

# **Integración y democracia en América Latina y el Caribe**

Alvaro Tirado Mejía

Noviembre 1997  
Documento de Divulgación 1

The logo features the word "Intal" in a large, elegant, cursive script. Below it, the word "Divulgación" is written in a smaller, simpler, sans-serif font.

Banco Interamericano de Desarrollo  
Departamento de Integración y Programas Regionales  
Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe - INTAL  
Esmeralda 130, Pisos 16 y 17 (1035) Buenos Aires, República Argentina  
tel 54 1 320-1871 fax 54 1 320-1872 e-mail: [INT/INL@iadb.org](mailto:INT/INL@iadb.org)  
<http://www.iadb.org/intal>

El autor es responsable de las ideas y opiniones expuestas, las cuales no necesariamente pueden reflejar políticas y/o posiciones del BID o del INTAL

Impreso en Argentina

BID-INTAL  
Integración y democracia en  
América Latina y el Caribe  
Buenos Aires, 1997. 92 págs.  
Noviembre 1997. Documento de Divulgación 1.

I.S.B.N. 950-738-065-5  
US\$ 5.00

## PRESENTACIÓN

Los últimos años han sido testigos de un profundo cambio en el paradigma del desarrollo seguido por los países de la región. Esos cambios han respondido, a su vez, a los que se produjeron en el contexto internacional en el cual la globalización constituye el escenario prevaleciente.

También la necesidad de producir un giro en la estrategia de desarrollo llevó a los países de la región a encarar una política económica de signo sustancialmente distinto al seguido en décadas anteriores, una vez que quedó en claro que el modelo de sustitución de importaciones, sustentado en una elevada protección, se había agotado. El restablecimiento del equilibrio fiscal, la reducción de la protección arancelaria y el renovado impulso dado a los procesos subregionales de integración se encuentran hoy en el centro del conjunto de medidas por medio de las cuales los países de la región han comenzado a transitar un nuevo camino de desarrollo, esta vez con el objetivo de lograr, a la vez que una integración entre sí, una profundización de sus relaciones con el resto del mundo.

La nueva estrategia requiere de un protagonismo potenciado de la sociedad civil. Transcurrido un prolongado período desde que se iniciaran los procesos de integración en América Latina y el Caribe, se ha ido haciendo cada vez más evidente que la acción de los organismos oficiales nacionales y de los organismos regionales de integración resultan insuficientes para dar a la integración el impulso que las comunidades desean imprimirle. A la vez, ha transcurrido ya un promisorio período durante el cual las democracias del continente se han ido robusteciendo y los distintos sectores de las sociedades nacionales han ido demandando mayor participación en los procesos de decisión en todos los aspectos concebibles, entre ellos, en cuanto se relaciona con la integración. Exponentes de la cultura, el trabajo, las empresas, etc., van, así, asumiendo un papel que tenía hasta hace pocos años un perfil bajo o, en casos, inexistente.

Consciente de la significación que el tema tiene, el INTAL decidió encarar un estudio que abordara la temática que vincula la integración con la democracia, como forma de lograr un conjunto de reflexiones sobre una serie de aspectos que hacen a esa compleja relación. Los resultados de ese estudio se presentan aquí. Se tratan en él temas referidos a la sustentabilidad de los procesos de integración y sus requerimientos, entre los cuales se encuentra el de la participación de la sociedad civil. Se destacan los avances obtenidos en los últimos años en los países de la región en materia de democratización así como los retos que se enfrentan para su fortalecimiento y consolidación.

El estudio incluye reflexiones sobre los vínculos que se dan entre la integración y la democracia política, por una parte, y entre integración y democracia económica y social, por la otra, y evalúa el potencial que encierra la acción internacional en la búsqueda de la consolidación democrática a nivel continental. En relación con este último aspecto el estudio concluye destacando el papel de la OEA como órgano hemisférico de concertación política y en el fortalecimiento y protección de la democracia en los países de la región.

El estudio fue realizado por el Doctor Alvaro Tirado Mejía, de Colombia, quien contó con la inapreciable colaboración del Dr. Gonzalo Ordóñez. Al publicarlo, el INTAL aspira a que el análisis y las conclusiones a que se arriba sobre los temas abordados constituyan un aporte de relevancia para los gobiernos y los pueblos de los países de la región.

Juan José Taccone  
Director

# INDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b>	1
Vínculos entre integración, democracia y gobernabilidad	1
Objetivos, alcances y estructura del estudio	2
<b>CAPITULO I. EL RETO DE LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: UNA VISIÓN DE CONJUNTO</b>	4
Estado de la democracia política en América Latina y el Caribe	4
Dificultades para consolidar la democracia y problemas de gobernabilidad en América Latina y el Caribe	6
Desempeño económico y democracia	8
Crimen, drogas y corrupción	8
Estado actual de la democracia económica y social en América Latina y el Caribe	10
<b>CAPITULO II. INTEGRACIÓN Y DEMOCRACIA: ¿UNA RELACIÓN INDETERMINADA?</b>	13
Vínculos entre integración y democracia política	13
Vínculos entre integración y democracia económica	17
¿Hacia una integración democrática en América Latina y el Caribe?	20
Fundamentos de la integración democrática	21
La “democraticidad” de los procesos de integración latinoamericana	22
<b>CAPITULO III. LA ACCIÓN INTERNACIONAL EN PRO DE LA DEMOCRACIA EN EL HEMISFERIO</b>	25
El referente europeo	25
<i>La sociedad civil y la Unión Europea</i>	28
La democracia en los procesos de integración regional y subregional	30
<i>Comunidad Andina</i>	30
<i>Del Pacto Andino a la Comunidad Andina</i>	30
<i>El compromiso del Pacto Andino con la democracia</i>	30
<i>El Parlamento Andino</i>	33
<i>El Consejo Consultivo Empresarial y el Consejo Laboral</i>	34
<i>La Carta Social Andina y la “Dimensión Social” del proceso de integración</i>	35
<i>Avances en la gobernabilidad supranacional</i>	38
<i>¿Sostenibilidad y legitimidad del proyecto andino de integración?</i>	39
<b>Grupo de los Tres (G-3)</b>	41
<i>Presente y futuro del G-3</i>	41
<i>¿Es el G-3 democrático y sostenible?</i>	41
<b>Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)</b>	42
<i>El compromiso del TLCAN con la democracia</i>	42
<i>La participación del sector privado mexicano</i>	46

<b><i>Mercado Común del Sur (MERCOSUR)</i></b>	47
<i>El compromiso del MERCOSUR con la democracia</i>	48
<i>Sostenibilidad del MERCOSUR: la participación de la sociedad civil en el proceso</i>	50
<b><i>La Cumbre de Miami y el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)</i></b>	54
<i>La Cumbre de Miami y el compromiso con la democracia</i>	55
<i>El grado de “democraticidad” de la Cumbre de Miami</i>	58
<i>Hacia el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)</i>	59
<i>La construcción del ALCA no es sólo un ejercicio económico</i>	61
<i>La sociedad civil y el ALCA</i>	62
<i>Necesidad de una gobernabilidad multilateral que garantice la sostenibilidad del “Espíritu de Miami”</i>	64
<b>CAPITULO IV. LA OEA: MARCO HEMISFÉRICO PARA LA DEMOCRACIA</b>	66
La OEA y el ideario democrático	66
Del texto a la práctica	69
OEA, Cumbre de las Américas y Democracia	70
Promoción y defensa de la “doctrina democrática”	72
La Unidad para la Promoción de la Democracia	72

## **BIBLIOGRAFÍA**

# INTEGRACIÓN Y DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Alvaro Tirado Mejía

## INTRODUCCIÓN

### Vínculos entre integración, democracia y gobernabilidad

La década de los ochenta en América Latina se caracterizó por dinámicos procesos de cambio político y económico que demandaron una redefinición de las actuales relaciones entre Estado, mercado y sociedad en el continente. En efecto, la década pasada experimentó una situación económica particular de crisis que condujo a los gobernantes latinoamericanos a reevaluar sus estrategias de crecimiento basado en la sustitución de importaciones para dar paso a la economía del libre mercado. Asimismo, los años ochenta marcaron el final de varios regímenes autoritarios, protestas civiles, transiciones hacia la democracia y procesos de modernización política y administrativa de los sistemas que ya gozaban una democracia política (elecciones populares).

Los años noventa ofrecen un giro hacia el liberalismo político y hacia el liberalismo económico enmarcado dentro de la modernidad occidental que plantea grandes interrogantes a la sociedad civil, a los tradicionales esquemas políticos del Estado-benefactor (Cavarozzi M., 1994) y a los modelos de desarrollo estatizados y politizados. En este contexto, la década de los noventa rescata los ideales integracionistas de los sesenta como estrategia de profundización del libre mercado a través de la consolidación regional de la apertura y la cooperación económica.

El objetivo de construir grupos de integración a nivel subregional no es una meta exclusivamente comercial, sino que además permite la convergencia de los valores económicos, políticos y sociales fundamentales que orientan a los países.

En general, la literatura sobre integración se ha concentrado sólo en ciertos elementos. Se habla de comercio y de economía, pero tal vez de lo que menos se ha hablado en los debates sobre integración, es sobre democracia. No se ha explorado suficientemente cuál es el papel de la democracia en los procesos de integración, ni cual el de los procesos de integración en la democracia latinoamericana.

Al parecer, la integración como propósito colectivo sólo es viable en la medida en que las naciones que la proponen mantengan un compromiso con la democracia. La razón de ello es que la voluntad política de los gobiernos para avanzar en la integración regional depende en última instancia de la voluntad política de sus pueblos. Resulta difícil pretender avanzar, si al mismo tiempo se derrumban las democracias.

Sólo entendiendo la economía política de la integración como la combinación de fuerzas económicas, sociales, culturales y políticas, se podrán alcanzar las metas de la integración.

Por otra parte, aún cuando no se ha explorado con exactitud a nivel conceptual una relación causal y unívoca entre integración y democracia, lo cierto es que se evidencia la simultaneidad entre tres procesos: (a) una mayor integración comercial global, (b) una mayor uniformidad y consenso de valores y de objetivos a nivel regional y (c) la puesta en marcha de movimientos nacionales de democratización. Algunos autores han sugerido que la integración contribuye activamente a la estabilización política de los países que participan en ella. El argumento principal de esta hipótesis es que los gobernantes y los gremios son conscientes que los costos de la inestabilidad política en un contexto de integración pueden ser extremadamente altos (Naim M. y King R., 1996, p.14).

La prosperidad, el crecimiento, la paz, la justicia social y la igualdad en las Américas están cimentadas en la democracia política, económica y social. La integración, en última instancia, sólo tiene sentido si se convierte en sinónimo de igualdad, de prosperidad, de dinamismo y de democracia. Los procesos de integración serán sostenibles en la medida en que sean democráticos, es decir, en la medida en que den cabida a la participación de la sociedad civil. Resulta difícil imaginar un proceso de integración exitoso y

sostenible en el tiempo, en el que sus agentes no tengan ni voz ni voto en torno al modelo de desarrollo que se les ofrece (Franco A., 1996).

A diferencia de los procesos de integración de los años sesenta, los de los noventa se revelan como menos gubernamentales<sup>1</sup> y con mayor participación de la sociedad civil. Esto ha sido posible en parte por la disminución del tamaño y de su rol en lo económico, del Estado y la adopción de políticas económicas que obligan a la sociedad civil a obrar por sus propios medios para la defensa de sus intereses en un mundo cada vez más competitivo. De otra parte, la mayor participación de la sociedad civil ha sido posible gracias a la democracia política. Asimismo, los intentos por alcanzar una mayor democracia económica le abre las puertas a la sociedad civil para que participe más activamente en los procesos de integración. En este sentido, el tipo de integración característico de la década de los noventa debe estar acorde con los procesos de democracia participativa y con la redefinición del papel que debe jugar la sociedad civil en la auto-gestión.

Los avances hacia la “democratización de la integración” en el hemisferio han coadyuvado a la gobernabilidad en los países de América Latina a pesar de las crisis ocasionadas por escándalos de corrupción y a algunas intentonas fracasadas de golpe de Estado.

### **Objetivos, alcances y estructura del estudio**

El presente trabajo tiene por objeto presentar una serie de reflexiones fundadas sobre aspectos fácticos y conceptuales en torno a los posibles vínculos entre integración y democracia en el contexto latinoamericano y del Caribe e incentivar el debate sobre tan importante tema.

Para efectos del trabajo se entiende por Integración todo esfuerzo de acercamiento por parte de los Estados que genere vínculos, sean económicos, políticos o sociales. En este orden de ideas, se aceptan los conceptos de concertación, coordinación, cooperación, integración económica, integración política, integración social, integración de hecho e interdependencia, entre otros (Franco A. y Robles F., 1995, pp. 18-22; De Lombaerde P., 1996, pp.12-18).

La multi-dimensionalidad y multi-gradualidad que caracterizan a la integración han sido resumidas de la siguiente forma: “*Son tantas las facetas de la integración y tan diversas sus temáticas que difícilmente puede concebirse la integración como un momento, como un objetivo concreto, definible y tangible. La integración supone un proceso anterior en el que se logran metas en distintos momentos temporales y en distintas dimensiones*” (Franco A., 1996, p.2).

Al hablar de democracia se hace referencia tanto a la democracia política como a la democracia económica y social. Se entiende por democracia política el sistema en el cual los gobernantes son elegidos mediante el sufragio universal, directo y secreto, en elecciones limpias, periódicas y competitivas, y en el que existe separación e independencia de los poderes públicos, así como un marco de derecho dentro del cual actúan los gobernantes y los gobernados. La democracia económica y social es la que tiene que ver con la igualdad de trato y de oportunidades; tiende hacia la horizontalidad de la sociedad, hacia la igualdad económica y hacia la igualdad de “status” social. En ella, la sociedad civil tiene un deber de cooperación y un derecho de participación.

La hipótesis del presente trabajo es que existe un vínculo estrecho entre integración (en el sentido amplio) y democracia (política, económica y social). Se verá que la democracia coadyuva en los procesos de integración y que, a su vez, la integración favorece la democracia. Sin perjuicio de la hipótesis planteada, se hace también una revisión de los factores que pueden incidir en un sentido opuesto.

---

<sup>1</sup> Una de las principales características de los modelos de integración en América Latina era la excesiva presencia y gestión gubernamental.

Asimismo, se plantea que para que los procesos de integración sean sostenibles se requiere la activa participación de la sociedad civil, definida esta última como aquella parte de la sociedad que es autónoma del Estado y que se encuentra cohesionada por un orden legal o un grupo de normas. La sociedad civil actúa colectivamente en las esferas públicas para expresar sus intereses y demandar acciones específicas y responsabilidades del Estado (Diamond L., 1994, p. 7).

En la primera sección se hace un análisis de conjunto sobre los retos de la democracia en América Latina y el Caribe, resaltando los principales avances en la democratización de la región, las dificultades en la consolidación de la democracia y los problemas de gobernabilidad en el continente.

En la segunda sección se formula una reflexión sobre la relación entre integración y democracia, resaltando específicamente los vínculos entre integración y democracia política y entre integración y democracia económica y social. Además, se observa cómo la sociedad civil tiene un papel fundamental que desempeñar en cada uno de los procesos de integración que se desarrollan en América Latina y el Caribe.

En la tercera sección se evalúa el potencial de la acción internacional en la búsqueda de la consolidación de la democracia a nivel continental. Partiendo del referente europeo se analiza a la “dimensión democrática” de los esquemas de integración subregional, como son el Pacto Andino, el Grupo de los Tres (G-3), el Tratado de Libre Comercio de Norte América-TLCAN (NAFTA, según su sigla en inglés) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Posteriormente se evalúa, bajo la misma óptica, el proyecto emanado de la Cumbre de Miami relativo a la eventual creación de una Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA), para el año 2005. Por último, en la cuarta y última sección se hace referencia a la Organización de Estados Americanos (OEA) como órgano hemisférico de concertación política que juega un papel fundamental en el fortalecimiento y la protección de la democracia en los países de la región.

## **CAPÍTULO I: EL RETO DE LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: UNA VISIÓN DE CONJUNTO**

Los decenios de los años 60 y 70 estuvieron enmarcados por el predominio de dictaduras militares en la mayoría de los países latinoamericanos, con la excepción de Colombia, Costa Rica, México y Venezuela. La década de los años 80 significó el establecimiento de gobiernos emanados de procesos electorales.

Entre 1988 y 1990 se celebraron 22 procesos electorales en 19 países. Lo más trascendental de esos comicios fue que, por primera vez en las últimas décadas, se efectuó un traspaso de poder entre gobernantes civiles electos en Argentina, Bolivia, Brasil, El Salvador, Guatemala y Uruguay.<sup>2</sup> En Chile y Paraguay se logró desplazar las prolongadas dictaduras de Pinochet y Stroessner. Un nuevo paso importante para la consolidación de la democracia se produjo en el período entre 1993 y 1995, mediante las elecciones generales en 17 países, entre las que se cuenta la celebrada en el Perú después de la disolución del Congreso por parte del presidente Alberto Fujimori. El caso de la República Dominicana es también interesante dentro de este contexto. Ante los reclamos por irregularidades, tanto nacionales como internacionales, durante las elecciones de 1994 que llevaron de nuevo al gobierno al presidente Balaguer, se llegó a un acuerdo para acortar el mandato presidencial y celebrar nuevas elecciones en 1996. Estas se celebraron en dos vueltas y el resultado fue la estrecha victoria del Presidente Leonel Fernández en unas elecciones que, a diferencia de otras anteriores, no fueron catalogadas como fraudulentas.

La opción por la democracia se ha visto confirmada en el rechazo general al golpe de Estado en Haití del 30 de septiembre de 1991, a los intentos de golpe de Estado en Venezuela, del 4 de febrero y 27 de noviembre de 1992, a los cambios institucionales en Perú, del 5 de abril de 1992, al intento de autogolpe del Presidente Serrano Elías en Guatemala en 1993 y al intento de golpe de Estado en Paraguay del 26 de abril de 1996. Por otra parte, la salida -dentro del marco constitucional- de los presidentes Collor de Melo, en el Brasil, y de Carlos Andrés Pérez, en Venezuela por asuntos relacionados con corrupción, son muestra adicional de una mayor decisión por la opción democrática del pueblo latinoamericano. Asimismo, en varias ocasiones se ha confirmado la vigencia de la democracia representativa mediante la firma de declaraciones en la Cumbre Hemisférica de Miami, en diciembre de 1994, y en las reuniones de Denver, de diciembre de 1995, y de Cartagena, de marzo de 1996, así como de las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno.

### **Estado de la democracia política en América Latina y el Caribe**

El 24 de marzo de 1996 se cumplieron 20 años del último golpe militar en Argentina. Fuera de Bolivia a principios de los ochenta y de Haití a principio de los noventa, en el hemisferio ningún gobierno militar ha reemplazado por la fuerza a un gobierno civil en las últimas dos décadas.

Sin embargo, este balance tan alentador debe ser relativizado por el golpe de estado que derrocó al Presidente Aristide en Haití y por los fracasados intentos de golpes militares en los últimos 20 años en Argentina, Venezuela, Guatemala y, más recientemente, en Paraguay. Además, no se puede negar la persistencia de algunos gobiernos constitucionales frágiles, así como las características de participación política que gozan los estamentos militares en democracias como la de Chile. A pesar de todo se puede afirmar que, en general, en el hemisferio predominan hoy los gobiernos civiles constitucionales bien establecidos, respaldados por una comunidad internacional cada vez más vigilante.

Los comicios han recobrado “vida propia” en América Latina y el Caribe. El monitoreo internacional de las elecciones viene siendo cada vez menos necesario de lo que fue tan sólo hace algunos años.

---

<sup>2</sup> Véase *Relaciones CE/América Latina*, Comunidades Europeas Comité Económico y Social. 1993. CES-93-001. p. 7.

Los grupos comprometidos en la promoción de la democracia están dirigiendo cada vez más sus recursos a actividades tales como el fortalecimiento de gobiernos locales y la modernización de los sistemas judiciales y no tanto a la vigilancia y apoyo de procesos electorales.

Además, según un estudio elaborado por el Barómetro Iberoamericano (citado por Shifter M.) sobre siete países -Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela-, la gente prefiere gobiernos democráticos a modelos autoritarios.

A pesar de la amplia aceptación de los regímenes democráticos, existen interrogantes por parte de los ciudadanos latinoamericanos, frente a los partidos políticos, el sistema judicial, las agencias de administración pública, los congresos nacionales y las asociaciones gremiales.

Como lo afirma Shifter a lo largo de su ensayo, la meta de toda forma de gobierno óptimo es que tenga un buen desempeño, un alto contenido democrático y sea estable. Sin embargo, estas tres condiciones deseables no siempre coinciden. En el mundo existen numerosos ejemplos de gobiernos eficaces que están lejos de ser democráticos, así como gobiernos muy democráticos que no son eficientes ni estables (Shifter M.).

Sin embargo, estos objetivos fundamentales -eficiencia, democracia y sostenibilidad- no están del todo desvinculados. Es claro que los gobiernos latinoamericanos no son muy eficaces en la solución de la mayoría de los problemas que más interesan a los ciudadanos.<sup>3</sup> Si continúan fallando en este aspecto es muy probable que su sostenibilidad y estabilidad sea puesta en peligro. Sin embargo, el gran avance en Latinoamérica es que se superó el falso dilema entre autoritarismo y gobiernos militares, por una parte, y progreso y desarrollo, por otra, y es generalmente aceptado que lo último se puede alcanzar en democracia.

La profundización y el mejoramiento de las democracias de América Latina es un imperativo. Mejoras importantes se pueden alcanzar cuando el sistema político permite realizar las aspiraciones facilitadas por una buena constitución y elecciones periódicas. Puede ser que instalar democracias políticas no ayude inmediatamente a proveer algunos beneficios que los ciudadanos demandan -o que no asegure necesariamente la estabilidad- pero puede producir resultados positivos para la sociedad como mayor libertad, justicia, equidad, representación y participación, y facilitar la consecución de la democracia económica y social.

Particularmente en los últimos cinco o seis años, el interés de los analistas se ha concentrado en la fragilidad de las instituciones políticas y en la casi ausencia de mecanismos eficaces de control gubernamental en muchos de los países latinoamericanos. La familiaridad con la ineficiencia gubernamental impide la búsqueda de soluciones reales ante fenómenos como la corrupción e ineficiencia judicial, debilidad de los partidos políticos, legislaciones dóciles y militares que eluden el control civil y jerárquico. Según el *Freedom House index*; citado por Shifter, en el que se combinan las libertades civiles y los derechos políticos, en 1995 no se reportó mejoría alguna en el desempeño democrático en los países de América Latina y el Caribe (Shifter M., p.9). El *Freedom House* constató que, en general, los valores democráticos se mantenían fuertes, mientras que las prácticas democráticas eran débiles.

El *1996 Human Rights Watch World Report* concluye en igual sentido, señalando la persistencia de deficiencias perturbadoras en el funcionamiento de las instituciones democráticas en muchos países. La manera en que la mayoría de los gobiernos dan trato a los casos relacionados con los abusos de poder, de corrupción, y de violación a los derechos humanos, por ejemplo, pone en evidencia la impunidad que aún impera en la región (Shifter M., p. 9).

Sin embargo, a pesar que una gran cantidad de las instituciones políticas convencionales en América Latina parecen estar estancadas, se vislumbran algunos signos de progreso. Por lo menos, uno de los instrumentos cruciales de control ciudadano -la celebración periódica de elecciones justas y libres- se ha

---

<sup>3</sup> Véase "Latin America's backlash" en *The Economist*. Noviembre 30 de 1996. pp. 15-21.

vuelto casi una rutina en la mayoría de los países del hemisferio. Si bien este logro es aún insuficiente y está lejos de ser satisfactorio, no debe ser ignorado ni subestimado.

Vale la pena también resaltar algunos avances notables y promisorios en sectores claves de varios países. En Bolivia la ley de participación popular y de descentralización y los procesos de reforma judicial parecen encaminarse en buena dirección. En la Argentina los militares están más subordinados al control civil de lo que estaban hace unos cinco años. En Brasil, el Congreso está funcionando mejor -aunque con progresos y retrocesos- si se compara la actuación con la de hace algunos años. En México los partidos políticos parecen estar experimentando una depuración en el marco de un proceso de reforma que tendría que traducirse en mayor participación y transparencia. En Guatemala corren parejos el avance en el proceso de paz y la posibilidad de reformas políticas, sociales y económicas. En Colombia, con la Constitución de 1991, producto de una Asamblea Constituyente, han surgido nuevas figuras jurídicas dirigidas hacia la democracia participativa y otras más expeditas para hacer valer los derechos ciudadanos; entre ellas debe mencionarse el Derecho de Tutela, que en cinco años ha sido invocado por los ciudadanos en más de 100.000 ocasiones. En realidad, en América Latina abundan fenómenos de esta misma índole. Así mismo, se ha reportado la aplicación de iniciativas y programas de gran vitalidad política e innovación en los niveles locales de algunos países de la región.

La prensa parece estar jugando, cada vez más, un importante papel como mecanismo de control al servicio de la sociedad civil. Tal como lo afirma Shifter en su ensayo, una prensa independiente y crítica desempeña una función democrática fundamental, a través del sometimiento del gobierno en ejercicio al escrutinio público. En muchos países de la región la prensa escrita y la televisión han demostrado una mejoría de su capacidad de investigación, sobre todo de los hechos relativos a conductas dudosas de los funcionarios de los gobiernos. En un estudio elaborado por el Sexto Barómetro Iberoamericano sobre Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Perú, Puerto Rico, República Dominicana, Uruguay y Venezuela, los encuestados expresaron mayor confianza en la radio, la televisión<sup>4</sup> y la prensa escrita que en un gran número de instituciones y asociaciones, con excepción de la iglesia.<sup>4</sup>

La proliferación de encuestas y estudios de opinión pública refleja también nuevas formas de control. Los dirigentes de las Américas toman en cuenta, cada vez más, este tipo de barómetros de la opinión pública como base para el ejercicio del gobierno. Si bien son preocupantes las eventuales implicaciones que conllevan esta forma de gobernar de los líderes americanos -al igual que la posibilidad que estos estudios y encuestas sirvan de sustituto a las instituciones democráticas más tradicionales- es claro que la toma periódica de medidas basadas en la opinión pública traduce un control al comportamiento de los funcionarios gubernamentales.

También existen nuevas formas de participación en la región. Ello se refleja en la aparición de movimientos políticos alternativos, así como de grupos y asociaciones más informales, no tradicionales, que incluyen redes ciudadanas comprometidas explícitamente con actividades políticas. Sin embargo, estas iniciativas no muestran un alto grado de cohesión de la sociedad civil.

Las implicaciones de la rápida evolución de la noción de control y participación son bien importantes. En un contexto de desorden y fragmentación institucional, una forma incipiente de ciudadanía -cuyas características no son claras todavía- parece estar desarrollándose en la región. Es demorado que tome forma, y puede ser que en última instancia contribuya a fortalecer la calidad y el contenido democrático de los gobiernos en las Américas.

### **Dificultades para consolidar la democracia y problemas de gobernabilidad en América Latina y el Caribe**

En algunos países de la región se manifiestan claras debilidades de las estructuras democráticas. La ineficacia -e, incluso, la descomposición- de sistemas de partidos tradicionales, la tensa relación de confrontación entre poderes ejecutivos y legislativos, así como también la erosión de la capacidad de los gobiernos para resolver problemas generados por la aplicación de los programas de reforma económica

---

<sup>4</sup> Véase Sexto Barómetro Iberoamericano. Octubre 1995. pp. 4-6.

son fenómenos que han puesto en evidencia la gravedad de los conflictos institucionales. Asimismo, la ineficiencia en la solución de asuntos que atañen directamente a la justicia económica y social de los ciudadanos y la deslegitimación de los gobiernos democráticos, el descrédito de los partidos y parlamentos, el crecimiento de la corrupción y la agudización de los problemas económicos y sociales pueden desbordar la capacidad de las instituciones políticas y mostrar un cuadro que dificulte la gobernabilidad.

En ese contexto no es sorprendente que la problemática de la gobernabilidad se haya convertido en una preocupación política y económica central. Esta incluye factores políticos, económicos y sociales que constriñen o ponen en peligro la capacidad de los gobiernos y, en general, las perspectivas de desarrollo equilibrado y simultáneo de la democracia, la eficiencia del Estado y el progreso de la economía. En este ámbito multidimensional, la problemática de la gobernabilidad en regímenes democráticos entraña, por lo menos, tres aspectos fundamentales: en primer lugar, la necesidad del fortalecimiento de la legitimidad y representatividad de esos regímenes y de las instituciones estatales; en segundo lugar, el desarrollo de la eficiencia de las políticas públicas instrumentadas por el Estado para responder a los problemas fundamentales que plantea tanto la propia sociedad como, internamente, la actual organización y capacidad de decisión del Estado; y, en tercer lugar, la disposición y capacidad de la dirigencia política para establecer acuerdos y pactos políticos sobre estrategias de fortalecimiento institucional y de aplicación de políticas públicas concretas.

