disciplina en las medidas comerciales adoptadas sobre la base de la protección de medio ambiente cuando estas medidas no estaban con-

templadas en acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente y cuando violaban un requisito del GATT»⁹.

Resulta claro que el GATT no llegó a generar consenso en cuanto a ser el foro adecuado para tratar aspectos relacionados con el comercio y el medio ambiente, y que, según muchos ambientalistas, la resolución de tales problemas requeriría la convocatoria a una «Ronda Verde» con posterioridad a la Ronda Uruguay, o un marco totalmente distinto «en el cual se otorgue a las preocupaciones ambientales una importancia comparable a las del comercio, y ambas sean consideradas en el contexto general del desarrollo ecológicamente sustentable y el crecimiento económico»¹⁰. Lo anterior podría cambiar en el nuevo contexto surgido de los acuerdos de la Ronda Uruguay del GATT, firmados en Marrakech, en abril de 1994, que establecieron la Organización Mundial de Comercio (OMC), el funcionamiento de un Comité Permanente sobre Comercio y Medio Ambiente, y un programa de trabajo sobre esta materia.

El temor de los partidarios del libre comercio: proteccionismo verde

Desde una perspectiva bastante diferente, hay quienes enfatizan los efectos positivos sobre el medio ambiente que se derivarían de la liberalización del comercio internacional y de las políticas de libre mercado, y valoran positivamente el papel del GATT.

Desde un punto de vista teórico, un autor ha sostenido que «gran parte del mal manejo y uso ineficiente de los recursos naturales y del medio ambiente deriva de un mal funcionamiento, distorsión o ausencia de mercados libres» y que, en efecto, los mercados en buen funcionamiento normalmente tienen efectos favorables a la protección ambiental¹¹. En esta misma línea, se sostiene que la expansión y liberalización comercial de hecho reporta incrementos de ingreso para los países involucrados, lo que, a su vez, abre la posibilidad de dedicar mayores recursos financieros a la protección ambiental y contribuye al establecimiento de estándares ambientales progresivamente más elevados y a su correspondiente cumplimiento.

Las autoridades gubernamentales de países en desarrollo orientados al comercio exterior, tienden a apoyar el papel que ha desempeñado el GATT en la preservación del libre comercio y la limitación del proteccionismo. Evidentemente, puesto que el GATT ha sido en décadas re-

cientes el organismo central del sistema mundial de comercio multilateral, sus normas y decisiones muestran un sesgo más favorable a la promoción del libre comercio que a la protección del medio ambiente. Por lo tanto, quienes valoran la liberalización comercial piensan que un GATT reformado, un mejorado Código de Normas del GATT¹², o bien la nueva OMC debería constituir el principal marco para reglamentar los aspectos relacionados con el comercio y el medio ambiente¹³.

En los últimos años se ha observado una notable proliferación de acuerdos económicos internacionales que incorporan medidas de control ambiental (por ejemplo, el NAFTA y el Tratado Maastricht para la unidad europea), al igual que acuerdos internacionales sobre medio ambiente que incluyen disposiciones comerciales, lo cual ha inducido a un autor a afirmar: «La condicionalidad verde puede aplicarse como parte de un conjunto formal de acuerdos multilaterales destinados a encarar determinados aspectos o problemas ambientales, lo que ha venido en llamarse un régimen ambiental internacional»¹⁴. Entre los acuerdos multilaterales más importantes que imponen restricciones al comercio con el fin de preservar el medio ambiente, pueden mencionarse la Convención Sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES); el Convenio de Basilea Sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación, aprobado en marzo de 1989, y el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, aprobado en 1988.

En el caso de la CITES y la Convención de Basilea, las restricciones comerciales tienen por finalidad modificar el flujo de bienes en el comercio internacional, a fin de moderar su impacto directo negativo sobre el medio ambiente: la extinción de la vida silvestre y la eliminación de desechos, respectivamente. En el caso del Protocolo de Montreal se aplican medidas comerciales para reducir los efectos estructurales negativos de la producción y el uso de clorofluorocarbonos y otros productos químicos que afectan la capa de ozono, y para impedir el surgimiento de beneficiarios automáticos a través de controles comerciales con estados no participantes¹⁵.

Los partidarios del libre comercio estiman como particularmente negativo que las medidas comerciales se utilicen de manera «unilateral» para asegurar el cumplimiento de reglamentaciones y normas ambientales «nacionales». De hecho, algunos países están procurando extender las reglamentaciones sobre productos para que abarquen los «métodos y

procesos» de producción, agregando así considerables fricciones a un tema ya controvertido. El debate producto final versus proceso de producción tiende a dividir respectivamente a los países en desarrollo y a los países desarrollados en cuanto a cuál debería ser el blanco de la reglamentación ambiental.

Las medidas coercitivas de carácter comercial se consideran en las naciones desarrolladas como medios de estimular a otros países a adoptar prácticas ecológicamente adecuadas. Entre los ejemplos mejor conocidos puede mencionarse la prohibición aplicada por Estados Unidos sobre el atún y los productos derivados del atún provenientes de México, establecida sobre la base de que la pesca accidental del delfín no cumplía con los niveles establecidos en la Ley de Protección de Mamíferos Marinos de Estados Unidos, y las prohibiciones propuestas sobre la importación de maderas tropicales producidas en forma no sustentable.

Desde esta misma perspectiva unilateral, algunos países han introducido normas y requisitos ambientales nacionales que procuran extender su aplicación a los bienes provenientes de otras naciones. La creciente práctica del «etiquetado ecológico» presenta el peligro —según quienes favorecen el libre comercio—, que «podría crear barreras comerciales no arancelarias para favorecer deslealmente a los productos nacionales en perjuicio de los productos importados competidores»¹⁶.

La creación del certificado ISO 14.000, la versión verde del certificado de calidad empresarial ISO 9.000, que comenzará a regir en 1996, promete, según la Asociación Brasileña de Normas Técnicas, ser «im- placable con las industrias retardatarias» y ya preocupa especialmente a los exportadores de países en desarrollo¹⁷. Por consiguiente, algunos productores privados se ajustan a sus propios códigos ambientales. Sin embargo, los productores privados señalan que los diferentes países asignan distinto énfasis a los códigos y las normas, y que, además, las reglamentos varían ampliamente de un país a otro, dependiendo de la capacidad de absorción de cada ecosistema o de los niveles de desarrollo.

Una alternativa aceptable para muchos partidarios del libre comercio sería procurar la armonización internacional de las diferentes normas ambientales nacionales. Tales esfuerzos podrían variar desde la delineación de amplios objetivos ambientales relativos al comercio, como el principio de que «quien contamina paga» y el «principio de precaución»¹⁸, ya que no se ha establecido un conjunto específico de principios ambientales equivalente a los más avanzados principios, normas y pro-

cedimientos de resolución de disputas comerciales, hasta la efectiva armonización de normas relacionadas con los productos e incluso con los «procesos» productivos.

Un ejemplo de armonización es la tarea realizada por la Comisión del Codex Alimentarius, establecida en 1962 en el marco de la FAO y la Organización Mundial de la Salud, que incluye el Código de Ética para el Comercio Internacional, aprobado en 1979 y revisado en 1985. Entre otros resultados del Codex pueden mencionarse alrededor de 200 normas sobre productos básicos destinadas a proteger la salud y a estimular el comercio internacional, así como el establecimiento de niveles máximos de residuos para alrededor de 2.700 plaguicidas. Una crítica efectuada al Codex por un analista norteamericano es que en algunos casos resulta más débil que las normas existentes establecidas por la FDA (Administración de Alimentos y Drogas de Estados Unidos)¹⁹. En consecuencia, se ha sugerido que cualquier esfuerzo de armonización a nivel internacional debería procurar arreglar «hacia arriba» en busca de normas ambientales más estrictas y no menos firmes.

La armonización internacional –particularmente a nivel global– puede no siempre resultar fácilmente asequible o factible, especialmente si tiene por finalidad lograr la «uniformidad» de las normas ambientales, por más atractivo que ello pueda resultar como objetivo. Un analista sostiene a este respecto que en primer lugar, «la capacidad de absorción de la contaminación probablemente varíe de acuerdo con el lugar», haciendo así que resulte económicamente ineficiente procurar lograr niveles idénticos de emisiones de contaminación en todos lados y, en segundo lugar, que «en un determinado momento, no todas las sociedades coincidirán en cuanto a lo que constituye una calidad ecológicamente óptima»²⁰.

Dadas las diferencias que existen entre los distintos países y su percepción relativa de riesgos y beneficios, lo que podría emerger en cuanto a normas internacionales sería un «enfoque de mínimo común denominador», que contemplara el establecimiento de normas más estrictas para los países individuales. Tales normas tendrían que basarse en sólidos conocimientos científicos y en una adecuada comprensión de la situación ambiental. Sin duda, la mayoría de los países en desarrollo exigiría que dichas normas fueran diferenciadas en términos del cronograma establecido para su aplicación²¹ (siguiendo el modelo del Protocolo de Montreal), fueran transparentes y no discriminatorias, y minimizaran las distorsiones al comercio y la inversión internacional²².

Evidencia empírica sobre la relación libre comercio-medio ambiente

Los pocos estudios empíricos existentes sobre la interrelación libre comercio-medio ambiente, no arriban a respuestas concluyentes al respecto. Es decir, los efectos ambientales de la liberalización comercial seguirían siendo todavía ambiguos.

Los partidarios del libre comercio ponen en duda las afirmaciones de los ambientalistas, en el sentido de que la liberalización comercial o el servicio de la deuda externa llevarían a la sobreexplotación de los recursos naturales y, en general, al deterioro ambiental. De hecho, un estudio demuestra que «la tasa de extracción de recursos naturales por parte de los países de América Latina no difirió en los primeros años de la crisis de la deuda, de la registrada en el período 1975-1981. Las tasas de crecimiento real de la agricultura, la silvicultura, la pesca y la minería no se relacionaron estadísticamente con la apertura, el ritmo de modificación del tipo de cambio real, o el servicio de la deuda». El mismo estudio afirma, no obstante, que «la presión externa probablemente dio como resultado una mayor explotación de los recursos naturales, pero como un producto complejo de los ajustes internos más que como una simple respuesta a los problemas de comercio y balanza de pagos»²³.

La hipótesis de la transferencia de industrias contaminantes a los países en desarrollo a través de la liberalización del comercio también ha sido cuestionada. Konrad von Moltke sostiene que los costos ambientales «no constituyen un factor en las decisiones sobre localización de las empresas bien administradas» y que existen fuertes indicaciones de que «aquellas empresas que actualmente dedican una significativa atención a su comportamiento ambiental han estado motivadas por preocupaciones acerca de la reputación de la empresa, el temor a la reacción de los consumidores o presiones reglamentarias, pero raramente por razones relacionadas con el costo de la protección del medio ambiente». De hecho, agrega Moltke, no existen evidencias que indiquen que dicho costo haya constituido un significativo factor competitivo en el caso de los bienes manufacturados. El costo ambiental directo, según el mismo autor, alcanza a un promedio del dos al tres por ciento de los costos de manufactura en la mayoría de los países de la OECD, elemento que reviste «muy limitada importancia» en comparación con otros factores que afectan a la competitividad²⁴.

El tema de la localización de industrias contaminantes ha sido anali-

zado extensamente por Patrick Low, economista del Banco Mundial. Low afirma que los datos disponibles «sugieren fuertemente que la mayor presencia de industrias contaminantes en los países en desarrollo no puede atribuirse en grado significativo alguno a las diferencias internacionales en los gastos de control y eliminación de la contaminación o, en otras palabras, a diferencias en las reglamentaciones ambientales». El autor sugiere que una mejor explicación de las decisiones acerca de la localización industrial se relaciona con factores tales como los niveles salariales, la demanda del mercado, la distribución internacional de recursos naturales y las estrategias nacionales de industrialización. En esencia, concluye Low, lo que realmente importa desde un punto de vista ambiental «no son tanto los patrones de localización internacional de las industrias contaminantes, sino la velocidad y la eficacia con que las industrias contaminantes adopten tecnologías menos contaminantes», agregando que el factor tecnología constituye «una razón adicional para promover la cooperación y evitar soluciones de autoayuda al enfrentar problemas ambientales con ramificaciones internacionales»²⁵.

Mientras que los países del Norte consideran activamente la aplicación de sanciones comerciales para orientar las políticas ambientales del Sur, un analista recuerda que «los países de la OECD que consideran la aplicación de tales sanciones, continúan aplicando sus propios subsidios a la agricultura y la energía, a un costo que se estima alcanza a un nivel de 250.000 a 300.000 millones de dólares por año, o sea, del 30 al 50 por ciento del valor agregado agrícola total»²⁶. El otorgamiento de subsidios agrícolas, según esta perspectiva, penaliza a los productores eficientes en los mercados competitivos y, al entregar incentivos artificiales de esta naturaleza, expandiendo la producción agrícola a través del uso de productos químicos y plaguicidas en una medida mayor a la deseable, provoca como resultado final la reducción de productividad de la tierra y un impacto ecológico catastrófico a largo plazo. En resumen, en las palabras de un experto, «la sobreproducción agrícola resultante de los subsidios y de otras medidas proteccionistas tiene un considerable costo en relación con el medio ambiente en los niveles local, regional y global»²⁷.

El debate sobre la relación medio ambiente-libre comercio tiene otras expresiones. Por ejemplo, un estudio basado en un modelo formal sobre el vínculo crecimiento económico –incluyendo aquel derivado de la liberalización del comercio– y el medio ambiente, concluye que el crecimiento convencional basado en la expansión de los factores de produc-

ción tiende a estar asociado al deterioro ambiental²⁸. En contraste, una investigación de 95 países en desarrollo clasificados según sus niveles de ingreso, sus tasas de crecimiento y su grado de apertura o cierre al exterior, concluyó que las economías de rápido crecimiento y cerradas incrementaron su intensidad en polución en los años setenta y ochenta, en tanto que sucedió todo lo contrario con las economías más abiertas²⁹.

De igual manera, un estudio de Grossman y Krueger sobre la base de una muestra de áreas urbanas de 42 países en distintas etapas de desarrollo, revela que los más graves problemas de polución están estrechamente relacionados con bajo ingreso per cápita. Los niveles de concentración de dióxido de sulfuro (SO₂) tienden a aumentar con el ingreso en las etapas más tempranas del proceso de crecimiento, pero luego declinan rápidamente. Los niveles de SO₂ comienzan a bajar alrededor de los 5.000 dólares de producto interno bruto per cápita (dólares de 1985), en tanto que incrementos mayores de ingreso generan mejoras adicionales en la calidad del aire³⁰.

Por otra parte, un estudio sobre el impacto ambiental de los programas de ajuste en Filipinas llega a una conclusión más incierta. Dicho trabajo —que define a la liberalización comercial como la piedra angular del ajuste estructural— sostiene que si el programa de reformas económicas en Filipinas se hubiese implementado plenamente y se hubiese cumplido las metas originales, habría ocurrido una expansión de las exportaciones del sector primario y de los sectores productivos dañinos al medio ambiente. No obstante, el mismo estudio agrega que pueden incorporarse salvaguardias en los programas de ajuste para contrarrestar las presiones sobre el medio ambiente, por lo cual la «liberalización comercial puede tener efectos ambientales dañinos que erosionan su contribución al desarrollo sustentable, especialmente si no se fortalecen las medidas de control ambiental y de recursos a través de reformas institucionales y de política pública»³¹.

En suma, los puntos de vista recién analizados demuestran que existe un significativo grado de conflicto acerca de las premisas, los propósitos y los efectos de la relación comercio-medio ambiente.