La cuestión de la gobernabilidad cobra vigencia ante el viraje radical hacia economías de mercado que supone la reducción del rol del Estado. Las transformaciones se han estado produciendo en medio de una agudización de los problemas económicos y sociales de vastos sectores de la población y, por consiguiente, de crecientes demandas sociales.<sup>5</sup> Estas ponen en entredicho los nexos entre gobernantes y gobernados y entre partidos políticos y fuerzas sociales. El reto de la gobernabilidad está en resolver simultáneamente la deslegitimación y la baja representatividad de los sistemas democráticos, por un lado, y la eficiencia estatal, por el otro; problemas ambos que exigen una política de renovación institucional como condición previa para dar solución a cuestiones de tipo económico y social.

Por cierto, los factores institucionales y las características del diseño institucional no son los únicos -y tampoco son suficientes por sí solos- para garantizar un proceso de consolidación democrática basado en la gobernabilidad, pero son factores necesarios. Las instituciones constituyen reglas o patrones regularizados de competencia política -formales o informales- de interacción, aceptados por los actores políticos y sociales relevantes; configuran los procesos de toma de decisiones, los canales y los modos de acceso al gobierno e influyen decisivamente en la formación de los intereses y las fuerzas políticas que participan en el sistema democrático. Además, las instituciones dan forma a los objetivos y los métodos de la lucha política y prefiguran sus resultados y consecuencias posibles.

Una de las posibles razones por las que surgen las disputas entre los poderes ejecutivos y legislativos es que algunos de los actuales gobernantes no proceden de su partido político sino que han sido elegidos mediante otras modalidades para conformar candidaturas. En otros casos, las fuertes diferencias surgen porque el gobernante aplica políticas que contradicen el programa de gobierno por el que fue elegido, sobre todo en aspectos relativos a lo económico y a lo social. El resultado de todo ello es la pérdida de credibilidad de los partidos ante los electores.

En algunos países todavía no se ha consolidado el poder judicial independiente y libre. La administración pública de varios Estados continúa siendo muy inestable, se encuentra altamente politizada, no responde a un proceso de modernidad, sigue siendo ineficiente y no cuenta con recursos humanos y materiales apropiados. La reducción de la numerosa burocracia bajo la presión de las medidas de ajuste estructural no se ha traducido muchas veces en mayor eficacia y, en algunos casos, se han abandonado importantes programas orientados a la población menos favorecida.

Asimismo, se ha señalado que el costo social del ajuste estructural y el consiguiente descontento popular, así como las debilidades de las estructuras democráticas, son factores de desestabilización en muchos de los países de la región. No obstante, debe destacarse el hecho que desde 1976 sólo los dos golpes

---

<sup>5</sup> Véase *The Economist...* Op. cit.

militares mencionados (Bolivia y Haití) han logrado derrocar a gobernantes surgidos de elección popular, lo cual es un indicador de continuidad democrática. Así como lo es que con la participación multilateral de las Naciones Unidas y la OEA se haya restablecido en el poder al Presidente Aristide, que éste haya concluido su período y que por elecciones libres se haya elegido a un nuevo Presidente.

### **Desempeño económico y democracia**

Los logros económicos, especialmente después de períodos de crisis, son muy importantes para la consolidación de la democracia. Es indudable que fenómenos como la inflación o la desocupación inciden negativamente, no sólo en lo económico y social sino también en la estabilidad política. Por ello deben señalarse los esfuerzos emprendidos en la región para atacar estos problemas. En lo que tiene que ver con la eficacia y la eficiencia de los gobiernos nacionales en la región en cuanto al manejo macroeconómico, debe destacarse el hecho de que un gran número de países latinoamericanos han logrado controlar la inflación en los últimos cinco años. Desde principios de los años 90, la tasa de inflación promedio ha caído significativamente. De esta manera un cambio radical ha comenzado a alterar la segunda imagen dominante de Latinoamérica, después de los golpes militares: la incontrolada inflación.

La estabilización económica se ha traducido en obvias recompensas políticas. En casi todos los países de América Latina los líderes son muy conscientes que, por encima de todo, se debe procurar controlar la inflación. Algunos presidentes, como Carlos Menem, Alberto Fujimori y Fernando Henrique Cardoso, cuyos países padecieron la hiperinflación en los años recientes, lograron un gran apoyo popular por haberla contenido, lo cual se manifiesta en la reelección de los dos primeros y en la posibilidad de que también lo logre el último.

Sin embargo, en un número importante de aspectos distintos a los mencionados, los logros de la mayoría de los gobiernos latinoamericanos han sido menores. La inequidad social y económica sigue siendo aguda. En un gran número de países la brecha entre ricos y pobres parece haberse ampliado en los últimos años (*v. infra*) e, incluso, las condiciones en este aspecto parecen haberse deteriorado, también en países desarrollados; entre ellos los Estados Unidos.

El desempleo es severo y, de hecho, aparece como el principal problema identificado por los encuestados en el estudio de los siete países mencionados.<sup>6</sup> El 31% de los peruanos, el 29% de los uruguayos, y el 28% de los mexicanos han ubicado al desempleo como su principal preocupación. Esta proporción es del 45% en la Argentina, país con niveles de empleo tradicionalmente alto pero en donde la tasa de desempleo actual es de aproximadamente el 17%. Algo similar ocurre en Brasil, en donde el crecimiento sostenido durante los últimos años no ha logrado mejorar el panorama del empleo.

### **Crimen, drogas y corrupción**

Algunos problemas han encontrado un lugar en la agenda de la región desde hace relativamente poco tiempo. En particular tres de ellos -crimen, drogas y corrupción- muestran un notable deterioro.

América Latina ha tenido que luchar contra estos problemas que atentan contra la estabilidad económica y política. En el caso de la corrupción se han presentado crisis en diversos países en los cuales se han denunciado actos ilegales cometidos por funcionarios públicos y miembros de la clase política. Esto debilita la legitimidad del Estado y genera una apatía hacia la participación política del ciudadano. Sin embargo, el sistema político ha mostrado su apertura y fortaleza al permitir que los asuntos de corrupción sean resueltos por la vía institucional, incluso adelantando juicios a los presidentes en los parlamentos de acuerdo con las respectivas constituciones de los países.

Las causas de la corrupción son disímiles y sus expresiones variadas. Se ha considerado que este fenómeno presenta tres categorías diferentes: la corrupción que tiene que ver con “competitividad corporativa”; la que

---

<sup>6</sup> Sexto Barómetro... Op. cit.

es instigada por el crimen organizado, y la corrupción política (OEA, 1996, pp. 29-35). Llama la atención que en la última década, en particular durante los años transcurridos desde 1990, los asuntos de corrupción hayan tenido una notoriedad sin precedentes. Como lo revela el citado documento de la OEA, en los últimos seis años al menos seis jefes de Estado, más de cincuenta miembros de gabinete, veintenas de congresistas y cientos de hombres de negocios han perdido sus cargos, su libertad y, a veces, sus vidas respondiendo por acusaciones de corrupción (tomado de Naím M., 1995).

Los ciudadanos del continente perciben que la corrupción oficial ha aumentado en sus sociedades. En el estudio elaborado por el Barómetro Latinoamericano, de los siete países citados por Shifter solamente los peruanos consideran que esta situación no ha empeorado en los últimos cinco años. Aunque es difícil decir con certeza si la corrupción ha disminuido o aumentado en los últimos años, Transparencia Internacional, una nueva organización que trata de localizar las prácticas de corrupción en el mundo, reporta un deterioro en este sentido en un gran número de países en América Latina y el Caribe (Shifter M.).

El problema de la corrupción yuxtapone dos tipos de conducta que se confunden en la mente de la mayoría de los ciudadanos latinoamericanos: la eficiencia y la honestidad. De los dos tipos de comportamiento, la eficiencia parece ser más importante para la mayoría de los ciudadanos. En algunos casos, se percibe que la deshonestidad no conduce necesariamente a una protesta ciudadana significativa si el desempeño es bueno. En otros, se percibe que la honestidad no es suficiente para calmar el descontento general cuando el desempeño ha sido malo, aunque pueda constituirse en un aliciente para preservar el control político y el mantenimiento de la paz social (Shifter M.).

Por otro lado, el impacto del problema de la droga en América Latina produce efectos que distorsionan el desarrollo económico, corroe las estructuras democráticas al penetrar, mediante la corrupción, sus instituciones y autoridades y acarrea graves consecuencias sociales por la forma de operar de las organizaciones de narcotraficantes y la ampliación del consumo entre la población joven. La problemática de la droga también ha alterado las relaciones de los países de América Latina con Estados Unidos y con la comunidad internacional en general. Se ha convertido en un asunto de seguridad nacional, regional y hemisférica, de soberanía (para algunos países) y, definitivamente, de gobernabilidad.

Desde otro punto de vista, el advenimiento de los regímenes democráticos no ha implicado una cesación automática de la violación de los derechos humanos. Si bien ya no se presentan los casos de las dictaduras y de los regímenes autoritarios que extralimitaban su poder sobre la sociedad civil o que producían, como política de Estado, una violación deliberada de algunos derechos humanos, estos son violados constantemente por agentes del Estado, grupos paramilitares o guerrilleros, o a través de la discriminación social y de género, el desamparo a la niñez y el desconocimiento de las minorías étnicas.

La violencia ha tenido una tendencia creciente en los últimos años, tanto en el continente como en el Caribe. En 1992 las cifras agregadas para la región en conjunto se duplican comparadas con las de la década de los ochenta para alcanzar la suma de 30,7 asesinatos por cada cien mil habitantes.<sup>7</sup> Ello es más del doble de lo que se verifica en cualquier otra región del mundo y es seis veces mayor que el promedio de todo el mundo, según un estudio de J.L. Londoño (1996). Refiriéndose al citado estudio, un documento de la OEA resalta el efecto de la violencia en costos humanos indicando que la patología de la violencia representa para cada latinoamericano una pérdida equivalente a tres días hábiles cada año, lo que revela un impacto tres veces más alto que en el resto del mundo. En términos económicos, los costos de la violencia como proporción del PIB se duplicaron en América Latina en los últimos quince años; pasaron de 0,8% del PIB a principios de los ochenta, a 1,6% del PIB, a mediados de los años noventa (OEA, p. 28).

Por otra parte, la criminalidad -que no necesariamente se expresa en homicidios- también es creciente en otros aspectos. El secuestro, la extorsión y el asalto con uso de violencia son manifestaciones criminales que crecen día a día en muchas partes del hemisferio. El secuestro es uno de los problemas más graves en

---

<sup>7</sup> Las estadísticas para los años anteriores son las siguientes: en 1960 se cometieron 12,5 homicidios por cada 100.000 habitantes, en 1979 esta cifra fue de 10, en 1980 de 14 y en 1985 de 16,9 (véase Londoño, J. y Moser, C., 1996).

varios países de América Latina. Según la Revista Summa Internacional,<sup>8</sup> los secuestros reportados en 1995 en América Latina totalizaron 6.500, la cifra más alta registrada en todo el mundo.

En el campo de la criminalidad en todas sus expresiones, las ONGs se han encargado de efectuar una especie de control desde la sociedad civil para coadyuvar con el sistema judicial y las instancias oficiales en su tarea de vigilancia.

El sistema hemisférico de protección de derechos humanos se ha venido fortaleciendo a través del Sistema Interamericano con sus instrumentos internacionales -Declaración Americana de Derechos y Deberes, 1948; Convención Americana de Derechos Humanos -Pacto de San José, 1969- y por medio de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

De tal manera, se advierte que los nuevos retos a la gobernabilidad dentro de los regímenes democráticos son complejos por su multiformidad pero susceptibles de combatirse a través de los esfuerzos públicos y privados y de la cooperación nacional e internacional.

### **Estado actual de la democracia económica y social en América Latina y el Caribe**

Como es sabido, la democracia no sólo implica la realización de elecciones libres. Para construir un sistema de libertades se requiere una sociedad ampliamente equitativa. Se necesita un sistema judicial expedito y accesible a todos, apoyado por mecanismos eficaces y eficientes de arreglo de controversias. Tal sistema debe garantizar, además, la igualdad procesal a todos los ciudadanos. Asimismo, se hace indispensable que se garantice la transparencia de los actos del Estado que afecten directamente a la sociedad civil. Se requieren mecanismos responsables de control de la función pública. El mantenimiento de la democracia exige que los logros económicos se vean acompañados de un desarrollo social sostenible, lo que, a su vez, sólo es posible en democracia; más específicamente, en democracia económica y social.

En efecto, la fe en la democracia política es más fuerte allí donde la gente percibe que cuenta con la capacidad de resolver los problemas inmediatos que se le presentan. No se puede ignorar el hecho de que en América Latina se registran los mayores grados de concentración del ingreso a nivel mundial. No se puede ocultar tampoco la discriminación que opera en varios países del continente contra la mujer y las minorías étnicas, religiosas, ideológicas y sexuales. Mientras las economías latinoamericanas logran niveles de crecimiento que superan el 5% anual, el sistema distributivo de tales riquezas sigue siendo deficiente. De persistir las actuales circunstancias habría que esperar casi tres décadas para que los segmentos más desfavorecidos de la sociedad civil puedan superar la línea de la pobreza (Zumbado F., 1993, pp. 4-5).

Es evidente que, en términos macroeconómicos, la mayoría de los países latinoamericanos han sabido superar las consecuencias de la crisis que sumió a la región en los años ochenta. En general, se han logrado grandes progresos a través de la estabilización económica y en muchos países se ha restablecido el crecimiento económico. Tras varias décadas de autoritarismo, durante las cuales la región se encontraba dividida por ideologías radicales, ha surgido un consenso sobre las bondades de la democracia y el desarrollo basado en economías de libre mercado.

Sin embargo, en los últimos años se han profundizado en la región los problemas más relevantes de largo plazo, relativos a la distribución del ingreso, la productividad y las oportunidades. Según el informe de desarrollo humano del PNUD, elaborado en 1994, América Latina y el Caribe, a pesar que registran un nivel de desarrollo más elevado con relación a otras regiones en desarrollo, muestran una mayor disparidad en términos de distribución del ingreso.

---

<sup>8</sup> Llama la atención que en el citado artículo se diga que una de las razones por las cuales se han incrementado los niveles de secuestro en la región se deba a la apertura de los mercados latinoamericanos, lo que ha traído consigo un flujo de empresarios locales y extranjeros en busca de oportunidades, aumentándose así las propias oportunidades de los secuestradores ("Secuestro: el gran negocio", en *Revista Summa Internacional*. Santafé de Bogotá. Diciembre de 1996. Edición 114, p. 76).

No sólo persiste la tendencia hacia una mayor concentración de la riqueza en los estratos sociales más altos sino que, una vez más, como consecuencia de la crisis de la deuda y la aplicación de los programas de estabilización y de ajuste estructural llevados a cabo en varios países de la región, un amplio sector de la clase media y de los trabajadores del sector industrial y de servicios pasaron al lado inferior de la línea de pobreza golpeados por los cambios en las condiciones de acceso a vivienda, educación y salud. Bajo estas circunstancias, muchas familias han sido incapaces de sostener, incluso, los gastos básicos de vivienda al mismo tiempo que han sido testigos del deterioro de sus ya reducidos niveles de seguridad.

Se ha venido produciendo un fenómeno en el cual importantes sectores de la población disfrutaban cada vez menos de los beneficios materiales y no materiales del progreso, a la vez que aparece una sociedad más abierta y pluralista. La exclusión económica de largo plazo tiende a marginar también al individuo del proceso político, debilitando su fe en los principios democráticos. Con la erosión gradual del consenso político en torno a la democracia, las reformas económicas resultan menos viables.

Los intolerables niveles de la pobreza en el continente son prueba innegable de injusticia, y el hecho de que esta condición se expanda minimiza los logros del proceso de democratización descrito en el continente. El hecho alarmante de que 9 de cada 20 ciudadanos en América Latina y el Caribe viven bajo la línea de pobreza demuestra el frágil fundamento sobre el cual se levantan los regímenes democráticos en el hemisferio. Por lo tanto, deben encararse acciones destinadas a atender la correlación negativa existente entre pobreza y libertad (Baena S.J.C., 1993, pp. 55-67).<sup>9</sup>

Las razones que explican porqué la pobreza en América Latina ha crecido considerablemente en los últimos 30 años son, en general, de tipo político. América Latina ha experimentado lo que puede calificarse como los peores índices de inequidad social en el mundo. En Brasil, por ejemplo, el 20% de la población correspondiente a los más ricos recibía, de acuerdo a un estudio presentado en 1993, un ingreso equivalente a 26 veces el ingreso percibido por el 20% de la población correspondiente a los más pobres (Mahbub ul-Haq, 1993, p. 93); siendo estos los indicadores de la brecha social más elevados que se registran en un país. De tal manera, parece evidente que los beneficios del crecimiento económico se dirigen en su gran mayoría hacia los estratos más ricos y que la mayoría de las oportunidades brindadas por los gobiernos o disponibles en los mercados privados terminan siendo de difícil acceso para los pobres.

Según una publicación de la CEPAL,<sup>10</sup> una desigual distribución de los costos en las fases de programas de reforma económica y una marcada rigidez en la distribución del ingreso en los períodos de auge han caracterizado la evolución económica de la mayoría de los países de América Latina y el Caribe durante los años noventa. En efecto, en estos países los hogares pertenecientes al decil más alto no sufrieron pérdidas de ingreso durante la crisis y, en algunos casos, registraron incluso incrementos en términos reales; así, en general, su participación en la distribución del ingreso mostró un aumento. Por otra parte, el estudio de la CEPAL citado evidenció que la mayor parte de los costos de la crisis de la aplicación de los programas de reforma recayeron en los hogares de los siete últimos deciles de la distribución del ingreso. Asimismo, el examen de las tendencias más recientes revela que, en la región, los períodos de recuperación del crecimiento se han caracterizado por una gran rigidez en la distribución del ingreso, lo que ha impedido que los frutos de ese avance compensen la situación relativa de los diversos estratos de población cuya participación se había reducido durante los años ochenta.

El porqué los países de América Latina y el Caribe no explotan al máximo su potencial de desarrollo tal como lo han venido haciendo con gran éxito los llamados “tigres” asiáticos se explica, aparentemente, por el hecho de que los gobiernos de los países del Asia del Este aplican programas de carácter igualitario a lo largo del espectro social. De ello son testimonios los programas de desarrollo

---

<sup>9</sup> En los países democráticos desarrollados se aprecian también inequidades y marginalización. En los Estados Unidos la pobreza ha aumentado en los últimos diez años y afecta ahora al 13% de sus habitantes. En algunos estados cerca del 20% de la población vive bajo la línea de pobreza (Baena, 1993).

<sup>10</sup> Véase capítulo III y cuadro 18 del Anexo estadístico de *Panorama social de América Latina*, CEPAL (1994), (LC/G. 1844), Santiago de Chile, noviembre de 1994.

agropecuario aplicados en dichos países, el carácter de las políticas industriales y el desarrollo de programas de crecimiento sostenible en los que se coloca especial énfasis en la inversión en desarrollo humano. Mientras tanto, el sistema político y económico de varios de los países del continente americano sigue caracterizándose por cierto sesgo elitista.

Sin embargo, no se puede negar que en los últimos años numerosos gobiernos latinoamericanos han empezado a poner en marcha programas de desarrollo que combinan el crecimiento económico con progreso social. El presupuesto militar de la mayoría de los gobiernos latinoamericanos representa tan sólo un tercio del total de gastos en salud y educación, mientras que en otras regiones la relación entre los gastos militares y los costos sociales es de dos a uno (ul-Haq, 1993, p. 94). Esto permite que América Latina pueda hacer mayores inversiones en programas de desarrollo humano; específicamente, sacando de su presupuesto a las empresas industriales y comerciales del Estado más ineficientes, cuyas pérdidas absorben una importante porción de los recursos que podrían destinarse a proyectos de inversión social más equitativos (Hausmann R., 1994).

Un indicador desarrollado por el PNUD es elocuente; se trata del “índice de desarrollo humano”, el cual se basa en tres componentes principales: longevidad, nivel de conocimiento (medido en términos de alfabetismo para los adultos y años de escuela) y el ingreso nacional. Este índice da una imagen más integral de la situación de bienestar humano. Adicionalmente, el índice de desarrollo humano intenta incluir una variable política para determinar el grado de desarrollo humano. El informe plantea que la libertad es un componente vital para el desarrollo humano porque a través de ella se garantiza la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones sobre los asuntos que le atañen directamente. El informe aborda un concepto dinámico y amplio de la democracia, pues se la concibe como un proceso y no como una institución formal estática.<sup>11</sup>

Según los estudios del PNUD, el desarrollo económico y la democracia están ligados: “*Los países con Índice de Desarrollo Humano (IDH) alto tienen un Indicador de Libertad Política (ILP) promedio de 84%, mientras que los países con IDH bajo tienen un promedio ILP de 48%. En países de altos ingresos el ILP es de 84%, en países de ingresos medios es de 61% y en países de bajos ingresos es de 43%*”. No obstante, se halló que cuando desciende el nivel de ingreso la proporción de descenso del ILP es proporcional (Loevinsohn E., 1993, pp. 151-154).

De cualquier manera, es interesante observar que los países de la región que en los últimos años han alcanzado altos niveles de desarrollo humano con relación a su crecimiento económico son Chile, Colombia y Costa Rica; hecho que contrasta con los menores índices que muestran los demás países latinoamericanos.

Durante el primer quinquenio de los años noventa (1990-1994), en Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Chile, México, Panamá, Perú y Uruguay se redujo, en distintas magnitudes, el porcentaje de población en condiciones de indigencia y pobreza. En algunos de estos países, gran parte del crecimiento económico logrado sólo significó recuperar los niveles perdidos durante la crisis de los años ochenta. Vista la región en su conjunto, los progresos en cuanto a la reducción de la pobreza fueron muy moderados y no bastaron para alcanzar los niveles logrados a finales de los años setenta.

---

<sup>11</sup> Véase *Informe sobre Desarrollo Humano. 1992*. PNUD. Fondo de Cultura Económica. p. 78.

## CAPITULO II: INTEGRACIÓN Y DEMOCRACIA: ¿UNA RELACIÓN INDETERMINADA?

El término democracia se ha referido, tradicionalmente, a una entidad política, una forma de Estado y de Gobierno. En la ciencia política contemporánea se ha impuesto, a partir de Schumpeter, la acepción procedimental de la democracia como sistema político en el cual los gobernantes son seleccionados a través del sufragio universal, directo y secreto, en elecciones limpias, periódicas y competitivas. Pero, además de esta concepción primaria del término, también se habla con mucha frecuencia de democracia social y democracia económica.

La llamada “democracia social” es la que tiene que ver con la igualdad de condiciones en la sociedad.<sup>12</sup> Se refiere a la estructura social que tiende a ser horizontal y no vertical; a una sociedad donde existe igualdad de oportunidades. Democracia social, en esta acepción originaria, indica una sociedad en la cual existe un “*ethos*” igualitario, que exige a sus miembros verse y tratarse como socialmente iguales. De esta concepción, se deriva otro significado, muy actual, de democracia social: el conjunto de comunidades y asociaciones voluntarias que tejen y alimentan la democracia a nivel de base, a nivel de la sociedad civil, sobre la cual se asienta la estructura de la democracia política.

Si la democracia política se basa en la igualdad jurídico-política y la democracia social, fundamentalmente, sobre la igualdad de “*status*”, la democracia económica parece, intuitivamente, que debe basarse sobre la tendencia hacia la igualdad económica. En realidad, técnicamente, el término surgió con los socialistas fabianos británicos de fines del siglo pasado,<sup>13</sup> que se referían a la democracia en las fábricas. Se trata del tema de la participación de los trabajadores en la gestión y en la propiedad de las empresas. Las democracias occidentales modernas han avanzado considerablemente en esa área; piénsese en la cogestión en Europa.

Los países que han logrado combinar la democracia política, el Estado de Derecho y la economía social de mercado son los países que más han reducido la desigualdad económica, han hecho desaparecer, prácticamente, la desigualdad de “*status*” y han logrado mantener un alto nivel de libertad, controlando y limitando el poder del Estado a través de la ley.

Sin embargo, es fundamental comprender -e internalizar- que la democracia no es perfecta, sino sólo perfectible. No es la solución instantánea a todas las demandas políticas, económicas y sociales de la sociedad, pero sí un camino concertado para buscar la solución equitativa a esos problemas.

En nuestro hemisferio el discurso de la democracia cobró fuerza después de la caída del muro de Berlín y de la sustitución de las dictaduras. La democracia ya no tiene enemigos relevantes, ni modelos políticos que le hagan competencia.

A continuación se verá cuáles pueden ser los vínculos existentes entre la integración y las diferentes formas en que se puede concebir la democracia. En primera instancia se analizarán las relaciones entre integración y democracia política; luego, aquellas entre integración y democracia económica y, por último, cuál ha sido el papel de la sociedad civil en los procesos de integración regional.

### Vínculos entre integración y democracia política

No obstante el notable sesgo comercialista que presentan los esquemas de integración regional en su fase actual, la cuestión del régimen político que debe imperar no es un asunto de segundo orden. Algunos teóricos e investigadores del tema afirman que la democracia facilita la integración, mientras que los gobiernos militares la desaceleran hasta casi estancarla (Taiana J., 1995, pp. 20-21). De hecho, desde hace algunos años, con el restablecimiento de la democracia en casi todos los países del Cono Sur,

---

<sup>12</sup> El término “democracia social” surgió cuando Alexis de Tocqueville visitó los Estados Unidos en 1831 y se impresionó por lo que él llamó la “igualdad de condiciones en la sociedad estadounidense” (Garavini di Turno, 1994, p.3).

<sup>13</sup> Particularmente Sydney y Beatriz Webb, según Sadio Garavini di Turno, Op. cit.

América Latina se encuentra en uno de sus mejores momentos<sup>14</sup> para intentar una nueva experiencia en materia de integración. “*Por razones geopolíticas, los gobiernos militares promovieron una desintegración que acentuó los resultados negativos de la ALALC y luego de la ALADI*” (Schaposnik E., 1989, p. 177). Hoy en día, contrariamente al esquema autarquizante que proponían las fuerzas armadas latinoamericanas en el poder, los gobiernos que sustituyeron a las dictaduras adoptaron en su casi totalidad un sistema liberal típico, abrieron sus fronteras al comercio y la inversión internacional, aumentando así la interdependencia económica con sus vecinos.

Sin duda, estamos en presencia de un nuevo contexto político regional: “*no mucho tiempo atrás existía la creencia generalizada en América Latina que veía al desarrollo del capitalismo y al régimen democrático como objetivos ... opuestos ... La democracia aparecía asociada al repertorio de las políticas populistas*” ( de Riz L., 1991, p. 6).

La deseabilidad democrática implica la renuncia a otros tipos de regímenes políticos y se presenta como un elemento central en el mantenimiento y la consolidación del proceso integracionista (Garretón M.A., 1991, p. 32). La democracia política es el régimen sin el cual la integración es imposible. Esto es aún más cierto si se acepta que “*en América Latina se ha hecho evidente que crece el apoyo político para la idea de la integración, sobre todo entre los gobiernos que participan en el reciente proceso de apertura democrática en la región*” (Rosenthal G., 1989, p. 20). En una encuesta realizada en 1994 por el Barómetro Iberoamericano a 9.576 personas de 18 países de América Latina y el Caribe (entre los que se contabilizó a los “EE.UU.-latino” como un país y a los “EE.UU.-no latino” como otro país) sobre cómo percibían los esfuerzos de integración latinoamericana, se encontró que en todos, excepto en los EE.UU.-no latino, más del 50% de los encuestados percibían la integración como beneficiosa. Llama la atención el caso de Cuba, en donde el 93% la perciben como beneficiosa (ver gráfica).<sup>15</sup>

Esta convergencia hizo que la existencia de un régimen democrático fuera vista como una condición indispensable para la participación de un país en un esquema de integración o de cooperación. Este nexo fue reconocido explícitamente en el caso del MERCOSUR y ha estado presente también en los esfuerzos para revitalizar el proceso de integración andino y centroamericano. Se trata así de repetir la experiencia europea, en la que la posibilidad de adherir a un esquema de integración regional ha actuado como un fuerte incentivo de los procesos de democratización -sobre todo en los casos de Europa del Sur- (Huntington S., 1991, p. 87) donde cualquier interrupción del proceso democrático tendría un impacto enorme en la inserción económica externa del país.

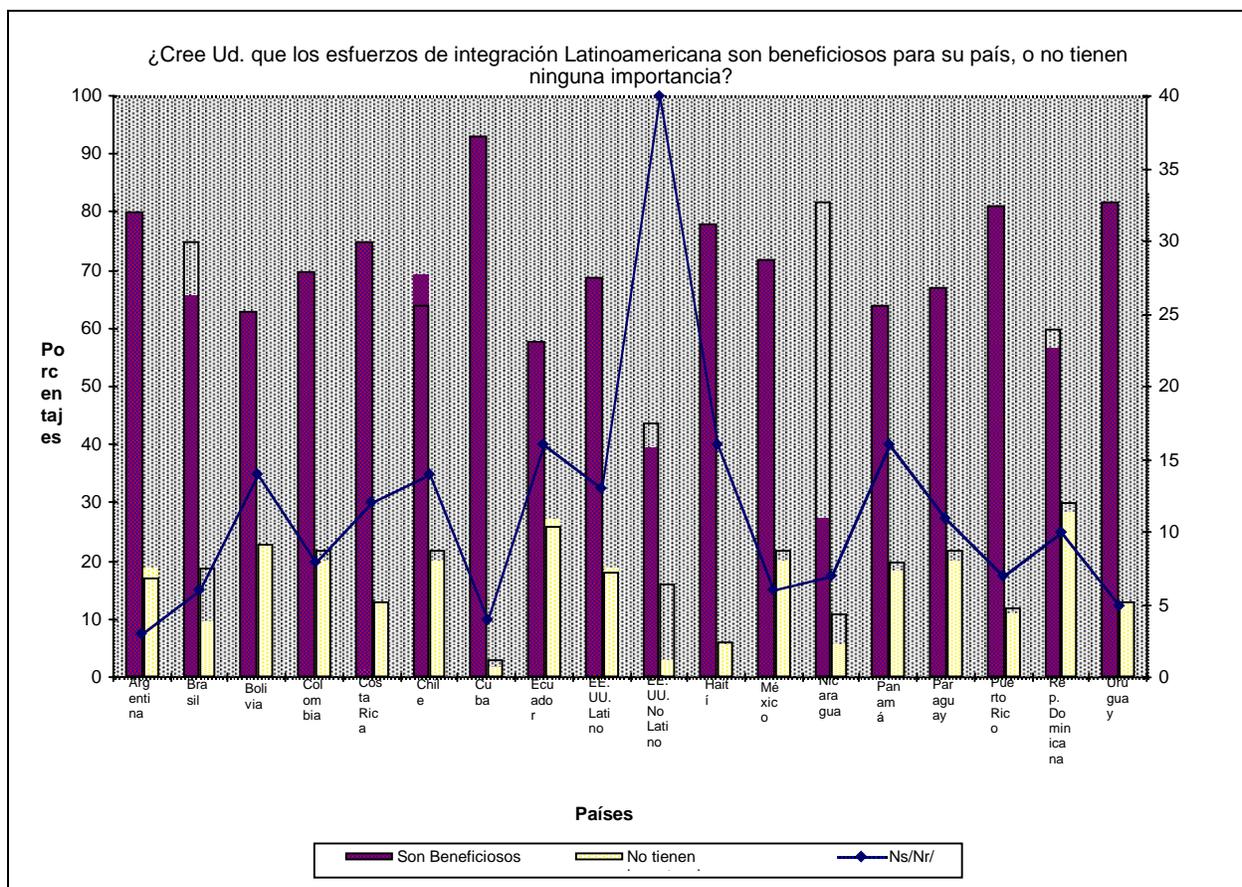
En un comienzo los esquemas de integración en América Latina eludieron hacer referencia y adoptar posiciones en cuanto a las características del sistema político imperante en los países participantes. Ni siquiera el Acuerdo de Cartagena, expresión de la rebelión contra el autarquismo militar nacionalista, pudo hacer explícito su propósito de lograr los objetivos integracionistas dentro de un marco democrático. La explicación a tal situación puede encontrarse en la adhesión a modelos comercialistas y de sesgo economicista que son renuentes en lo esencial a las ideas de la armonización de políticas nacionales (Vacchino J.M., 1989, p. 80).

La reiterada injerencia del Grupo de Río en el proceso de regionalización en América Latina y el Caribe, y la consecuente preocupación de los gobiernos por el mantenimiento y consolidación de la recién restituida democracia en el subcontinente, marcan la diferencia con las prácticas en esa dirección de la integración clásica. Hoy en día existen ejemplos concretos del decidido compromiso de los gobiernos que participan en procesos de integración en América Latina de utilizar el vínculo que los une para, en cierta medida, “demandar” más democracia en los países vecinos. Un ejemplo de ello fue la decisión unánime del Grupo Andino de suspender temporalmente al gobierno de Perú de las negociaciones que se adelantaban, en represalia a su decisión de implantar cambios institucionales que afectaban el funcionamiento del gobierno en un contexto democrático.

---

<sup>14</sup> Sin embargo, cabe resaltar que la integración en el hemisferio también se ha facilitado por la generalización de las economías de mercado a nivel global.

<sup>15</sup> Véase *V Barómetro Iberoamericano*. Noviembre de 1994.



Otro ejemplo fue el importante apoyo que recibió el presidente del Paraguay, luego de la intentona de golpe militar que se vivió a finales del mes de abril de 1996 (Naím M. y King R., 1996, p. 15).

También se puede mencionar que uno de los móviles del Grupo de los Tres (Colombia, México, Venezuela), fue ayudar al fortalecimiento y la consolidación de la democracia en Centroamérica. Asimismo, es clara la relación entre el TLCAN y el proceso de apertura política en México, especialmente frente a fenómenos como el juego de los partidos y el papel de la oposición. También se ha abierto un gran espacio tanto para tratar la problemática de derechos humanos como para la actuación de las Organizaciones No Gubernamentales y las instancias de control internas e internacionales. Por otra parte, el tema de la integración y de la democracia siempre ha estado presente en las Cumbres de Jefes de Estado Iberoamericanas y continentales.

Hoy en día la mayoría de los países latinoamericanos *“han coincidido igualmente en la necesidad de introducir ‘cláusulas democráticas’ (v. infra) en los nuevos instrumentos de cooperación que negocian con terceros países (...) Se trata así de condicionar los beneficios de la cooperación al mantenimiento de la democracia. Está claro que también ha surgido una condicionalidad política, aunque no legal, en el marco del NAFTA. Una hipotética interrupción constitucional en el país azteca pondría inmediatamente en riesgo este importante instrumento”* (Klaveren A. V., 1993, p. 30).

Con la generalización del régimen democrático en América Latina se logra superar la inestabilidad político-institucional, que ha sido uno de los obstáculos tradicionales para la integración. En el pasado reciente el predominio de regímenes autoritarios hacía casi imposible que los dirigentes políticos y sociales opositores a esos regímenes comprometieran su acción con los ideales de la unidad regional o subregional, puesto que su tarea inmediata era acceder a la democracia. En la actualidad, la existencia de

una mayoría de gobiernos democráticos permite redoblar los esfuerzos hacia la integración. De la misma manera, la creciente vinculación de los partidos políticos en los procesos de integración puede facilitar la tarea (Gana Barrientos E., 1984, p. 114).

Sin embargo, el caso latinoamericano tiene profundas diferencias con el de Europa. En ese continente, los partidos juegan un importante papel, especialmente a través de las grandes organizaciones que actúan en el parlamento europeo: la Internacional Socialista, la Internacional Demócrata Cristiana, los Verdes. No ha sido éste el caso latinoamericano, a pesar de la existencia de instituciones como la Corporación de Partidos Políticos de América Latina (COPPAL), el Parlamento Andino, el Parlamento Centroamericano y el Parlamento Latinoamericano.

En el plano político, la integración favorece la consolidación democrática al generar nexos de solidaridad entre los gobiernos que llevan a cabo procesos de integración. Es evidente, por ejemplo, que de no haberse estado atravesando por excelentes niveles de entendimiento bilateral, propiciados precisamente por el acelerado proceso de integración económica colombo-venezolana, no hubieran sido tan decididos el apoyo y la solidaridad por parte del presidente de Colombia, César Gaviria, la noche de la intentona golpista contra el presidente venezolano Carlos Andrés Pérez, el 4 de febrero de 1992.

Desde otra perspectiva, el caso mexicano resulta ser también muy ilustrativo para confirmar lo dicho hasta el momento. El importante apoyo ofrecido por los Estados Unidos durante los dramáticos acontecimientos que caracterizaron la rebelión suscitada en el estado de Chiapas el 1 de enero de 1994 y el apoyo brindado para atenuar la consecuencia de la crisis financiera, de finales del mismo año, posiblemente no se hubieran dado de no existir previamente los fuertes lazos internacionales que dieron lugar a la ratificación del TLCAN por parte del congreso norteamericano, el 17 de diciembre de 1993. Seguramente, una ayuda de tal magnitud no se le hubiese acordado a ningún otro país en América Latina en iguales condiciones.<sup>16</sup> De no haberse concedido tal apoyo al gobierno mexicano se hubiese producido una salida más drástica de los inversionistas extranjeros, la cual hubiese desatado, a su vez, una crisis económica que, además de erosionar la plataforma de apoyo del programa de reformas estructurales, podría resquebrajar la base de legitimidad del gobierno.

Los gobernantes democráticos tienden a proponer -y basarse en- valores como la paz, la solidaridad, la cooperación, la legalidad, etc., mientras que las dictaduras se basan en conceptos tales como soberanía a ultranza, el uso de la fuerza, la eficacia por encima de la ley y la guerra, todo lo cual es contrario a la idea y a la práctica de la integración.

La incursión generalizada de América Latina por la vía de las reformas de libre mercado fue, como ya se sabe, producto de la experiencia latinoamericana a lo largo de la llamada “década perdida” de los ochenta, en la que el modelo de “crecimiento hacia adentro” encarnado por un acentuado intervencionismo del Estado en la economía, principalmente bajo la política de sustitución de importaciones, determinó altos índices de inflación, un endeudamiento externo sin precedentes y, en definitiva, el caos económico.

En la presente década el péndulo se desplazó al otro extremo. El “crecimiento hacia adentro” fue reemplazado por el “crecimiento hacia afuera”, mientras que la intervención estatal fue sustituida por la empresa privada, elevándose la privatización al lugar de lo ideal. En este contexto surge la necesidad de redinamizar y redimensionar los procesos de integración regional. Empero, tal como lo afirma Mauro Marini (1993, p. 14) un proyecto de esta naturaleza no se hubiese podido llevar a cabo fácilmente con las dictaduras militares que gobernaron en América Latina a partir de la década de los sesenta, porque contrariaba los intereses de las fuerzas armadas -cuya condición material de existencia es el aparato estatal mismo- en la medida en que supone el achicamiento del Estado por la reducción de la base económica y la limitación de sus funciones.

---

<sup>16</sup> De cualquier manera, no se puede ignorar el interés individual, estratégico y específico de los Estados Unidos en el caso concreto del apoyo a México en la crisis del Peso, por el hecho de ser este país su principal abastecedor de petróleo y destino de la inversión norteamericana en el exterior.

En definitiva, el esquema de la relación integración-democracia se caracteriza por ser una dependencia de doble vía o, lo que es lo mismo, una interdependencia: los dos fenómenos son, a la vez, causa y efecto del otro.

Para ejemplificar ésto, en el caso concreto del Grupo de los Tres aparecen como elementos catalizadores de su conformación las reformas político-institucionales adelantadas paralelamente en los tres países: en Colombia, el proceso de modernización política desarrollado por la Asamblea Nacional Constituyente entre enero y julio de 1991; en México “*los partidos políticos acordaron un nuevo marco legal que modificó el régimen electoral y amplió la participación de las comunidades en sus propios asuntos*”.<sup>17</sup> Y en Venezuela, las conocidas propuestas de reforma profunda del sistema político presentadas tras las fallidas intentonas golpistas militares complementan el panorama político tripartito que favoreció la conformación del Grupo. También puede aducirse que el ritmo de la integración se ha visto fuertemente disminuido ante los problemas de gobernabilidad que han surgido en cada uno de estos países.

Así, en reiteradas ocasiones los discursos políticos de los gobernantes de los estados latinoamericanos han puesto de manifiesto el efecto determinante que la democracia ha tenido en el esquema integracionista subregional. Para citar tan sólo uno de ellos, y en lo que respecta a la integración colombo-venezolana, la canciller colombiana de ese entonces concluyó: “*Pienso entonces en nuestros dos países unidos a partir de un universo ideológico común, solidarios como consecuencia de una economía uniforme*” (Marini M., 1993, p. 11).

### **Vínculos entre integración y democracia económica**

Para abordar el tema relacionado con el aporte teórico de la integración regional a la democratización vale la pena recordar que, salvo algunas excepciones, el énfasis de la integración regional en América Latina ha sido fundamentalmente económico. En aquellos esquemas en los que los móviles políticos han primado sobre los económicos, el proceso de integración no ha evolucionado en forma sostenida. Ejemplos de ello son la Comunidad del Caribe (CARICOM) y, en particular, el Grupo Andino. En este último se estableció un Parlamento Andino antes que un Arancel Externo Común. Por esta razón, en la presente sección se trata sobre la democracia económica y social, con miras a establecer la interacción entre los fenómenos económicos y los políticos; entre la integración económica, como modelo de desarrollo, y la democracia. Aquí se hace referencia, básicamente, a la búsqueda, todavía inconclusa, de relaciones causales entre la economía y la política; es decir, lo que se conoció originalmente como economía política antes de la separación académica entre ambas ciencias sociales.

Hasta hace poco las relaciones entre la economía y la política parecían tener un carácter unívoco, según el cual los fenómenos económicos determinaban la evolución política, o viceversa. Para citar tan sólo un ejemplo, recuérdese cómo se sostuvo que las formas de propiedad de los medios de producción determinarían el carácter del régimen político imperante.<sup>18</sup> O, en una perspectiva diferente, se postula que las políticas substitutivas de importaciones eran congruentes con el autoritarismo burocrático (O'Donnell G., 1975). El hecho es que el complejo instrumental metodológico con que cuenta la economía, más desarrollado que el de todas las demás disciplinas sociales, ha contribuido a impulsar la búsqueda de los fundamentos de la política en los principios de la economía.

También se han planteado explicaciones políticas de fenómenos económicos, como sería, por ejemplo, el efecto inflacionario de los incrementos del gasto público antes de un proceso electoral. Incluso ha habido políticos que han sostenido que la economía debe ser puesta al servicio de la política, pues “el objetivo del socialismo consiste en dominar la supuesta autonomía de lo económico predicada por el liberalismo” (Aron R., 1972, p. 86). Este determinismo unívoco entre lo que se conocía como las fuerzas productivas

---

<sup>17</sup> Discurso pronunciado por la Canciller colombiana Noemí Sanín en el Seminario sobre G-3, los días 13 y 14 de julio de 1992.

<sup>18</sup> En los términos simplificados de un marxismo esquemático, por ejemplo, recuérdese que la esclavitud corresponde al modo de producción antiguo y al despotismo absoluto; la servidumbre corresponde al feudalismo y a la monarquía, y el proletariado corresponde al capitalismo y a la democracia burguesa.

y las relaciones de producción, o entre la infraestructura y la superestructura, o entre las condiciones objetivas y la ideología, no se circunscribió al terreno académico. Sirvió de racionalización para justificar la implantación de aquellos regímenes burocráticos-autoritarios que se transformaron en lo que se conocía hasta hace muy poco como “el socialismo real”.

Incluso, el determinismo unívoco de lo económico sobre lo político parece haber dejado los campos del marxismo y aparece con gran vigor entre los promotores del pensamiento neoliberal. Mientras que para los profetas marxistas de hace algunas décadas el colectivismo asegura el paraíso para la humanidad, para los neoliberales el libre mercado, con ausencia del Estado, es la nueva panacea. En este sentido, son muy esclarecedoras las palabras del sociólogo alemán Klaus Meschkat:

*“En la actualidad, es precisamente a los científicos sociales de inspiración marxista a quienes les resulta difícil afirmar que existe una conexión necesaria entre el desarrollo económico y el cambio de las formas de dominación. Como resultado de sus reflexiones sobre el neoliberalismo y la democracia, el sociólogo de Marburgo, Dieter Boris, sostiene ‘no existe, ni históricamente ni en la actualidad, ninguna conexión clara entre el tipo de régimen y la clase de desarrollo económico’. Por el contrario, el determinismo económico que con anterioridad se le atribuía a los marxistas, lo encontramos ahora entre los defensores de la política neoliberal. Por ejemplo, el argentino Carlos E. Waisman asegura que sólo la superación de la industrialización por sustitución de importaciones y la introducción de un modelo económico orientado hacia el mercado mundial crea las condiciones requeridas para el establecimiento de una democracia estable. De igual manera, Klaus Eber percibe que las tendencias a ‘mayor mercado’ y ‘mayor democracia’ se encuentran indisolublemente unidas. La democratización y la apertura al mercado mundial caminan de la mano” (Meschkat K., 1995).*

Igualmente deterministas, aunque en el otro extremo del espectro ideológico, son los planteamientos que sostienen que la democracia es el régimen político más equivalente con el funcionamiento exitoso del mercado porque, supuestamente, el mercado descentraliza mientras que la planeación centraliza.<sup>19</sup> Para sustentar esta afirmación se trae a cuenta el hecho que las economías industrializadas más avanzadas son todas democracias representativas. Asimismo, se sostiene que el mercado alcanza el mayor potencial en aquellos regímenes políticos que anteponen la defensa de los derechos individuales a la racionalidad del Estado. Estos regímenes se inspiran en un determinismo negativo que sostiene que el mejor Estado es el menor Estado, pues el argumento es que “*el orden generado sin designio puede superar por bastante los planes que los hombres inventan*” debido a la “*capacidad superior (del capitalismo) de utilizar el conocimiento disperso*” (Hayek F..A., 1988).

Sin embargo, existen fundamentos para dudar del determinismo unívoco. El ejemplo de la India demuestra que la democracia, por lo menos en una de sus múltiples variables, también puede funcionar en sociedades con niveles de ingreso muy bajos. Múltiples casos en América Latina han demostrado que el libre funcionamiento del mecanismo del mercado viene frecuentemente aparejado con desigualdades muy pronunciadas en los niveles de ingreso, lo que a la postre puede ser disfuncional para la democracia. Cabe recordar que la democracia y la democratización suponen no sólo la existencia de las reglas básicas de la democracia representativa sino, también, conceptos de equidad, participación y ciudadanía completa.

Los acontecimientos que tuvieron lugar en Europa del Este a finales de la década pasada e inicios de la presente han desvirtuado, en efecto, la idea de que haya un solo conjunto de factores determinantes económicos y políticos que establezcan la vinculación entre ambas disciplinas, o que exista un paradigma global que juzgue de antemano el grado en el cual la economía determina la política, o viceversa (Michnik A., 1990, p. 7). A raíz de lo sucedido, tanto en el mundo socialista como en América Latina se ha comprobado ampliamente que las relaciones entre la economía y la política son indeterminadas y que

---

<sup>19</sup> Sin embargo, algunos autores han demostrado que esta distinción no es tan nítida (véase Lindblom C., 1977).

la búsqueda de paradigmas totalizadores puede convertirse en un obstáculo al entendimiento, como lo sostuvo Hirschman hace ya veinticinco años (Hirschman A., 1971, pp. 342-360). Más bien se reivindica la idea de que, en vez de hacer un nuevo llamado en favor de una sola “ciencia social integrada”, es más fructífero construir, en forma “descentralizada”, puentes tanto entre ambas disciplinas como hacia el resto de las ciencias sociales (Ibid. pp. 1-2).

Proceder de esta manera y prescindir de una técnica universal e infalible para ponderar la influencia de unos fenómenos sobre otros significa abandonar la ilusión de alcanzar un paradigma sintético único que integre a todas las disciplinas sociales. En este orden de ideas, a propósito de la consolidación de la democracia en América Latina, Hirschman ofrece algunas sugerencias sobre las relaciones entre la economía y la política (Hirschman A., 1986, pp. 176-182).

En primer lugar, no necesariamente “todas las cosas buenas vienen juntas”. Por ejemplo, entre los economistas se ha debatido largamente sobre las posibles oposiciones entre crecimiento y equidad. El debate no está resuelto pero cabría admitir, al menos, la posibilidad que ante la prosecución de dos objetivos altamente deseables -tales como el crecimiento económico y la equidad social- a veces deba aceptarse que pueda prevalecer el cumplimiento de uno de los objetivos sobre el otro aunque, desde luego, se podrá corregir posteriormente la deficiencia así generada.

En segundo lugar, y en el mismo orden de ideas, no por fuerza el desarrollo y la democracia van de la mano. Así, el decenio de 1980, llamado “década perdida” del desarrollo, coincidió con un proceso de apertura democrática y de transición desde gobiernos autoritarios a regímenes civiles, en contraste con lo sucedido en la gran crisis de los años treinta, en que la recesión económica se hizo acompañar de gobiernos autoritarios.

En tercer lugar, para algunos la incertidumbre resulta ser una “virtud democrática”. De ahí que los programas de acción demasiado acabados puedan resultar incompatibles con la negociación constante que demanda la democracia; de ahí que la tecnocracia haya redescubierto las virtudes del pragmatismo.

Finalmente, esta vocación por la incertidumbre calza muy bien con la definición de democracia propuesta por E. P. Thompson (1966, p. 101): un proceso que se echa a andar sin que nadie sepa con certeza dónde precisamente va a terminar. Esto apunta a que en los regímenes democráticos, en contraste con lo que sucede en los tecnocráticos, es preferible que las pretensiones de todas las ciencias sociales sean modestas.

El ideal primordial y común de los países de América Latina y el Caribe es, entonces, avanzar en la transformación de las estructuras productivas en un marco de progresiva equidad social, dentro de un contexto democrático, pluralista y participativo.

Dicho de otra manera, para que el desarrollo ocurra en democracia se deben hacer esfuerzos específicos orientados a lograr que la transformación productiva, la equidad y la democracia se refuercen mutuamente. Sin embargo, debe reconocerse que no hay nada automático o predeterminado en ello. Hacer frente a tales exigencias de manera simultánea constituye más bien un enorme desafío cuya superación no admite un paradigma único universalmente válido.

Es la concepción intuitiva de democracia económica como igualdad económica la que, a través de la tradición marxista, ha tenido una enorme fuerza movilizadora en las masas populares por más de un siglo. Se ha comprobado históricamente que la igualdad económica absoluta, como objetivo prioritario del Estado, ha conducido al totalitarismo. A cuenta de la igualdad una burocracia ideocrática confisca y ejerce absolutamente, en nombre del “proletariado”, el poder político-económico, transformándose en una simple oligarquía explotadora, como la de Ceaucescu en Rumania o la de Ulbricht en la RDA, que convierte a la igualdad en una farsa. El resultado histórico de esta interminable dialéctica de la humanidad ha sido el fracaso socio-económico, político y ecológico del desmoronado imperio soviético.

Entre los múltiples campos de acción y de reflexión están la reforma del Estado, la transformación del sistema educacional y las formas de concertación social y de participación. En todos estos ámbitos la reflexión y la acción sólo pueden realizarse con cooperación interdisciplinaria. Pero esto no significa, insistimos, que se deba perseguir un paradigma sintético que integre a todas las disciplinas sociales y que proporcione una técnica universal e infalible para ponderar la influencia de unos fenómenos sobre otros.

En cuanto a los esfuerzos integracionistas, expresión de una estrategia económica en sus orígenes, se debe buscar ante todo una convergencia de los valores económicos, políticos y sociales fundamentales. En efecto, la integración en América Latina, como propósito colectivo, ha venido siendo cada vez más viable. En primer lugar, porque se hizo evidente en todos los países de la región que las políticas proteccionistas se agotaron;<sup>20</sup> en segundo lugar, porque los países aprendieron la dura lección en torno a los inmensos costos y traumatismos que acarrea el perder el norte del equilibrio fiscal y la estabilidad monetaria y financiera, y, por último -pero no por ello menos importante-, porque prácticamente todas las naciones del hemisferio han mantenido, con mayor o menor grado de dificultad, un renovado compromiso con la democracia política, económica y social. En términos de democracia económica y social, la integración ha permitido el avance coordinado en materia de ciertos derechos y libertades tales como la libre y sana competencia, la libre empresa, el libre acceso a los mercados, la libre circulación de bienes, servicios y factores de producción, el libre establecimiento, la protección a los intereses que se vean coyunturalmente afectados mediante la aplicación de cláusulas de salvaguardia y el desarrollo de normas de protección al consumidor, la homologación de títulos profesionales, entre otras, garantizando una participación democrática en las ventajas potenciales derivadas de los procesos de integración regional.

Por otra parte, no hay duda que existe una relación directamente proporcional entre democracia económica y democracia política. Así, de no garantizarse la democracia económica, la sostenibilidad de la democracia política se vería limitada y, de acuerdo a lo dicho anteriormente, la integración regional tampoco podrá llevarse a cabo satisfactoriamente y sin traumatismos.

La relación inversa también es cierta: en la medida en que no hay democracia política, difícilmente podrá haber democracia económica y, por ende, los objetivos de la integración tampoco podrán ser alcanzados. Sin estabilidad política y sin políticas económicas congruentes a nivel regional no será posible la integración. Por ello es indispensable tener presente que el consenso en torno al mantenimiento de la estabilidad política y macroeconómica, que pase forzosamente por la democracia económica, es un supuesto fundamental con que debe contar todo esfuerzo integracionista en el continente.

### **¿Hacia una integración democrática en América Latina y el Caribe?**

En reiteradas ocasiones, los Jefes de Estado y de Gobierno de todas las naciones americanas reconocieron explícitamente en sus reuniones que la integración económica y financiera debe acompañarse de medidas que reafirmen la democracia, disminuyan los altos niveles de pobreza de la región y desarrollen una voluntad real en favor del desarrollo sostenible (v. *infra*). El logro de estos importantes objetivos requiere de la participación activa de la sociedad civil en el diseño de políticas y en la implementación de programas. Así mismo, la participación de la sociedad civil en estos procesos es fundamental para la sostenibilidad de la integración hemisférica dado que, en última instancia, ella no solo es la primera afectada o beneficiada sino que, además, la implementación de los acuerdos requiere de su concurso y de la activa participación de sus diversos estamentos.

Sin embargo, en la actualidad no existen mecanismos institucionalizados que canalicen las inquietudes de los sectores no gubernamentales, universidades, sindicatos, minorías, etc., en la definición e implementación de las políticas de integración. La necesidad de reconocer, conocer y considerar las preocupaciones y aspiraciones de la sociedad civil es uno de los temas recurrentes en las cumbres multilaterales relacionadas con la integración en las Américas (v. *infra*). Hoy en día es claro que si no existen mecanismos adecuados de participación que canalicen los intereses de la sociedad civil, los procesos de integración seguirán el rumbo tecnocrático que los ha caracterizado desde hace varias décadas.

---

<sup>20</sup> En nuestro hemisferio, la crisis de la deuda llevó a que los países realizaran una transición hacia aranceles más bajos, se eliminaran muchos de los sistemas administrativos reguladores del comercio y se desmontaran barreras de todo tipo de flujo de bienes y servicios entre países.

## **Fundamentos de la integración democrática**

En la sociedad moderna es ampliamente reconocido el derecho y el deber individual de participar en su propia gestión. No puede haber integración sin participación, y para que todos -individuos, grupos sociales y países- puedan participar libremente en un mismo proceso e integrarse se requiere de la democracia. Las bases de la sociedad son las principales protagonistas de la integración. Es desde estas mismas bases de donde deben salir las autoridades; es decir, los sectores o individuos que permitan aumentar, desarrollar, multiplicar la participación ciudadana e incentivar la integración en todos los niveles.

La participación de todos los elementos del conjunto produce una transformación de éste, convirtiéndolo en un grupo integrado. Desde el punto de vista sociológico la integración no puede lograrse si se la trata de concretar de modo autoritario, pues el autoritarismo no lleva a una integración sino a una mera -y probablemente pasajera- incorporación. La incorporación es, por su parte, una simple operación aritmética que agrega un elemento a otro.

Integración y democracia son dos facetas de un mismo proceso. Es la integración libremente implementada por los grupos sociales la que permite un ejercicio democrático a nivel de la sociedad civil, a nivel de las naciones y a nivel internacional. Ello se logra gracias a la convergencia de acciones muy concretas diseñadas, realizadas y evaluadas permanentemente por los mismos ciudadanos y grupos de ciudadanos. La democracia es también el ejercicio libre de la participación y de la integración, tanto a nivel de los individuos como de los grupos sociales, tanto a nivel de las naciones como en las relaciones internacionales.

En este contexto, se debe hablar de democracia participativa y no simplemente de democracia representativa; se debe hablar de integración interactiva y no de incorporación forzada de los individuos o de los pueblos en procesos que no son concebidos por ellos mismos ni se han modelado a partir de sus necesidades, sus potencialidades y sus deseos.

Aquí se ha caracterizado la democracia como la participación del pueblo; se definió el concepto de integración no como sinónimo de "incorporación" sino como un proceso lógico de la democracia que lleva a una realización cada vez mayor del conjunto social y de cada uno de sus miembros en armonía con su ambiente. Resta ahora analizar cómo se realiza -o puede realizarse- este doble proceso de democratización e integración.

En el fondo se trata de un sinnúmero de relaciones e interrelaciones que los individuos, los grupos sociales y los países van tejiendo entre sí en función de proyectos comunes y mediante acciones concretas.

Es factible concebir e implementar una integración regional a partir de los grupos de ciudadanos que realizan experiencias para responder a necesidades comunes y que desearían compartir estas experiencias con otros grupos situados en diversas localidades de la región. Se puede establecer redes que tengan como finalidades relacionar, comparar y valorar las experiencias y establecer luego mecanismos de cooperación a partir de necesidades sentidas, de experiencias concretas y de una voluntad común de construir la integración. Por supuesto, todo ello dentro de un marco institucional que canalice y oriente el proceso hacia una integración internacional e intra-regional.