Una posición intermedia en el debate libre comercio versus protección ambiental sostiene que los efectos ambientales del proceso de liberalización del comercio serán variables, dependiendo de que en los países afectados existan o no políticas de medio ambiente. En las palabras de Charles Pearson, «si no existe protección ambiental, resulta fácil demostrar que la producción y especialización comercial en bienes intensi-

vos en contaminación causará problemas al medio ambiente, en tanto que la especialización en industrias 'limpias' reducirá la presión sobre el medio ambiente, al menos a nivel nacional». El mismo autor agrega que «en términos más generales, la liberalización reduce algunas distorsiones, pero, como la teoría de la segunda mejor opción lo demuestra, las pérdidas de bienestar resultantes de distorsiones ambientales no corregidas pueden sobrepasar las ganancias de la eficiencia comercial»³². En otras palabras, la existencia de políticas adecuadas y oportunas puede llegar a regular y rectificar las distorsiones ambientales del libre mercado.

La vinculación entre los procesos de apertura comercial y las «políticas» de protección ambiental es, por lo tanto, muy importante. A este respecto, parece útil considerar una tipología de políticas ambientales con tres variantes: las políticas de protección ambiental «estratégicas», cuya elaboración y ejecución responden a un diseño conceptual que incorpora el factor de protección ambiental a las políticas de crecimiento económico de largo plazo; las políticas de protección ambiental «anticipatorias o pragmáticas», cuya formulación pretende facilitar la inserción económica del país en cuestión en los mercados más competitivos y exigentes en términos ecológicos, o bien facilitar la negociación de acuerdos de libre comercio con países de alto desarrollo económico y ambiental, minimizando las presiones acerca de los niveles de protección ambiental existentes en el país en desarrollo; y las políticas de protección ambiental «reactivas», que son el resultado principal de presiones, tanto externas como internas, derivadas de requerimientos especialmente en el marco de negociaciones de libre comercio con países con estándares ambientales elevados, de críticas provenientes de grupos de interés, o de denuncias públicas y demandas judiciales.

Para esclarecer estos vínculos entre procesos de liberalización económica y medio ambiente, y tomando en cuenta la tipología descrita, se incluyen a continuación algunas observaciones sobre los casos de Chile y México, dos países de América Latina que, al menos desde los años ochenta en adelante, impulsaron reformas económicas profundas en favor del libre comercio y la apertura externa.

El caso de Chile: libre comercio, democracia y política ambiental

Chile fue el primer país latinoamericano que comenzó a aplicar, a par-

tir de 1974, el modelo de liberalización de mercados y de apertura a la economía internacional. Desde el golpe militar de 1973, las autoridades de gobierno pusieron en ejecución un conjunto de rigurosas medidas económicas orientadas a la privatización de las actividades productivas que estaban en manos del sector público, el abandono parcial de las funciones reguladoras del Estado, la disminución del gasto fiscal, la apertura comercial externa, la atracción de capitales extranjeros y la liberalización de los precios internos, el sistema financiero y el mercado laboral.

Luego de un fuerte retroceso inicial, hacia fines de 1976, la economía chilena comenzó a exhibir signos de recuperación, llegando a crecer entre 1977 y 1981 a un ritmo del 8% anual. Esta tendencia ascendente tuvo una brusca interrupción en 1982 al desatarse la crisis de la deuda externa. La reacción del gobierno de la época fue aplicar un «ajuste automático», seguido por una profundización de la liberalización económica y de la estrategia exportadora. Por otra parte, Chile concertó acuerdos con la comunidad bancaria internacional y a comienzos de 1982, con el apoyo del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, elaboró un programa de ajuste estructural en diversas etapas para el período 1983-1988.

Con posterioridad a esas medidas de ajuste, la economía chilena inició una nueva etapa de recuperación de sus indicadores macroeconómicos. Así, por ejemplo, las exportaciones pasaron de 3.800 millones de dólares en 1983 a 8.089 millones de dólares en 1989. El desempeño favorable de la economía chilena se profundizó aún más tras el retorno a la democracia en Chile, en 1990, bajo el gobierno del presidente Patricio Aylwin, manteniéndose la orientación liberalizadora de la economía, pero con importantes contrapesos en el ámbito social.

En el caso de Chile, el desarrollo de políticas ambientales estuvo claramente desvinculado de la puesta en ejecución del proceso de liberalización económica. De hecho, hasta 1989, la acción del Estado en materia ambiental fue marginal. Más aún, se puede argumentar que durante todo el período del gobierno autoritario (1973-1989) no sólo no hubo política ambiental, sino que la inexistencia de controles ambientales fue presentada como una ventaja adicional para atraer capitales externos a Chile. El avance hacia la formulación sistemática de una política ambiental coincide, más bien, con el inicio del gobierno democrático del presidente Aylwin, en 1990.

Antes de 1990, la preocupación por los temas ambientales tuvo una expresión formal en la aprobación de la Constitución de 1980 que en su

artículo 19 asegura a los chilenos «el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación», señalando, además, que es «un deber del Estado velar para que este derecho no sea afectado y tutelar la preservación de la naturaleza»³³. Más tarde, en 1984, el gobierno militar creó la Comisión Nacional de Ecología (Conade), la cual elaboró y presentó al «cuerpo legislativo» de la época –compuesto por los altos mandos de las Fuerzas Armadas y de Carabineros– un borrador de anteproyecto de una «Ley General del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables», la que, sin embargo, nunca prosperó. La actividad de la Conade, por otra parte, no tuvo ningún impacto público perceptible.

Cabe destacar, en todo caso, que durante este período de consolidación del modelo económico liberal, se produjo una sensibilización no despreciable de la sociedad chilena hacia los temas ambientales gracias a las denuncias que realizaron grupos ecologistas y científicos. Las demandas ante los tribunales de justicia, incluso, derivaron en fallos a favor de la protección ambiental como, por ejemplo, cuando en 1985 la Corte Suprema de Justicia de Chile acogió el reclamo de quienes se oponían a la utilización de las aguas del lago altiplánico Chungará –que tenía el estatus de reserva de la biosfera–, y cuando, en 1988, dicha Corte falló a favor de los habitantes de la localidad de Chañaral y ordenó a la compañía cuprífera estatal Codelco dejar de verter los relaves de la mina El Salvador en la bahía de Chañaral.

Los ejemplos descritos, sin embargo, constituyen situaciones excepcionales. El ingreso de los temas ambientales al debate político chileno se produjo de manera clara y definitiva en el marco del proceso de retorno a la democracia.

Así, en abril de 1990, a menos de un mes de haber asumido el gobierno del presidente Aylwin, la nueva administración creó la Comisión Especial de Descontaminación de la Región Metropolitana, y en junio del mismo año estableció y puso en marcha la Comisión Nacional del Medio Ambiente (Conama). La nueva institucionalidad fue completada con la creación de Comisiones Regionales y Provinciales del Medio Ambiente y de Unidades Ambientales Ministeriales.

La actividad prioritaria de la Conama era mejorar la coordinación ministerial en materias ambientales, realizar un diagnóstico de la situación del medio ambiente a nivel nacional, elaborar un análisis del universo de normas ambientales vigentes, y proponer un nuevo esquema legal y de institucionalidad ambiental para Chile. Este último se materializó formal-

mente cuando el Congreso aprobó en 1993 la ley de bases del medio ambiente. Paralelamente, el gobierno impulsó otras importantes iniciativas legislativas, entre las cuales destacan la actual Ley de Pesca y los proyectos de Ley de Bosque Nativo y Ley de Aguas, así como diversas normas para controlar la contaminación en la capital, Santiago.

Pese a que la política ambiental del gobierno del presidente Aylwin recibió críticas, entre otros aspectos, por tratar principalmente de resolver problemas puntuales y por excluir de las facultades de la Conama atribuciones para velar por el correcto y estricto cumplimiento de las normativas ambientales, se reconoce ampliamente que el avance en materia ambiental en Chile es en gran medida el resultado de la acción del gobierno democrático del presidente Aylwin, profundizada bajo la administración del presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle.

Por otra parte, la evidencia del caso chileno no respalda la tesis de que la liberalización económica transforma a los países que implementan dichas políticas aperturistas en paraíso para la contaminación y la depredación de los recursos naturales. En el sector industrial, la evidencia en el caso de Chile más bien respalda la proposición de que la apertura comercial tiende a tener un impacto positivo sobre el medio ambiente, puesto que –según un estudio de Gómez-Lobo– en el período posterior a la reforma económica en Chile, las industrias contaminantes se expandieron a tasas menores que las industrias menos contaminantes³⁴.

La incorporación de tecnologías limpias utilizadas en los países desarrollados sería una razón importante para explicar el impacto positivo de la apertura externa, ya que a las empresas multinacionales les resulta más conveniente y barato utilizar en países como Chile las mismas tecnologías que usan en los países desarrollados. Así lo demuestran, entre otros, los casos de la Minera Escondida (empresa cuprífera de origen australiano-británico, ubicada en el norte de Chile) y de la Forestal e Industrial Santa Fe (empresa de propiedad mayoritaria del grupo Royal Dutch-Shell productora de celulosa, localizada en el sur de Chile).

Asimismo, un trabajo de Birdsall y Wheeler sobre el caso de Chile sugiere que la apertura económica externa tiene efectos positivos en el medio ambiente³⁵. Los investigadores argumentan que la liberalización externa al incrementar las presiones competitivas acelera la inversión en nuevas tecnologías, las que tienden a ser limpias porque son importadas de países con estándares ambientales más altos, e ilustran dicha situación con la adopción de tecnologías limpias en la industria chilena

de la pulpa de madera. Un análisis exploratorio adicional de 25 países latinoamericanos en el período 1960-1988 lleva a los mismos autores a concluir que las economías más abiertas terminaron teniendo industrias más limpias.

Por otra parte, los datos también indican que un creciente número de empresas chilenas, tanto privadas como públicas, están realizando inversiones tendientes a disminuir los impactos ambientales adversos de sus procesos productivos, así como a efectuar estudios de impacto ambiental antes de la instalación de nuevos proyectos de inversión. Según cifras entregadas por la Sociedad de Fomento Fabril (Sofofa), el sector privado habría invertido en proyectos de este tipo más de 225 millones de dólares entre 1991 y 1992. Al respecto, un hecho interesante es que en mayo de 1992, 105 empresas afiliadas a la Sofofa entregaron al Ministerio de Economía de Chile un compromiso público, denominado «Carta de las empresas para un desarrollo sostenible», para contribuir a proteger el medio ambiente.

Más allá de una concepción global del desarrollo económico por parte de los empresarios privados, se puede percibir en el sector privado y en el Estado chileno, una inclinación hacia políticas de protección ambiental «anticipatorias» o «pragmáticas» en función de las negociaciones de libre comercio para el acceso de Chile al NAFTA, y de las crecientes exigencias ambientales de los mercados desarrollados. Ejemplo de esto último es el hecho de que los empresarios horto-frutícolas de Chile invirtieron alrededor de US\$ 4 millones en 1992 para cumplir con los requisitos de la Ley Topfer, que entró en vigencia en Alemania, Austria y Suiza en 1991, cuyo propósito es impedir la importación de productos que no tengan empaques o embalajes reciclables.

No obstante todo lo anterior, es posible percibir en algunos sectores específicos, un impacto ambiental negativo de la liberalización económica y la apertura externa. En primer lugar, el modelo exportador chileno continúa basándose principalmente en productos que provienen de la minería, la agricultura, la pesca y la explotación forestal, registrándose, por ejemplo, efectos negativos de sobreexplotación del recurso «loco» (*concholepas*), situación que llevó al gobierno a declarar una veda permanente de dicho recurso marino. Asimismo, se han registrado denuncias de efectos ambientales negativos del cultivo del salmón —uno de los principales productos chilenos no tradicionales de exportación—, y denuncias de uso ilegal de delfines como carnada para la captura del can-

grejo, otro importante producto chileno de exportación. De igual manera, se ha consignado un posible impacto negativo, en un marco de exportaciones forestales crecientes, de los cortes y sustitución de bosque nativo por especies exóticas (pino radiata y eucaliptus), lo que permite suponer importantes alteraciones en el ecosistema forestal, además de pérdidas en valor turístico y cultural que posee el bosque nativo³⁶.

En suma, en el caso chileno, la apertura comercial ha tenido impactos variados. Éstos, en primer lugar, han sido más bien positivos; en segundo lugar, no han sido de igual magnitud para los diversos rubros y sectores y, tercero, dichos efectos han sido distintos, dependiendo del período bajo análisis.

Respecto a esto último, pueden distinguirse dos etapas en el proceso de liberalización económica que han registrado impactos ambientales distintos. La primera, entre 1973 y 1988, podría denominarse como el período de la «liberalización primitiva» con el predominio de un fuerte padrón de consumo imitativo de los países avanzados y depredador de los recursos naturales, donde se concentran los efectos ecológicos negativos; y, la segunda, donde los efectos nocivos tienden a ser menores que en la primera, debido a la implementación de políticas ambientales específicas y a la adopción de una visión «estratégica» del crecimiento económico que incorpora la variable ambiental, lo que hemos denominado «política de protección ambiental estratégica». Esta distinción, por otra parte, sugiere que, más allá de los procesos de liberalización económica y apertura comercial, lo que resulta verdaderamente decisivo para el estado del medio ambiente es el modelo o estilo de desarrollo que cada país asume y ejecuta.

Por último, la evidencia en el caso chileno también demuestra que los procesos de apertura al comercio exterior si bien pueden tener efectos ambientales positivos, no son la solución automática para los problemas ecológicos de los países en desarrollo. Sólo la combinación de apertura externa y ejecución de una política ambiental específica, moderna y eficiente, puede posibilitar la superación de los problemas ambientales que enfrentan países como Chile.

El caso de México: política ambiental y las negociaciones del NAFTA

Hacia fines de la década de los setenta, la estabilidad y el crecimiento que habían caracterizado a México en épocas anteriores, sobre la base de

una estrategia de sustitución de importaciones, subsidios estatales, limitación a la propiedad extranjera y, en general, protección de la industria nacional, dieron paso a desequilibrios internos y externos de su economía. El colapso del precio del petróleo así como el aumento de las tasas de interés internacionales, entre otros factores, condujeron a la crisis de la deuda de 1982. Cuando en julio de 1982, México declaró la cesación de pagos de su deuda externa, y la banca internacional interrumpió sus préstamos al país, México debía 86.000 millones de dólares a acreedores extranjeros.

En este contexto, en 1983, el presidente Miguel de la Madrid decidió reevaluar las políticas proteccionistas, redefinir el papel del Estado en la economía y emprender un drástico ajuste estructural. Significativamente, ese mismo año, De la Madrid ordenó una reconsideración general de la situación ambiental en México.

El proceso de liberalización económica y apertura comercial comenzó entonces en 1983 y se profundizó durante el segundo semestre de 1985, época en que se anunció el ingreso de México al GATT, a contar de 1986. De la Madrid otorgó una interpretación más liberal a las rígidas normas sobre inversión extranjera y relativas al comercio exterior. En 1988, además, se dictaron leyes confiriendo mayor seguridad jurídica y confianza al sector privado.

La consolidación de la apertura de la economía mexicana se produjo a partir de diciembre de 1988, cuando asumió la Presidencia Carlos Salinas de Gortari. Durante los primeros cuarenta meses, la administración de Salinas de Gortari privatizó más de mil empresas estatales; redujo considerablemente la inflación, el déficit presupuestario y la deuda externa; incrementó las reservas internacionales; y acentuó la liberalización del comercio internacional. A modo de ejemplo, en 1985, el porcentaje promedio de los aranceles mexicanos a las importaciones era del orden del 20%, pero en 1992 había descendido a alrededor del 8%. La inversión extranjera en México que en 1983 llegó sólo a los 461 millones de dólares, en 1990 saltó a casi US\$ 4.700 millones.