Una de las formas de participación de la sociedad civil es a través de las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs). De acuerdo con los informes recientes de la Unión de Asociaciones Internacionales, existen en el mundo más de 14.500 ONGs (Franco A., 1996, p. 10). En el continente americano, empero, el papel de las ONGs en los procesos de integración es aún muy débil. Existen algunas experiencias aisladas de participación eficaz de estas organizaciones en el marco de ciertas negociaciones del TLCAN, el MERCOSUR y el Mercado Común Centroamericano. En América Central, por ejemplo, existe la Iniciativa Civil para la Integración Centroamericana (ICIC), un modelo inicial de participación que reúne a los sectores indígenas, la pequeña y la mediana empresa, los campesinos, las redes de mujeres, los sindicatos, las ONGs, los organismos de pobladores marginales urbanos y los organismos de derechos humanos en los niveles nacional y regional en las siete regiones

centroamericanas (Ibid. p. 12). Sin embargo, a pesar de su organización, la ICIC no logra constituirse en instancia consultiva de primer orden en las negociaciones sobre los temas de su interés.

A continuación se verá que en la mayoría de los procesos de integración en América Latina y el Caribe las instancias de participación de la sociedad civil no tienen el suficiente espacio en la toma de decisiones durante las negociaciones que se llevan a cabo en relación con esos procesos. Por lo tanto, cabe preguntarse si las instancias de toma de decisiones en negociaciones sobre integración pueden ser calificadas como realmente democráticas.

### **La “democraticidad” de los procesos de integración latinoamericana**

En el caso específico de los procesos de integración en América Latina, el grado de “democraticidad” de la integración tiene que ver con la representatividad y la legitimidad de los negociadores, así como con la participación de la sociedad civil en los procesos de decisión durante las negociaciones sobre integración.

Por su parte, los responsables de las negociaciones son los supuestos concedores de los procesos pero no necesariamente los primeros afectados (o beneficiados) por los mismos. En la práctica, no existen los canales que permitan una coparticipación entre los unos y los otros en las negociaciones de integración; no hay concierto, sólo consultas unilaterales y voluntaristas.

Las razones de lo anterior son dos hechos incontestables: la desorganización de los interesados y su desconocimiento de los temas. La primera constatación tiene que ver con la dispersión de los agentes y la diversidad de intereses privados en juego. Si bien los gremios empresariales se pueden considerar como excepción a esta realidad, no hay duda que su grado de representatividad con relación al conjunto de las empresas afectadas por los procesos de integración es mínima. La segunda constatación está relacionada con la “calidad” de los interesados; es decir, con el nivel de conocimientos e interés de los actores en los procesos mismos, en los mecanismos y en las metas globales que se pretenden alcanzar. Si bien es cierto que éstos, por lo general, conocen muy bien los temas objeto de las negociaciones, muchas veces no conocen o no entienden en toda su complejidad la lógica de las mismas. Este hecho genera, incluso, problemas en la comunicación, lo que termina por marginarlos de los procesos de negociación.

De acuerdo con personas entrevistadas que han llevado a cabo negociaciones de integración, la forma como se presentan estos hechos varía de un país a otro. En México, por ejemplo, la participación de los gremios empresariales en los procesos de negociación es incuestionable; aún más, indispensable. Allí, como, en general, en Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Uruguay, entre otros países, existe un diálogo gobierno-empresarios automático y, además, con un mismo lenguaje. Previo al inicio de las negociaciones internacionales por parte de los funcionarios públicos, existe una negociación interna con los grupos empresariales quienes, en principio, tienen intereses diferentes entre sí, y entre éstos y los gobiernos. En cambio, en casos tales como Bolivia, Ecuador e incluso Perú, la participación democrática de los agentes privados en los procesos es menos evidente. De hecho, en Ecuador, así como en la mayoría de los países centroamericanos, no existe una diferenciación clara entre los intereses de los gobiernos y aquellos de los empresarios más influyentes, ya que, en muchos casos, los interlocutores son prácticamente los mismos.

Según los entrevistados, sólo en México se puede hablar de algún grado de participación en las negociaciones de integración por parte de los sindicatos. Las mujeres y las minorías étnicas se mantienen aún marginados de los procesos de integración en América Latina. Se prevé que en el mediano plazo se “deba” empezar a escuchar a los interlocutores de los movimientos ecologistas quienes, poco a poco, se van conformando en grupos organizados y concedores de los posibles efectos de la integración sobre los recursos naturales.

Los elementos que se requerirían para que pueda existir un “buen diálogo” entre los gobiernos nacionales y los diferentes agentes de la sociedad civil, son: una organización sólida y ágil de los interesados, el buen conocimiento de los asuntos que están en juego en los procesos de integración (tanto de fondo como de forma), el establecimiento de prioridades en cuanto a los intereses de las partes y el propio estilo de los negociadores públicos.

El margen de “autoritarismo” es función del alcance y la amplitud que se le quiere dar al proceso de integración. Así, por ejemplo, en la medida en que el proceso sólo busque la integración por la vía de una Zona de Libre Comercio de bienes, el grado de participación de los agentes privados será menor (en términos absolutos) al que tendrían en el caso de la negociación de un Mercado Único. Igual comparación podría hacerse entre este último modo de integración y un proceso por el que se desee llegar a la armonización de las políticas económicas y sociales. La razón es que, cuanto más ambicioso sea el proyecto de integración -en tamaño y en profundidad-, mayor será el impacto sobre un número más grande de agentes y, por ende, generará mayor demanda de participación de la sociedad civil. En otras palabras, a medida que se avance en estos procesos, y en la medida en que los Estados que participan en la integración regional estén presididos por gobiernos democráticos, mayor será la presión que deberán soportar los gobernantes para que tales procesos sean más abiertos.

En cierto modo, la anterior interpretación puede estar errada. En efecto, cuanto más ambicioso sea el proyecto, el proceso sería menos democrático si el grupo de agentes que influye en las negociaciones es menor que el grupo de agentes afectados por ellas. Así, en la medida que el proceso es más profundo -o geográficamente más extenso- el número de los que pueden influir (empresas o gremios afectados directamente) aumenta aritméticamente mientras que el número de los posibles afectados (número de consumidores o usuarios o de empresas indirectamente afectadas) aumenta geométricamente.

Sin embargo, desde la óptica de algunos sectores tecnocráticos, no se podría pretender que los procesos sean totalmente abiertos y participativos. Muchas veces las decisiones que se adoptan implican beneficios para unos sectores en detrimento de otros. La razón de ello es que no se puede pretender satisfacer intereses que, por naturaleza, son contradictorios. Por ejemplo, en Marruecos, donde se firmó, en diciembre de 1994, el acuerdo que ponía fin a la Ronda Uruguay y se constituía la Organización Mundial del Comercio (OMC), se prefirió beneficiar a los agricultores europeos y norteamericanos en detrimento de los textileros de ambas regiones. En las negociaciones del Grupo Andino, los negociadores colombianos prefieren reducir la protección que se le brinda a los productores de los sectores considerados ineficientes con el fin que se les permita un mayor acceso a los mercados de los países vecinos para los productores de los sectores considerados competitivos. De tal manera, unos pierden y otros ganan.

De hecho, el grado de “autoritarismo” posible depende del grado de “madurez” democrática que exista en el país en cuestión. Así, por ejemplo, según opinión de algunos de los entrevistados, los negociadores colombianos y chilenos cuentan con más autonomía en las negociaciones que los negociadores mexicanos, ya que toda decisión debe ser consultada con gremios y sindicatos. De otra parte, el grado de democracia de los procesos, depende del poder de negociación de los gremios más influyentes, pues los intereses de unos pocos pueden primar sobre los de muchos grupos pequeños desorganizados.

A veces el problema no es la ausencia de convocatoria a participar en los procesos de integración sino el desinterés de los aparentes afectados o beneficiados por éstos. En la mayoría de los casos, los únicos que asisten en representación de la sociedad civil son los empresarios. En otros casos, simplemente no existe el interlocutor que represente a un segmento dado de la sociedad civil a quien se le pueda formular invitación.

Otro factor determinante del grado de democraticidad de los procesos de integración es la calidad de los funcionarios mismos encargados de poner en marcha los acuerdos y de velar por su cumplimiento. A primera vista, se podría pensar que el Grupo Andino posee una estructura idónea y perfectamente democrática ya que su organigrama es inmejorable. Sin embargo, mirando con más detalle su desempeño desde su creación, el panorama es más bien insuficiente. En efecto, el Grupo Andino cuenta con un Parlamento, una Junta, una Comisión, Consejos Laborales, Consejos Gremiales, etc. pero a pesar de tener una agenda ambiciosa, una amplia representatividad y amplios canales de consulta, no funciona adecuadamente.

Por otra parte, en América Latina se ha comprobado que, en cierta manera, la estructura democrática no es la más ágil y conveniente *per se*. Volviendo al caso del Grupo Andino, muchos explican su estancamiento por su excesiva burocracia. Igual sucede con el Mercado Común Centroamericano. El G-3, menos complejo y más reciente, en ciertos momentos se ha mostrado más dinámico. El MERCOSUR demuestra ser también un proceso enmarcado en un esquema ligero y con mucho futuro, a pesar de sus escasos cinco años de existencia.

Con el megaproyecto de avanzar hacia la conformación de un bloque de integración hemisférica aparece una serie de inquietudes en cuanto a los canales que se deberían establecer para garantizar la participación democrática de la sociedad civil en el proceso, de forma tal que no lo “asfixien”. A este respecto, el sector empresarial dejó un importante precedente -y una gran lección- en la Cumbre celebrada en Cartagena, en marzo de 1996. Allí se evidenció la capacidad de convocatoria y de organización del sector privado latinoamericano, el que se desempeñó como legítimo representante de los intereses de, al menos, un segmento de la sociedad civil en las discusiones relativas al ALCA. Con todo, aunque el empresariado es una fuerza muy importante y un componente esencial de la sociedad civil, se hace necesario ampliar la participación, escuchando y propiciando la participación de los otros sectores. A partir de esta experiencia, la pregunta que se deben formular los demás segmentos que quieran participar en los procesos de integración, es cómo organizarse.

En resumen, se requiere crear, fortalecer y asegurar mecanismos de participación de la sociedad civil en los procesos de integración de las Américas. La idea es que existan canales que permitan a la sociedad civil participar, influir y protagonizar el proceso de globalización y los múltiples esfuerzos de integración vigentes en las Américas. De esta manera se abrirá un espacio para que la sociedad civil evalúe las políticas integracionistas de los gobiernos nacionales, estudie los acuerdos vigentes y en proceso de creación, consolide su posición como protagonista de la integración, establezca mecanismos efectivos, directos y permanentes para comunicar sus inquietudes y efectuar recomendaciones y proponga planes de acción a los gobiernos americanos, a las organizaciones multilaterales encargadas de implementar las decisiones integracionistas -BID, OEA y CEPAL, entre otros- y funde las bases para el desarrollo de un modelo de integración sostenible en el cual la sociedad civil sea actor de primera instancia. Este podría ser un paso importante para lograr que la integración “desde abajo” sea la regla en tales negociaciones.

### **CAPITULO III: LA ACCIÓN INTERNACIONAL EN PRO DE LA DEMOCRACIA EN EL HEMISFERIO**

La hipótesis desarrollada hasta aquí es que los procesos de integración económica regional tienen un papel que jugar en el proceso de democratización de la región. Asimismo, se ha postulado que para que se logren los objetivos de los procesos de integración estos deben ser, a su vez, democráticos. De esta manera se ubica a la democracia en el centro del desarrollo sustentable desde el punto de vista social y económico de los países de la región.

A continuación se presenta un análisis más detallado de los procesos de integración subregional de acuerdo con las hipótesis hasta aquí planteadas. Se verá, en primera instancia, el caso europeo como un “modelo” que, aunque imperfecto, es ejemplarizante. Se formula luego un diagnóstico de los esquemas de integración regional de los que se dispone de información suficiente como son el Grupo Andino, el G-3, el TLCAN, el MERCOSUR y el ALCA. Por último, se trata sobre el aporte de la OEA a los procesos de democratización en la región.

#### **El referente europeo**

La integración europea se ha desarrollado en varias etapas y de diferentes formas. A la creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), en 1952, siguieron la de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom) y la Comunidad Económica Europea (CEE), en 1958. Por lo tanto, al principio fue un proceso de integración económica. En 1967 se produjo la fusión de las instituciones de las tres Comunidades (Tratado de Fusión). El Tribunal de Justicia y el Parlamento Europeo fueron siempre comunes para las tres comunidades; desde esa fecha lo fueron la Comisión y el Consejo. A partir de ese momento se habla de una única Comunidad Europea. No obstante, los textos de los tres Tratados permanecieron separados; no fueron objeto de “fusión”; tampoco se fundieron en 1987 con la introducción del Acta Única Europea. El Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht en 1992, constituye un nuevo paso en el camino hacia una constitución europea que mantiene las estructuras heredadas y ofrece un marco global para las distintas fases de integración.

Los objetivos de la Unión Europea, a tenor del Artículo B del Tratado, son:

- *“Promover un progreso económico y social equilibrado y sostenible, principalmente mediante la creación de un espacio sin fronteras interiores, el fortalecimiento de la cohesión económica y social y el establecimiento de una unión económica y monetaria que implicará, en su momento, una moneda única.*
- *Afirmar la identidad europea en el ámbito internacional, en particular mediante la realización de una política exterior y de seguridad común que incluya, en el futuro, la definición de una política de defensa que podría conducir, en su momento, a una defensa común.*
- *Reforzar la protección de los derechos e intereses de los ciudadanos de sus Estados Miembros, mediante la creación de una ciudadanía de la Unión.*
- *Desarrollar una estrecha cooperación en los ámbitos de la justicia y de los asuntos del interior.*
- *Mantener íntegramente el acervo comunitario y desarrollarlo con el fin de examinar la medida en que las políticas y formas de cooperación establecidas en el presente Tratado deben ser revisadas, para asegurar la eficacia de los mecanismos e instituciones comunitarios” (C.E., 1994).*

Los Estados miembros de la Comunidad Europea (CE) son democracias pluralistas; esta es, en efecto, una condición para poder adherir a la CE. En consecuencia, toda organización creada por ellos también debe ser fundamentalmente democrática. Es el caso de la Unión Europea. Además de los instrumentos de política económica, la Unión Europea dispone de una estructura política que garantiza la participación y el control democrático. Los poderes de las instituciones europeas se han desarrollado con el paso del tiempo en la medida en que la CE ha ido extendiendo e intensificando sus actividades. Esto es particularmente cierto en el caso del Parlamento Europeo, cuyas funciones se han visto aumentadas con las sucesivas reformas constitucionales de la CE.

Sin embargo, la extensión de los poderes del Parlamento no se ha efectuado sincronizadamente con la transferencia de las competencias de los diferentes países de la CE, de lo que resulta un “déficit democrático” (C.C.E., 1993, p. 9). Los parlamentos nacionales han venido perdiendo el control sobre el poder ejecutivo de sus respectivos países, mientras que su derecho de control no ha sido transferido correlativamente al Parlamento Europeo. La falta de apertura en los procesos de toma de decisiones de la CE y el insuficiente control sobre la Comisión han sido igualmente el blanco de las críticas relativas al grado de democracia de la CE. Algunos de estos problemas ha encontrado solución en el Acta Única Europea de 1987; otros, en el Tratado de Maastricht de 1992. En efecto, una de las principales críticas que se le hace a la CE es que un gran número de decisiones que afectan la vida de cada ciudadano son tomadas en Bruselas a puerta cerrada (Borchardt K.D., 1995). Es por esta razón que los gobiernos y la opinión pública reclaman más transparencia o apertura en el funcionamiento de la CE. La transparencia, bajo la forma de un control público, existe en realidad en diferentes niveles del proceso decisorio de la CE pero el acceso a la información es desigual y carece de estructura.

Como toda entidad democrática, la CE aplica el principio de la separación de los poderes, haciendo la distinción entre el legislativo, el ejecutivo y el judicial. El problema es que estos poderes están repartidos entre cuatro instituciones: La Corte de Justicia Europea, totalmente independiente de los poderes ejecutivo y legislativo, se constituye, en cierta manera, en la Corte Suprema de la CE. Las otras dos funciones están repartidas entre la Comisión, el Parlamento Europeo y el Consejo de Ministros. La Comisión cuenta con amplios poderes de ejecución, los cuales le han sido conferidos por el tratado constitutivo, el Tratado de Roma de 1957. El Parlamento Europeo tiene responsabilidades legislativas y el Consejo de Ministros, cuyos miembros son los Ministros de los quince gobiernos nacionales, tienen un rol en parte legislativo y en parte ejecutivo. El Consejo es la institución con mayor poder en la CE.

Así, las críticas formuladas con relación a la falta de transparencia están dirigidas, en la mayoría de los casos, a la Comisión de las Comunidades Europeas y al Consejo de Ministros. La Comisión, en su calidad de órgano ejecutivo y de iniciadora de las políticas europeas, se reúne a puerta cerrada. Sin embargo, en la preparación y la elaboración de los textos legislativos, la Comisión hace una amplia consulta entre los expertos de los gobiernos nacionales, los representantes de los sectores interesados, al igual que con otras partes concernidas. Un tema puede dar lugar a decenas de reuniones consultivas. Una vez finalizadas las consultas, las decisiones y propuestas son anunciadas públicamente en el momento en que son sometidas al Parlamento Europeo y al Consejo de Ministros para su adopción.

En diciembre de 1992 la Comisión decidió ampliar el procedimiento de consulta con el fin de poner a disposición de la opinión pública la mayor cantidad de información posible y de anunciar con mayor antelación toda nueva iniciativa que pretenda emprender.

El Consejo de Ministros se reúne siempre a puerta cerrada puesto que una buena parte de su trabajo corresponde a su función ejecutiva. Sin embargo, existe una presión creciente sobre el Consejo para que haga más pública la parte de sus sesiones en donde ejerce su función legislativa; es decir, en donde se adoptan las “leyes” comunitarias. Esto haría que los trabajos del Consejo fueran más transparentes al ejercer sus funciones como cámara legislativa de la CE, junto con el Parlamento Europeo. De hecho, desde hace relativamente poco tiempo algunas de las sesiones formales del Consejo son ahora televisadas.

Al igual que los congresos de todos los países democráticos, el Parlamento Europeo es una institución “abierta” a todas las tendencias políticas e ideológicas que cuenten con cierta legitimidad. Sus sesiones plenarias son públicas, así como un gran número de reuniones de sus comisiones. Igualmente, el Parlamento y sus comisiones organizan audiencias públicas consagradas a asuntos de actualidad.

Los ciudadanos se encuentran en la base del proceso democrático en el seno de la CE. Los electores disponen de dos votos directos. Uno de ellos se ubica a nivel nacional en la medida en que los ciudadanos eligen sus parlamentos y gobiernos nacionales. Los ministros de estos gobiernos representan entonces a sus países en el Consejo de Ministros de la CE. El segundo voto tiene lugar cuando los electores de todos los Estados Miembros escogen los miembros del Parlamento Europeo con sede en Estrasburgo. Estas

elecciones europeas se celebran cada cinco años. La primera elección del Parlamento Europeo por sufragio universal directo se llevó a cabo en 1979. Anteriormente, los diputados europeos eran designados entre los miembros de los parlamentos nacionales de los Estados Miembros de la CE (Ibid. p. 29).

En consecuencia, los ciudadanos de la Comunidad cuentan con canales democráticos en la designación de sus representantes ante el Parlamento Europeo y del Consejo de Ministros.

En cuanto a la Comisión, suele ser criticada por ser una “superburocracia” no electa, poco representativa y al margen del control público. Sin embargo, la Comisión está, en teoría, sometida a un doble control democrático. En primer lugar, es responsable ante el Parlamento Europeo, quien tiene el poder de disolverla mediante una moción de censura. Los miembros de la Comisión deben rendir cuentas de sus actividades al Parlamento, tanto en las sesiones plenarias como en las reuniones ocasionales que tengan las comisiones parlamentarias. En segundo lugar, el Consejo Europeo es quien elige al presidente de la Comisión, quien es propuesto para esta función por un Estado Miembro y debe ser aceptado por todos los demás países. De esta manera, los miembros del Consejo Europeo juegan el papel de electores de gran instancia, en donde cada uno representa a su país ante una suerte de colegio electoral. Los demás miembros de la Comisión son escogidos por los diferentes gobiernos de la CE (C.E., 1995). Su nominación debe ser aprobada por el Consejo de Ministros. Estos “comisarios” no son, sin embargo, burócratas anónimos sino personalidades importantes del mundo de la política y de los negocios en sus respectivos países de origen (C.E.E., 1993, p. 9).

El control democrático del sistema de designación de los miembros de la Comisión fue tema de debate durante las negociaciones que dieron origen al Tratado de Maastricht. En efecto, desde entonces la elección del presidente de la Comisión es sometido a la aprobación del Parlamento Europeo. Además, toda Comisión nueva -una vez elegidos todos sus miembros- debe contar con un voto de investidura del Parlamento antes de poder entrar en funciones (C.E., 1994, p.p. 28-29).

El Parlamento Europeo es una institución que ha cobrado fuerza con el tiempo. El actual Parlamento tiene como predecesora la Asamblea constituida en 1952 por la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), la cual sólo contaba con funciones consultivas. Desde entonces, el Parlamento ha adquirido un cierto control democrático sobre la Comisión y un derecho en ascenso de codecisión con el Consejo de Ministros. El Parlamento vio reforzada su propia legitimidad democrática con la instauración, en 1979, de la elección de sus miembros mediante el sufragio universal directo por parte del total de los electores de la CE (C.E., 1994, p. 29).

Los tratados constitutivos le han otorgado al Parlamento el derecho de disolver la Comisión mediante el ejercicio del voto de censura. En 1975 el Parlamento adquirió el derecho de codecisión con el Consejo de Ministros para la adopción del presupuesto anual de la Comunidad. Así, el Consejo no puede adoptar el presupuesto sin el acuerdo del Parlamento, y viceversa.

La primera extensión real del poder legislativo del Parlamento data de 1987, con la entrada en vigor del Acta Única Europea (AUE). Esta última confirió al Parlamento -vía el “procedimiento de cooperación”- el derecho de proceder a una segunda lectura de los proyectos legislativos relativos al mercado único y proponer enmiendas, a pesar que la decisión final continúe siendo potestad del Consejo de Ministros. Con la entrada en vigor del Acta Única, el Parlamento adquirió igualmente el derecho de oponer su veto a los tratados de adhesión o de asociación firmados por la Comunidad con terceros países (Borchardt K.D., 1995, p. 27).

Un paso suplementario en materia de control democrático se cumplió en 1992, con la firma del Tratado de Maastricht. Este tratado extiende el derecho de codecisión del Parlamento (con el Consejo) a toda la legislación relativa al mercado único y a otros campos tales como la libre circulación de los trabajadores, la política de investigación y desarrollo, el medio ambiente, la salud, la educación, la protección de los consumidores, etc. En estos temas, el Parlamento cuenta con el poder de oponer su veto a los proyectos legislativos comunitarios que no apruebe. Además, el procedimiento de cooperación introducido en 1987 fue extendido también a temas nuevos.

## *La sociedad civil y la Unión Europea*

El número y la influencia de los grupos de interés en la Comunidad Europea se ha venido incrementando en la medida en que se transfieren mayores responsabilidades a los órganos comunitarios. Se asiste de tal manera a un aumento gradual de organizaciones civiles comunitarias en detrimento de aquellas de carácter puramente nacionales. Los diferentes grupos sienten la necesidad de hacer valer sus intereses, ya no sólo a través de las estructuras internas, sino a nivel de toda la comunidad. Bruselas, Estrasburgo y Luxemburgo se constituyen así en los principales centros de localización de las organizaciones civiles y empresariales de carácter europeo. Hoy en día cerca de tres mil grupos abogan por sus intereses en Bruselas, sede de las más importantes instituciones comunitarias (Lamarque G., 1994).

Desde la adopción del Acta de Unión Europea, en 1986, que implicó el traspaso de la competencia nacional sobre ciertos temas a la tutela de las instituciones comunitarias, las organizaciones civiles comenzaron a centrar sus esfuerzos ya no en el ámbito de las instituciones nacionales sino en el de las regionales. La pérdida del poder de decisión de los gobiernos nacionales sobre un número importante de temas redujo el interés que las organizaciones civiles hubiesen podido tener en ellos.

En la lógica de la integración europea el Consejo de Ministros sigue siendo el objetivo de los grupos de interés nacionales, pues allí las decisiones son tomadas según criterios de política interna de los países miembros. Si bien el Acuerdo de Luxemburgo de 1966 concedió a los ministros el derecho de vetar las propuestas presentadas al Consejo por la Comisión, este derecho ha sido muy poco utilizado. En la práctica, los representantes de los Estados Miembros buscan alianzas con sus colegas para obtener el número suficiente que permita bloquear la propuesta, o una mayoría calificada.<sup>21</sup> De allí que el interés de los grupos civiles sea buscar una estrategia que les garantice que los Ministros de su nacionalidad mantengan una posición fuerte que les favorezca.

En cuanto a las instituciones catalogadas como enteramente “europeas”, como son la Comisión y el Parlamento, las condiciones son diferentes. En la primera se espera que los comisionados obren independientemente de sus Estados de origen. La Comisión está compuesta por personas de diferente perfil, tanto técnico como profesional. Cada comisionado cuenta con su equipo técnico “multinacional” que le ayuda a definir qué decisiones son las más convenientes desde la perspectiva comunitaria (Lamarque G., 1994, pp. 89-100).

Los grupos de interés, de carácter nacional o comunitario, acuden a los comisionados y a las personas encargadas del diseño de borradores para lograr que sus intereses sean favorecidos. Su fortaleza radica en el mayor conocimiento de los temas que trata la Comisión. Generalmente son los proveedores de primera instancia de la información básica con la que trabajan los comisionados, tales como los detalles relativos a los estándares técnicos, la legislación vigente, los estudios sobre costo-beneficio de un determinado proyecto y las estructuras organizacionales al interior de la Comunidad. Así, los grupos de interés desempeñan un importante papel al acercar a las instituciones comunitarias a la “realidad” de los distintos Estados Miembros. De esta manera ejercen también su poder de influencia y, en cierta medida, de co-gestión con las instituciones comunitarias.

La labor de conocer cuáles son las políticas que objetivamente funcionarán en dirección del bien común en todo el territorio comunitario no es tarea fácil. En la actualidad las instituciones europeas están preocupadas por no incrementar el descontento de algunos estamentos de la sociedad civil en varios países, los cuales se sienten lesionados por los avances del proceso de integración.<sup>22</sup> Atender los intereses de los grupos sociales, y basar parte del diseño de los proyectos a ser ejecutados en la información suministrada por éstos, se ha convertido en una práctica y, a veces, en una regla consuetudinaria.

---

<sup>21</sup> Véase “Lobbying” en: *Problèmes Economiques*, N° 2310.

<sup>22</sup> En efecto, la actual oposición al proceso integracionista se basa en el marcado deterioro de algunos indicadores sociales álgidos, tales como el galopante desempleo y la inseguridad.

Sin embargo, a pesar que la Comisión consulta a un gran número de grupos antes de adoptar alguna decisión, lo cierto es que los grupos que logran captar una atención efectiva por sus intereses son, en la mayoría de los casos, aquellos que representan grandes firmas multinacionales e importantes grupos económicos.

Una tercera institución comunitaria a la que se recurre en busca de promoción de intereses es el Parlamento. Este está compuesto por representantes de los ciudadanos de la Comunidad elegidos por sufragio directo por un período de cinco años. A partir de la adopción del Acta de Unión Europea se ha buscado darle mayor poder para subsanar el denominado “déficit democrático” comunitario (v. *supra*).

Anteriormente, el Consejo de Ministros no tenía la obligación de atender las observaciones del Parlamento. Sin embargo, desde 1986 se le dio a este último la oportunidad de revisar la legislación a ser aplicada en la Comunidad en temas referentes al establecimiento del mercado interno, el desarrollo de políticas de cohesión social y económica, etc., con el fin de que pueda proponer enmiendas. Debido al incremento de su importancia en el proceso de acción de políticas, los grupos de interés han aumentado su contacto con esta institución con el fin de lograr que, si sus miembros van a proponer enmiendas, éstas les sean favorables.

Existen grupos que carecen de recursos para mantener un continuo contacto con la Comisión y recurren al Parlamento. Entre éstos se encuentran grupos ambientales y ecologistas, organizaciones de voluntarios, etc. que ven en el Parlamento un foro útil (Lamarque G., 1994, pp. 17-38). Además, el Parlamento cuenta con gran influencia en aspectos como los ambientales y de política social.

Un ejemplo claro de grupos que buscan ser favorecidos en el Parlamento se presentó en 1992 con la industria del tabaco. En ese año un grupo de publicistas de la Comunidad hizo “lobby” en el Parlamento y logró retrasar la votación propuesta para determinar si se abolía o no la propaganda de cigarrillos (Nuffield, p. 12).

Un ejemplo más reciente se evidenció cuando se negociaba el fin de la Ronda Uruguay y la creación de la OMC, en donde los agricultores de Europa, tal como lo hicieron los de Estados Unidos, lograron bloquear las negociaciones multilaterales y multisectoriales en razón a que no se encontraban satisfechos con los acuerdos a que se había llegado sobre el sector agrícola. En algún momento se temió que todo el esfuerzo realizado desde los inicios de la Ronda Uruguay se echara por la borda, lo que hubiera conllevado a una “guerra” comercial generalizada y sin precedentes.

Por último, el Tribunal de Justicia, órgano encargado de interpretar y reforzar la ley comunitaria, también es objeto del “lobby” ejercido por los grupos de interés civil. Las organizaciones de mujeres o los grupos ecologistas recurren al Tribunal con el fin de obligar a sus respectivos gobiernos a implementar la legislación comunitaria a nivel nacional (Ibid. p. 13).

Hay muchos casos individuales que se llevan a la Corte con el respaldo de intereses organizados. Un ejemplo de ello fue el caso de una fonoaudióloga británica quien, en octubre de 1991, denunció ante la Corte que su salario era inferior al del psicólogo clínico que trabajaba en el mismo hospital. La denunciante alegó que su salario debía ser incrementado en vista que la categoría de los trabajos era la misma, y que estaba siendo víctima de una discriminación indirecta debido a su sexo. El caso fue respaldado por la Comisión defensora de igualdad de oportunidades para hombres y mujeres y prosperó en el Tribunal (Ibid. p. 15).

De cualquier manera, para la defensa de sus intereses, la mayor parte de los grupos de interés nacionales todavía dependen en gran medida de sus respectivos ministros. En primer lugar, a pesar de la transferencia de poder a Bruselas o Estrasburgo, una parte importante del poder en el diseño de las políticas se encuentra todavía a nivel nacional. Los temas relevantes en materia económica y social reciben aún gran influencia de los diferentes gobiernos. Inclusive, con los avances que se han logrado en torno a la unión monetaria, la dirección y el desarrollo de las economías nacionales sigue estando en manos de los gobiernos nacionales. El ejemplo más típico de autonomía que aún prevalece en los Estados Miembros es, quizá, Gran Bretaña.

Aún cuando todas las decisiones se tomen a nivel Comunitario, la adopción de las políticas seguirá siendo responsabilidad de los gobiernos nacionales. Para esto, a los grupos nacionales les seguirá interesando hacer “lobby” a nivel interno y regional.

## **La democracia en los procesos de integración regional y subregional**

A continuación se pasa revista a los aspectos relacionados con la democracia y la participación de la sociedad civil en los esquemas de integración subregional y regional vigentes en el hemisferio, los que se tratan en el orden cronológico en que empezaron a operar.

### ***Comunidad Andina***

#### *Del Pacto Andino a la Comunidad Andina*

En su diseño original el Acuerdo de Cartagena se orientó fundamentalmente hacia la integración económica y comercial entre los países miembros, siguiendo para ello las pautas del Tratado de Montevideo que en el año 1960 había dado lugar a la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), transformada luego, en 1980, en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). A lo largo de su trayectoria el ordenamiento institucional fue objeto de diversas modificaciones, la última de las cuales tuvo lugar en 1995.<sup>23</sup>

Durante el VII Consejo Presidencial Andino, realizado en la ciudad de Quito el 5 de septiembre de 1995, el Acuerdo de Integración Andina fue relanzado. En esa oportunidad se adoptó un nuevo *Diseño Estratégico* o Nueva Agenda de la Integración, cuyos objetivos generales son: (a) Profundizar el proceso de integración andino; (b) Armonizar políticas económicas; (c) Definir políticas sociales; (d) Articular el Sistema Andino de Integración; y (e) Avanzar hacia la integración latinoamericana y hemisférica.

Para la consecución de estos objetivos generales, los Presidentes andinos fijaron tres grandes líneas de acción por las cuales deberá discurrir la integración andina en los próximos años: (a) La profundización del proceso; (b) su proyección externa; y (c) el desarrollo de una agenda social en la tarea de la integración. El desarrollo de una agenda social permitirá al proceso andino diversificar su acción hacia el diseño de programas, de cobertura comunitaria, destinados a atender las demandas fundamentales de la creciente porción poblacional que componen el segmento de bajos ingresos.

El 10 de marzo de 1996, con ocasión del VIII Consejo Presidencial Andino reunido en la ciudad de Trujillo, Perú, los mandatarios adoptaron el Protocolo Modificador del Acuerdo de Integración Subregional Andina, mediante el cual se da origen a la Comunidad Andina y al Sistema Andino de Integración (SAI). El hecho que al acuerdo subregional se le denomine ahora “Comunidad Andina” supone la voluntad de los gobiernos de avanzar hacia un estadio más profundo en el proceso de integración, en la medida en que se involucran al proceso aspectos sociales y políticos que antes sólo estaban considerados de manera tangencial.

#### *El compromiso del Pacto Andino con la democracia*

El compromiso de los países del Pacto Andino con la Democracia se ha visto reflejado desde su constitución misma. De hecho, en el preámbulo del propio Acuerdo de Cartagena se establece que: “*Los Gobiernos de Bolivia, Colombia, el Ecuador, el Perú y Venezuela, (...) Fundados en los principios de igualdad, justicia, paz, solidaridad y democracia; (...) Convienen (...) celebrar el siguiente Acuerdo de Integración Subregional:*”.

---

<sup>23</sup> Véase *Protocolo Modificador del Acuerdo de Cartagena* del 12 de mayo de 1997 y *Manifiesto de Cartagena de Indias*, del 26 de mayo de 1989 y el *Diseño Estratégico* o Nueva Agenda de la Integración, del 5 de septiembre de 1995. En el *Manifiesto de Cartagena de Indias* se reconoce como nuevos organismos al Parlamento Andino, los Consejos Consultivos Empresarial y Laboral y el Tribunal Andino de Justicia.

En numerosas ocasiones se han expedido declaraciones conjuntas en las que se reitera el compromiso de los Países Miembros con la democracia. Y no sólo se hacen llamados al fortalecimiento de las democracias intra-regionales (casos Perú e intentonas golpistas en Venezuela, en 1992, a los que se hace referencia más adelante), sino también a la de los países vecinos (Panamá con Noriega<sup>24</sup> y Brasil durante el proceso a Collor de Melo). A manera de ejemplo, y a fin de no citar la extensa lista de manifestaciones del Grupo Andino en pro de la Democracia, puede mencionarse que los Presidentes de los Países Miembros reconocieron en la *Declaración Conjunta* de Caracas, del 3 de febrero de 1989, que los regímenes democráticos “*permiten avanzar en la integración de la Subregión sobre bases de legitimidad y participación de las comunidades nacionales en la toma de decisiones*”.

En el *Manifiesto de Cartagena de Indias*, firmado en la Cumbre Presidencial celebrada los días 25 y 26 de mayo de 1989 con ocasión del Vigésimo Aniversario del Acuerdo de Cartagena, los mandatarios de los Países Miembros declaran que “*la integración andina es imperativa para afianzar la paz, la seguridad, el mejoramiento de las condiciones de vida y el desarrollo integral de nuestros pueblos. Como proyecto político su realización debe convocar la participación plena de todos los sectores y habitantes de la Subregión. El sistema democrático constituye la norma inquebrantable, la forma de vida y el instrumento idóneo para preservar la paz, alcanzar el desarrollo y la justicia social, garantizar el pleno respeto a los derechos humanos e impulsar la cooperación e integración entre nuestros pueblos*”.

Por otra parte, en el Artículo 3° del Acuerdo de Cartagena, que trata sobre los mecanismos y medidas que se deben emplear para el buen logro de los objetivos integracionistas del Acuerdo, se exhorta a que se implementen programas de desarrollo social. Los objetivos de desarrollo social de la población andina que se fija el proceso de integración subregional están reflejados en el Art. 1081, y son: “(a) *La eliminación de la pobreza de las clases marginadas, para lograr la justicia social; (b) La afirmación de la identidad cultural del área andina; (c) La participación plena del habitante de la Subregión en el proceso de integración; y (d) La atención de las necesidades de las áreas deprimidas predominantemente rurales*”.

Conscientes de que todo proceso de integración trasciende los aspectos exclusivamente comerciales y económicos, los Mandatarios andinos consideraron oportuno añadir la dimensión social al proyecto andino de integración, de manera más enfática. En tal sentido, desde la suscripción del *Acta de la Paz* en 1990, y a través del *Diseño Estratégico* dispuesto por el Protocolo de Quito de 1995 y reafirmado por el de Trujillo de 1996, dispusieron desarrollar una agenda social, lo que significa ejecutar programas que compatibilicen los esfuerzos de los Países Miembros en la participación de los habitantes en los beneficios de la integración, en la lucha para la eliminación de la pobreza y en la atención a las necesidades de las zonas más deprimidas. De esta manera, la Comunidad Andina y, concretamente, sus dos actores -Países Miembros e Instituciones del Sistema Andino de Integración- deberán desplegar esfuerzos, por mandato presidencial, no sólo para consolidar el mercado ampliado, sino para lograr una mayor proyección externa y para que la integración trascienda los aspectos exclusivamente comerciales y económicos.

En suma, se puede ver cómo la integración andina se concibe no como un fenómeno exclusivamente comercial, sino como un proyecto que debe asumir otras connotaciones que no son únicamente económicas, sino también sociales, culturales y, por encima de todo, políticas. Sobre esta base, con mayor o menor éxito, el esquema Andino opera sobre cuatro frentes de acción: el político, el económico, el sociocultural y el institucional.

---

<sup>24</sup> A manera de ejemplo, se cita el siguiente comunicado emitido por los mandatarios de los países andinos reunidos en Cartagena de Indias con ocasión del Vigésimo Aniversario del Acuerdo de Cartagena: “*Los Presidentes del Ecuador, Colombia, Perú y Venezuela, y el Ministro de Relaciones Exteriores de Bolivia (...) manifestamos nuestra preocupación por el desarrollo del reciente proceso electoral en Panamá, que no sólo atenta contra la voluntad soberana de su pueblo sino que también afecta la estabilidad y seguridad regionales. En este contexto, expresamos nuestra confianza que la Comisión de Cancilleres constituida en la reciente reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA, contribuya a encontrar una solución a la actual crisis panameña dentro del respeto del principio de la no intervención, la plena vigencia de los derechos humanos y el ejercicio de una auténtica democracia*”. Manifiesto de Cartagena de Indias (26 de mayo de 1989). En: *Profundización de la Integración Andina: Documentos de las Reuniones del Consejo Presidencial Andino en 1989-1990*. Lima: Junta del Acuerdo de Cartagena. 1991, p. 25.

En el plano político se han acordado numerosas acciones tales como las emanadas del *Compromiso Andino de Paz, Seguridad y Cooperación* suscrito en la Reunión de Galápagos de los días 17 y 18 de diciembre de 1989. Por su parte, por el *Protocolo de Trujillo* se imprime una mayor connotación política al proceso. La integración económica pasó a ser orientada por un *Diseño Estratégico* aprobado en la Reunión de Galápagos que adecua los enfoques originales a las nuevas políticas nacionales y al entorno mundial. Dicho programa fue modificado y complementado por el *Nuevo Diseño Estratégico para la Integración* adoptado por los Presidentes de la República durante su VII Cumbre celebrada en Quito en septiembre de 1995.

En cuanto se refiere al frente sociocultural, se ha reiterado varias veces la necesidad de recomponerlo y adaptarlo, mediante la coordinación de acciones puntuales a fin que los beneficios lleguen a la mayoría de los componentes de la sociedad civil en su conjunto. En desarrollo de esto, se han firmado convenios sociales relativos a la educación, la salud y la seguridad social y los derechos laborales (Convenio Andrés Bello, Convenio Hipólito Unanue, Convenio Simón Rodríguez y Convenio Celestino Muti).

Respecto de los aspectos institucionales, los avances más significativos desde la firma del Acuerdo de Cartagena han sido los cambios incorporados por el *Protocolo de Quito* de 1987, la creación del Consejo Presidencial Andino y el *Protocolo de Trujillo* que se firmó el 10 de marzo de 1996, conocido como *Protocolo Modificador del Acuerdo de Integración Subregional Andina* por el que se sustituye el Grupo Andino por la Comunidad Andina y se crea, además, como nuevo marco jurídico, el Sistema Andino de Integración (SAI), que “*responde a los retos que plantean los cambios en la economía mundial al proceso de integración subregional*”.

El SAI está integrado por el Consejo Presidencial Andino, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, la Comisión de la Comunidad Andina, la Secretaría General de la Comunidad Andina, el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, el Parlamento Andino, el Consejo Consultivo Empresarial, el Consejo Consultivo Laboral, la Corporación Andina de Fomento, el Fondo Latinoamericano de Reservas, el Convenio Simón Rodríguez, los Convenios Sociales que se adscriban al SAI, la Universidad Andina Simón Bolívar y los Consejos Consultivos que establezca la Comisión. Así, pues, la Comunidad Andina posee hoy, tras varias crisis y otros tantos perfeccionamientos, una estructura organizacional con marcadas características supranacionales, proyectadas desde el Acuerdo de Cartagena y actualizadas en el *Protocolo de Trujillo*.

La estructura institucional básica actual de la Comunidad Andina responde a las exigencias de la distribución de poderes clásica: decisorio-legislativo, técnico-operativo, contralor-jurisdiccional y contralor-político. Además cuenta con el apoyo de órganos Consultivos con participación de la sociedad civil, de organizaciones que corresponden a los convenios sectoriales y de instituciones especializadas. En esta perspectiva, lo que se hizo en Trujillo fue introducir en el Acuerdo de Cartagena, a través de un *Protocolo Modificador*, una serie de reformas que dieran forma a una institucionalidad más sólida, moderna, mucho más flexible y, sobre todo con un alto respaldo político. Entre ellos se encuentran la incorporación del Consejo Presidencial Andino y del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores en la estructura institucional de la Comunidad Andina<sup>25</sup> dirigida, precisamente, a dotar a la misma de los instrumentos de expresión de voluntad política.

De igual manera, debe destacarse la profundización y ampliación del papel normativo de la Comisión a los ministros sectoriales, y la conversión del órgano técnico en una Secretaría General dirigida por una personalidad de reconocido prestigio y representatividad; ambas decisiones apuntan a reforzar la conducción predominantemente política del proceso.

Asimismo, se ha fijado un plazo de hasta cinco años para la realización de las elecciones, por sufragio universal y directo, de los representantes ante el Parlamento, lo que confirma la importancia que el componente político ha adquirido en esta nueva etapa.

---

<sup>25</sup> El Consejo Presidencial Andino fue de creación tardía. En efecto, se vino a crear tan sólo en la Cumbre de Machu-Picchu, de mayo de 1990, con lo que, junto al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, se reforzó la dimensión institucional del Grupo Andino.

Finalmente, con el establecimiento del Sistema Andino de Integración (SAI) se apunta a relacionar, orgánica y funcionalmente, a los Convenios Sociales, la CAF, el FLAR y los demás órganos e instituciones andinas para que puedan alcanzar las metas fijadas en la nueva agenda.

Las reformas introducidas por el *Protocolo de Trujillo* alcanzan básicamente a sus órganos normativos y de conducción política; concretamente a la Comisión y la Junta (hoy Secretaría General), así como a los Consejos de Presidentes y de Cancilleres.

No obstante, los demás órganos del SAI deberán adecuarse también a la nueva estructura institucional. Existen directrices precisas de los Presidentes, contenidas en el *Acta de Trujillo*, para que, de inmediato, se concilie el Proyecto de Protocolo Modificadorio del Tribunal de Justicia con las mencionadas reformas institucionales y para que se refuerce el funcionamiento de los Convenios Andrés Bello, Hipólito Unanue, Simón Rodríguez y el Programa José Celestino Mutis.

En consecuencia, si bien lo sustantivo de la reforma institucional ya ha quedado consagrado en el *Protocolo Modificadorio del Acuerdo de Cartagena*, está en marcha otro conjunto de medidas destinadas a completar esas reformas y que involucrarán a otros organismos del SAI, concretamente al Tribunal, el Parlamento y los Convenios.

### *El Parlamento Andino*

El Parlamento Andino es la expresión más clara del compromiso del Grupo Andino con la democracia, tanto al interior de los países miembros, como al nivel del esquema institucional que enmarca al proceso mismo. A pesar que el esquema que se pretende adoptar (“a la europea”) está aún incompleto, la existencia misma del Parlamento Andino es la expresión de la intención y del compromiso con la Democracia Participativa hacia el futuro.

Si bien la creación del Parlamento Andino no se contemplaba en forma explícita dentro del Acuerdo de Cartagena, sus bases se encuentran en diversas declaraciones que resaltaban su necesaria constitución.<sup>26</sup>

El 27 de septiembre de 1979 se firmó la denominada *Declaración de Caracas*, en la cual se acuerda expresamente la constitución del Parlamento, y el 28 de octubre de 1979 se firma el Tratado Constitutivo en la ciudad de La Paz, y el 30 de agosto de 1980, se designa Bogotá como ciudad sede. Sin embargo, el Tratado Constitutivo sólo entraría en vigor en el año de 1984 cuando se cumplieron los trámites de ratificación por parte de los Congresos de los países miembros y se hiciera su depósito ante el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Bolivia.

En teoría, el Parlamento Andino es el órgano deliberante y de fiscalización del Proceso Andino de Integración (Artículo 1° del *Tratado Constitutivo del Parlamento Andino*). Su naturaleza es comunitaria y representa a los pueblos de la comunidad andina. Está conformado por representantes de los Congresos Nacionales, de conformidad a sus Reglamentaciones Internas y al Reglamento General del Parlamento Andino aún vigente. En el Artículo 14 del *Tratado* se recogen los Propósitos del Parlamento Andino, entre los cuales se destacan: (i) Coadyuvar a la promoción y orientación del proceso de integración subregional andino; (ii) Sustentar, en la Subregión Andina, el pleno imperio de la libertad, de la justicia social y de la democracia en su más amplio ejercicio participativo; (iii) Velar por el respeto de los derechos humanos y la calidad de vida de la población andina, en el marco de los objetivos e instrumentos de la Integración Subregional Andina y de la comunidad internacional en esta materia; (iv) Promover la participación de los pueblos, como principales actores del proceso de Integración Subregional Andino, procurando las mayores bases de legitimidad democrática de sus representantes; (v) Fomentar el desarrollo de la conciencia comunitaria y la identidad socio-cultural andina, mediante la más amplia difusión de los principios y propósitos del Proceso Andino de Integración; (vi) Promover la

---

<sup>26</sup> Tal es el caso de la *Declaración de Bogotá* (agosto 16 de 1966), y la de los Presidentes de América (14 de abril de 1967), que fueron las inspiradoras del Acuerdo de Cartagena, suscrito el 26 de mayo de 1967. La aspiración de constituir el Parlamento es respaldada con la *Declaración de Bogotá* (1978), con la firma del *Mandato de Cartagena* de 1979 y con la *Declaración de Presidentes*, en Quito, del 11 de agosto de 1979.

armonización y el desarrollo legislativo comunitario entre los Países Miembros del Grupo Andino; y (vii) Contribuir al proceso de Integración Latinoamericana como uno de los instrumentos más adecuados para el desarrollo sostenible y armónico de la región. Como se puede ver, el Parlamento Andino tiene la responsabilidad más grande en cuanto al fortalecimiento de la democracia y la gobernabilidad internas de los países miembros, en el contexto de la interrelación internacional propias del proceso de integración subregional tal como es concebido en el área andina.

El Reglamento General del Parlamento Andino, sancionado el 17 de diciembre de 1984, consagra en su Artículo 60 la conformación de las Comisiones Principales del Parlamento, siendo la Comisión Segunda: *De Asuntos Sociales y de la Preservación del Medio Ambiente*, la encargada de conocer y pronunciarse en relación a los temas sociales del Acuerdo de Cartagena, de los informes de los Convenios Hipólito Unanue y Simón Rodríguez, y de los demás órganos sociales andinos; y la Comisión Tercera: *De la Mujer, la Infancia y la Familia, y de la Defensa de los Derechos Humanos*.

A las sesiones públicas ordinarias y extraordinarias del Parlamento Andino pueden asistir los representantes de los Parlamentos de terceros países, de los Organismos Interparlamentarios, de los Parlamentos regionales y subregionales, así como de los organismos internacionales e intergubernamentales. En general, pueden asistir representantes de cualquier tipo de organización civil, con previa autorización del Presidente del Parlamento.<sup>27</sup> Los Representantes Observadores podrán incluso, previa autorización del Presidente, presentar opiniones o sugerencias tanto en la Asamblea como en el seno de las Comisiones.

Cubierta su primera etapa de consolidación institucional y avalado por el respaldo político e institucional de los Gobiernos y Parlamentos Nacionales, más el reconocimiento que le confiere la Comisión del Acuerdo de Cartagena a raíz de la entrada en vigencia del *Protocolo Modificador* de Quito, el Parlamento Andino puede desarrollar una importante labor que viene a llenar, parcialmente, el vacío dejado por los organismos fundacionales de la integración en cuanto al análisis social y discusión política en épocas de crisis de la Subregión Andina (como se evidenció durante la crisis de la deuda en la “década perdida” de los ochenta); la postura que adopta el Parlamento Andino va a desembocar años más tarde en la iniciativa de la Cumbre Social Andina (v. *infra*).

El Tratado Constitutivo fue adecuado recientemente conforme a las disposiciones emanadas del VIII Consejo Presidencial Andino, realizado en la ciudad de Trujillo y puesto a consideración del Consejo de Cancilleres para su ratificación. Entre los documentos que se acordaron en la Cumbre de Trujillo, se destaca el Proyecto de Protocolo Adicional que instituye la elección por sufragio universal y directo de los representantes del Parlamento Andino dentro de un plazo de hasta 5 años. De esta manera se evidenció la voluntad de los mandatarios de fortalecer al Parlamento Andino: uno de los principales órganos del Acuerdo de Cartagena con la misión clara de propender por la democratización entre los Países Miembros.

#### *El Consejo Consultivo Empresarial y el Consejo Laboral*

Se trata de instituciones consultivas del Sistema Andino de Integración, conformadas por delegados elegidos directamente por las organizaciones representativas de los sectores empresarial y laboral de cada uno de los Países Miembros, de conformidad con sus respectivos reglamentos, y acreditados oficialmente por aquellos.

---

<sup>27</sup> En efecto, a las Sesiones del Parlamento han asistido como observadores representantes de los órganos del mismo Acuerdo de Cartagena, de la UNICEF, la OEA, el BID, la Asociación de Empresas Estatales de Comunicaciones (ASETA), la CAF, el Programa de las Naciones Unidas para el Control de Drogas (UNDCP), la OPS/OMS, la Organización Demócrata Cristiana de América (ODCA), el Parlamento Latinoamericano, la UNESCO, la Organización Internacional para las Migraciones, el IICA, las Asambleas Legislativas Estatales, las Asambleas Regionales Fronterizas, Amnistía Internacional, las Universidades y centros de investigación públicos y privados que lo soliciten, los ministerios y las instituciones oficiales que lo deseen, la Central Latinoamericana de Trabajadores (CLAT), las Gobernaciones Estatales y Departamentales, el Parlamento Juvenil Andino, la Federación Latinoamericana de Abogados, las Municipalidades, las Cámaras de Comercio, los Consejos Nacionales de la Mujer, los Sindicatos de Trabajadores de los Sectores Público y Privado, la Unión Europea, la Confederación de Empresarios Privados, la Cruz Roja Internacional, la Federación Sindical Mundial, el Parlamento Amazónico, el Parlamento Centroamericano, etc.

La idea es que estos Consejos Consultivos emitan opiniones ante el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, la Comisión o la Secretaría General, a solicitud de éstos o por propia iniciativa, sobre los programas o actividades del proceso de integración subregional andina que fueran de interés para sus respectivos sectores. También pueden ser convocados a las reuniones de los grupos de trabajo y de expertos gubernamentales, vinculadas a la elaboración de proyectos de Decisión, y pueden participar con derecho a voz en las reuniones de la Comisión.

### *La Carta Social Andina y la "Dimensión Social" del proceso de integración*

Desde sus inicios, el proceso subregional andino se orientó fundamentalmente hacia la integración económica y comercial entre los países miembros. La temática de lo social aparece completamente subordinada al crecimiento económico y sólo se le alude en términos de la “armonización de políticas económicas y sociales y la aproximación de las legislaciones nacionales en las materias pertinentes”. AC. Artículo 3°. Literal a).

A fin de asesorar a la Junta del Acuerdo de Cartagena (hoy en día la Secretaría General), el órgano técnico del Acuerdo, se propuso la conformación de un Comité Asesor Económico y Social (CAES), integrado por representantes de los empresarios y de los trabajadores (AC. Art. 22), entre cuyas funciones estaba la de emitir opinión sobre los asuntos de su competencia previa solicitud de la Junta.

Entre las políticas tomadas en el período inicial de la integración andina en la búsqueda de unificar y fortalecer los lazos de cooperación entre los países miembros, el Acuerdo de Cartagena favoreció el desarrollo de convenios en áreas sociales específicas, creándose así el Convenio Andrés Bello, suscrito en Bogotá el 31 de enero de 1970 por los Ministros de Educación para impulsar la integración en el campo educativo, cultural y científico; el Convenio Hipólito Unanue, firmado en Lima el 18 de diciembre de 1971 por los Ministros de Salud con el propósito de coordinar políticas en las áreas de enfermedades transmisibles en las zonas de fronteras o por migraciones, desnutrición, saneamiento ambiental, fabricación y comercio de fármacos y alimentos básicos, etc.; el Convenio Simón Rodríguez, suscrito en Caracas el 22 de octubre de 1973 por los Ministros de Trabajo, con el objeto de armonizar las normas jurídicas laborales y de seguridad social, la solución a los problemas de desocupación y subempleo, migraciones laborales, etc.

En términos generales se puede afirmar que, excepto el Convenio Andrés Bello, los Convenios Sociales del Acuerdo de Cartagena no llegaron a funcionar. Entre los principales obstáculos que confrontaron se destacan aspectos de orden presupuestario, las diferencias de contexto legal, institucional y político entre los países miembros, además de la carencia de estudios científico-sociales que orientasen la acción de los Convenios de acuerdo con la naturaleza de los valores, motivaciones, creencias y actitudes de los pueblos andinos que son el objeto y sujeto de la integración andina.

En el caso específico del CAES, puede decirse que fue un organismo que desde su propia creación se mostró totalmente limitado para conciliar los intereses diversos de empresarios y trabajadores; además, por su carácter de órgano asesor no encontró el espacio concreto para impulsar iniciativas de importancia en el Acuerdo de Cartagena. Ante su paulatino y continuo debilitamiento, que cancelaban en la práctica los canales de participación de los actores sociales distintos a los gobiernos en el proceso de integración andina, la Comisión del Acuerdo de Cartagena adoptó durante su XXXV Período de Sesiones Ordinarias, celebrado del 24 al 28 de enero de 1983, las Decisiones 175 y 176 por medio de las cuales se eliminaba el CAES y en su lugar se creaban el Consejo Consultivo Empresarial Andino y el Consejo Consultivo Laboral Andino (v. *supra*), respectivamente, a quienes, como se vio, se les reconoció como órganos auxiliares del Acuerdo de Cartagena con capacidad de emitir opiniones sobre temas que le conciernan y sin que prive para ello la consulta formal de los organismos del Acuerdo. No obstante, la crisis que atravesaba el proceso de integración subregional en esos momentos determinó que ambos Consejos Consultivos cumplieren un rol muy modesto hasta el advenimiento del Protocolo de Quito.

Con el estallido de la crisis de la deuda externa a comienzos de la “década perdida” de los ochenta, cada país andino buscó enfrentar la misma con iniciativas propias, de modo que la acción integracionista fue relegada a un plano secundario lo cual se reflejará en un creciente incumplimiento de las decisiones y Resoluciones del Acuerdo de Cartagena.

En ese momento, cuando más necesarias eran las respuestas para enfrentar la crisis, los convenios y acuerdos sociales de la integración andina estaban en completa inoperatividad. De igual manera, otra clara demostración de la ausencia de una política social en la integración andina es el hecho que durante el período que media entre 1985 y diciembre de 1988, ni en las Decisiones de la Comisión ni en las Resoluciones de la Junta del Acuerdo de Cartagena hubo alusión alguna al tema social, no obstante que para entonces la Subregión Andina estaba atrapada en el problema de la deuda externa y del incremento de la pobreza crítica.

La firma del Protocolo de Quito, el 12 de mayo de 1987 -que entró en vigencia el 25 de mayo de 1988-, sentó las bases para que pocos años después la integración subregional andina se orientara de acuerdo con una nueva estrategia de crecimiento económico y liberación comercial, de apertura a la inversión extranjera, etc. El renacimiento de la integración subregional vino a representar una gran movilización y participación de algunos actores sociales que se involucran en dicho proceso; tal es el caso, por ejemplo, de los Presidentes Andinos cuyas acciones a partir del año 1989 tuvieron una importancia decisiva. En efecto, durante el trienio 1989-1991 el proceso subregional andino vivió un gran dinamismo dada la decidida participación que a favor del mismo mostraron los Presidentes Andinos mediante la Declaración de Caracas, del 3 de febrero de 1989, el Manifiesto de Cartagena de Indias, del 26 de mayo de 1989, la Declaración de Galápagos, del 18 de diciembre de 1989, el Acta de Machu Picchu, del 23 de mayo de 1990, el Acta de La Paz, del 30 de noviembre de 1990, el Acta de Caracas, del 18 de mayo de 1991, y el Acta de Barahona, del 5 de diciembre de 1991. En todas estas manifestaciones, el aspecto social es tenido en cuenta, bien sea porque se reconoce su importancia o porque se crean o reactivan mecanismos que propendan al bienestar social de los pueblos de la región.