Evidentemente, el proceso de liberalización económica y apertura externa en México alcanzó su expresión más clara y profunda en la negociación del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) entre México, Estados Unidos y Canadá, documento firmado en diciembre de 1992, y que, luego de las respectivas ratificaciones en los tres países, entró en vigor el 1º de enero de 1994.

La enorme importancia del NAFTA para México puede hacer pensar que la política ambiental mexicana ha sido solamente un subproducto del proceso de negociación de dicho acuerdo de libre comercio, para responder a las presiones ambientalistas en Estados Unidos. Aunque dicha tesis –que analizaremos con mayor detención más adelante– tiene fundamento, cabe hacer notar que la formulación y ejecución de la estrategia mexicana de protección ambiental se inició en los años setenta, mucho antes de la liberalización económica.

En 1971, un año antes de la Conferencia de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano, el Congreso mexicano expidió una reforma a la Constitución Federal en que, entre otros aspectos, se le atribuyó a organismos de nivel federal la responsabilidad y obligación de prevenir y controlar la contaminación ambiental, otorgándosele al Consejo de Salubridad General, un organismo constitucional, atribuciones para dictar medidas destinadas a prevenir, controlar y reducir la contaminación. Ese mismo año se dictó, además, la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, que constituye la primera ley de bases sobre la materia en América Latina.

Las insuficiencias de la ley de 1971 para enfrentar los nuevos desafíos del desarrollo sustentable, llevó al Congreso mexicano a aprobar, en 1982, la Ley Federal de Protección al Ambiente, la que no sólo buscó prevenir y controlar la contaminación, sino que también propender al mejoramiento y restauración del ambiente. En todo caso, la profundización de la legislación y de los instrumentos institucionales para la protección ambiental en México coincidió con el proceso de apertura de la economía hacia 1987. El año siguiente se promulgó la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente –la ley ecológica actualmente vigente–, que cambió el énfasis prohibicionista y centralizador de la ley anterior, por un enfoque más pragmático, funcional y descentralizador. En esta perspectiva, hacia fines de 1991 se habían expedido 23 leyes ambientales estatales, dando fuerza al énfasis descentralizador de la ley de 1988.

Con el propósito de velar por la estricta ejecución de los estándares ambientales nacionales, y en el contexto de las negociaciones del NAFTA, México estableció, en junio de 1992, la Oficina del Procurador General para la Protección del Medio Ambiente, organismo dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), ministerio creado en mayo de 1992 que entre sus responsabilidades tiene el desarrollo sustentable. Anteriormente, la administración de Salinas de Gortari había aprobado

un Programa Nacional para la Protección Ambiental, para el período 1990-1994, inspirado en cierta medida en programas similares puestos en práctica por la Environmental Protection Agency de Estados Unidos y por la OECD.

El activismo ambiental de México en años recientes se puede percibir en la suscripción, en octubre de 1991, de la Convención sobre Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES). Asimismo, México fue el primer país en ratificar la Convención de Viena y el Protocolo de Montreal sobre Protección de la Capa de Ozono; es parte activa de un acuerdo que establece santuarios de procreación para la ballena gris; y prohíbe la comercialización de la tortuga de mar.

La disputa entre México y Estados Unidos sobre el caso del atún y los delfines se puede interpretar en el sentido de que para el primero resultaba esencial conciliar la protección ambiental con las reglas del GATT y la liberalización comercial sin recurrir a restricciones ilegales. En esta perspectiva, México estimó en esa famosa disputa con Washington, que era necesario resguardar la libertad de comercio y las reglas del GATT, en contra de la aplicación unilateral de legislaciones ambientales internas de otro país.

La aceleración de las políticas de protección ambiental en México también se puede percibir claramente en su presupuesto. En 1993, la inversión pública para ejecutar el programa nacional ambiental ya mencionado alcanzó aproximadamente 2.500 millones de dólares, suma que representa un 139% más que la inversión pública para tales propósitos en 1991, y sobre un 6.000% superior a los 16 millones de dólares invertidos anualmente en proyectos de protección ambiental entre 1980 y 1985.

Cabe mencionar que en el pasado, México era citado constantemente por tener una abundante legislación ambiental sin implementarla efectivamente y sin entregar fondos suficientes del presupuesto para la inversión en mejoramiento ambiental. Así, según un analista, el gobierno mexicano en lo que se refiere a políticas para el control ambiental buscaba «postergar los altos costos, respondiendo a las demandas ambientales principalmente a través de reformas simbólicas y optando por soluciones de bajo costo y orientadas al futuro, especialmente en el ámbito de la planificación del desarrollo»³⁷.

Prueba del cambio en la acción ambiental del gobierno mexicano fue la clausura permanente, en marzo de 1991, de la refinería 18 de Marzo,

la más grande de Ciudad de México a un costo de casi 500 millones de dólares, con el beneficio de una reducción del 15% en las emisiones por contaminación industrial en la capital federal. Un hecho interesante es que México aceptó la colaboración de la Environmental Protection Agency de Estados Unidos en el entrenamiento de inspectores mexicanos de Sedesol, principalmente para el control ambiental fronterizo. Igualmente, México mantiene en la región maquiladora, con la cooperación de Washington, un programa que regula el cargamento transfronterizo de desechos peligrosos.

Resulta evidente que las acciones descritas en el caso de México estuvieron fuertemente condicionadas por la negociación del NAFTA con Estados Unidos y Canadá. En este sentido es posible afirmar que en el caso mexicano el libre comercio ha traído consigo un efecto positivo para la formulación y profundización de las políticas de protección ambiental de dicho país. Pero sería exagerado afirmar que la preocupación mexicana por el bienestar ecológico es el resultado exclusivo de la liberalización del comercio con sus vecinos del norte, puesto que la política ambiental mexicana se empezó a formular y desarrollar con mucha anticipación al inicio de las negociaciones con miras al NAFTA.

En todo caso, el tratado de libre comercio agregó importantes ingredientes al proceso de formulación de la política ambiental mexicana, incluyendo, entre otros, el tema de los estándares ambientales.

Como se sabe, el texto del NAFTA incluye referencias explícitas a estándares y metas ambientales y de salud. En el preámbulo del acuerdo se asumió un compromiso con el desarrollo sustentable y la conservación y la protección del medio ambiente, en tanto que disposiciones específicas figuran en cuatro capítulos: medidas sanitarias y fitosanitarias (capítulo 7 b), medidas relacionadas con estándares (capítulo 9), inversiones (capítulo 11), y resolución de disputas (capítulo 20). Dichas disposiciones tienen como propósito asegurar: a) el mantenimiento de la integridad de los regímenes internos de reglamentación ambiental de las partes; b) la realización de esfuerzos tendientes al mejoramiento de los estándares; c) que la resolución de disputas relacionadas con las medidas ambientales se realice en forma ecológicamente sensible; d) la protección de las disposiciones comerciales de los principales acuerdos internacionales, y e) que las partes se abstengan de atraer o retener inversiones, permitiendo la creación de refugios para la contaminación.

Más allá del texto del NAFTA, el acuerdo paralelo o complementa-

rio sobre medio ambiente titulado «Acuerdo de América del Norte sobre cooperación ambiental», dispone la creación de la Comisión para la Cooperación Ambiental, la que se materializó junto con la entrada en vigor de los acuerdos paralelos y el NAFTA, el 1º de enero de 1994. La comisión tiene como propósitos, entre otros, servir de punto focal para la cooperación ambiental entre las partes y asegurar la aplicación ambientalmente idónea del NAFTA. El acuerdo paralelo también establece que dicha comisión bilateral cumplirá sus fines a través de tres órganos: un consejo, el órgano principal; un comité conjunto de asesoría, instancia donde participarán en el proceso de decisiones, los actores privados e individuos afectados; y, finalmente, una secretaría.

Más importante aún, el acuerdo paralelo dispone que el consejo puede nombrar paneles arbitrales, si así lo solicita uno o más de los estados miembros, para investigar quejas relativas a patrones persistentes de incumplimiento de las leyes ambientales de un país en cuestión. Si el panel decide que la queja tiene fundamento, y una vez que se haya agotado un proceso de consultas dirigido a resolver la disputa, puede imponer multas y, eventualmente, permitirle al país reclamante imponer sanciones en la forma de barreras arancelarias³⁸.

Es posible afirmar que el NAFTA, incluyendo su acuerdo complementario ambiental, es el primer tratado internacional de comercio que se hace cargo seriamente de problemas o consecuencias ambientales negativas que pudieran producirse por causa del libre comercio entre los estados. Al menos, es el acuerdo de libre comercio más «verde» que se conoce.

Siendo, sin duda, relevante para futuras negociaciones de libre comercio entre otros países y el NAFTA, el acuerdo paralelo sobre medio ambiente no puede, sin embargo, ser considerado como el padrón básico para esas eventuales negociaciones, ya que el acuerdo complementario refleja una realidad muy particular de países vecinos –el preámbulo del documento reconoce «la interrelación de los medios ambientes» de los tres países involucrados– y tiene fuertes rasgos de un acuerdo ambiental fronterizo.

En suma, se puede sostener que, en el caso mexicano, un acuerdo de libre comercio entre dos países desarrollados y uno en desarrollo ha favorecido la profundización de las políticas de protección ambiental en este último. Podría afirmarse, entonces, que el impacto ambiental de los acuerdos de libre comercio tenderán a ser positivos para el país en desarrollo cuando se trate de acuerdos con naciones con niveles significati-

vamente más altos de desarrollo económico y ambiental.

La nueva situación del comercio liberalizado bajo el imperio de una estricta regulación ambiental en el marco del NAFTA, así como el activo papel del Estado mexicano en cuanto a establecer las bases jurídicas e instituciones de la protección ambiental desde antes del inicio de la apertura económica, sustentan la evaluación ambiental positiva del proceso de liberalización en ese país. Evidentemente, México continúa teniendo serios problemas ambientales, pero principalmente como consecuencia de hechos que precedieron al proceso de liberalización económica. Como bien sostuvo un observador, hace bastante tiempo que México emprendió un camino hacia el desarrollo que acumuló «un gran déficit ambiental que solamente en años recientes se fue reduciendo»³⁹. En este sentido, las cifras del Banco Mundial sugieren que el ascenso del producto nacional bruto en México en años recientes estaría interrelacionado con la declinación del nivel de emisiones contaminantes⁴⁰, lo que hace suponer que la profundización de la apertura comercial estimularía aún más el crecimiento, con el consecuente impacto positivo ambiental.

México es, por tanto, un caso complejo. El impacto positivo del libre comercio no puede atribuírsele exclusivamente a la negociación del NAFTA y a sus consecuencias directas e indirectas. Es decir, la situación de este país no es simplemente un ejemplo de protección ambiental «reactiva», sino el fruto complejo de medidas «reactivas», provocadas por las presiones internacionales del NAFTA; medidas «anticipatorias o pragmáticas» para posesionar a México adecuadamente en la competencia económica internacional y en las negociaciones comerciales con Estados Unidos y Canadá; y medidas «estratégicas» unilaterales derivadas de una visión incipiente de desarrollo sustentable del Estado mexicano desde los años setenta, estimulada por una multiplicidad de razones políticas, económicas y culturales.

Liberalización comercial y medio ambiente: hacia el futuro

El análisis de los casos de Chile y México permite concluir que el impacto ambiental de los procesos de liberalización económica no son uniformes, ni tampoco de por sí perjudiciales o favorables al equilibrio ecológico. En los dos países analizados se observan generalmente efectos positivos sobre el medio ambiente derivados del crecimiento y la apertura

ra comercial. En definitiva, resulta falsa la disyuntiva libre comercio versus protección ambiental, pues la esencia misma del concepto de desarrollo sustentable, justamente, es la necesidad de armonizar y conciliar ambos propósitos.

Ciertamente, el impacto último de los procesos de liberalización económica sobre el medio ambiente en cualquier país, estará estrechamente vinculado con la adecuada valorización de los recursos naturales y con la implementación consecuente de políticas apropiadas de regulación ambiental por parte de los gobiernos, haciendo uso de instrumentos propiamente económicos, así como de normas y regulaciones oficiales.

Una conclusión gruesa de este ensayo es que si bien la relación entre el comercio y el medio ambiente ha sido más o menos conflictiva, los gobiernos y los actores privados deben y pueden lograr que el comercio internacional y las políticas ambientales se apoyen mutuamente en favor de un desarrollo sustentable. Para ello, se requerirá, entre otras cosas, esfuerzos tendientes a la armonización de las normas ambientales a nivel internacional; la aclaración del papel que puedan desempeñar las diversas organizaciones internacionales con respecto a tales temas; transparencia y compatibilidad con las obligaciones internacionales en caso de que se apliquen medidas comerciales para conseguir fines ambientales; y, por último, el ataque a las causas más profundas que originan los problemas del medio ambiente para evitar la aplicación de restricciones o distorsiones al comercio.

El crecimiento económico y la apertura del comercio son congruentes con una mayor protección del medio ambiente. Como ha señalado un autor, «las políticas que internalizan las externalidades de la contaminación pueden muy bien elevar los costos y reducir la producción en determinadas actividades, y este enfoque resulta obviamente preferible a la búsqueda indiscriminada del crecimiento a cualquier precio. Se trata de ajustar los precios relativos en forma tal que reflejen los costos y beneficios sociales, y no de condenar el incremento de la actividad económica por el hecho de que ésta supone costos ambientales y consume recursos escasos»⁴¹.

Las políticas de cooperación técnica y las medidas orientadas hacia el mercado que favorecen la innovación y crean incentivos para la protección del medio ambiente parecen constituir el camino ideal para alcanzar las metas ambientales. Las prácticas ambientales adecuadas constituyen también prácticas comerciales apropiadas, pues representan una bue-

na promoción para las ventas, incluyendo las exportaciones. La imagen reviste cada vez más importancia para el público en general y, en consecuencia, se ha convertido en un factor competitivo para las empresas. Por lo tanto, el futuro de muchas empresas puede muy bien depender de que se anticipen y satisfagan los nuevos requerimientos de la sociedad en relación a los productos ecológicamente adecuados.

Más allá de las conclusiones específicas ya consignadas, es posible identificar una recomendación adicional fundamental: los países en desarrollo deben considerar a la política ambiental no como una fuente de problemas, sino como un motor de innovación que estimula un crecimiento económico sostenido. En definitiva, la falta de integración del imperativo ambiental en las estrategias de desarrollo conducirá a «economías que no son innovadoras, y que por lo tanto no son internacionalmente competitivas, y que continuarán dependiendo de los mercados y las prioridades de los países más desarrollados»⁴².

Capítulo V
LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA
DE LOS NUEVOS TIEMPOS

El contexto mundial de la posguerra fría ha estado marcado por signos contradictorios. Por un lado, han reemergido demandas nacionalistas y étnico-religiosas y se han exacerbado algunas corrientes centrífugas que pueden ser desestabilizadoras para el sistema internacional. Por otra parte, se han profundizado importantes tendencias hacia la cooperación y la integración. La consolidación del proceso de integración europea con la conformación de la Unión Europea bajo el Tratado de Maastricht; la nueva orientación hacia la integración y el libre comercio del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC); la suscripción del NAFTA (Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte), entre Estados Unidos, Canadá y México; el avance del proceso integrador del Mercosur (Mercado Común del Sur); y el acuerdo de la Cúpula de Miami de diciembre de 1994 de concluir negociaciones, a más tardar en el año 2005, para establecer un Área de Libre Comercio de las Américas, son algunos ejemplos de la tendencia de alcance mundial hacia la integración económica y comercial.