A raíz de los sucesos políticos de intento de golpe de estado vivido en Venezuela el 4 de febrero de 1992 y de la crisis política confrontada en el Perú en abril de ese mismo año que llevó al Presidente Alberto Fujimori a disolver el congreso Nacional, el proceso de integración andino sufrió un duro traspíe debido a que con la suspensión de las relaciones diplomáticas entre Venezuela y Perú se produjo automáticamente la suspensión del programa de reuniones del Consejo Presidencial Andino.

Posteriormente, con el retiro temporal de Perú del cumplimiento de los compromisos y decisiones del Acuerdo de Cartagena y el agravamiento de la crisis política en Venezuela, expresada en un segundo intento de golpe militar el día 27 de noviembre de 1992 y, luego, con la suspensión del mandato del Presidente Carlos Andrés Pérez, por decisión de la Corte Suprema de Justicia, el día 20 de mayo de 1993, se detuvo considerablemente el ritmo que venía mostrando el proceso integracionista andino, y entre tanto, se paralizaba lentamente la que se podría llamar la “política social” del Grupo Andino, dinamizada en las Cumbres Presidenciales precedentes.

De cualquier manera, si bien en diversas oportunidades las Directrices de los Presidentes Andinos hicieron referencia a la necesidad de reactivar los Convenios Sociales del Acuerdo de Cartagena, lo cierto es que éstos no lograron entrar verdaderamente en funcionamiento. Entre las razones que posiblemente primaron para ello se puede señalar que: (i) Nunca hubo el compromiso político sincero para articular una verdadera estrategia social al interior del Acuerdo de Cartagena; (ii) Ni la Comisión ni la Junta del Acuerdo de Cartagena disponían de la organización, personal especializado y recursos financieros para impulsar y orientar las políticas y programas que se esperan de los Convenios Sociales, de modo que la suerte de éstos dependían de instancias nacionales para quienes la integración andina cumple un papel secundario en el conjunto de sus actividades administrativas; y (iii) La orientación ideológica de los Convenios Sociales Andinos es la del llamado “Estado Bienestar”, por lo que van en contraposición de las tesis del mercado que se encuentran en uso en el mundo occidental, las que postulan un tratamiento centrado en la realización del individuo, el esfuerzo personal, el libre juego de la oferta y la demanda y la conducción por parte de una “mano invisible”.

De allí que el verdadero papel de la “política social” contenida en las Directrices de los Presidentes Andinos haya sido considerada como “tácticas de distracción” que mantenían ocupados al movimiento sindical y a otras organizaciones sociales en ellas, mientras que, por otro lado, se avanzaban la aplicación de políticas económicas de corte liberal (F.F. Ebert, 1996, p. 27).

Por otra parte, el Parlamento Andino parece ser una instancia mucho más receptiva y audaz en materia social y de participación. Por su intermedio se ha podido avanzar en la discusión de diversas materias en ese campo, lo que vino a desembocar en el proceso que llevó a suscripción de la Carta Social Andina.

Durante el VII Período Ordinario de Sesiones del Parlamento Andino, realizado entre los días 27 de febrero y 4 de marzo de 1989 en Quito, se tomó la Decisión N° 309 llamada Compromiso de Quito, cuyo tema central fue la “Erradicación de la Pobreza Absoluta” como un imperativo político. Durante la Cumbre Política Andina “Luis Carlos Galán”, realizada en Caracas los días 17 al 19 de agosto de 1989, se suscribió la Declaración de Caracas en la que se ratificó la necesidad de convertir el proceso integracionista en un proyecto político con el respaldo de los pueblos de la Subregión y en la que se hace un llamado a fortalecer los convenios sociales del Grupo Andino. En su VIII Período de Sesiones Ordinarias, celebrado en Lima entre el 13 y el 16 de febrero de 1991, el tema central fue “la participación popular en la integración andina”. Allí se crearon las Comisiones Permanentes De la Mujer, el Niño y la Familia, y De Ecología y Medio Ambiente.

En el IX Período de Sesiones Ordinarias, celebrado en Caracas del 22 al 27 de septiembre de 1992, el tema central fue “La Mujer en el Desarrollo y la Integración Andina”. Por su parte, en el IV Período Extraordinario de Sesiones celebrado en San Cristóbal (Venezuela) y Cúcuta (Colombia) entre el 22 y el 27 de marzo de 1993, se adoptaron un conjunto de decisiones entre las que destaca la concerniente a la convocatoria de la Cumbre Social Andina.

Las coincidencias básicas entre el Parlamento Andino y el Consejo Laboral Andino -que no niegan los posibles desacuerdos en cuanto al análisis y al tipo de respuestas a brindar en torno a la necesidad e importancia política de una Carta Social Andina- llevaron al trabajo coordinado en las diversas actividades que demandaba el evento que debería conducir a la aprobación de la Carta Social Andina, conservando cada institución su propio perfil y autonomía para el tratamiento de las materias que se creía sustantivas para la Carta Social (el CLA venía trabajando desde tiempo atrás en la promoción de una sólida y verdadera “dimensión social” al interior del proceso de integración andina).

De ese modo, el Instituto Laboral Andino (ILA), órgano de apoyo técnico al CLA que venía abogando también por una Carta Social al estilo de la Carta Social Europea, continuó con su labor de difusión de la iniciativa de la Carta Social Andina contando con el concurso de los dirigentes de las centrales sindicales afiliadas al CLA. Luego, conjuntamente con el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS) -institución a quien corresponde el mérito del primer borrador de la Carta Social- se incorpora al Comité Organizador de la Cumbre Social Andina que preside el Parlamento Andino, y asisten a la Reunión Preparatoria de la Cumbre Social Andina, realizada en Lima los días 21 y 22 de junio de 1993, conjuntamente con la Central Latinoamericana de Trabajadores (CLAT), el Consejo Permanente de Unidad Sindical de los Trabajadores de América Latina (CPUSTAL) y la Organización Regional Interamericana de Trabajadores (ORIT).

De los Acuerdos de la Reunión Preparatoria de la Carta Social Andina surgió la invitación al CLA y al ILDIS para que colaborasen con el Parlamento Andino en la redacción de un anteproyecto de la Carta Social Andina. Luego de un trabajo de seis meses y habiendo recibido los aportes y recomendaciones de las organizaciones sindicales afiliadas al CLA, de las centrales sindicales regionales, de las organizaciones del campo social, investigadores sociales especialistas en el campo de la seguridad social y de la integración andina, etc., en febrero de 1994 se aprobó el Anteproyecto de Carta Social Andina, que fue entregado al Parlamento Andino para su discusión a nivel interno y a partir del cual el Parlamento Andino elaboró su propio modelo de Carta, que luego fue presentado y discutido en la Cumbre Social Andina.

La Cumbre Social Andina se llevó a cabo en la ciudad de Caracas entre los días 20 y 22 de abril de 1994, donde aprobó el documento que sirvió de base a la Carta Social Andina, la que fue adoptada por el Parlamento Andino durante su X Período Ordinario de Sesiones celebrado en La Paz, del 28 al 30 de septiembre de 1994.

La Carta consagra un primer capítulo dedicado a la Democracia y los Derechos Humanos, en donde se reafirma el compromiso del Parlamento Andino con la democracia como sistema político ideal para la Subregión, así como con los postulados que abogan por una mayor protección de los derechos humanos

en la región. El segundo capítulo se refiere a la Integración Social y la Erradicación de la Pobreza; el tercero a la Participación de la Mujer; el cuarto a la Infancia y Familia; el quinto a las Poblaciones Indígenas; el sexto a la Salud y la Nutrición; el séptimo al Medio Ambiente; el octavo consagra los aspectos relacionados con Educación, Ciencia y Cultura, el noveno hace alusión a la Economía Solidaria, el décimo trata sobre Trabajo y la Seguridad Social, y el decimoprimer y último capítulo se refiere a la Aplicación de la Carta Social Andina, en donde se le otorga la responsabilidad al Parlamento Andino de la evaluación de la aplicación de los postulados de la Carta Social Andina, a través de la Mesa Directiva y las Comisiones Principales correspondientes.

Así, tras la aplicación de políticas de ajuste estructural y el consecuente crecimiento de los niveles de pobreza crítica y pobreza extrema en la Subregión Andina se evidenció la necesidad urgente de trabajar mancomunadamente en este campo para responder a los problemas educativos, de salud pública, de seguridad social y de derechos laborales que son comunes a los Países Miembros.

Con ocasión del VII Consejo Presidencial Andino, celebrado en Quito en septiembre de 1995, los mandatarios andinos incorporan la “dimensión social” en el Nuevo Diseño Estratégico, como parte sustantiva del mismo. Los lineamientos contenidos en este documento tienen un significado político de extrema importancia, por cuanto identifican los centros de acción que deberán recibir la atención de los organismos comunitarios. Dichos centros se refieren a la educación, la salud, las necesidades de organización de la población y a aquellas que se dirigen a mejorar la calidad de vida de los habitantes. Corresponde ahora a los organismos respectivos de la integración jerarquizar los elementos inherentes a lo social que deben ser atendidos de manera comunitaria.

Las acciones sociales planteadas en el Nuevo Diseño Estratégico constituyen un avance para la integración por las siguientes razones:

- 1) Lo social adquiere un lugar estratégico dentro del interés comunitario, al dejar de ser un ámbito de atención estrictamente nacional para ser un ámbito de atención del conjunto subregional.
- 2) Los compromisos asumidos por los Estados andinos de manera independiente en el concierto internacional se trasladan genuinamente al discurso andino.
- 3) Se sientan las bases para que los beneficios de la integración se extiendan a la sociedad en su conjunto y no queden circunscritos a los agentes económicos.
- 4) Se abre un nuevo frente de trabajo comunitario, al cual hay que darle una orientación y racionalidad con base en las pautas señaladas.

Por otra parte, con relación a los tres organismos que se encargan de la gestión de aspectos inherentes a asuntos sociales, tales como la educación, la ciencia, la tecnología, la salud pública y la seguridad social - es decir, los Convenios Andrés Bello, Hipólito Unanue y Simón Rodríguez- el *Acta de Quito* dispuso que los Convenios en los cuales participan exclusivamente los cinco países andinos formen parte del Sistema Andino de Integración e invita a aquellos Convenios con mayor amplitud a participar de él. Asimismo, faculta a los ministros andinos que participan en esos Convenios a reunirse en Comisión Ampliada para formalizar sus resoluciones.

En los últimos cinco años los Convenios Andrés Bello e Hipólito Unanue fortalecieron, diversificaron y ampliaron la cobertura territorial de sus actividades institucionales. A la fecha, ambos se han convertido prácticamente en entidades de carácter regional, pues tienen entre sus miembros a países no andinos.

#### *Avances en la gobernabilidad supranacional*

Con miras a lograr la profundización y el fortalecimiento del proceso de integración subregional y la inserción más efectiva en el mercado internacional para los años venideros, los Presidentes andinos percibieron la necesidad de disponer de una estructura institucional más orgánica; de manera que sus distintos organismos respondan a los objetivos generales del proyecto, funcionen con coherencia organizativa y, sobre todo, actúen con una mayor cuota de autoridad comunitaria frente a los Países

Miembros. Por ello se suscribió el *Protocolo de Trujillo*, de marzo de 1996, por el que creó, paralelamente a la Comunidad Andina, el Sistema Andino de Integración (SAI) tema al que se hizo referencia anteriormente.

En lo que tiene que ver con el Parlamento Andino, se requiere que se conforme de forma democrática, a través del uso de mecanismos electorales universal, directo y secreto de los ciudadanos de los Países Miembros. Este requisito le conferiría una verdadera capacidad de representatividad política, la que le ha venido siendo cuestionada.

Por otra parte, en esta búsqueda de una readecuación de la estructura institucional a las exigencias inmediatas y mediatas del proceso de integración se han dejado de lado las reformas orientadas hacia la creación de las condiciones para la participación más directa y efectiva de las distintas organizaciones de la sociedad civil de la Subregión, tanto en la orientación como en el contenido del proyecto comunitario. Es decir, aún falta por ampliar la base social de apoyo y legitimación de sus objetivos estratégicos.

### *¿Sostenibilidad y legitimidad del proyecto andino de integración?*

Si bien el Protocolo de Quito, de 1995, y el de Trujillo, de 1996, establecen las bases para que el proceso de integración andina avance de manera coherente y sostenible hacia un proyecto de comunidad económica, social y política andina, una de las principales deficiencias que continuamente se le atribuyen al proceso andino de integración es no concitar una participación más activa de la sociedad civil subregional. Aunque existen el Consejo Empresarial y el Consejo Laboral Andino, con derecho a voz en el seno de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, nunca han tenido una intervención lo suficientemente significativa como para influir, de manera significativa, en el contenido y orientación del proyecto comunitario. Quizás los empresarios hayan tenido un poco más de alcance, pero no al nivel al que han aspirado. En realidad, el proceso ha seguido hasta ahora, y al parecer así seguirá siendo a pesar de las reformas implementadas, un esquema eminentemente estatal.

En los últimos años se ha venido sosteniendo la tesis de la necesidad de incorporar, de forma activa, a los empresarios, a los trabajadores y demás miembros de la sociedad civil al proceso, con el objeto de comprometerlos con el seguimiento y ejecución de los objetivos estratégicos comunitarios. Se ha puesto un énfasis especial en los empresarios por su condición de agentes dinámicos. Pero subsiste un relativo abandono de los demás miembros de la sociedad.

No se puede negar que se han tenido algunas experiencias positivas, tales como los llamados Comités Andinos de Autoridades Sectoriales, en donde convergen las autoridades nacionales competentes, los empresarios organizados, los gremios de usuarios y los representantes de los diversos organismos regionales e internacionales especializados. Esta confluencia de actores institucionales, técnicos, económicos y políticos le ha conferido a esas instancias *ad-hoc* prestancia política y una apreciable capacidad de proyección de ideas e iniciativas que están teniendo una notable incidencia en el proceso andino de integración.

En efecto, estas instancias, de composición económica y socio-política heterogénea, están dando una contribución propositiva fundamental para avanzar hacia la consolidación del esquema andino de integración. En la práctica se han convertido en verdaderos foros subregionales donde se debaten, de manera abierta, todos aquellos temas que son inherentes al funcionamiento, fortalecimiento y profundización del proyecto comunitario.

No obstante, estos esfuerzos destinados a crear las condiciones para una real concertación entre los Estados y la sociedad civil de la Subregión, no son lo suficientemente amplios ni tienen la fortaleza suficiente y necesaria para hacer más sostenible el proceso, ya que los sectores distintos al empresariado aún no han sido vinculados activa y creativamente a la dinámica del proceso de integración. Organizaciones y gremios laborales, tecno-profesionales, académicos y entidades no gubernamentales no disponen de condiciones que hagan posible su participación, a fin de acceder a la dinámica del proyecto a partir de su relación con los órganos principales de la estructura institucional andina.

Así, observando los niveles económico, institucional y social en sus múltiples expresiones, se aprecia que la aparente irreversibilidad de los avances del proceso andino de integración está generando una dinámica de una complejidad tal que requiere de una intensificación de los flujos comunicacionales entre las autoridades y la diversidad de actores económicos, sociales y culturales que cada día se involucran al proceso de manera espontánea. El mismo proceso interno y la diversidad de respuestas que hay que dar, de manera conjunta, en el escenario hemisférico y mundial amerita que los órganos principales de la Comunidad Andina tengan una diversidad de interlocutores a quienes concurrir y con quienes compartir y confrontar la orientación y el contenido de las acciones destinadas a la instrumentación de los objetivos estratégicos. Se trata, en consecuencia, de ampliar la base social de apoyo y legitimación socio-política de la orientación del proceso de integración subregional y, por ende, de la actuación de las instituciones encargadas de su manejo. Le corresponde así, a quienes están encargados de gerenciar el proyecto comunitario, desde los Presidentes hasta los funcionarios de los organismos subregionales, una gran cuota de esfuerzo en la promoción de una mayor democratización del proceso, a fin de consolidar la viabilidad y la trascendencia que el proyecto tendrá en el futuro inmediato.

Es muy aventurado pretender que el Grupo Andino sea más democrático una vez se establezca la elección directa del Parlamento Andino pues, de hecho, el porcentaje de participación en las elecciones internas para presidente en los Países Miembros es en promedio muy inferior al 35%. Dicho de otra forma, antes que esperar que el proceso andino sea ejemplo de democracia habría que empezar en el seno de los regímenes de los Países Miembros. En realidad, ni aún en Europa se puede hablar de integración democrática. Sin embargo, no por ello se deben abandonar los esfuerzos hacia la integración sostenible y democrática.

Por otra parte, a pesar que tiene los canales teóricos para hacerlo, la participación de la sociedad civil en el proceso de integración andina es coartada en la medida en que no siempre tiene la misma percepción de los problemas que vive en carne propia con respecto a aquellos que forjan las políticas de integración hacia el exterior con criterios mucho más académicos que reales. No es de sorprender que los negociadores sólo escuchen a quienes ven las cosas como ellos, bien sea por identidad de intereses o por desconocimiento.

Pese al significativo avance que formalmente representa el Protocolo de Quito en materia de reconocimiento de la participación social en comparación al diseño original del Acuerdo de Cartagena, se debe señalar también que los estímulos y apoyos para la actualización, creación y puesta en marcha de los mecanismos que permitan a los actores sociales participar en la discusión de propuestas e incidir en la toma de decisiones de los organismos de conducción política del Acuerdo, han sido, excepto para determinados sectores empresariales, lentos y prácticamente nulos para amplios sectores sociales que carecen hasta ahora de efectivos canales para su participación.<sup>28</sup>

En suma, los responsables de la conducción del proceso de integración andina no han sido capaces de proponer un plan estratégico que favorezca la viabilidad socio-política de la integración involucrando a las grandes mayorías de la población. Sus propuestas en asuntos sociales y de participación política han carecido de imaginación y se han quedado en el terreno de las buenas intenciones; de modo que los propios actores sociales se han visto obligados a tomar la iniciativa a fin de impulsar actividades en los campos social y de participación política sin contar con un verdadero apoyo de los organismos principales del Acuerdo.

---

<sup>28</sup> Esa situación se puso claramente de manifiesto en las discusiones plenarios de la Cumbre Social Andina, escenario que muchos sectores aprovecharon para desahogar por primera vez frente a las autoridades responsables de la conducción del proceso de integración subregional sus puntos de vista y opiniones, llegándose al extremo que el propio Presidente del Parlamento Andino se vio obligado a reconocer que si se recogían todas esas aspiraciones y demandas sociales de participación, habría que elaborar no una Carta sino más bien una enciclopedia social andina. Véase Fundación Friedrich Ebert. Proyecto Regional Sindical (1996). *La Carta Social Andina*. Caracas.

### *Grupo de los Tres (G-3)*

Los motivos de México, Colombia y Venezuela para conformar el Grupo de los Tres (G-3) eran múltiples. Por una parte, el G-3 fue originariamente concebido como un esquema de concertación geopolítica entre los tres países, que habría de reemplazar al Grupo Contadora en sus esfuerzos por garantizar la estabilidad política y económica de Centroamérica y la implantación de la democracia.

De otro lado, el G-3 fue concebido como un eje de integración energética, dado el potencial de producción de energía que engloban los tres países. Posteriormente, las áreas de cooperación se fueron expandiendo hacia las telecomunicaciones, el turismo, el transporte y los asuntos culturales. Hoy en día, y a diferencia de la mayoría de los acuerdos comerciales entre países de América Latina, el acuerdo del Grupo de los Tres no sólo contiene disposiciones sobre aranceles, sino que se refiere también a asuntos tales como derechos de propiedad intelectual, servicios, compras gubernamentales, e inversiones. Así, las múltiples motivaciones que llevaron a la creación de este grupo lo diferencian de los demás, pues no todos los grupos de integración regional elaboran de manera simultánea un plan político y uno comercial de forma tan clara y explícita como lo hizo el G-3.

Puede afirmarse que el G-3 tiene una visión compleja de la integración. El grupo posee objetivos económicos y comerciales entre sus miembros; se basa en acciones de cooperación -que fomentan las buenas relaciones al interior del grupo y con el resto de la región- y ha promovido la estabilidad política de la región. Simultáneamente, busca ejercer influencia política en el Gran Caribe mediante la promoción de la democracia y la estabilidad social entre sus habitantes.

El Grupo de los Tres ha buscado en numerosas ocasiones el restablecimiento del diálogo entre Estados Unidos y Cuba, aunque sin éxito; sirvió también de interlocutor entre la Unión Europea y Centroamérica. El derrocamiento de Jean Bertrand Aristide en Haití los llevó a la suspensión de beneficios otorgados a ese país en materia energética. Por otro lado, a través del Grupo de Alto Nivel de Cooperación con Centroamérica y el Caribe se han financiado acciones de cooperación técnica y cultural que buscan elevar el nivel de desarrollo de la región y el bienestar social e integrar armoniosamente los diversos elementos culturales de la Cuenca del Caribe.

En síntesis, el G-3 constituye una de las formas más sofisticadas de integración, pues desde su creación responde a motivaciones políticas y económicas al tiempo que involucra un amplio universo de productos y tiene en cuenta medidas y disciplinas que van más allá de los compromisos derivados y promovidos por la Organización Mundial del Comercio.

### *Presente y futuro del G-3*

En la actualidad, el G-3 ha dejado un poco de lado la búsqueda de su objetivo y estrategia geopolíticos, que motivaron su constitución, para dedicarle mayor esfuerzo al componente comercial y económico que los mantiene unidos. Para muchos, ésta puede ser una evolución lógica en la medida en que los gobiernos centroamericanos parecen no necesitar más el apoyo político de los países miembros del G-3 en razón a los avances y logros de los programas de reconciliación nacional implementados en la mayoría de los países centroamericanos. Por otro lado, el programa de integración comercial ha arrojado resultados concretos muy favorables a los ojos de los empresarios más influyentes al interior del G-3. Por último, pero no menos importante, en los últimos años los tres países han venido enfrentando graves problemas internos tales como la inestabilidad política venezolana desencadenada por las intentonas golpistas de 1992 y la posterior destitución del Presidente Carlos Andrés Pérez, la rebelión chiapaneca, el asesinato del candidato a la presidencia Luis Donaldo Colosio y la crisis financiera en México, en 1994, y los problemas de gobernabilidad surgidos en Colombia como consecuencia de acusaciones de irregularidades supuestamente cometidas en el financiamiento de la campaña electoral.

### *¿Es el G-3 democrático y sostenible?*

El TLC G-3 fue negociado por las entidades gubernamentales que, en cada país, manejaban la política de comercio exterior: la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, en México; el Ministerio de

Comercio Exterior, en Colombia, y el Instituto de Comercio Exterior, en Venezuela. Sin embargo, a lo largo del proceso de negociación las tres entidades mantuvieron contacto permanente con sus respectivos sectores privados. En el caso de México, se aprovechó el esquema de trabajo que se había construido y consolidado durante la negociación del TLCAN. En el caso colombiano, sólo a partir de 1993, cuando la negociación del acuerdo entró en la etapa definitiva, se conformó un grupo de representantes del sector privado -llamado *el Grupo de los Sabios*- integrado por un representante de cada uno de los gremios más importantes de la producción, que a partir de allí acompañó al equipo negociador de Colombia. Según Juan Manuel Santos, Ministro de Comercio Exterior de Colombia al momento de la negociación, ese ministerio dialogó durante más de 600 horas con representantes de la sociedad civil sobre las cuestiones atinentes al Tratado.<sup>29</sup> En el caso venezolano, el equipo negociador también mantuvo siempre contacto con el sector privado, aunque quizás la capacidad de influencia de éste último fue mayor que en el caso de las representaciones mexicana y colombiana.

Durante las negociaciones, los grupos representantes del sector privado de los tres países operaban en lo que se denominaba “el cuarto de al lado”; es decir, no participaban directamente en las negociaciones sino que funcionaban como una instancia de consulta, además de estar permanentemente informados del desarrollo de las negociaciones.

De otra parte, es importante señalar que al proceso de negociación no se invitó al sector laboral, ni tampoco a los grupos de defensa del medio ambiente, ni a las organizaciones no gubernamentales de otra índole.

En cuanto se refiere a los Grupos de Alto Nivel (GAN's) del G-3 -esquema de concertación- si bien abarcan una agenda temática muy amplia y ambiciosa, no constituyen un mecanismo idóneo para garantizar la legitimación política, institucional y social del proceso; los propios temas que desarrollan no aportan demasiado a la búsqueda de la sostenibilidad del mismo. Además de que las discusiones de los GAN's nunca han tenido gran vuelo y alcance, tampoco se han desarrollado mecanismos formales para garantizar la representación de la sociedad civil en las mismas. De hecho, los GAN's; han ido languideciendo hasta casi paralizarse.

### ***Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)***

La meta de negociar un acuerdo de libre comercio entre Canadá, Estados Unidos y México se originó en varios factores. Canadá y EE.UU., cuyo comercio recíproco ha sido tradicionalmente de gran significación, celebraron en 1965 un acuerdo especial sobre el comercio de automóviles y repuestos. Luego, en 1988, negociaron un Acuerdo de Libre Comercio bilateral que incluía bienes, servicios e inversiones pero que no se refería en profundidad a la propiedad intelectual. México, por su parte, había llegado paulatinamente a convertirse en el tercer socio comercial de los EUA y, desde mediados de la década de los 80 -durante los gobiernos de los Presidentes De la Madrid y Salinas-, aplicaba una política de reforma económica y comercial. Los tres países compartían, además, el criterio que dada la escala y el alcance de los lazos comerciales existentes entre los países de América del Norte, debía actuarse con miras a un acuerdo único, que se adaptara a las circunstancias específicas de la región.

Las negociaciones que condujeron a la creación del TLCAN culminaron el 12 de agosto de 1992 y el Tratado fue suscrito el 17 de diciembre de 1992. El Tratado fue complementado en 1993 por la negociación de acuerdos “laterales” sobre trabajo, medio ambiente y salvaguardias. El 1º de enero de 1994, tras la aprobación por parte de los parlamentos de los tres países, el TLCAN y sus acuerdos laterales entraron en vigor.

### ***El compromiso del TLCAN con la democracia***

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte no hace alusión alguna a la democracia, bien sea política, económica o social. En algunos de sus artículos tan sólo se hace referencia a ciertos derechos y

---

<sup>29</sup> El Espectador. Sección Económica *El Salmó*: “El G-3 quedó bien vestido”. Domingo 15 de diciembre de 1996.

obligaciones de las partes derivados de los compromisos adquiridos, pero en un contexto de independencia, autonomía y libertad.

Sin embargo, se puede decir que este hecho no implica que no exista un compromiso tácito de las partes con la democracia. En cuanto a la democracia política se refiere, aparte de los intereses económicos que indujeron a los Estados Unidos y Canadá a brindar tan importante ayuda financiera al gobierno mexicano durante la crisis del peso,<sup>30</sup> contaron también elementos políticos que apuntaban a evitar que se resquebrajara definitivamente la ya deteriorada base de legitimidad del régimen. Es de recordar que hacía poco tiempo el Partido Revolucionario Institucional (PRI) había sido violentamente cuestionado por el Movimiento Zapatista, que se sublevó la primera semana de enero de 1994 en el Estado sureño de Chiapas. Es importante resaltar que los Zapatistas adujeron el rechazo al TLCAN como uno de los motivos de su levantamiento. En una forma de alto contenido simbólico, irrumpieron en su acción precisamente el día en que entró en vigencia el Tratado.

Se podría afirmar que, gracias a los lazos de interdependencia político-económica que se tejieron con la firma del TLCAN, tanto los Estados Unidos como Canadá mantendrán su mirada vigilante puesta sobre los acontecimientos políticos y económicos que se vivan en México pues de ellos dependerá, en cierta medida, su propia estabilidad interna. Los partidos y las ONGs que operen en el territorio de los Estados Unidos y de Canadá no dejarán pasar la oportunidad de ejercer presión sobre los gobiernos para que, dado el caso, “intervengan” cuando se pueda ver alterada la estabilidad política en México. Si bien no hay una mención expresa a la democracia en los textos referentes al TLCAN, es indudable que existe una presión implícita y explícita de los Estados Unidos y Canadá por impulsar procesos democráticos en la sociedad mexicana.