En América Latina, el resurgimiento del proceso integrador ha sido particularmente dinámico y extendido. Así, el Grupo Andino, que comprende a Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela, ha realizado diversas iniciativas de revitalización de la integración entre sus miembros bajo un esquema más flexible que en el pasado. El Mercado Común Centroamericano también emprendió un promisorio proceso de reactivación, en tanto que los mismos países de Centroamérica acordaron con México el establecimiento de una zona de libre comercio que entrará en vigor hacia fines de 1996. Colombia y Venezuela han creado entre sí un régimen de libre comercio y, junto con México, conformaron una importante instancia de integración económica y cooperación política, conocida

como Grupo de los Tres. A nivel bilateral, Chile ha firmado acuerdos de libre comercio con México y Venezuela, y ha negociado importantes acuerdos de complementación económica e integración física con Argentina y Bolivia.

En suma, se está formando una red de acuerdos de libre comercio por pares o grupos de países en América Latina a una velocidad nunca antes vista. El dinamismo de la integración económica regional es innegable.

Sin duda, entre todos los esfuerzos de integración se destaca de manera especial el Mercosur, esfuerzo integrador que busca constituir un mercado común, alcanzando la libre circulación de bienes, servicios, capitales y mano de obra, habiéndose ya establecido una unión aduanera imperfecta a principios de 1995. Más adelante se retomará el tema del Mercosur, siendo antes necesario realizar un somero análisis de la evolución de los procesos integradores en América Latina.

El camino de la integración en América Latina

Si bien el ideal de la integración regional nació con los procesos de independencia, y permaneció presente en la agenda latinoamericana por largas décadas, sólo en los años cincuenta y sesenta, a raíz de la realidad emergente de posguerra, se inició un esfuerzo concreto y sostenido en esa dirección. La integración surgió como un instrumento clave para continuar y mejorar la industrialización por sustitución de importaciones con fronteras ampliadas. Bajo la égida de barreras proteccionistas y de una activa participación del Estado, la integración resultaba funcional, en las palabras de Gert Rosenthal, para «una estrategia de industrialización 'hacia dentro', dadas las economías de escala que ofrecía y el mayor régimen de competencia que engendró, incluyendo, desde luego, los beneficios derivados de atenuar los efectos monopólicos»¹.

En otras palabras, las principales razones para impulsar la integración original fueron la sensación de que se había agotado el proceso de sustitución de importaciones dentro de fronteras nacionales limitadas, y que era necesario continuar la industrialización, desarrollando actividades más intensivas en economías de escala. Así, surgieron, entre los años 1958-1960, el Mercado Común Centroamericano; la Asociación de Libre Comercio del Caribe (Carifta), que más tarde se transformó en la Comunidad del Caribe (Caricom); y la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), cuyo objetivo era constituir una zona de libre comercio en doce años.

La ALALC, guiada por el principio de la reciprocidad y por la cláusula de la «nación más favorecida»; se centró en negociaciones para reducir las tarifas arancelarias regionales y eliminar otras barreras al comercio intrarregional, sin incursionar en los temas de coordinación de políticas comerciales externas o de armonización de políticas macroeconómicas entre los países miembros. Los principales mecanismos de negociación consistían en las listas nacionales de productos, las listas comunes y los acuerdos de complementación industrial.

Si bien el proceso de negociación de las listas nacionales de productos sujetos al comercio preferencial tuvo un buen comienzo, y en los primeros años se incrementó rápidamente el número de preferencias otorgadas, al agotarse esta «etapa fácil» de sustitución regional de importaciones, y al tener que negociar productos que competían con las respectivas producciones nacionales, el proceso integrador se estancó. La única «lista común» que se aprobó, en 1964, nunca fue implementada. El plazo de doce años para alcanzar el libre comercio debió ser prorrogado al constatarse que no se podía cumplir con el itinerario original para la formación de la zona de libre comercio.

Al permitirse en el marco de la ALALC la formación de subgrupos, surgió, en 1969, el Grupo Andino, con el propósito de reducir las barreras arancelarias 10% cada año, hasta su desaparición en 1981. En el Pacto Andino la heterogeneidad era menor que en la ALALC y sus rasgos principales eran: contaba con un esquema institucional dotado de un poder ejecutivo, programas específicos de liberalización comercial y el establecimiento gradual de una tarifa externa común; un sistema para distribuir de manera más equitativa los costos y beneficios de la integración (por ejemplo, tratamiento especial para Bolivia y Ecuador); y la armonización de políticas internas, comenzando por el control de la inversión extranjera (decisión 24).

Pese a que tanto en el marco de ALALC como del Pacto Andino aumentó de manera significativa el comercio intrarregional y la interdependencia económica entre los países, especialmente entre los más pequeños, las metas fueron postergadas repetidas veces. Por otra parte, los cambios en el contexto internacional, incluyendo la crisis del petróleo de 1973 y la crisis de la deuda externa de los años ochenta, tornaron obsoletas algunas decisiones de esos esquemas de integración.

De las metas excesivamente ambiciosas y del uso de instrumentos poco flexibles se pasó, concluidos los años sesenta, a una etapa que Rosenthal

denomina de integración «revisionista»². Se postuló el abandono de metas rígidas y se enfatizó la integración «informal» y «por proyectos». Pasó a predominar la lógica bilateral más que multilateral, los mecanismos de comercio compensado y la desregulación de la inversión extranjera directa. En ese contexto, el nuevo Tratado de Montevideo de agosto de 1980, que dio origen a la ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración), fijó como un objetivo indefinido en lo que respecta a plazo, el establecimiento de un mercado común latinoamericano, guiándose por los principios de pluralismo, flexibilidad, convergencia y tratamiento diferenciado para las tres categorías de países que reconoce. En definitiva, la ALADI no impuso a los países ningún tipo de negociación o compromiso, aparte de lo que libremente aceptase cada uno de ellos. En este mismo sentido, en 1987, el Protocolo de Quito flexibilizó los compromisos en el seno del Pacto Andino y algo similar ocurrió *de facto* en el proceso de integración centroamericano.

El retorno a un cierto bilateralismo y pragmatismo en la ALADI, significó el abandono de la «cláusula de la nación más favorecida», ya que las preferencias comerciales pasaron a ser no una obligación, sino que el fruto de procesos específicos de negociación.

En este contexto «revisionista» resurgió la integración como prioridad en la agenda latinoamericana, como subproducto de una mayor convergencia entre los países latinoamericanos hacia políticas económicas de énfasis en los mercados libres, de la progresiva globalización de los asuntos económicos y de la recuperación de los regímenes democráticos en la región. Así, los orígenes del Mercosur se encuentran justamente en la recuperación democrática ocurrida en Argentina y Brasil en los años ochenta, así como en el giro en las relaciones bilaterales en el marco de un fluido escenario internacional.

La nueva integración: NAFTA, Mercosur y la posición de Brasil

La revitalización de antiguos esquemas de integración como el Grupo Andino, el Mercado Común Centroamericano, y el Caricom; el surgimiento de nuevas agrupaciones subregionales como el NAFTA, el Mercosur y el Grupo de los Tres; así como la proliferación de acuerdos bilaterales de libre comercio, ha producido lo que un reportaje de prensa reciente denominó la «fiebre de integración» en las Américas³.

A diferencia del pasado, la nueva aproximación a la integración es variada y pragmática. Muchas veces los proyectos integracionistas que están uniendo a los países de la región son impulsados por actores privados, adelantándose a los gobiernos. Nuevas carreteras, vías fluviales, conexiones eléctricas, oleoductos y gasoductos están cruzando las fronteras de los países americanos como nunca antes. Igualmente, las inversiones directas de países latinoamericanos en otros países de la región han aumentado notablemente, creando redes de interdependencia e integración informal. Empresarios chilenos, por ejemplo, han invertido alrededor de US\$ 3.000 millones en diversas actividades económicas en Argentina, y otros montos significativos en Perú, Bolivia y Uruguay. Por su parte, el esfuerzo integrador a nivel de gobiernos exhibe frutos concretos como el incremento sustancial del comercio intrarregional que, según cifras de la CEPAL, en 1980 representaba sólo 13,8% de las exportaciones totales de los países latinoamericanos, mientras que en 1993 bordeaba el 20%. Esta tendencia, de mantenerse, podría llegar a los niveles de interdependencia comercial que exhibía la Unión Europea en sus inicios (25% del comercio total de sus miembros).

La teoría convencional de la integración de los años sesenta indicaba que el camino hacia la unidad económica incluía etapas claras, bien definidas y sucesivas: la zona de libre comercio, la unión aduanera, el mercado común y, finalmente, la comunidad económica. Pero la realidad actual revela las insuficiencias de un enfoque demasiado rígido y unilineal.

A veces, ha quedado en evidencia que acuerdos limitados de libre comercio han sido más eficaces en la eliminación de barreras y creación de interdependencia que complejas estructuras institucionales de los mercados comunes.

De hecho, hasta los conceptos más clásicos de integración económica, como «zona de libre comercio», «mercado común» o «unión aduanera», están «comenzando a ser irrelevantes del punto de vista práctico». Según Félix Peña, cada vez más gana prestigio lo que se llama *quality free trade area* que es una zona de libre comercio con «tarifa arancelaria cero entre los miembros; tarifa arancelaria externa de cada uno de los países (que puede ser desigual, pero debe ser muy baja, consolidada en el GATT como tarifa arancelaria baja), sin restricciones arancelarias; control de las respectivas macroeconomías; y legislación de nivel internacional en materia de *dumping*, subsidios, propiedad intelectual e inversiones»⁴. O sea, en esta perspectiva, la *quality free trade area* puede tener

«la forma de una zona de libre comercio (artículo 24 del GATT), la forma de una unión aduanera o la de un mercado común», llegando a ser casi irrelevante la frontera entre los tres conceptos⁵.

De cualquier manera, la integración en la región no está siguiendo el enfoque clásico de las etapas sucesivas, predominando la flexibilidad y el pragmatismo para alcanzar metas concretas de integración e interdependencia. Como sostuvo el Canciller de Chile, «es claro que en la región no existe un solo camino hacia la integración y que nuestros países están siguiendo opciones múltiples y diversas para acercarse a ese ideal»⁶.

Por otra parte, los esfuerzos de integración no se limitan a América Latina, sino que cubren todo el hemisferio, con lo cual se abre la posibilidad de una convergencia entre los diversos esquemas integracionistas que hoy coexisten en las Américas.

A este respecto cabe mencionar que un fuerte impulso a la integración hemisférica provino de la iniciativa denominada «Empresa para las Américas», lanzada en junio de 1990 por el entonces presidente de Estados Unidos, George Bush. Los componentes de la iniciativa eran la promoción de regímenes de inversión más abiertos, la reducción de la deuda bancaria comercial de América Latina y el Caribe, y la promoción del comercio libre «desde Alaska hasta Tierra del Fuego». Sin duda, el componente comercial fue el más importante de la iniciativa Bush, ya que su objetivo era alcanzar una zona de libre comercio en todo el hemisferio de forma gradual y mediante la suscripción de acuerdos de libre comercio.

Varios países y grupos de países llegaron a firmar «acuerdos marcos» con Estados Unidos, donde las partes expresaban su intención de entablar negociaciones conducentes a eventuales acuerdos de libre comercio, entre ellos Chile, el Caricom y el Mercosur.

Bajo la administración del presidente Bill Clinton se mantuvo el componente de promoción de libre comercio de la antigua «iniciativa», priorizándose la firma de un acuerdo de libre comercio entre Estados Unidos, Canadá y México. Después de intensas y difíciles negociaciones, los tres países suscribieron el tratado NAFTA, así como acuerdos complementarios sobre medio ambiente y materias laborales, los cuales fueron aprobados por el Congreso estadounidense en noviembre de 1993 y entraron en vigor el 1º de enero de 1994.

Entre otros aspectos, el NAFTA eliminó inmediatamente algunos aranceles y hará desaparecer otros en períodos de cinco, diez o quince años. Las industrias más vulnerables en los países involucrados tienen

los períodos de protección más largos, contando algunos sectores (por ejemplo, los cítricos del estado de Florida) con una protección especial. En cuanto a inversiones, el NAFTA establece, por ejemplo, que México eliminará las reglamentaciones que han impedido que empresas estadounidenses y canadienses puedan operar en el país azteca.

La puesta en marcha del NAFTA creó notables flujos de comercio e inversión entre los tres países de América del Norte. Más interesante aún, extendió el alcance geográfico de las opciones de integración de los países de América Latina y del Caribe, puesto que un número significativo de ellos están dispuestos a negociar seriamente acuerdos de adhesión al esquema NAFTA. En todo caso, la crisis mexicana de inicios de 1995 enfrió el entusiasmo, tanto en Estados Unidos como en América Latina, sobre la ampliación del NAFTA en el corto plazo.

Uno de los hechos de mayor trascendencia ocurridos en el camino de la integración regional, ha sido la constitución del Mercosur a través del tratado firmado en Asunción por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, en marzo de 1991. El pacto subregional nació, sin embargo, en 1986, tras la firma por Argentina y Brasil de doce protocolos específicos de integración y de una acta para la integración bilateral, acercamiento que se vio acrecentado más tarde, en 1988, cuando ambos países suscribieron el «Tratado de integración, cooperación y desarrollo», que contemplaba la posibilidad de adhesión por parte de otros países miembros de la ALADI.

El Mercosur fijó metas y plazos ambiciosos, pretendiendo conformar un mercado común que permitiese la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos, para el 31 de diciembre de 1994. Los principales instrumentos institucionales para alcanzar dicho mercado común fueron el programa de desgravación automática de aranceles para el comercio intrarregional, la consecución de acuerdos sectoriales, un arancel externo común y la coordinación de políticas macroeconómicas.

Debido tanto a las diferencias de tamaño y estructuras de las economías de los cuatro países miembros, así como a las diferencias de políticas económicas aplicadas en los mismos, se hizo difícil lograr un mercado común en un período de transición tan corto. Así, el objetivo inmediato de la integración se reorientó hacia el establecimiento de una zona de libre comercio y de una unión aduanera imperfecta a partir de 1995, con un arancel cero y la eliminación de tarifas no arancelarias entre los cuatro miembros, además de la imposición de un arancel externo común

frente a las importaciones de terceros países.

La VII Reunión del Consejo del Mercosur, realizada en Ouro Preto, Brasil, en diciembre de 1994, adoptó diversas decisiones que cerraron el período de transición para la entrada en vigor de la zona de libre comercio prevista en el Tratado de Asunción, y para el establecimiento de una unión aduanera. Los presidentes de los países del Mercosur firmaron en esa misma ocasión el Protocolo de Ouro Preto, instrumento que confirió personalidad jurídica al acuerdo de integración, dotándolo de representación externa y capacidad de negociar con terceros países y grupos de países, y también creó una nueva institucionalidad compuesta por el Consejo del Mercado Común, el Grupo Mercado Común, la Comisión de Comercio, la Comisión Parlamentaria Conjunta, el Foro Consultivo Económico-Social y la Secretaría Administrativa del Mercosur.

En todo caso, el avance del bloque ha sido extraordinariamente positivo en términos de indicadores concretos. Mientras que en 1985 el intercambio comercial entre los cuatro socios no llegaba a los US\$ 2.000 millones, el rápido crecimiento en los últimos años significó un salto a más de US\$ 15.000 millones en 1995. En 1995, el comercio al interior del bloque representó un 22% del comercio total de sus miembros, comparado a 14,3% en 1992 (ver cuadro N° 2).

CUADRO N° 2				
Mercosur: Exportaciones intrarregionales y totales				
1992-1995				
(en miles de millones de dólares)				
	1992	1993	1994	1995
Intrasubregional	7,2	10,0	12,0	15,0
Mundo	50,5	54,2	62,1	71,8
Mercosur/mundo (en porcentajes)	14,3	18,5	19,3	22,0

Fuente: CEPAL

Una de las grandes ventajas del Mercosur para un país como Brasil, por ejemplo, es que es un excelente mercado para productos manufacturados. De hecho, un 60% de las exportaciones brasileñas al Mercosur

son manufacturas, comparado a un 30% hacia la Unión Europea y un 16% en dirección a Asia⁷. La firma del Tratado de Asunción permitió un notable crecimiento del comercio de Brasil con los países del Mercosur. De 1991 a 1995, las exportaciones brasileñas a sus tres socios pasaron de US\$ 2.309 millones a US\$ 6.153 millones, lo que representó un incremento explosivo de más del ciento por ciento. Por otro lado, en 1995, las importaciones brasileñas desde el bloque fueron de US\$ 6.280 millones, representando un importante crecimiento en relación a años anteriores (1994: US\$ 3.931 millones). El socio más importante de Brasil en este mercado es Argentina, que en 1995 captó alrededor de 60% de las exportaciones brasileñas hacia el bloque subregional⁸. Más aún, el flujo Argentina-Brasil en 1994 representó 65,1% de los flujos bilaterales totales en el Mercosur.

La explosión del comercio entre los miembros del bloque ha empujado a muchas empresas a tornarse más competitivas, aprendiendo a exportar y a crear empleos. Además, los estados del sur de Brasil, por ejemplo, están creciendo a todo vapor y sobrepasando a sus vecinos en el ranking nacional de exportación gracias al Mercosur. Así, ya en 1993, Río Grande do Sul sobrepasó a Minas Gerais y asumió el estatus de segundo mayor exportador brasileño; Santa Catarina asumió la quinta posición en lugar de Río de Janeiro, aumentando en 23% sus exportaciones; y Paraná, cuarto en el ranking, incrementó en 14% sus ventas al exterior⁹.

Si bien es reconocido el surgimiento de un «polo de desarrollo» en el eje Belo Horizonte y Buenos Aires, en buena medida en virtud del Mercado Común del Cono Sur, existe una visión que percibe efectos negativos derivados del avance del Mercosur en cuanto a «agrar las desigualdades regionales internas» en Brasil. El argumento sostiene que cuanto más las regiones sur y sudeste de Brasil sean beneficiadas por el desarrollo del Mercosur «más aumentará el foso de las desigualdades, que ya es grande, entre esta parte del país y las regiones norte y nordeste»¹⁰. En consecuencia, el gobierno brasileño precisaría –según esta misma opinión– «incentivar la integración de las regiones norte, nordeste y parte del centro-ocete y permitir que esas regiones se orienten hacia el Pacífico».

No obstante, algunos datos específicos parecen desmentir la hipótesis de las desventajas para el norte y nordeste brasileño provenientes del proceso integrador del Mercosur. Así, una alta autoridad de Itamaraty sostiene que entre 1991 y 1994, nueve de los estados del nordeste del Brasil registraron impresionantes aumentos de sus exportaciones a los

países del bloque, cuatro de ellos en porcentajes superiores a la media del total de las ventas brasileñas a ese mercado (156,5%). Aunque los flujos de comercio se sitúan todavía en niveles modestos, el estado de Maranhao en el nordeste expandió sus ventas al Mercosur en 1.068%, en tanto que el estado de Rondonia, en el norte, aumentó su intercambio con ese bloque económico en 1.546%, observándose para estos estados interesantes potencialidades de desarrollo en los sectores turístico, agro-industrial y otros, en su relación con este bloque¹¹.

Al potencial de un mercado común integrado por 190 millones de personas, equivalente al 44% de la población latinoamericana, con un PIB de más de US\$ 700.000 millones y una superficie física que abarca el 59% de la región, se suma la interlocución que el Mercosur ha desarrollado con la Unión Europea, concretada en un acuerdo de cooperación suscrito en diciembre de 1995¹². Considerando todo lo anterior —y a pesar de las dificultades de la economía argentina en el contexto de la crisis mexicana de inicio de 1995—, este mercado representa hoy el esquema de integración de mayor potencial en América del Sur, lo que llevó a un progresivo acercamiento entre Chile y el Mercosur, cuyos primeros antecedentes están en el propio Tratado de Asunción que en uno de sus artículos, elípticamente dejó una puerta abierta al ingreso de Chile antes del plazo señalado para la adhesión por parte de un país de ALADI.

El Mercosur y Chile

Además de los factores ya mencionados, la importancia del Mercosur para Chile se puede constatar en el hecho que Brasil y Argentina son, respectivamente, el tercer y el quinto socio comercial de Chile. Más aún, se debe enfatizar que las exportaciones chilenas de manufacturas han experimentado un crecimiento significativo hacia este bloque comercial. Comparando el lugar de destino de las exportaciones de manufacturas, 27% fue dirigido al Mercosur en 1990; pero, en 1993, el flujo de tales productos para ese mercado creció a 41%.

Cabe hacer notar también la relevancia comercial de Chile para los países del Mercosur. En 1995, el flujo del comercio de Chile con los cuatro socios ascendió a casi 4.500 millones de dólares, lo que representa aproximadamente un tercio del intercambio total de los países miembros del Mercosur entre sí. La posición de Chile como mercado para las exportaciones de dicho bloque es percibido por el hecho que en 1995 Brasil exportó a Chile cerca de 1.200 millones de dólares, con un flujo

bilateral ascendente a US\$ 2.251 millones durante ese mismo año (ver cuadro N° 3).

CUADRO N° 3			
Comercio de Chile con los países del Mercosur: 1995			
(en millones de dólares)			
	Exportaciones	Importaciones	Comercio global
Argentina	585,6	1.384,5	1.971,1
Brasil	1.056,6	1.194,6	2.251,2
Paraguay	75,9	57,9	133,8
Uruguay	56,4	39,9	96,3
Totales:	1.774,7	2.677,1	4.452,4

Fuente: Preparado por el autor en base a datos de ProChile.

Por otra parte, la importante orientación diplomática, geográfica y comercial de Chile hacia los mercados de Asia Pacífico puede también ser de gran utilidad para la proyección de los países del Mercosur en dirección a tales mercados¹³.

En junio de 1994, el gobierno del presidente Eduardo Frei propuso a los países miembros de este mercado un proyecto de asociación de Chile a tal acuerdo. Chile no solicitó su ingreso formal al bloque. Presentó, en cambio, una propuesta con miras a establecer una zona de libre comercio entre el Mercosur y Chile en un plazo de diez años.

El primer paso formal fue dado durante la reunión de los presidentes de los países miembros del Mercosur en Buenos Aires, en agosto de 1994, cuando Chile firmó una declaración conjunta con los estados participantes del bloque para avanzar en las negociaciones de un acuerdo para la constitución de una zona de libre comercio.

La propuesta chilena de vinculación al proceso de integración subregional, instituido por el Tratado de Asunción, emanó del propósito del gobierno del presidente Frei de fortalecer la integración latinoamericana, dentro de una concepción de «regionalismo abierto». Anteriormente, si bien Chile había visto con interés el proceso del Mercosur, decidió no incorporarse al mismo debido a que el objetivo de que todos sus integrantes tengan cargas tributarias externas iguales, era incompatible con

la política chilena de mantener aranceles aduaneros bajos y uniformes (11%). Este obstáculo persistió con la aplicación, a partir del 1º de enero de 1995, del arancel externo común acordado entre los países del Mercosur, que consiste en aranceles diferenciados entre 0% y 20%, con excepciones transitorias que permiten niveles superiores al 20%.

Por otra parte, la persistencia de asimetrías en materia de políticas económicas (por ejemplo, en materia cambiaria, fiscal, financiera o de propiedad intelectual) entre Chile y los países de este bloque, hace difícil que Chile se pueda sumar en el corto plazo al objetivo de la armonización de políticas, instrumento para facilitar la conformación del mercado común.

Con todo, pese a mantener razones importantes para no ingresar plenamente al Mercosur, tanto el mayor énfasis en las relaciones con América Latina de la política exterior del gobierno del presidente Frei, como la creciente relevancia económica y política de los países del Mercosur para Chile, llevaron a la búsqueda de una fórmula imaginativa de «asociación», aunque ello no implicase un ingreso propiamente tal, y a negociaciones concretas para lograr dicho propósito. La asociación al Mercosur se planteó como objetivo no sólo un programa de liberalización comercial, sino que también la creación de una mayor interdependencia entre la economía chilena y las del bloque, en áreas tales como servicios, infraestructura física, integración energética, promoción de inversiones y cooperación científica y tecnológica.

Luego de un proceso negociador que se extendió aproximadamente por dos años, el 25 de junio de 1996, Chile y los países del Mercosur firmaron un acuerdo de asociación, configurándose así un paso histórico en el fortalecimiento de la integración latinoamericana. Dicho acuerdo estableció una zona de libre comercio en un plazo máximo de diez años; contiene normas y disciplinas comerciales en materia de origen, salvaguardia, tratamiento sobre prácticas desleales de comercio, restricciones no arancelarias, normas sanitarias y fitosanitarias, incentivos a las exportaciones y otros aspectos; contiene también disposiciones sobre facilitación de transportes y un compromiso de avanzar hacia la liberalización del comercio de servicios; promueve, además, la integración física, especialmente el desarrollo de interconexiones bioceánicas.

El acuerdo Chile-Mercosur, calificado por el canciller de Brasil, Luis Felipe Lampreia, como un «acuerdo de calidad», estableció, además, una comisión administradora integrada por el Grupo Mercado Común del

Mercosur y el Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile; creó un régimen de solución de controversias; y, paralelamente, sumó a Chile a la suscripción de una cláusula democrática que compromete políticamente a los integrantes del bloque económico. Al entrar en vigencia el acuerdo Chile-Mercosur, el 1º de octubre de 1996, se percibían beneficios claros en términos de menores precios y aranceles. Por otra parte, el acuerdo, sin duda, imprimió un nuevo dinamismo al proceso de liberalización e integración hemisférico.

En este sentido, no implicó un abandono de otras prioridades de integración de Chile a otros mercados de América Latina, de América del Norte, Europa y Asia-Pacífico. De hecho, una semana antes de la suscripción del acuerdo con el bloque económico sudamericano, Chile firmó un acuerdo de cooperación económica y política con la Unión Europea. Por lo mismo, la asociación al Mercosur en ningún caso excluye las negociaciones para alcanzar la incorporación de Chile al NAFTA. En otras palabras, la opción NAFTA sigue plenamente vigente para el gobierno chileno en un marco de «regionalismo abierto», reforzado por la estructura diversificada comercial del país en términos geográficos.

Además del NAFTA, Chile ha sido uno de los impulsores más activos de la integración latinoamericana ampliada a través de acuerdos bilaterales con países como México, Venezuela y Colombia. Como resultado, la Cancillería chilena estima, por ejemplo, que antes del año 2000, exportaciones chilenas ascendientes a US\$ 314 millones de dólares que ingresen a México, Colombia, Venezuela y Ecuador, quedarán liberadas de impuestos. Ello quiere decir que cerca del 95% de la oferta exportable de Chile a estos países quedará liberada de gravámenes después de acordarse cronogramas que liberan el comercio con cada uno de ellos.

El flujo de exportaciones chilenas está dirigido en aproximadamente 20% a América del Norte, 25% a Europa, más de 30% al Pacífico y 20% a América Latina y el Caribe, lo que implica una realidad de *global trader* que no puede ser dejada de lado al visualizar los esquemas de integración en los cuales Chile participa o puede participar. Por lo tanto, los acuerdos selectivos bilaterales, subregionales y eventualmente regionales a que Chile llegue o consolide serán, sin duda, complementarios con la búsqueda del multilateralismo universal.

La adhesión de Chile a un «regionalismo abierto», compatible con los esfuerzos para promover una profundización del multilateralismo, no es una posición peculiar sólo de Chile. Es, más bien, una posición carac-

terística de la nueva política pragmática de inserción múltiple en la economía internacional.

Así, por ejemplo, México acordó el NAFTA con Canadá y Estados Unidos, pero también firmó acuerdos de libre comercio con los países centroamericanos, negoció otro acuerdo de libre comercio con Venezuela y Colombia (Grupo de los Tres), ingresó en la APEC, y firmó un acuerdo de libre comercio con Chile. De la misma manera, Bolivia inició negociaciones para asociarse al Mercosur, aunque participa del Grupo Andino, y firmó un acuerdo de libre comercio con México. De modo similar, Venezuela tiene un acuerdo de libre comercio con Colombia, es parte del esquema de integración del Grupo de los Tres con Colombia y México, participa de la integración en el Grupo Andino y ha manifestado interés en negociar un acuerdo con el Mercosur. En general, muchos países de América Central y de América del Sur han expresado interés en adherir al NAFTA, cuando las condiciones así lo permitan, o en firmar otros acuerdos bilaterales o subregionales de libre comercio, sin renunciar a sus restantes compromisos integracionistas en un marco realista y flexible.

Por último, sin duda que algunos países han concurrido a iniciativas integracionistas, motivados por un incentivo económico «negativo», en el sentido de disminuir o evitar los costos de la discriminación en terceros mercados a la luz de la proliferación de acuerdos de integración en la región. Otros, sin embargo, participan de acuerdos de integración guiados por incentivos «positivos», ya sea en términos convencionales de procurar beneficios derivados de la aplicación de políticas discriminatorias o en la dirección del «regionalismo abierto», buscando aumentos en la eficiencia económica al reasignar recursos hacia actividades con ventajas comparativas, tratando de mejorar, al mismo tiempo, el acceso a los mercados de los socios comerciales¹⁴. Por supuesto, un mismo país puede haber alcanzado algunos acuerdos de libre comercio por incentivos económicos negativos y otros por motivaciones positivas. De cualquier manera, el resultado ha sido un notable auge de la dinámica integracionista en las Américas.

Nota de conclusión: el desafío de la convergencia

En los últimos años, la integración ha surgido como una prioridad en la agenda de los países latinoamericanos como consecuencia de la progresiva globalización e interdependencia de los asuntos económicos, de

la recuperación de los regímenes democráticos en la región y de una mayor convergencia entre los países hacia políticas económicas de énfasis en los mercados libres y las reformas económicas.

La nueva integración es variada y pragmática, y va desde acuerdos subregionales, como el Mercosur, hasta diversos acuerdos bilaterales o acuerdos entre países individuales y grupos de países. La trama de acuerdos de libre comercio es tan amplia y está aconteciendo tan rápidamente que han surgido propuestas de coordinación y convergencia, tarea que podría ser cumplida por ALADI, que sirve como apoyo y marco jurídico institucional para muchas de estas iniciativas subregionales y bilaterales de integración.

En este mismo sentido, cabe resaltar la propuesta del gobierno brasileño de avanzar a la creación de un Área de Libre Comercio de Sudamérica (ALCSA), que consistiría básicamente en un programa de desgravación tributaria lineal, automática y progresiva que contemple amplios sectores de comercio, culminando en diez años. El ALCSA, según un alto funcionario de Itamaraty, buscaría promover la convergencia de los distintos proyectos de liberalización del comercio e integración en curso en la región y crearía mejores condiciones para una inserción más productiva de Sudamérica en el sistema multilateral de comercio. El ALCSA sería, entonces, compatible con «un futuro proceso de convergencia, en el plano hemisférico, con esquemas de liberalización comercial subregional» como es el caso del NAFTA¹⁵.