Por otra parte, si bien es cierto que la democracia económica y social tampoco se constituye en objetivo explícito del proyecto de integración norteamericano, aparecen algunos elementos equiparables a lo que aquí se ha definido como democracia económica y social. Tal es el caso de los conceptos de “trato nacional” -o lo que se puede interpretar como no discriminación-, “transparencia”, “libre acceso” y “competencia”: pilares fundamentales de todo proceso de integración de corte democrático, en los términos expuestos.<sup>31</sup>

Paralelamente, el Tratado incluye disposiciones sobre prácticas comerciales no competitivas, privadas y públicas, en reconocimiento a que estas disposiciones contribuirán a lograr los objetivos “democráticos” y transparentes del TLCAN. Así, el Tratado establece que cada país miembro adoptará o mantendrá medidas en contra de prácticas comerciales no competitivas y cooperará en la aplicación y ejecución de la ley en materia de competencia.<sup>32</sup> El principio de la libre competencia es propio de un esquema de integración que pretenda ser democrático y que promueva el pluralismo.

Otro de los principios fundamentales de todo esquema de integración democrático es el de la transparencia. En efecto, el TLCAN establece la obligación de notificación previa a la adopción o modificación de cualquier medida que pueda afectar el comercio y la inversión en América del Norte.

---

<sup>30</sup> La crisis del peso, conocida también como “Efecto Tequila”, tuvo lugar en México a finales de 1994 y principios de 1995. Se trata de la descapitalización que sufrió la economía mexicana como consecuencia de la devaluación del peso y la fuga incontrolada de capitales especulativos.

<sup>31</sup> A manera de ejemplo, en la Primera Parte del Tratado, en el Capítulo Primero relativo a los objetivos del acuerdo, se señala que los países miembros del TLCAN lograrán los objetivos trazados en él mediante el cumplimiento de los principios y las reglas del Tratado como los de trato nacional, trato de nación más favorecida y transparencia en los procedimientos. El libre acceso hace parte de la razón de ser de todo tipo de integración comercial, como lo es el TLCAN, y la competencia aparece como la internacionalización de las normas nacionales preexistentes al Tratado.

<sup>32</sup> Es de recordar que las leyes de competencia abogan por un acceso equitativo al mercado, otorgando la garantía a productores y consumidores de que no se permite el abuso de la posición dominante por parte de “los más fuertes” en detrimento de “los más débiles”. El Tratado reconoce que un país signatario puede mantener o designar a un prestador monopólico de redes o servicios públicos. Cada país garantizará que cualquier monopolio no abuse de su posición en actividades fuera de su campo de acción incurriendo en conductas contrarias a la competencia que afecten adversamente a una persona de algún otro país del TLCAN.

Entre las disposiciones del Tratado que se pueden clasificar como “otras” con incidencia sobre el grado de “democraticidad” del proceso norteamericano de integración, cabe resaltar que el TLCAN promueve la armonización, la equivalencia, la adaptación y la compatibilidad de normas internas, en pro de lograr los objetivos trazados, sin que se vulnere negativamente la soberanía legislativa ni procedimental. Este tipo de disposiciones existen en temas tales como las normas sanitarias y fitosanitarias, en donde lo que se busca es el mayor nivel de protección de la vida o la salud humana, animal o vegetal al interior de la Subregión.

En general, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte no cuenta con lo que se podría llamar una “cláusula social” que tenga en consideración de manera explícita a la sociedad civil, bien sea a nivel de los objetivos o de los efectos de la integración sobre la misma. Sin embargo, los Acuerdos de Cooperación en Materia Laboral y Ambiental, conocidos como “Acuerdos Paralelos”, llenan de alguna manera el vacío dejado en esta materia por el Tratado. Para muchos analistas, los Congresos nacionales - y específicamente el de los Estados Unidos- podrían, incluso, no haber ratificado el TLCAN de no haber sido complementado por los Acuerdos Paralelos.<sup>33</sup>

En relación con la democracia, debe considerarse también el grado de discusión y participación de la sociedad civil en los Estados que conforman el TLCAN. En Canadá, por ejemplo, la opinión pública nunca estuvo muy entusiasmada con la firma del Tratado. El gobierno canadiense se contentaba con preservar, por lo menos, las ventajas adquiridas a través de su acuerdo vigente con los Estados Unidos, en especial con relación a la protección de las “industrias culturales” y la libertad para financiar su sistema de seguridad social y demás programas de salud de manera independiente. Los sindicatos se opusieron vehementemente al Tratado, arguyendo que si el Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos les había costado la pérdida del empleo a uno de cada seis trabajadores manufactureros, el TLCAN contribuiría en mayor escala a deteriorar esa situación.<sup>34</sup> En el otro extremo, la Asociación de Manufactureros Canadiense, al igual que la Asociación de Exportadores Canadienses, veían con buenos ojos la posibilidad de acceder al dinámico mercado mexicano y lograr una mayor simplificación de los procedimientos de arbitraje en los conflictos comerciales. Además, en Canadá había una gran mayoría de parlamentarios a favor de la ratificación del TLCAN, a pesar que muchos guardaban ciertas reservas.

En los Estados Unidos, al igual que en Canadá, las grandes empresas exportadoras eran las que más apoyaban al gobierno para que el TLCAN se hiciera realidad. Su interés radicaba en el hecho que establecer sus unidades de producción en México significaría obtener las ventajas de un costo laboral considerablemente menor ya que en ese país el costo de la mano de obra industrial era de US\$ 1,80 por hora de trabajo mientras que en los Estados Unidos y Canadá ascendía a US\$ 14,77 y C\$ 16,02 la hora, respectivamente.<sup>35</sup> Este hecho era, naturalmente, el principal argumento de los sindicatos de los dos países que afirmaban, no sin razón, que de ratificarse el TLCAN tal como estaba no sólo ellos perderían en términos de empleo e ingreso sino que las economías de los dos países sufrirían también en el largo plazo. Argüían, además, que los trabajadores mexicanos serían explotados por las firmas norteamericanas.

Habida cuenta de las asimetrías prevalentes en el contexto laboral de México en relación con los Estados Unidos y Canadá, así como de las particulares circunstancias políticas existentes en los EUA -en vísperas de un proceso electoral para renovar la administración federal- se propició la manifestación de las fuerzas del sector laboral de ese país, respecto de la atenuación de tales diferencias, a fin de evitar el desplazamiento de las fuentes de trabajo hacia un área que representaba disminución en los costos de producción. Para el gobierno norteamericano, el propender por mejores condiciones para los trabajadores mexicanos respondía también a su interés por reducir la presión migratoria de sus vecinos del sur en búsqueda de mejores condiciones de trabajo. El temor era, una vez más, que se agravaren las tasas de desempleo interno (Naím M. y King R., 1996, p. 11).

---

<sup>33</sup> Perspectives: NAFTA comes into force with a glimmer of a social clause. *International Labour Review*, Vol. 133, 1994, Nº 1, p. 114.

<sup>34</sup> Ibid.

<sup>35</sup> Ibid.

Por otra parte, una gran cantidad de miembros de la Cámara de Representantes respaldaban a los oponentes “naturales” del Tratado: los sindicatos, los ambientalistas y los empresarios temerosos de la competencia que enfrentarían como consecuencia de la apertura. Además, no hay que olvidar que uno de los principales temores de la sociedad norteamericana tiene que ver con la inmigración masiva de personas en busca de nuevas oportunidades procedentes, en especial, de América Latina.

Para la mayoría de los empresarios y sindicatos mexicanos, el TLCAN no representaba más que ventajas. De hecho, el Acuerdo era visto como el “trampolín” para ingresar al “primer mundo” y abandonar así su condición de país subdesarrollado. Los promotores internos del TLCAN afirmaban que éste aportaría 600.000 nuevos empleos a la economía mexicana. Tan sólo el Partido Democrático Revolucionario se oponía al TLCAN, por razones ideológicas. Las políticas de apertura y liberalización implementadas de tiempo atrás por el Presidente Salinas de Gortari apuntaban a preparar al país para la apertura de las fronteras con sus vecinos del norte.

La entrada en vigencia del TLCAN dependía entonces, básicamente, de aquellos congresistas norteamericanos que aún no habían fijado su posición en favor de la ratificación, temerosos de los efectos nocivos a los que se referían los sindicatos y los ambientalistas. Para sortear dicha situación, el candidato presidencial -y luego Presidente- Bill Clinton se comprometió a negociar acuerdos complementarios sobre medio ambiente y empleo con Canadá y México antes que el Tratado fuera sometido a la ratificación del Congreso norteamericano.

Los dos acuerdos suplementarios, firmados el 13 de agosto de 1993, fueron determinantes para la aprobación del TLCAN por los Congresos Nacionales. Según los términos de ambos acuerdos, se pueden restablecer las barreras arancelarias en casos de violación de los estándares laborales y medioambientales. Ambos acuerdos siguen básicamente la misma lógica: los estándares nacionales no pueden ser reducidos con propósitos de atraer a la inversión proveniente de los países socios en el Tratado, cada Estado se compromete a mejorar su legislación vigente sobre estos temas, y se establece un procedimiento para solución de controversias que incluye, como último recurso, la aplicación de sanciones que llegan hasta el restablecimiento de los aranceles en el sector en cuestión. El Acuerdo de Cooperación Laboral puede ser entonces visto como un paliativo de lo que podría ser una “cláusula social del TLCAN”. Tanto ese Acuerdo como el de Medio Ambiente entraron en vigor, conjuntamente con el TLCAN, el 1º de enero de 1994.

Las obligaciones de los países signatarios del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte se refieren al compromiso de garantizar que las leyes y reglamentos laborales prevean normas congruentes con lugares de trabajo de alta calidad y productividad.

De particular importancia es el Anexo 1 que incluye una lista de once principios laborales cuya referencia puede encontrarse en las normas de la Organización Internacional del Trabajo. Estos principios son:

1. Libertad de asociación y protección del derecho a organizarse.
2. Derecho a la negociación colectiva.
3. Derecho de huelga.
4. Prohibición del trabajo forzado.
5. Restricciones sobre el trabajo de menores.
6. Condiciones mínimas de trabajo (salario mínimo y pago de tiempo extra).
7. Eliminación de la discriminación en el empleo.
8. Salario igual para hombres y mujeres.
9. Prevención de lesiones de trabajo o enfermedades ocupacionales (prescripción y aplicación de normas que minimicen las causas de lesiones y enfermedades ocupacionales).
10. Indemnización en los casos de lesiones de trabajo o enfermedades ocupacionales.
11. Protección a los trabajadores migratorios.

### *La participación del sector privado mexicano*

El sector privado mexicano jugó un papel fundamental en el proceso de negociación del TLCAN, marcando así el inicio de una nueva modalidad de negociación internacional en el continente, en donde la sociedad civil se constituye en “co-equipper” clave de los negociadores oficiales. El caso mexicano es de especial interés dado el alto grado de participación alcanzado por los empresarios en el proceso, lo que se puede tomar como un ejemplo a seguir por parte de las demás sociedades latinoamericanas. Es importante resaltar que la estrategia y los patrones organizacionales del sector privado mexicano en la negociación del TLCAN fueron los mismos que se implementaron en las negociaciones que condujeron a la firma del Tratado de Libre Comercio del Grupo de los Tres (TLC G-3) (v. *supra*).<sup>36</sup>

Hasta antes de los años setenta, el sector privado mexicano permaneció aislado del quehacer político nacional, operando a través de sus cámaras y asociaciones como “órganos de consulta” económica controlado por el Estado (Luna M., Tirado R. y Valdés F., 1987). Durante este período, las relaciones entre gobierno y sector privado se caracterizaron por ser de una naturaleza corporativa (Reyna J.L. y Weinert R.S., 1997)<sup>37</sup> donde los empresarios fueron excluidos formalmente de la política como resultado del carácter “popular” de los gobiernos seguidos de la Revolución mexicana de 1911 (Heredia, 1992).

Desde 1975, año en el cual se crea el Consejo Coordinador Empresarial, CCE, el sector privado empieza a establecerse como un actor político en México. Posteriormente, con la apertura e internacionalización de la economía mexicana, el empresariado comienza a ocupar un lugar privilegiado dentro de las estrategias de desarrollo del gobierno. Con el inicio de las negociaciones del TLCAN en 1990 y la creación de la Coordinadora Empresarial de Comercio Exterior, COECE, el sector privado se consolida como actor fundamental en las relaciones comerciales de México, y las relaciones entre gobierno y empresarios entran en una nueva etapa de cooperación y concertación.

Como lo resume el trabajo de Arlene B. Tickner (1994) la importancia de la COECE se deriva de los siguientes factores:

- por medio de esta organización logró formularse una posición única del sector privado frente a cada tema de la negociación del TLC;
- por ser una entidad privada, la COECE llevó a cabo una campaña de cabildeo en los Estados Unidos que el gobierno mexicano difícilmente habría podido hacer sólo debido a las normas que rigen las relaciones del Congreso de los Estados Unidos con otros gobiernos;
- la creación de un frente común entre gobierno y sector privado fortaleció la posición negociadora de México frente a los Estados Unidos; y
- la estructura de la COECE, una organización creada para manejar el tema del TLCAN, se ha podido adaptar al resto de los acuerdos de libre comercio de México, lo cual ha permitido la continuidad en el desempeño del sector privado en las relaciones comerciales mexicanas.

Según el estudio de Tickner, y con base en la información obtenida mediante cuestionarios enviados a 200 empresarios mexicanos, sobre el grado de representatividad de la COECE y las actividades desarrolladas por los diversos sectores nacionales para fortalecer su posición dentro del marco de la negociación, esa organización “*representó ampliamente los intereses de la mayoría de los empresarios en la negociación del TLC y continúa desempeñando un papel fundamental en la coordinación de las relaciones entre gobierno y sector privado*”.

---

<sup>36</sup> En lo que respecta al sector privado norteamericano, ver más adelante la sección correspondiente al ALCA.

<sup>37</sup> Según Reyna, el corporativismo implica una movilización popular diseñada y controlada por el Estado para desarticular a los grupos autónomos que formulan demandas. El gobierno mexicano, al fijar los parámetros formales de articulación de los grupos de interés, pudo establecer límites a las demandas populares.

### ***Mercado Común del Sur (MERCOSUR)***

El 1º de enero de 1995 el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) se convirtió en una realidad. El MERCOSUR fue concebido el 26 de marzo de 1991, cuando Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay firmaron el *Tratado de Asunción*. Los dos principales instrumentos de este Tratado fueron un programa de liberalización del comercio a lo largo de cuatro años (período de transición), y el compromiso de aplicar un arancel externo común a más tardar el 1º de enero de 1995. El *Tratado de Asunción* fue precedido, en 1985, por la firma del Acta de Iguazú entre Argentina y Brasil y por el Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE), de julio de 1986. Este nuevo acuerdo se encaminó a la expansión del comercio bilateral entre los dos países mediante la adopción de un enfoque sectorial, el cual inició un proceso de apertura bilateral negociada en el seno de la ALADI (Sanguinetti J.L., 1994, pp. 3-21; SELA-CEPAL, 1995 y Foders F., 1996, pp. 27-28). Otros dos acuerdos precedieron al MERCOSUR: el Tratado de Integración, en 1989, y el *Acta de Buenos Aires*, en 1990. Una reunión celebrada en agosto de 1990 con los otros países del Cono Sur condujo al *Tratado de Asunción*, de marzo de 1991.

El tratado de Asunción cambió la idea original de Argentina y Brasil, que consistía en formar una unión aduanera, por la conformación de una meta mucho más ambiciosa, que implicaba modificaciones muy profundas en las sociedades de los Estados Miembros (Sanguinetti J.L., 1994, p. 4). En términos institucionales, si bien se puede afirmar que el MERCOSUR tiene carácter de comunidad, una de sus principales críticas es precisamente que carece de una estructura supranacional, lo que se traduce en debilidad institucional -una de las diferencias fundamentales entre el MERCOSUR y la Unión Europea-. Ello hace que el proceso integrador sea demasiado dependiente y vulnerable a las iniciativas, intereses y voluntades de los individuos involucrados, básicamente, los Presidentes de los países miembros.

De hecho, la etapa original del movimiento estuvo marcada por la concepción del mismo como un proceso de cooperación intergubernamental, posiblemente debido al impulso político de integración, y al condicionamiento psicológico resultante de la ALADI. El problema radica en que “mientras la cooperación intergubernamental, por medio de los procedimientos clásicos del derecho internacional, intenta organizar el trabajo en común de los diferentes Estados preservando las estructuras nacionales existentes, la integración da un paso suplementario y decisivo, ya que se basa en una transferencia de competencias de los Estados hacia una estructura concebida conjuntamente, en la cual las decisiones que se adoptan en los nuevos ámbitos de competencia son tomadas por las instituciones de nueva creación” (Sanguinetti, 1994, p. 5).

Actualmente, acabada la transición, es relevante analizar el concepto de supranacionalidad, que cumpla con los requisitos de (i) reconocimiento de valores comunes, (ii) otorgamiento de poderes que permitan el cumplimiento de los valores comunes, y (iii) existencia de autonomía de ese poder, lograda mediante la “transferencia de atribuciones”. Sin embargo, la creación de las condiciones propicias para el tratamiento de este tema no se verifica aún entre las prioridades de negociación en el marco de este proceso.

Uno de los dilemas de política que plantean los procesos de integración, y que inciden sobre el grado de “democraticidad” y de gobernabilidad -y, por ende, de sostenibilidad del proceso- se refiere a la distribución de costos y beneficios entre los países miembros y, sobre todo, al interior de éstos. Los precedentes internacionales sugieren dos tipos de actitudes frente a la cuestión. La respuesta de la Comunidad Europea (CE) asigna importancia a las políticas explícitas dirigidas a promover la convergencia entre las regiones más avanzadas y las de menor desarrollo, tanto entre países como en su interior. Al efecto, reconoce un trato más favorable para los países de menor desarrollo relativo. En contraste, en el enfoque adoptado por el TLCAN se deposita más confianza en la capacidad del mercado para promover un proceso de convergencia entre -y al interior de- los países socios.

El MERCOSUR ha adoptado, implícitamente, el segundo paradigma a través del rechazo de la noción de trato más favorable para países de menor desarrollo relativo (no obstante la discriminación en materia de calendarios y número de productos incluidos en el “régimen de adecuación” y en la lista de excepciones al arancel externo común) y la inexistencia, aún, de políticas comunes de ayuda a las regiones

relativamente más atrasadas. Sin embargo, no está claro si ello ha sido el resultado de la convicción o de las limitaciones presupuestarias y/o de gestión pública.<sup>38</sup>

Como se dijo, el establecimiento del MERCOSUR se remonta, entre otros, al Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE), de julio de 1986. Los orígenes del PICE se centran en los intereses políticos de dos regímenes democráticos incipientes. En primer lugar, los gobiernos de Sarney y Alfonsín eran frutos de un proceso de transición democrática y veían al tratado como un medio de incrementar su poder de negociación en sus relaciones internacionales (Mujica S.M., 1996). En segundo lugar, estos gobiernos contemplaban un papel activo del Estado, esperando obtener con la aproximación de sus países ganancias de economías de escala y beneficios por la complementariedad de sus economías (Delorme L.C., 1993).

De acuerdo con algunos autores, la incorporación del Uruguay al MERCOSUR se debió, en primera instancia, a factores económicos mientras que la del Paraguay se debió, más que todo, a factores políticos: reiterar un decidido compromiso con la democracia política, brindándole apoyo a la incipiente democracia que surgía en ese país después de muchos años de gobierno autoritario.

### *El compromiso del MERCOSUR con la democracia*

En el MERCOSUR parece haber una creciente convicción de que los aspectos económicos y los políticos deben ir estrechamente ligados, como consecuencia de la mayor interdependencia comercial. En este aspecto, el MERCOSUR parece avanzar también más rápidamente que otros procesos eminentemente comercialistas como son, por ejemplo, el TLCAN o el G-3. Esto ha quedado demostrado en numerosas ocasiones, a saber:

En respuesta a la crisis institucional producida en Paraguay del 22 al 24 de abril de 1996 cuando se pretendió derrocar al Presidente constitucional del país, Carlos Wasmosy, los cancilleres de Argentina, Brasil y Uruguay, reunidos en Asunción, se pronunciaron de manera enfática a nombre del MERCOSUR advirtiendo a quienes alentaban al golpe de Estado que si triunfaban en su intencionalidad el país quedaría fuera del MERCOSUR. Tal como afirmó el Dr. Antonio Mercader, Embajador del Uruguay ante la OEA, *“aunque es prematuro valorar cuánto influyó [la advertencia hecha por los socios comerciales de Paraguay] en la solución de la crisis, es evidente que tuvo un fuerte impacto en todos los actores de la misma y en la opinión pública del Paraguay, un país que canaliza un tercio de su comercio exterior a través del MERCOSUR”*.<sup>39</sup>

Jurídicamente, la amenaza de expulsar del MERCOSUR a un socio antidemocrático era discutible en aquel momento pues el bloque carecía de la llamada “cláusula democrática”. Si bien había declaraciones que acoplaban el proceso de integración a la democracia formuladas por los cuatro presidentes en Las Leñas, Argentina, en junio de 1992, en Colonia del Sacramento, Uruguay, en enero de 1994, y en Buenos Aires, en agosto de 1994, ninguna de esas expresiones tenía la fuerza de un principio democrático como el que la Unión Europea había adoptado formalmente desde 1990, en su Carta de París.<sup>40</sup>

Otro precedente importante fue el acuerdo firmado en Madrid, en diciembre de 1995, por el MERCOSUR y la Unión Europea en cuyo artículo primero se proclama a la democracia como fundamento de toda cooperación.

---

<sup>38</sup> Algunos analistas sostienen que no es apropiado demandar de las políticas de integración lo que no hacen las políticas nacionales. Sin embargo, si las primeras generan fenómenos de polarización y ajuste de envergadura será necesario diseñar respuestas para que no obstaculicen el avance del proceso.

<sup>39</sup> Palabras del señor Embajador de Uruguay ante la OEA en el Foro Democrático organizado por la Unidad para la Promoción de la Democracia, en Washington, el 27 de septiembre de 1996.

<sup>40</sup> La participación activa e inmediata de los países socios de Paraguay en el MERCOSUR, tras conocerse los acontecimientos, fue probablemente el primer signo exterior ante la opinión pública que el MERCOSUR está operando en la práctica como factor de estabilidad política. Y lo mismo puede decirse en el frente económico de la actitud adoptada por la administración argentina, tras el cambio en el equipo económico, a finales de julio de 1996, de informar inmediatamente a los países socios del MERCOSUR sobre la continuidad de su política económica (Grandi, J. y Schutt, D., 1996).

Más allá de las especulaciones jurídicas, la crisis paraguaya aceleró lo que se venía prefigurando;<sup>41</sup> es decir, la adopción de la “cláusula democrática” por el MERCOSUR en la Cumbre Presidencial de San Luis, Argentina, en junio de 1996, a escasos 60 días del abril paraguayo. Los presidentes del MERCOSUR declararon allí el “compromiso democrático” donde se indica que “*la plena vigencia de las instituciones democráticas es condición esencial para la cooperación*” y que “*toda alteración del orden democrático constituye un obstáculo inaceptable para la continuidad del proceso de integración*”.<sup>42</sup> Las sanciones previstas pueden llegar a la suspensión de los acuerdos celebrados en el marco del MERCOSUR. En el Artículo 5 de dicho instrumento se expresa categóricamente que “*las partes deberán incluir una cláusula de afirmación del compromiso con los principios democráticos en los acuerdos del MERCOSUR con otros países o grupos de países*”.<sup>43</sup>

Presentes en San Luis, los presidentes de Bolivia y Chile, países interesados en ingresar al MERCOSUR, adhirieron también a este compromiso mediante un Protocolo. La trascendencia de esta posición puede ser considerable si se tiene en cuenta que otros países, como Venezuela y Colombia, han expresado su interés de integrarse a este mercado. “*La expansión del MERCOSUR significaría entonces una extensión progresiva del pacto democrático en América Latina*”.<sup>44</sup>

Según los analistas de la integración y sus efectos, resulta asombrosa la velocidad con la que el MERCOSUR ha recorrido el camino. En cinco años no sólo se ha cuadruplicado el comercio intrasubregional sino que se ha ido expandiendo hacia las áreas social, educativa, de salud pública, de cooperación judicial y al área política mediante la adopción del principio democrático, tal como lo hizo en su momento la Unión Europea tras un proceso de décadas.

Es evidente que hubo consideraciones políticas en el proceso de integración, particularmente a la hora de las ratificaciones parlamentarias del Tratado de Asunción que creó el MERCOSUR. Esta afirmación es válida especialmente para Paraguay donde la integración económica con otras democracias fue avizorada como una suerte de “acierto democrático”. De hecho, hay numerosos testimonios y sondeos de opinión que prueban que la opinión paraguaya juzgó la integración “*como una ganancia básicamente en el terreno de lo político, en el marco de la transición hacia la democracia*” (Achard D.; F. Silva M. y Gonzáles L.E., 1993).

Posiblemente fueron los procesos de transición democrática desarrollados en el cono sur en los años ochenta los que explican las causas del abandono de una política internacional basada en el fomento de la rivalidad con el vecino y la posibilidad de confrontación. Porque, como lo sugiere Jorge Taiana, “*Es razonable que el patriotismo formal, agresivo y militarista sea reemplazado en un gobierno civil por una política dialoguista, no confrontativa y contraria a la carrera armamentista*”. El autor explica este hecho afirmando que “*el rasgo más permanente de esta nueva visión es la convicción profunda acerca de la esterilidad de la estrategia de fomentar la rivalidad como herramienta para acelerar el propio desarrollo*” (Taiana J., 1995, pp. 20-23).

Por otra parte, persiste un gran vacío en cuanto a la contribución del MERCOSUR a la democracia económica y social en la Subregión. El MERCOSUR aún no tiene la provisión sobre la libre movilidad del factor trabajo. Asimismo, la coordinación macroeconómica, mencionada como un objetivo deseable, ha sido incipiente (P. Abreu M. y Bevilaquia A., 1995, pp. 269-304) por lo que se prevé que siga jugando un papel importante como obstáculo para el componente democrático del MERCOSUR. La armonización es un buen deseo plasmado en el Tratado que aún no se ha realizado, si bien se han creado Subgrupos -actualmente Comités de Trabajo- en las áreas de telecomunicaciones, reglamentos técnicos,

---

<sup>41</sup> Exposición del Dr. Antonio Mercader, Embajador del Uruguay ante la OEA, en el Foro Democrático organizado por la UPD, citado.

<sup>42</sup> *Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR*, hecha el 25 de junio de 1996, en la localidad de Potrero de Los Funes, Provincia de San Luis, República de Argentina.

<sup>43</sup> Ibid.

<sup>44</sup> Ibid.

transporte e infraestructura, industria, energía, minería, asuntos financieros, medio ambiente, agricultura, y asuntos laborales, empleo y seguridad social.

En los casos de la legislación de regímenes laborales y de medio ambiente, aún cuando existen Subgrupos de trabajo dedicados a estos temas, la coordinación no ha empezado ni siquiera en el plano formal. En el tema laboral, por ejemplo, el único avance mencionado por la XXI Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano se refiere a la realización de un análisis comparativo de los sistemas de relaciones laborales de los países miembros (SELA-CEPAL, 1995, p.33).

No cabe duda que el gran desafío que enfrenta y enfrentará el mundo en el futuro cercano es hacer compatible el nuevo paradigma técnico-económico con nuevas formas de organización social del trabajo para lo que es fundamental reconocer el valor del conocimiento de las relaciones laborales y la forma en que impactan a las organizaciones sindicales. Hoy, más que nunca, la capacitación e involucramiento de los trabajadores en los objetivos de las empresas y de la nación resultan un elemento crucial para el éxito de la política de integración comercial.

Es necesario destacar que “*si el MERCOSUR queda reducido a sus contenidos estrictamente comercialistas (hasta ahora y en gran medida no es mucho más que eso)*” (Ferrer A., 1995, p. 834) no contribuirá a resolver los problemas de desarrollo humano y medio ambiente de los países miembros, desviándose de la necesidad de compatibilizar los procesos de integración con las condiciones del desarrollo sustentable.

Aún falta formular y ejecutar estrategias movilizadoras de recursos humanos, de estabilidad e inserción internacional que sean congruentes con el desarrollo humano sustentable. La solución de estos problemas no es sólo responsabilidad de cada país sino que compete también al mercado subregional, por lo que los problemas se vuelven más complejos. Debido a ello, se genera una demanda de coordinación de las políticas y marcos regulatorios nacionales (Ibid. pp. 822-823).

#### *Sostenibilidad del MERCOSUR: la participación de la sociedad civil en el proceso*

Como se dijo, el Tratado de Asunción sólo considera los aspectos instrumentales de la conformación de una Unión Aduanera, como base de un Mercado Común, sin referirse a los aspectos políticos, sociales y culturales que son también parte esencial del proceso. En la práctica, sin embargo, se han adoptado medidas que se acercan a condiciones institucionales más complejas y propias de un esquema de integración regional, con los alcances que muchos pretenden que tenga el MERCOSUR.