Pero la propuesta más comprensiva y ambiciosa de convergencia de los actuales procesos subregionales y bilaterales de integración fue la declaración de la Cumbre de las Américas, realizada en Miami en diciembre de 1994, donde los presidentes de los países americanos acordaron establecer un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), mediante la cual serán eliminadas progresivamente las barreras al comercio y a las inversiones, y concluir las negociaciones de esa zona hemisférica de libre comercio a más tardar en el año 2005. Dicha reunión decidió, también, hacer avances concretos hacia la materialización de tal objetivo integracionista antes del fin del presente siglo. Además, en el Plano de Acción de Miami, fueron asignadas responsabilidades concretas a diversas organizaciones internacionales, incluyendo la OEA, el BID y la CEPAL, para apoyar el proceso de construcción de la zona hemisférica de libre comercio, y fueron establecidas fechas específicas para reuniones ministeriales de trabajo para el establecimiento de la ALCA.

Sin duda, más allá de la función de convergencia comercial hemisférica, los acuerdos de Miami marcaron una convergencia histórica entre los países americanos después de un largo camino de desencuentros y hasta de animosidad entre América Latina y Estados Unidos. Desde el punto de vista brasileño, una encuesta reveló que los empresarios del Brasil son optimistas en relación a la creación de una zona de libre comercio entre las Américas, y ven en la eventualidad de concretar un bloque de las Américas «más oportunidades que riesgos»¹⁶. Desde una perspectiva académica, dos destacados analistas afirmaron hace algún tiempo que Brasil debería tratar de ser «incluido en el bloque americano o quedar de hecho excluido». Brasil, afirmaban los autores, «es lo suficientemente grande y maduro para adoptar una posición activa en este plano, para ayudar a construir el bloque americano»¹⁷.

Por último, la «crisis mexicana» de fines de 1994 e inicios de 1995, desencadenada por la devaluación del peso mexicano frente al dólar, afectó la percepción internacional acerca de la solidez de los mercados emergentes y, específicamente, vulneró durante cierto lapso la confianza externa en las economías latinoamericanas. En este contexto, se vieron afectados los planes de liberalización comercial hemisférica, aunque se trataría sólo de retrasos temporales en las agendas de liberalización del comercio y no de retrocesos permanentes.

En suma, la integración de los años noventa es, sin duda, muy diferente de la integración de los años sesenta. Tal vez, la lección más importante de los procesos de integración fallidos de la década de los sesenta no es solamente la necesidad imperiosa de contar con políticas macroeconómicas coincidentes y con políticas de apertura efectivas, sino que tales procesos, para alcanzar el éxito, deben trascender los esfuerzos formales de los gobiernos nacionales y las burocracias estatales. De hecho, la integración «Estado-céntrica» cometió el error de dejar de lado a actores de primera importancia como los gobiernos regionales, las universidades, los empresarios, los sindicatos, las asociaciones de profesionales y técnicos, al igual que diversos otros grupos no gubernamentales. La integración debe ser un tema de las regiones de nuestros países (por ejemplo, entre el centro-oeste de Brasil y el norte de Chile), debe ser una aspiración de pueblos y no simplemente un tema de las capitales y de tecnócratas; en fin, la integración debe ser una actividad diaria de empresarios y rendir beneficios concretos para todos los que participan de ella.

El pasado indica que los proyectos de integración no deben ser exce-

sivamente ambiciosos, pretendiendo alcanzar bajo un solo esquema y en plazos demasiados cortos, la unidad de toda la región americana. A la luz de la experiencia, parece más prudente y recomendable avanzar en acuerdos subregionales, bilaterales o, inclusive, de espacios fronterizos y, al mismo tiempo, ir construyendo un edificio regional mediante un enfoque de convergencia.

La integración es una esperanza frustrada de los países de América Latina, pero continúa siendo un instrumento esencial para asegurar el crecimiento de las economías latinoamericanas y el bienestar de los ciudadanos. La integración es, sin duda, un proceso de construcción paciente y realista, un camino largo que ahora, en los nuevos tiempos, es más posible que nunca en la historia moderna de las Américas.

AGRADECIMIENTOS

La publicación de este libro ha sido posible gracias al apoyo que recibí de varias personas e instituciones. En primer lugar, agradezco la invitación que me hiciera el Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad de Brasilia para dictar un ciclo de conferencias sobre «Relaciones internacionales en la posguerra fría», durante el segundo semestre de 1994, oportunidad en que preparé los materiales básicos que fueron desarrollados para culminar en este libro. En segundo término, agradezco el valioso apoyo del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile y, en particular, del ministro José Miguel Insulza, quien siempre mostró interés en este proyecto de libro y en su eventual utilidad para los funcionarios del servicio diplomático. Igualmente, dejo consignados mis agradecimientos a Alberto van Klaveren, director del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, y a Pilar Alamos, investigadora del mismo instituto, por el patrocinio de la publicación y por su gestión editorial. Finalmente, agradezco a mi esposa Pamela, quien revisó algunos capítulos del manuscrito y me incentivó a concretizar este proyecto académico. Sin su respaldo y compañía, este trabajo no se habría realizado.

NOTAS

Capítulo I

- ¹ Samuel Huntington, «The clash of civilizations?», *Foreign Affairs*, Vol. 72, verano 1993, pp. 22-49.
- ² Ver Fouad Ajami y otros, «On 'The clash of civilizations'», *Foreign Affairs*, Vol. 72, septiembre-octubre 1993, pp. 2-21.
- ³ Robert D. Kaplan, «The coming anarchy», *The atlantic monthly*, febrero 1994.
- ⁴ *Ibid.*, p. 70.
- ⁵ Celso Lafer y Gelson Fonseca Jr., «Questões para a diplomacia no contexto internacional das polaridades indefinidas», en Gelson Fonseca Jr. y Sergio Henrique Nabuco de Castro (organizadores), *Temas de política externa brasileira II* (Sao Paulo: Paz e Terra -IPRI, 1994), p. 6.
- ⁶ *Ibid.*, pp. 61-62.
- ⁷ Ver «Uma análise simplista dos Estados Unidos», *Gazeta Mercantil*, 25 de noviembre, 1994, p. 2.
- ⁸ Larry Summers, subsecretario del Tesoro de Estados Unidos, citado en «Asia é potência do fim do século», *Folha de São Paulo*, 4 de febrero, 1996.
- ⁹ Kenneth Waltz, «El nuevo orden mundial», *América Latina-Internacional*, Vol. 1, N° 2, 1994, p. 156.
- ¹⁰ Robert Bonnaud, «Les allers retours de l'histoire», *Le Monde Diplomatique*, marzo 1990.
- ¹¹ Ver Albert Fishlow, «Latin America transformed: an accounting», *New Perspectives Quarterly*, Vol. 10, N° 11, 1993, p. 21.
- ¹² Ver CEPAL, *Notas sobre la economía y el desarrollo*, N° 564, octubre 1994, p. 2.
- ¹³ Richard Feinberg, «Substantive symmetry in hemispheric relations», presentación en Latin American Studies Association, Atlanta, Georgia, 10 de marzo, 1994.
- ¹⁴ Robert Reich, *The work of nations* (New York: Alfred A. Knoff, 1991), p. 3.
- ¹⁵ Peter Drucker en entrevista a *El Mercurio*, 16 de julio, 1994.
- ¹⁶ Stephen Cohen y John Zysman, *Manufacturing matters* (New York: Basic Books, 1987).
- ¹⁷ Fernando Henrique Cardoso «As conseqüências da globalização», discurso pronunciado en la India y reproducido en *Folha de São Paulo*, 28 de enero, 1996, p. 8.
- ¹⁸ Fred Bergsten, «From cold war to trade war», *International Economic Insights*, julio-agosto 1990, pp. 2-3.
- ¹⁹ Stephen D. Krasner, «Blocos econômicos regionais e o fim da guerra fria», *Política Externa*, Vol. 1, N° 2, septiembre-octubre 1992, p. 75.
- ²⁰ Ver De Anne Julius y Richard Brown, «Is manufacturing still special?», *The Amex Bank Review*, Vol. 20, N° 9, noviembre 1993.

- ²¹ Paul Krugman, «Competitiveness: a dangerous obsession», *Foreign Affairs*, marzo-abril 1994, pp. 28-44. En vez de la «retórica de la competitividad», Krugman sugiere colocar el acento en la productividad doméstica.
- ²² CEPAL, *Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe*, 1995, 20 de diciembre, 1995, p.1.
- ²³ Ver Gert Rosenthal, «Da animosidade ao diálogo», *Jornal do Brasil*, 11 de diciembre, 1994, p. 2.
- ²⁴ Ver Ricardo Ffrench-Davis, «Debt crisis and development in Latin America: 10 years after the outbreak», *Security Dialogue*, Vol. 24, 1993, p. 447.
- ²⁵ Giberto Dupas, «Globalização: as oportunidades e os riscos», *Gazeta Mercantil*, 9 de diciembre, 1995, p.2.
- ²⁶ Rubens Ricupero, «Crise mexicana: as reações na Ásia e na América Latina», *Folha de São Paulo*, 24 de septiembre, 1995, p.2.
- ²⁷ Alain Touraine, «A situação pós-liberal», *Folha de São Paulo*, 8 de octubre, 1995.

Capítulo II

- ¹ Daniel Patrick Moynihan, *On the law of nations* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1990), p. 19.
- ² Ver el importante artículo de Thomas M. Franck, «The emerging right to democratic governance», *American Journal of International Law*, Vol. 86, enero 1992, pp. 65-66.
- ³ Ver resolución N° 1.080, «Democracia representativa», XXI Asamblea General de la OEA, junio 1991, Santiago, Chile.
- ⁴ Fernando R. Teson, «Changing perceptions of domestic jurisdiction and intervention», mimeo, Inter-American Dialogue Seminar, Washington, D.C., marzo 1993, p. 17.
- ⁵ Ver Paul W. Drake, «From good men to good neighbors, 1912-1932», en Abraham Lowenthal (ed.), *Exporting democracy: The United States and Latin America* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1991). Drake nos recuerda que durante 1914-1916, el presidente Woodrow Wilson incluso buscó, sin éxito, la aprobación de un pacto interamericano de libertad para apoyar los gobiernos republicanos en el hemisferio.
- ⁶ Ver resolución XXXII de la Novena Conferencia Americana Internacional, Bogotá, Colombia, 1948.
- ⁷ Según el historiador Leslie Bethell, Estados Unidos «se opuso inequívocamente» a los esfuerzos de la Legión Caribeña, auspiciados por José Figueres, Ramón Grau San Martín, Rómulo Betancourt y Juan Arévalo. Ver L. Bethell, «From the second world war to the cold war 1944-1954», en Abraham Lowenthal (ed.), *op. cit.*, p. 63.
- ⁸ Ver resolución N° 837 de la Asamblea General de la OEA en Guatemala, 1986.
- ⁹ «Acta de Caracas», V Consejo Presidencial Andino, Caracas, Venezuela, 18 de mayo, 1991, p. 12.
- ¹⁰ Para una evaluación positiva del papel de la OEA en el caso de Guatemala, ver Peter Hakim, «Behind Guatemala's miracle», *The Christian Science Monitor*, 23 de junio, 1993, y el editorial «Back and forth in Guatemala», *The Washington Post*, 12 de julio, 1993, p. A14.

- ¹¹ Héctor Gros Espiell, «Derechos humanos: ética, derecho y política», en Jeanete Irigoin (ed.), *Nuevas dimensiones en la protección del individuo* (Santiago: Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, 1991), p. 174.
- ¹² Sobre el trabajo de la CIAV-OEA en Nicaragua, ver «OAS goes in peace (That's what it came for)», *The New York Times*, 16 de julio, 1992, p. A12; Santiago Murray, «Building towards reconciliation», *Americas*, Vol. 44, N° 3, marzo-abril 1992, pp. 52-53. Ver también «Informe del Secretario General sobre los trabajos y programas de la CIAV-OEA en Nicaragua», CP/doc.2112/90 add. 2, Washington, D.C., 3 de diciembre, 1991.
- ¹³ La primera reunión de la OEA en Suriname observó el desarme de facciones en conflicto y testimonió, en septiembre de 1991, las elecciones presidenciales en las cuales el doctor Ronald Venetiaan salió electo. Sobre el papel de la OEA en Suriname, ver «Report of the Secretary General on the O.A.S. Activities in the peace process in the Republic of Suriname», CP/doc.2335/93, Washington, D.C., 15 de enero, 1993.
- ¹⁴ Giandomenico Picco, citado en «Defining the new sovereignty», *Parliamentarians for Global Action*, N° 4, diciembre 1991, p. 4.

Capítulo III

- ¹ Ver Heraldo Muñoz, «The rise and decline of the inter-american system. A Latin American View», en Richard J. Bloomfield y Gregory F. Treverton (eds.), *Alternative to intervention* (Boulder: Lynne Reiner Editors, 1990).
- ² John Mearsheimer, «Why we will soon miss the cold war», *The Atlantic Monthly*, mayo de 1990.
- ³ Theodore Sorensen, «Rethinking national security», *Foreign Affairs*, Vol. 69, verano 1990, p. 5.
- ⁴ Lester Thurow, *Head to head* (New York: William Morrow and Co., Inc., 1992).
- ⁵ Almirante Mario César Flores, ex secretario de Asuntos Estratégicos de la Presidencia de la República Federativa del Brasil, «O poder militar neste fim de século: ilações sobre o caso brasileiro», artículo no publicado, Brasilia, julio de 1994, pp. 6 y 12.
- ⁶ Stanley Hoffman, «A state's internal conditions are outsiders' business», *International Herald Tribune*, 17 de febrero, 1991, p. 8.
- ⁷ Hoffman, *ibid.*
- ⁸ Informe del Secretario General, «Un programa para la paz», Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Doc. A/47/277, 17 de junio, 1992, p. 5.
- ⁹ Almirante Mario César Flores, *op. cit.*, p. 12.
- ¹⁰ Mark Falcoff, «Latin America after the cold war», en Douglas Payne, Mark Falcoff y Susan Kaufman Purcell, *Latin America: U.S. policy after the cold war* (New York: Americas Society, 1991), pp. 27-45.
- ¹¹ Abraham Lowenthal, «Rediscovering Latin America», *Foreign Affairs*, otoño de 1990, pp. 34-38.
- ¹² Almirante Mario César Flores, *op. cit.*, p. 9.

¹³ Sobre el proceso de discusión para la reforma del sistema interamericano de seguridad, ver Francisco Villagrán de León, *The OAS and regional security* (Washington, D.C., United States Institute of Peace, junio, 1993).

¹⁴ Ver Documento del Consejo de Seguridad de la ONU, S/PV.3166, 28 de enero, 1993.

¹⁵ Michael Krepon, *The decade for confidence-building measures* (Washington, D.C.: The Henry L. Stimson Center, 1993).

¹⁶ Ver Paul Frank, «Twenty years of the franco-german treaty», *Aussenpolitik*, Vol. 34, N° 1, 1983.

Capítulo IV

¹ Steven Sanderson *The politics of trade in Latin American development* (Stanford: Stanford University Press, 1992), Capítulo 3.

² Ver Chris Harwell y Robin Rosenberg, «Free trade and the environment: the hemispheric challenge», en Heraldo Muñoz y Robin Rosenberg (eds.), *Difficult liaison: trade and the environment in the Americas* (New Brunswick y Londres: Transaction Publishers, 1993), p. 117.

³ Greenpeace International, «UNCED and free trade», trabajo presentado en la cuarta reunión de la Comisión Preparatoria para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 2 de marzo a 3 de abril de 1992, Nueva York, p. 1.

⁴ Ver World Wide Fund for Nature, «The GATT report on trade and environment: a critique», WWF International, Suiza 1992, pp. 1 y 7.

⁵ Ver Greenpeace International, *op. cit.*, página 3. Véase también Eduardo Gudynas, «Comercio y medio ambiente en América Latina: muchas preguntas, pocas respuestas», *SICA-AL*, N° 1, 1991, CLAES, Uruguay, p. 7.

⁶ Janet Welsh Brown y Lee Kimball, «Needed: new rules and mechanisms for dealing with trade and environment issues in the western hemisphere», en Heraldo Muñoz y Robin Rosenberg (eds.), *op. cit.*, p. 208.

⁷ Según Pearson y Repetto, el caso del atún y los delfines «planteó tanto el tema de la extraterritorialidad como el de la reglamentación de los productos versus la producción», agregando que los paneles de resolución de disputas del GATT han procurado reducir la latitud que supone la redacción del artículo XX, interpretando las excepciones (b) y (g) en el sentido de que requieren que de todas las medidas reglamentarias disponibles impongan la menor carga al comercio, que tengan una base científica y que signifiquen que los recursos naturales del país no constituyen una parte de los bienes comunes globales. (Ver Charles S. Pearson y Robert Repetto, «Reconciling trade and environment: the next steps», trabajo preparado para el Comité sobre Comercio y Medio Ambiente de la EPA, diciembre de 1991, pp. 17-19).

⁸ Arthur Dunkel, «Address to the Conference of the *International Herald Tribune* in Association with the Thailand Development Research Institute: Asia and the Pacific: Merging Business and the Environment», comunicado de prensa del GATT, Ginebra, 23 de enero de 1992, p. 8.

- ⁹ «Statement of the United States Council for International Business: an integrated approach to environment and trade issues and the GATT», Nueva York, 1º de mayo de 1992, p. 4.
- ¹⁰ Edith Brown Rice, «Environment and trade as partners in sustainable development: a commentary», *The American Journal of International Law*, Vol. 26, Nº 4, octubre de 1992, p. 728. Esta autora sugiere una interesante distinción que puede existir entre dos culturas distintas: la comunidad del medio ambiente (generalmente abierta, participatoria) y la comunidad comercial (generalmente cerrada y no acostumbrada a operar a la vista del público).
- ¹¹ Ver Theodore Panayotou, *Green markets: the economics of sustainable development* (San Francisco, Calif.: ICS Press, 1993), p. 33.
- ¹² El Acuerdo sobre Barreras Técnicas al Comercio o «Código de Normas» fue adoptado en 1980. Los signatarios confrontados con un desafío a determinada reglamentación pueden optar por justificar la reglamentación en el marco del GATT o del Código. Hasta ahora, nunca se ha producido una resolución formal de una disputa en el marco del Código de Normas (ver Robert Housman y Durwood Zaelke, «Trade, environment and sustainable development: a primer», *Hastings International and Comparative Law Review*, Vol. 15, Nº 4, Verano de 1992, pp. 554-555).
- ¹³ Ver, por ejemplo, Thomas J. Schoenbaum, «Free international trade and protection of the environment: irreconcilable conflict?», *American Journal of International Law*, Vol. 86, Nº 4, octubre de 1992, pp. 700-727.
- ¹⁴ Andrew Hurrell, «Green conditionality», borrador de documento, Nuffield College, Oxford, Inglaterra, 1992, p. 23.
- ¹⁵ Un punto pertinente es que la existencia de diferentes mecanismos destinados a resolver controversias similares relacionadas con el comercio y el medio ambiente puede generar diversos problemas. (Ver Gonzalo Biggs, «The interrelationship between the environment and international trade in Latin America: The legal and institutional framework» en Herald Muñoz y Robin Rosenberg (eds.), *op. cit.*, pp. 167-204).
- ¹⁶ R.A. Reinstein, «Trade and environment», borrador, Departamento de Estado de Estados Unidos, 1991, p. 15.
- ¹⁷ Ver «Brasil corre atrás da ISO 9000 verde», *O Estado de São Paulo*, 31 de octubre, 1994, p. B3.
- ¹⁸ Ver Candice Stevens, «Organization for economic cooperation and development framework for the discussion of trade and environmental concerns», en Herald Muñoz y Robin Rosenberg (eds.), *op. cit.*, pp. 161-166.
- ¹⁹ Ver Hobart Rowen, «Are food imports safe?», *The Washington Post*, 31 de mayo, 1990, p. A23.
- ²⁰ Patrick Low, «The international location of polluting industries and the harmonization of environmental standards», en Herald Muñoz y Robin Rosenberg (eds.), *op. cit.*, pp. 28-29.
- ²¹ Según un autor, no debería ser imperativo que los países menos desarrollados adoptaran el mismo número o el mismo nivel de normas que los países desarrollados. Jeffrey James propone el establecimiento de «normas intermedias» en el mismo sentido de las tecnologías intermedias para los países en desarrollo (véase Jeffrey James, «Product standards in developing

countries», citado por C. Ford Runge y Richard M. Nolan, «Trade in disservices: environmental regulation and agricultural trade», *Food Policy*, febrero 1990, p. 6.

²² Sobre este punto, véase «International cooperation to accelerate sustainable development in developing countries and related domestic policies», sección 1, Capítulo 1, Agenda 21, PC/100/add. 3, Rev.2, 26 de marzo, 1992.

²³ Steven Sanderson, «International trade, natural resources, and conservation of the environment in Latin America», en Heraldo Muñoz y Robin Rosenberg (eds.), *op. cit.*, p. 65.

²⁴ Konrad von Moltke, «Environmental protection and its effects on competitiveness», en Heraldo Muñoz y Robin Rosenberg (eds.), *ibid.*, p. 8. Moltke advierte, sin embargo, que la situación es bastante diferente en el caso de los productos básicos, «ya que por definición son producidos directamente de recursos naturales y por lo tanto ejercen un significativo e inevitable impacto sobre el medio ambiente». En consecuencia, concluye, «es más probable que la posición competitiva en relación con el comercio de productos básicos se vea afectada por los factores ambientales».

²⁵ Patrick Low, *op. cit.*, p. 29. Sobre el mismo tema, ver también Patrick Low, «Trade measures and environmental quality: the implications for Mexico's exports» y Patrick Low y Alexander Yates, «Do dirty industries migrate?», en Patrick Low (ed.), *International Trade and the Environment* (Washington, D.C.: World Bank Discussion Papers, 1992).

²⁶ Steven Sanderson, «International trade, natural resources, and conservation of the environment in Latin America», *op. cit.*, p. 12.

²⁷ Carlos Sersale di Cerisano, «The Environment and international agricultural trade: the implications of protectionism», en Heraldo Muñoz y Robin Rosenberg (eds.), *op. cit.*, p. 79. El supuesto de que la eliminación de los subsidios agrícolas producirá inevitablemente importantes beneficios ambientales a los países involucrados es cuestionado en cierta medida en el informe de WWF, «The general agreement on tariffs and trade, environmental protection and sustainable development», WWF International Discussion Paper, Suiza, noviembre 1991, p. 24.

²⁸ Ramón López, «The environment as a factor of production: the economic growth and trade policy linkages», en Patrick Low (ed.), *op. cit.*, pp. 137-155.

²⁹ Robert E. B. Lucas, David Wheeler y Hemamala Hettige, «Economic development, environmental regulation, and the international migration of toxic industrial pollution: 1960-1988», en Patrick Low (ed.), *ibid.*, pp. 67-86.

³⁰ Ver estudio de Gene Grossman y Alan Krueger de Princeton University y del National Bureau of Economic Research de Estados Unidos, citado en James Sheehan, «Free trade's natural benefits», *The Washington Times*, 6 de octubre, 1992, p. F3.

³¹ Wilfrido Cruz y Robert Repetto, *The environmental effects of stabilization and structural adjustment programs: the philippines case* (Washington D.C.: World Resources Institute, 1992), p. 61.

³² Charles S. Pearson, «Regional free trade and the environment», IDB-ECLAC Working papers on trade in the western hemisphere, WP-TWH22, octubre 1992, p. 19.

³³ Según una fuente consultada en la investigación sobre el caso chileno, la inclusión de este

artículo en la Constitución habría sido prácticamente accidental, pues se habría debido a una iniciativa personal de un embajador político del gobierno militar.

³⁴ Andrés Gómez-Lobo, «Las consecuencias ambientales de la apertura comercial en Chile», *Colección Estudios CIEPLAN*, N° 35, septiembre 1992, p. 107.

³⁵ Ver Nancy Birdsall y David Wheeler, «Trade policy and industrial pollution in Latin America: where are the pollution havens?», en Patrick Low (ed.), *International Trade and the Environment*, *op. cit.*, pp. 159-167.

³⁶ A. Gómez Lobo, *op. cit.*, p. 103.

³⁷ Stephen Mumme, citado por Richard Nuccio y Angelina Ornelas, «México's environment in the United States», en Janet Welsh Brown (ed.), *In the U.S. interest: resources, growth, and security in the developing world* (Boulder: Westview Press, 1990), p. 46.

³⁸ Las multas se imponen a los gobiernos, y no en contra de empresas o individuos, en tanto que las sanciones se aplican en contra del sector industrial involucrado.

³⁹ Ver Richard Nuccio y Angelina Ornelas, *op. cit.*, p. 19.

⁴⁰ Ver World Bank, *World development report* (Washington, D.C.: IBRD 1992).

⁴¹ Patrick Low, «International trade and the environment: an overview», en Patrick Low (ed.), *op. cit.*, pp. 7-8.

⁴² Konrad von Moltke, *op. cit.*, p. 10.

Capítulo V

¹ Gert Rosenthal, «Treinta años de integración en América Latina: un examen crítico», mimeo, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 1994, pp. 1-2.

² *Ibid.*, p. 4.

³ «Fiebre de integración», *El Mercurio*, 30 de octubre de 1994, pp. B1 y B32.

⁴ Félix Peña, «Pré-requisitos políticos e económicos de integração», *Política Externa*, Vol. 1, N° 2, set.-oct.-nov. 1992, p. 125.

⁵ *Ibid.*, p. 126.

⁶ Ponencia del ministro de Relaciones Exteriores de Chile, José Miguel Insulza, en el IV Encuentro de Presidentes de Cortes Supremas de América, Santiago de Chile, 2 de noviembre de 1994, p. 8.

⁷ Ver María Helena Tachinardi, «O Mercosul é apenas o começo», *Gazeta Mercantil*, 18 de noviembre de 1994, p. 2.

⁸ Ver SECEX-Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, «Intercambio comercial Brasil-Mercosul», *Edições Aduaneiras*, Sao Paulo, enero-septiembre 1994, p. 1.

- ⁹ Ver «O quintal do vizinho dá dinheiro», *Veja*, 28 de septiembre de 1994, p. 60.
- ¹⁰ Beni Veras, «Os dois Brasis», *Jornal do Brasil*, 11 de diciembre de 1994, p. 11.
- ¹¹ Ver Sebastião do Rego Barros, «O Mercosul e o norte-nordeste», *Sucesos*, Montevideo, N°115, mayo 1995, pp. 20-21.
- ¹² Para una visión favorable a una relación más estrecha entre el Mercosur, entendida como «América Latina Atlántica», y la Unión Europea, ver Luiz Carlos Bresser Pereira, «O uso da integração», *O Estado de São Paulo*, 18 de octubre de 1994, p. 82.
- ¹³ Sobre el ingreso de Chile a APEC (Consejo de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico) y la relación entre el Pacífico y América del Sur, ver Heraldo Muñoz, «Uma ponte entre o Pacífico e a América do Sul», *Folha de São Paulo*, 18 de noviembre de 1994, p. 3.
- ¹⁴ Sobre la discusión de los incentivos a la integración, ver Roberto Bouzas, «Integración y discriminación comercial en el Cono Sur: un ensayo sobre algunos dilemas de políticas», en Francisco Rojas A. y William Smith (eds.), *El Cono Sur y las transformaciones globales* (Santiago: FLACSO, 1994), pp. 121-142.
- ¹⁵ Ver Artur Denot Medeiros, «Do sonho à realidade», *Carta do Mercosul*, ADEBIM, junio 1994, p. 5.
- ¹⁶ Ver *Gazeta Mercantil*, 7 de diciembre de 1994, p. 6.
- ¹⁷ Luiz Carlos Bresser Pereira y Vera Thorstensen, «Do Mercosul à integração americana», *Política Externa*, Vol. 1, N° 3, dic.-ene.-feb.- 1992-93, p. 139.

BIBLIOGRAFÍA

- Bauman, Renato (ed.), *O Brasil e a economia global* (Río de Janeiro: Editora Campus, 1996).
- Bergsten, Fred, «From cold war to trade war?», *International Economic Insights*, julio-agosto 1990.
- Bloomfield, Richard J. y Gregory F. Treverton (eds.), *Alternative to intervention* (Boulder: Lynne Rienner Editors, 1990).
- Bonnaud, Robert, «Les allers retours de l'histoire», *Le Monde Diplomatique*, marzo 1990.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos y Vera Thorstensen, «Do Mercosul à integração americana», *Política Externa*, Vol. 1, N^o 3, diciembre-febrero 1992-1993.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos, «O uso da integração», *O Estado de São Paulo*, 18 de octubre de 1994.
- Cardoso, Fernando Henrique, «As consequências da globalização», discurso pronunciado en la India y reproducido en *Folha de São Paulo*, 28 de enero de 1996.
- CEPAL, «Balance Preliminar de la economía de América Latina y El Caribe», Santiago de Chile, 20 de diciembre de 1995.
- CEPAL, «Notas sobre la economía y el desarrollo», Santiago, Chile, CEPAL, N^o 564, octubre 1994.
- Cohen, Stephen y John Zysman, *Manufacturing matters* (New York: Basic Books, 1987).
- Cruz, Wilfrido y Robert Repetto, *The environmental effects of stabilization and structural adjustment programs: the philippines case* (Washington D.C.: World Resources Institute, 1992).

- Dunkel**, Arthur, «Address to the conference of the *International Herald Tribune* in association with the Thailand Development Research Institute, Asia and the Pacific: merging business and the environment», comunicado de prensa del GATT, Ginebra, 23 de enero de 1992.
- Dupas**, Gilberto, «Globalização: as oportunidades e os riscos», *Gazeta Mercantil*, 9 de diciembre de 1995.
- Feinberg**, Richard, «Sustantive symmetry in hemispheric relations», presentación en Latin American Studies Association, Atlanta, Georgia, 10 de marzo de 1994.
- Ffrench-Davis**, Ricardo, «Debt crisis and development in Latin America: 10 years after the outbreak», *Security Dialogue*, Vol. 24, 1993.
- Fishlow**, Albert, «Latin America transformed: an accounting», *New Perspectives Quarterly*, Vol. 10, N° 11, 1993.
- Flores**, Mario Cesar, «O poder militar neste fim de século: ilações sobre o caso brasileiro», Brasilia, julio 1994.
- Fonseca Jr.**, Celso y Sergio Henrique Nabuco de Castro (organizadores), *Temas de política externa brasileira II* (Sao Paulo: Paz e Terra - IPRI, 1994).
- Franck**, Thomas M., «The emerging right to democratic governance», *American Journal of International Law*, Vol. 86, N° 1, enero 1992.
- Frank**, Paul, «Twenty years of the franco-german treaty», *Aussenpolitik*, Vol. 34, N° 1, 1983.
- FUNAG**, *O Brasil e as tendências econômicas e políticas contemporâneas-Seminário de Brasília* (Brasilia: Fundação Alexandre Gusmão, 1995).
- Gaddis**, John Lewis, «Toward the post-cold world», *Foreign Affairs*, primavera 1991.
- Gómez-Lobo**, Andrés, «Las consecuencias ambientales de la apertura comercial en Chile», *Colección Estudios CIEPLAN*, N° 35, septiembre 1992.

- Greenpeace International**, «UNCED and free trade», trabajo presentado en la cuarta reunión de la Comisión preparatoria para la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, 2 de marzo a 3 de abril de 1992, Nueva York.
- Gudynas, Eduardo**, «Comercio y medio ambiente en América Latina: muchas preguntas, pocas respuestas», *SICA-AL*, N° 1, 1991, CLAES, Uruguay.
- Guimarães, Roberto**, «O desafio político do desenvolvimento sustentado», *Lua Nova*, N° 35, 1995.
- Hakim, Peter**, «Behind Guatemala's miracle», *The Christian Science Monitor*, 23 de junio de 1993.
- Hoffman, Stanley**, «A state's internal conditions are outsiders' business», *International Herald Tribune*, 17 de febrero de 1991.
- Housman, Robert y Durwood Zaelke**, «Trade, environment and sustainable development: a primer», *Hastings International and Comparative Law Review*, Vol. 15, N° 4, verano 1992.
- Huntington, Samuel**, «The clash of civilizations?», *Foreign Affairs*, Vol. 72, 1993.
- Hurrell, Andrew**, «Green conditionality», borrador de documento, Nuffield College, Oxford, Inglaterra, 1992.
- Insulza, José Miguel**, Discurso del Ministro de Relaciones Exteriores de Chile en el IV Encuentro de Presidentes de Cortes Supremas de América, Santiago, Chile, 2 de noviembre de 1994.
- Trigoín, Jeannette (ed.)**, *Nuevas dimensiones en protección del individuo* (Santiago: Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, 1991).
- Julius, De Anne y Richard Brown**, «Is manufacturing still special?», *The Amex Bank Review*, Vol. 20, N° 9, noviembre 1993.

- Kaplan, Robert D.**, «The coming anarchy», *The Atlantic Monthly*, febrero 1994.
- Krasner, Stephen D.**, «Blocos econômicos regionais e o fim da guerra fria», *Política Externa*, Vol. 1, Nº 2, septiembre-octubre 1992.
- Krepon, Michael**, *The decade for confidence-building measures* (Washington D.C.: The Henry L. Stinson Center, 1993).
- Krugman, Paul**, «Competitiveness: a dangerous obsession», *Foreign Affairs*, marzo-abril 1994.
- Lima Florencio, Sergio Abreu y Ernesto H. Fraga Araújo**, *Mercosul hoje* (Sao Paulo: Editora Alfa Omega, 1995).
- Low, Patrick** (ed.), *International trade and the environment* (Washington D.C.: World Bank Discussion Papers, 1992).
- Lowenthal, Abraham** (ed.), *Exporting democracy: The United States and Latin America* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1991).
- Lowenthal, Abraham y Gregory Treverton** (eds.), *Latin America in a New World* (Boulder: Westview Press, 1994).
- Lowenthal, Abraham**, «Rediscovering Latin America», *Foreign Affairs*, otoño 1990.
- Mearsheimer, John**, «Why we will soon miss the cold war», *The Atlantic Monthly*, mayo 1990.
- Medeiros, Artur Denot**, «Do sonho à realidade», *Carta do Mercosul*, ADEBIM, junio 1994.
- Moss, Ambler H. Jr.** (ed.), *Assessments of the NAFTA* (New Brunswick: Transaction Publishers, 1993).
- Moynihan, Patrick**, *On the law of nations* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1990).

- Muñoz, Heraldo (ed.), *El fin del fantasma: las relaciones interamericanas después de la guerra fría* (Santiago: Hachette, 1992).
- Muñoz, Heraldo y Robin Rosenberg (eds.), *Difficult liaison: trade and the environment in the Americas* (New Brunswick y Londres: Transaction Publishers, 1993).
- Muñoz, Heraldo y Viron Vaky, *The future of the organization of American States* (New York: Twentieth Century Fund, 1993).
- Muñoz, Heraldo, «Uma ponte entre o pacífico e a América do Sul», *Folha de São Paulo*, 18 de noviembre de 1994.
- Murray, Santiago, «Building towards reconciliation», *Americas*, Vol. 44, N° 3, marzo-abril 1992.
- Nuccio, Richard y Angelina Ornelas, «Mexico's environment and the United States», en Janet Welsh Brown (ed.), *In the U.S. interest-resources, growth and security in the developing world* (Boulder: Westview Press, 1990).
- OEA, «Informe del secretario general sobre los trabajos y programas de la CIAV-OEA en Nicaragua», CP/doc. 2112/90 add. 2, Washington, D.C., 3 de diciembre de 1991.
- ONU, Documento del Consejo de Seguridad, S/PV. 3166, 28 de enero de 1993.
- ONU, Informe del Secretario General, «Un programa de paz», Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, Doc. a/47/277, 17 de junio de 1992.
- Panayotou, Theodore, *Green markets: the economics of sustainable development* (San Francisco, California: ICS Press, 1993).
- Payne, Douglas, Mark Falcoff y Susan Kaufman Purcell, *Latin America: U.S. policy after the cold war* (New York: Americas Society, 1991)
- Pearson, Charles S. y Robert Repetto, «Reconciling trade and environ-

ment: the next steps», trabajo preparado para el Comité sobre Comercio y Medio Ambiente de la EPA, diciembre 1991.

Pearson, Charles S., «Regional free trade and the environment», IDB-ECLAD Working Papers on Trade in the Western Hemisphere, WP-TWH22, octubre 1992.

Peña, Félix, «Pré-requisitos políticos e econômicos da integração», *Política Externa*, Vol. 1, N° 2, septiembre-noviembre 1992.

Rego Barros, Sebastião, «O Mercosul e o norte/nordeste», *Sucesos*, Montevideo, N° 115, mayo 1995.

Reich, Robert, *The work of nations* (New York: Alfred A. Knoff, 1991).

Reinstein, R.A., «Trade and environment», U.S. State Department, 1991.

Rice, Edith Brown, «Environment and trade as partners in sustainable development: a commentary», *The American Journal of International Law*, Vol. 26, N° 4, octubre 1992.

Ricupero, Rubens, «Crise mexicana: as nações na Ásia e na América Latina», *Folha de São Paulo*, 24 de septiembre de 1995.

Rojas A., Francisco y William Smith (eds.), *El Cono Sur y las transformaciones globales* (Santiago: FLACSO, 1994).

Rosenthal, Gert, «Treinta años de integración en América Latina: un examen crítico», Comisión Económica para América Latina y El Caribe, 1994.

Rosenthal, Gert, «Da animosidade ao diálogo», *Jornal do Brasil*, 11 de diciembre de 1994.

Rowen, Hobart, «Are food imports safe?», *The Washington Post*, 31 de mayo de 1990.

Runge, C. Ford y Richard M. Nolan, «Trade in disservices: environ-

- mental regulation and agricultural trade», *Food Policy*, febrero 1990.
- Russell, Roberto (ed.), *La agenda internacional en los años noventa* (Buenos Aires: GEL-RIAL, 1990).
- Sanderson, Steve, *The politics of trade in Latin American development* (Stanford: Stanford University Press, 1992), Capítulo 3.
- Schoenbaum, Thomas J., «Free international trade and protection of the environment: irreconcilable conflict?», *American Journal of International Law*, Vol. 86, N° 4, octubre 1992.
- SECEX-Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, «Intercambio comercial Brasil-Mercosul», *Edições Aduaneiras*, Sao Paulo, enero-septiembre 1994.
- Seitenfus, Ricardo, *Haiti: a soberania dos ditadores* (Porto Alegre: Solivros, 1994).
- Sheehan, James, «Free trade's natural benefits», *The Washington Times*, 6 de octubre de 1992.
- Sorensen, Theodore, «Rethinking national security», *Foreign Affairs*, Vol. 69, verano 1990.
- Tachinardi, María Helena, «O Mercosul é apenas o começo», *Gazeta Mercantil*, 18 de noviembre de 1994.
- Teson, Fernando R., «Changing perceptions of domestic jurisdiction and intervention», Inter-American Dialogue Seminar, Washington, D.C., marzo 1993.
- Thurow, Lester, *Head to head* (New York: William Morrow and Co., Inc., 1992).
- Tomassini, Luciano (ed.), *Nuevas formas de concertación regional en América Latina* (Buenos Aires: GEL-RIAL, 1990).

- Touraine, Alain**, «A situação pós-liberal», *Folha de São Paulo*, 8 de octubre de 1995.
- Varas, Augusto** (ed.), *Jaque a la democracia: orden internacional y violencia política en América Latina* (Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1990).
- Veras, Beni**, «Os dois Brasis», *Jornal do Brasil*, 11 de diciembre de 1994.
- Villagrán de León, Francisco**, *The OAS and regional security* (Washington D.C.: United States Institute of Peace, junio 1993).
- Waltz, Kenneth**, «El nuevo orden mundial», *América Latina-Internacional*, Vol. 1, N^o 2, 1994.
- World Bank**, *World development report* (Washington D.C.: IBRD, 1992).
- World Wide Fund for Nature**, «The GATT report on trade and environment: a critique», WWD International, Suiza, 1992.

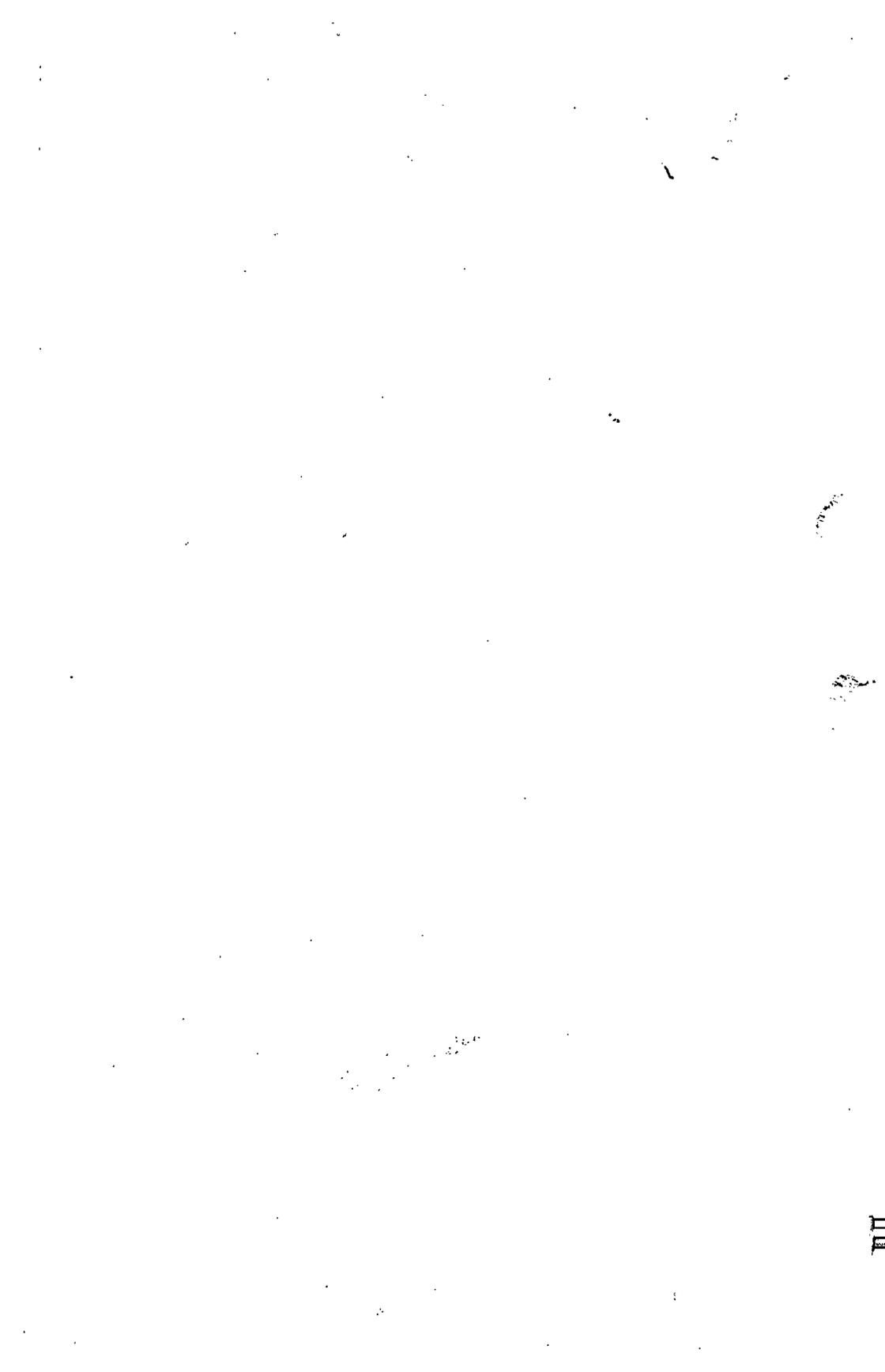


ÍNDICE

PRESENTACIÓN	9
INTRODUCCIÓN	13
CAPÍTULO I	
EL NUEVO ESCENARIO MUNDIAL Y AMÉRICA LATINA	17
El fin de la guerra fría	18
El ascenso de la democracia en una economía global de mercado	22
La situación de América Latina en la nueva era	29
CAPÍTULO II	
ACCIÓN COLECTIVA EN FAVOR DE LA DEMOCRACIA EN LAS AMÉRICAS	35
La evolución de la doctrina de la democracia en el sistema interamericano y su práctica	38
La OEA, la democracia y el concepto de soberanía: reflexiones sobre Haití y otros casos	47
Nota final	57
CAPÍTULO III	
EL SISTEMA INTERAMERICANO DE SEGURIDAD EN LA POSGUERRA FRÍA	59
La declinación del sistema	60
Nuevos tiempos, nuevas prioridades de seguridad	62
La reorientación del sistema interamericano de seguridad	68
Importancia de las medidas de confianza mutua en un nuevo cuadro de seguridad regional	72
Nota final	76

CAPÍTULO IV	
EL DEBATE LIBRE COMERCIO VERSUS	
MEDIO AMBIENTE	79
El temor de los ambientalistas: comercio a cualquier precio	81
El temor de los partidarios del libre comercio: proteccionismo verde	84
Evidencia empírica sobre la relación libre comercio-medio ambiente	88
El caso de Chile: libre comercio, democracia y política ambiental	91
El caso de México: política ambiental y las negociaciones del	
NAFTA	96
Liberalización comercial y medio ambiente: hacia el futuro	102
CAPÍTULO V	
LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA DE LOS	
NUEVOS TIEMPOS	105
El camino de la integración en América Latina	107
La nueva integración: NAFTA, Mercosur y la posición de Brasil	109
El Mercosur y Chile	115
Nota de conclusión: el desafío de la convergencia	119
AGRADECIMIENTOS	123
NOTAS	124
BIBLIOGRAFÍA	132





SERIE TEMAS DE HOY

En vísperas del nuevo milenio, el escenario internacional se presenta contradictorio e indefinido. Los sorprendentes y profundos cambios ocurridos en el mundo a partir del fin de la guerra fría, del colapso de la Unión Soviética y de la drástica disminución de las dictaduras, dieron paso a nuevos conflictos marcados por componentes étnicos, religiosos, nacionalistas y ecologistas. Desde una perspectiva latinoamericana, **POLITICA INTERNACIONAL DE LOS NUEVOS TIEMPOS** analiza temas de gran interés como el ascenso de la democracia, los cambios que han ocurrido en el sistema regional de seguridad, la interrelación entre el auge del libre comercio y la preocupación por proteger el medio ambiente, así como los nuevos proyectos de integración y liberalización del comercio. Más que un libro de respuestas, su autor, Heraldo Muñoz se propuso exponer las principales interrogantes que América Latina enfrenta y enfrentará en el ámbito internacional, con el fin de abrir el debate que hace falta.

EDITORIAL LOS ANDES