Los siguientes son algunos desarrollos institucionales que han contribuido a la democratización del proceso integracionista:

- Constitución de la Comisión Parlamentaria Conjunta, a fin de facilitar el tratamiento legislativo que la implementación del MERCOSUR pudiera requerir. La Comisión, en tanto que expresión de la voluntad popular de los países miembros, trata de tener una participación acorde con los pergaminos del poder político que representa. El reglamento de la Comisión, aprobado el 6 de diciembre de 1991, le asigna un carácter consultivo, deliberativo y de formulación de propuestas, a fin de acompañar la marcha del MERCOSUR y servir de nexo con los Parlamentos Nacionales, desarrollar las acciones necesarias para facilitar la futura instalación del Parlamento del MERCOSUR, analizar los temas mediante la constitución de subcomisiones, emitir recomendaciones sobre la conducción del proceso de integración para encaminarlas a los órganos establecidos y realizar los estudios necesarios para la armonización de las legislaciones de los países miembros.

En cumplimiento de estas funciones, en su primera reunión, la Comisión formuló, entre otras, dos recomendaciones de relevancia; una de compromiso con la democracia y otra de demanda de mayor transparencia en el proceso, a saber: (i) necesidad de suscribir un protocolo adicional que establezca que la condición de miembro del MERCOSUR está sujeta a la vigilancia de las instituciones democráticas y al cumplimiento de los acuerdos sobre derechos humanos; (ii) requerir que el Grupo Mercado Común

informe los puntos del programa de trabajo de la Comisión, así como sobre el estado de situación de las negociaciones.<sup>45</sup>

- La participación creciente de los operadores económicos en diferentes fases del proceso. Hasta ahora se han reconocido dos niveles de consulta y participación al sector empresarial: por un lado, con las cúpulas empresariales, en relación con los aspectos políticos generales o sectoriales (agro, industria, servicios, comercio); por otro lado, por la participación del sector privado en la etapa preparatoria de las reuniones de los Subgrupos de trabajo y en los seminarios que puedan convocar a fin de ampliar el análisis de los temas que lo requieran.
- La participación de representantes de los sectores gubernamental, empresarial y laboral de los países miembros, en las mismas proporciones de las delegaciones nacionales asistentes a las reuniones de la Organización Internacional del Trabajo, para considerar diversos aspectos atinentes a las relaciones laborales, el empleo y la seguridad social, en el Subgrupo de Trabajo N° 11.

Debido a que los intereses afectados inicialmente por los procesos de integración son los económicos, las primeras reacciones están asociadas a los sectores comprendidos en esta área. Sin embargo, y en especial en los países más pequeños, las organizaciones carecen de niveles adecuados de recopilación y análisis de información sobre los problemas a enfrentar. Esto lleva a que los espacios de participación real sean limitados y a que, debido a ello, las visiones sean básicamente reivindicativas de los *statu-quo* (Arroyo A., 1996).

En una encuesta publicada por el Instituto de Integración Latinoamericana de la Universidad de La Plata, Argentina, (Mellado N. et. al., 1995, pp. 195-247) sobre el grado de participación en el proceso de integración del MERCOSUR, realizada a un grupo representativo de brasileños y argentinos vinculados al sector gubernamental, el Legislativo, la pequeña y mediana industria (PyME), las multinacionales, las grandes empresas nacionales, el sector universitario, el nivel sindical y el nivel popular se encontró que:

- Las grandes empresas nacionales (59% en Brasil y 84% en Argentina) y las empresas multinacionales (56,8% en Brasil y 81,1% en Argentina) son los sectores de la sociedad civil que reflejaron el mayor grado de participación.
- El 52,2% de los brasileños piensa que su Parlamento, órgano natural de representación popular, cuenta con un grado de participación entre “bajo” y “muy bajo”. En el caso de los argentinos, el 47% de los entrevistados clasifican en los mismos niveles el grado de participación de su Parlamento.
- El 79,6% de los brasileños entrevistados piensa que el grado de participación del nivel popular se encuentra entre “bajo”, “muy bajo” y “nulo”. Para los argentinos la cifra correspondiente fue del 88,4%. Se destaca el hecho que el 50,7% de los argentinos entrevistados clasificaron como “nulo” el grado de participación popular en el proceso.
- El grado de participación de las universidades también se registró como “bajo”, “muy bajo” y “nulo” para el 59% de los brasileños, en tanto que el 78,3% de los argentinos lo clasifican en esos mismos niveles.
- EL 70,8% de los brasileños y el 88,3% de los argentinos piensan que la participación del nivel sindical en el proceso ha sido “baja”, “muy baja” o “nula”.

La opinión respecto de la participación del sector de las PyMES son distintas entre los consultados en los dos países, a diferencia de los resultados recogidos en relación con los otros sectores. Mientras el 73,9% de los argentinos considera que el grado de participación de las PyMES ha sido “bajo”, “muy bajo” o “nulo”, ese mismo grado de participación es atribuido por el 45,5% de los brasileños. Naturalmente, esto no desvirtúa el hecho que los grados de participación de las PyMES son, de hecho, bastante bajos.

---

<sup>45</sup> Boletín de Integração Latino-Americana, Brasília, 1992, N° 5, pp. 90-93.

Esta percepción, en general coincidente entre los países y sectores, lleva a concluir que la definición del modelo -que implica una decisión del tipo de sociedad que quieren sus miembros para el futuro- fue producto de los gobiernos (que tuvieron grados de participación “alta” y “muy alta” para el 77,3% de los brasileños entrevistados y para el 95,7% de los argentinos) y de los grandes grupos económicos, tanto nacionales como extranjeros (Ibid. pp. 232-233).

La mayor interdependencia comercial ha dado lugar a una mayor cooperación inter-empresarial en la forma de compra de paquetes accionarios, establecimiento de filiales, *joint-ventures*, apertura de oficinas de representación, acuerdos de cooperación y complementación, convenios de representación, etc. (Bouzas R., 1995, p. 3) independientes de la injerencia estatal. Algunas empresas del Brasil, como Sadia o Weg, han extendido su presencia a la distribución o se han asociado con empresas de otros países del MERCOSUR para comercializar productos; otras, también del Brasil, como Brahma, Cofap, Freios Varga, Duratex y Brasmotor, han adquirido empresas existentes en esos países o han instalado nuevas plantas. Se argumenta que, no obstante sus limitaciones, la participación del sector empresarial ha sido la más activa en el proceso de integración. Dentro de ese sector, las empresas brasileñas son las que han tenido mayor actividad, especialmente en Argentina; básicamente debido a su mayor tamaño y mayor grado de internacionalización.

La participación del sector privado empresarial en el MERCOSUR fue prevista en la etapa preparatoria de los acuerdos, pero no así en la etapa decisoria. Aprovechando esta facilidad, los industriales del acero de Argentina, Brasil y Uruguay gestionaron, en marzo de 1992, el primer acuerdo del sector privado cuyos objetivos fueron la regulación de la actividad competitiva del sector acero y el adelanto de los plazos de la liberalización arancelaria. Sin embargo, el acuerdo no fue refrendado por los gobiernos, los que estaban preocupados por la posibilidad que convenios de este tipo diesen lugar a la repartición de mercados y al comercio administrado entre los países (Mujica M.E., 1996, p. 9). Una suerte similar corrió una propuesta para un acuerdo regional del sector lácteo que, por objeción de Uruguay, nunca fue presentado al GMC (SELA-CEPAL, 1995, p. 32).

En la práctica, la participación de las organizaciones de la sociedad civil se da en dos niveles: (i) en las relaciones entre los actores públicos y privados al interior de cada país; y (ii) en la relación entre actores de los diferentes países. En ambos niveles ya hay una institucionalización de instancias de participación, como lo son la Comisión Sectorial para el MERCOSUR (COMISEC), en el Uruguay, y el Foro Consultivo Económico Social del MERCOSUR. En el primer nivel se registra mayor actividad, posiblemente debido a la debilidad del segundo nivel como entidad supranacional. En efecto, las acciones de las organizaciones sindicales y de empresarios adelantadas a través de la COMISEC involucran la investigación y divulgación de información (se atiende mayoritariamente propuestas de las mismas organizaciones), al tiempo que, con excepción del Subgrupo N° 11 (*v. supra*), se cuenta con una reducida institucionalización de la participación en instancias de negociación y consultas de sectores sindicales y empresariales vinculados a los Subgrupos (Comités Técnicos) de la Comisión de Comercio del MERCOSUR (Arroyo A., 1996).

El Foro Consultivo Económico y Social del MERCOSUR (FCES) fue establecido por el Protocolo de Ouro Preto, de diciembre de 1994, y homologado por el Grupo Mercado Común en julio de 1996. Está compuesto por las respectivas Secciones Nacionales de cada uno de los países miembros y su “núcleo duro” está conformado por representantes de los sectores empresariales y de los trabajadores.

Si bien, sin mayor profundidad, se han mencionado como hipotéticos representantes de otros sectores a las asociaciones de consumidores, de profesiones liberales, de protección del medio ambiente, de los medios de comunicación social, estudiantes, medios culturales, universidades y académicos y otros (Moavro H., 1997)<sup>46</sup> se resolvió que serán las respectivas Secciones Nacionales las que determinarán cuáles serán las organizaciones representativas de los sectores económicos y sociales que participarán en las Plenarios del Foro.<sup>47</sup>

---

<sup>46</sup> “Un nuevo órgano del MERCOSUR: el Foro Consultivo”, documento presentado al Taller de Trabajo sobre Sociedad Civil en América Latina y el Caribe, organizado por el INTAL.

<sup>47</sup> Numeral 1° del artículo sexto del Reglamento Interno del Foro Consultivo Económico y Social del MERCOSUR.

Hasta la IV Reunión Plenaria, realizada a comienzos de setiembre de 1997, el FCES aprobó cinco Recomendaciones. De ellas las principales se refieren al mantenimiento de la unidad de posiciones en las negociaciones del ALCA y la preservación del tratamiento preferencial del MERCOSUR resguardando los beneficios de la Unión Aduanera, a la necesidad de generar empleo, la postulación de métodos educativos y pedagógicos que fomenten la creatividad y preparen a los jóvenes para las nuevas condiciones del trabajo, y al desarrollo de cursos de capacitación

En su formulación inicial el *Tratado de Asunción* no incluyó ámbitos específicos de participación sindical o de tratamientos de cuestiones sociales y laborales. Además, los Subgrupos de trabajo que constituyó el Grupo Mercado Común del Tratado se referían a temas netamente económicos (*v. supra*). Sin embargo, el Tratado efectuaba varias menciones adicionales que permitían introducir la temática social y laboral.<sup>48</sup> La primera reunión de Ministros de Trabajo del MERCOSUR, efectuada en mayo de 1991, implicó el comienzo de una toma de posición de los gobiernos de los Estados Parte en relación con las variables sociales de la integración. En su declaración final señaló la necesidad de atender los aspectos laborales y sociales para asegurar que el proceso de integración vaya acompañado del mejoramiento en las condiciones de trabajo de los países miembros. En la Segunda Reunión, en Foz de Iguazú, en diciembre de 1991, los Ministros recomendaron la creación de un Subgrupo 11 sobre Asuntos Laborales.<sup>49</sup> El Subgrupo se reunió por primera vez en Montevideo, en marzo de 1992, y adoptó el nombre Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social. El criterio adoptado de representación del sector privado fue que hubiera tres delegados por los empleadores y por los trabajadores, aunque se acordó que se establecería un “criterio de flexibilidad”.<sup>50</sup>

Por su parte, las ONGs no tienen garantizado *per se* un espacio propio en el escenario del MERCOSUR, y menos, uno que les otorgue una incidencia generalizada en el proceso. La razón principal radica en que el MERCOSUR constituye un escenario muy diferente al que existe cuando esas organizaciones surgieron y se consolidaron. Ligado a ello, algunos autores, como Arroyo (1996 Op.cit) y Mujica (1996 Op.cit), recomiendan que las ONGs no deben incorporar los temas relacionados con el MERCOSUR como aspectos adicionales a sus actividades. Estos autores arguyen que el papel de las ONGs depende de su capacidad de entender el proceso y los fenómenos relacionados una vez recuperada la primera etapa de descolocamiento y, posiblemente, reacción inicial negativa a la negociación. Reconocen que ello también depende de la capacidad de las ONGs de relacionarse con el resto de la sociedad civil y canalizar sus preocupaciones específicas.

Las vertientes usuales de las ONGs -la agenda social y la problemática de medianas y pequeñas empresas- han mostrado potencial en la redefinición de su rol en el nuevo escenario; sin embargo, aún queda mucho por hacer. Se requiere incorporar la dimensión regional que, a su vez, depende de la articulación de los intereses de las sociedades civiles nacionales.

Por último, la participación de la sociedad civil se expresa también en el ámbito académico. Pueden mencionarse, como ejemplo, el programa desarrollado por la Universidad de Buenos Aires, el Grupo Montevideo y el programa del Grupo Universitario ARCAM.

En el MERCOSUR, por resolución 2669-95, la Universidad de Buenos Aires, creó el Consejo Académico de Integración Regional-MERCOSUR. El Consejo, que se encuentra integrado por académicos de la Argentina, Brasil, Uruguay y Chile, ha establecido una Maestría en Procesos de Integración Regional que se dicta en el Centro de Estudios Avanzados de la Facultad de Ciencias Sociales, la que se encuentra ya en su segundo año.

La Asociación de Universidades del Grupo de Montevideo se constituyó en 1991 con el fin de contribuir a los procesos de integración regional y subregional por medio de tareas de formación de recursos

---

<sup>48</sup> De manera general en cuanto a empleo, pobreza, armonización de políticas, etc.

<sup>49</sup> La posición sindical al respecto había sido ya presentada a los funcionarios de los Estados Miembros en junio de ese año, durante la realización de la conferencia anual de la OIT. *Ibid.* p. 2.

<sup>50</sup> “Participación sindical en el MERCOSUR”. Documento presentado por la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS) al Seminario MERCOSUR II, Montevideo, Mayo 1992, pp. 1-3.

humanos e investigación. El Grupo Montevideo desarrolla su actividad en distintas áreas temáticas. Participan del mismo las Universidades Nacionales de Buenos Aires, Entre Ríos, La Plata, del Litoral y Rosario, de la Argentina; las Universidades Federales de Santa María, Río Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná y San Carlos, del Brasil; la Universidad Nacional de Asunción del Paraguay; y la Universidad de la República, del Uruguay.

El programa del Grupo Universitario ARCAM nació en el ámbito del MERCOSUR y se caracteriza por su amplio espectro institucional, la participación de los sectores público y privado y la realización de proyectos multidisciplinarios. Cuenta, en la actualidad, con 42 universidades inscriptas y, en total, con cerca de seis mil profesores.

El montaje de los proyectos surge del debate abierto que llevan a cabo investigadores y profesores. En cada proyecto participan necesariamente tres o más universidades de dos o más países.

### ***La Cumbre de Miami y el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)***

Del 9 al 11 de diciembre de 1994 los Jefes de Estado y de Gobierno de 34 países del Hemisferio Occidental se reunieron en la ciudad de Miami para celebrar la Cumbre de las Américas. La Cumbre constituye un hito en las relaciones interamericanas, pues fue la primera reunión de mandatarios celebrada desde la reunión de 1967 en Punta del Este, Uruguay.

El contexto en el que se celebró este importante evento es muy diferente al anterior. En la primera Cumbre, casi la mitad de los gobiernos latinoamericanos eran dictaduras; en la segunda, todos los gobernantes que asistieron fueron elegidos por el voto popular. Los cambios tan profundos y acelerados que ha experimentado el contexto político y económico global han tenido gran incidencia en las relaciones hemisféricas.

Por un lado, desde la segunda mitad de los años ochenta los objetivos y orientaciones globales de la política norteamericana hacia la región han reemplazado progresivamente la preocupación por consideraciones de seguridad, en un contexto de guerra fría, por un énfasis renovado en los temas del comercio, la inversión, la consolidación democrática, la gobernabilidad y la estabilidad internas, el narcotráfico y las migraciones. Por otra parte, el surgimiento y consolidación de bloques en otras partes del mundo ha llevado a Estados Unidos a prestar más atención a los países del Hemisferio Occidental.

Los enfoques dominantes en América Latina y el Caribe con respecto a sus relaciones con Estados Unidos también han sufrido cambios, independientemente de las orientaciones políticas de cada uno de los gobiernos. Su característica más destacada ha sido la sustitución de una perspectiva de conflicto por otra de cooperación y desarrollo basada en intereses comunes y valores compartidos.

Así, tal como lo esboza Margaret Daly Hayes (1996), tres factores marcaron el “éxito” de la Cumbre de Miami que desembocó en la suscripción, por parte de los mandatarios del hemisferio, de una *Declaración de Principios* y un *Plan de Acción* de cobertura continental: (i) una gran identidad de criterios y prioridades en temas que interesan por igual a los países del Hemisferio, comenzando por la apertura económica, el desarrollo sostenible, la democracia, la pobreza y el medio ambiente; (ii) el hecho que estos temas venían siendo objeto de esfuerzos individuales o grupales alternos, que requerían de coordinación y apoyo internacional y, sobre todo, de mandato presidencial; y (iii) más importante que lo anterior, que en esta ocasión los Jefes de Estado y de Gobierno acudían en calidad de representantes democráticos y legítimos de sus pueblos. De hecho, para que el “espíritu de Miami” se mantenga vigente, los tres aspectos mencionados deben estar siempre presentes.

En efecto, el contexto en que se desarrollan desde entonces las relaciones internacionales -y, más específicamente, las relaciones intra-hemisferio -quedó evidenciado en la Declaración de Principios de la Cumbre de Miami, en la que se dice:<sup>51</sup>

---

<sup>51</sup> Cumbre de las Américas. *Declaración de Principios. Pacto para el Desarrollo y la Prosperidad: Democracia, Libre Comercio y Desarrollo Sostenible en las Américas.*

*“Los Jefes de Estado y de Gobierno elegidos de las Américas estamos comprometidos a fomentar la prosperidad, los valores y las instituciones democráticas y la seguridad de nuestro hemisferio. Por primera vez en la historia, las Américas son una comunidad de sociedades democráticas. Si bien nuestros países enfrentan diferentes desafíos en materia de desarrollo, están unidos en la búsqueda de la prosperidad a través de la apertura de mercados, la integración hemisférica y el desarrollo sostenible. Estamos decididos a consolidar y fomentar vínculos más estrechos de cooperación y a convertir nuestras aspiraciones en realidades concretas.*

*Reiteramos nuestra firme adhesión a los principios del derecho internacional y a los propósitos y principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas y en la Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA), incluidos los de la igualdad soberana de los Estados, la no intervención, la autodeterminación de los pueblos y la solución pacífica de controversias. Reconocemos la heterogeneidad de nuestros recursos y culturas. Así mismo, estamos convencidos de que podemos promover los intereses y valores que compartimos a través de la creación de pactos firmes”.*

Por otra parte, no se puede negar que, tal como quedó comprobado en la Cumbre de Miami, los Estados Unidos siguen marcando la pauta en la evolución de las relaciones inter-americanas cuando se trata de implementar un proyecto hemisférico. Así fue en 1967 cuando se reunieron en Punta del Este, Uruguay, los Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y Estados Unidos bajo los auspicios de la OEA,<sup>52</sup> en el marco de la Alianza para el Progreso; y así fue, también, en diciembre de 1994. De ese país dependerá también, en gran medida, que el “espíritu de Miami” se cumpla o no, para lo cual, se requiere que las prioridades sigan siendo las mismas.<sup>53</sup>

#### *La Cumbre de Miami y el compromiso con la democracia*

La “Declaración de Principios” y el “Plan de Acción”<sup>54</sup> son los documentos fundamentales de la Cumbre de las Américas.

Entre los objetivos trazados en la Cumbre de Miami se acordó que los Estados trabajarán juntos para preservar y fortalecer la comunidad de democracias de las Américas, promover la prosperidad a través de la integración económica y el libre comercio, erradicar la pobreza y la discriminación en el hemisferio y garantizar el desarrollo sostenible y la conservación del medio ambiente.

En cuanto a la tarea de preservar y fortalecer la comunidad de democracias de las Américas, en la Cumbre de Miami se llegó a un acuerdo sobre una serie de principios y de acciones, a saber:

La Carta de la Organización de los Estados Americanos establece que la democracia representativa es indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región. En efecto, la democracia es el único sistema político que garantiza el respeto de los derechos humanos y el estado de derecho; a la vez salvaguarda la diversidad cultural, el pluralismo, el respeto de los derechos de las minorías y la paz en -y entre- las naciones. La democracia se basa, entre otros principios fundamentales, en elecciones libres y transparentes e incluye el derecho de todos los ciudadanos a participar en el gobierno. La democracia y el desarrollo se refuerzan mutuamente (e integración y desarrollo van de la mano).

Aceptados estos principios, los Jefes de Estado y de Gobierno reafirmaron su compromiso de “*preservar y fortalecer nuestros sistemas democráticos en beneficio de todos los pueblos del Hemisferio. A través de los organismos competentes de la OEA, trabajaremos en favor del fortalecimiento de las instituciones democráticas y de la promoción y defensa de los regímenes democráticos constitucionales, de*

---

<sup>52</sup> Ni Canadá ni los Estados caribeños anglosajones eran miembros de la OEA en 1967.

<sup>53</sup> Así sucedió con la experiencia anterior, cuando los Estados Unidos abandonaron el proyecto de la Alianza para el Progreso en la medida en que se involucraban en la guerra de Vietnam.

<sup>54</sup> Para un análisis detallado de estos dos documentos, véase Rosenberg y Stein (eds.), 1995.

*conformidad con la Carta de la OEA. Apoyamos los esfuerzos de esta Organización en favor de la Paz y la estabilidad democrática, social y económica de la región”.*

En efecto, el fortalecimiento, el ejercicio efectivo y la consolidación de la democracia constituyen la prioridad política fundamental para las Américas. La Organización de los Estados Americanos (OEA) es el principal organismo hemisférico para la defensa de los valores y de las instituciones democráticas: entre sus propósitos esenciales se encuentran la promoción y la consolidación de la democracia representativa, con el debido respeto al principio de la no intervención. La OEA ha adoptado procedimientos multilaterales para atender los problemas que se presentan cuando se interrumpe el orden democrático constitucional. A fin de impedir esas crisis, la OEA debe renovar sus esfuerzos hacia la promoción de las prácticas y los valores democráticos, y hacia el fortalecimiento social y económico de los regímenes democráticos ya establecidos.

Bajo este entendido, los Jefes de Estado y de Gobierno asistentes a la Cumbre de Miami acordaron que los gobiernos:

- *“Considerarán en forma expedita, cuando aún no lo hayan hecho, la ratificación de los Protocolos de Cartagena de Indias, de Washington y de Managua a la Carta de la OEA.*
- *Fortalecerán el diálogo entre los grupos sociales y promoverán la participación de las comunidades de base en la solución de los problemas a nivel local.*
- *Respalدارán las gestiones de la Organización de los Estados Americanos para promover la democracia” (v.infra).*

De otra parte, reconocieron que *“nuestros pueblos buscan con ahínco mayor capacidad de respuesta y eficiencia por parte de nuestros gobiernos. La democracia se fortalece mediante la modernización del Estado, que incluye aquellas reformas que agilizan su funcionamiento, reducen y simplifican las normas y los procedimientos gubernamentales, y aumentan la transparencia y la responsabilidad de las instituciones democráticas. Considerando que es esencial que todos los sectores de la sociedad tengan acceso expedito y eficaz a la justicia, es indudable que la independencia del poder judicial constituye un elemento crucial para la existencia de un sistema jurídico eficiente y de una democracia duradera. Nuestro objetivo final es mejorar la satisfacción de las necesidades de la población, especialmente de las mujeres y los grupos más vulnerables, incluidos las poblaciones indígenas, los discapacitados, los niños, los ancianos y las minorías”.*

En efecto, si bien se han logrado avances considerables en el hemisferio en cuanto al desarrollo de conceptos y normas en materia de derechos humanos, aún subsisten importantes vacíos en su instrumentación. Aún cuando los tribunales son, en última instancia, los encargados de hacer cumplir los derechos y las obligaciones jurídicas, es necesario reformar otras instituciones para contribuir al establecimiento de un ambiente de respeto de los derechos humanos. Asimismo, debe haber acceso universal a la justicia y a los medios efectivos para hacer que los derechos fundamentales sean observados. Una democracia se juzga por los derechos que disfrutan los individuos menos influyentes.

Dentro del *Plan de Acción* se prevé que los gobiernos:

- *“Considerarán seriamente la adhesión a los instrumentos internacionales de derechos humanos de los que aún no sean parte.*
- *Cooperarán plenamente con todos los órganos de derechos humanos interamericanos y de las Naciones Unidas.*
- *Desarrollarán programas para la promoción y la observancia de los derechos humanos incluidos programas educativos para informar a la población de sus derechos legales y de su obligación de respetar los derechos de los demás.*
- *Promoverán políticas para garantizar que las mujeres disfruten plena e igualitariamente de los derechos jurídicos en sus familias y sociedades, y para garantizar la eliminación de restricciones a su plena participación como votantes, candidatas y funcionarias por elección y por nombramiento.*
- *Revisarán y fortalecerán las leyes para la protección de los derechos de los grupos minoritarios y de las poblaciones y comunidades indígenas, a fin de asegurar que no sufran discriminación, garantizar que gocen de protección legal plena e igualitaria y facilitar su activa participación cívica. Apoyarán un proceso para estudiar y aumentar la protección de los derechos de los*

*indígenas en los Estados miembros de la OEA y elaborarán con prontitud una firme declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los indígenas.*

- *Revisarán la legislación nacional que afecte a los discapacitados, así como sus beneficios y servicios, y harán los cambios necesarios para facilitar que esos individuos disfruten de los mismos derechos y libertades que los demás miembros de la sociedad.*
- *Emprenderán todas las medidas necesarias para garantizar los derechos de los niños y, en caso de que todavía no lo hayan hecho, considerarán seriamente la ratificación de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño.*
- *Garantizarán la protección de los derechos humanos de todos los trabajadores migrantes y de sus familias.*
- *Adoptarán las medidas necesarias para remediar las condiciones inhumanas en las cárceles y reducir al mínimo el número de detenidos en espera de juicio.*
- *Revisarán los programas de capacitación para los agentes encargados de vigilar el cumplimiento de la ley, a fin de asegurar que abarquen de manera adecuada el trato debido a los sospechosos y detenidos, así como las relaciones con la comunidad.*
- *Intercambiarán experiencias sobre la protección de los derechos humanos a nivel nacional y, cuando sea posible, colaborarán en la elaboración de programas de capacitación para los agentes encargados de vigilar el cumplimiento de la ley y las fuerzas de seguridad, así como de otros programas que disminuyan la posibilidad de violaciones de los derechos humanos.*
- *Solicitarán a la OEA y al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que establezcan o fortalezcan, según sea el caso, los programas para apoyar los proyectos nacionales destinados a la promoción y la observancia de los derechos humanos en el Hemisferio Occidental.*
- *Fortalecerán aún más a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y a la Corte Interamericana de Derechos Humanos” (Ramírez León, 1995, pp. 302-304).*

Además, se reconoció el hecho que *“la democracia efectiva requiere que la corrupción sea combatida de manera integral, toda vez que constituye un factor de desintegración social y de distorsión del sistema económico que socava la legitimidad de las instituciones políticas”*. En efecto, el problema de la corrupción es hoy día un asunto de primordial interés, no solamente en este Hemisferio sino también en todas las regiones del mundo. La corrupción en los sectores público y privado debilita la democracia y socava la legitimidad de los gobiernos e instituciones. La modernización del Estado, que incluya la desregulación, la privatización y la simplificación de los procedimientos gubernamentales, puede reducir las oportunidades de corrupción. En una democracia todos los aspectos de la administración pública deben ser transparentes y estar abiertos al escrutinio público. Bajo estos preceptos, los Jefes de Estado y de Gobierno acordaron también un *Plan de Acción* detallado.

En apoyo a lo anterior, los Jefes de Estado y de Gobierno, *“reconociendo los efectos nocivos que generan el crimen organizado y las drogas ilícitas sobre nuestras economías y valores éticos, y sobre la salud pública y la estructura social, nos uniremos en la lucha contra el consumo, la producción, el tráfico y la distribución de narcóticos, así como en contra del lavado de dinero y el tráfico ilícito de armas y de sustancias químicas precursoras. También cooperaremos para formular estrategias viables para el desarrollo alternativo en aquellos países en donde existen cultivos ilícitos. La cooperación debe extenderse a programas nacionales e internacionales destinados a reducir la producción, uso y tráfico de drogas ilícitas y a la rehabilitación de adictos”*. En efecto, los problemas de las drogas ilícitas y las actividades delictivas conexas plantean graves amenazas para las sociedades, las economías de libre mercado y las instituciones democráticas del Hemisferio. El uso de drogas impone enormes costos sociales. El dinero y los ingresos provenientes de los estupefacientes constituyen una pérdida neta para el crecimiento económico. Los cabecillas de las drogas y las organizaciones criminales ponen en peligro la seguridad de los pueblos a través de la corrupción, la intimidación y la violencia. Si bien el tráfico de estupefacientes continúa siendo una fuente significativa de fondos ilícitos, la industria del lavado de dinero negocia cada vez más con el producto de toda clase de actividades delictivas. Para hacer frente a todos los aspectos de estos problemas es necesario un enfoque integrado y equilibrado que incluya las políticas multilaterales y el respeto a la soberanía nacional. Por estos motivos, se requiere de una estrategia hemisférica amplia y coordinada para reducir el consumo y la producción de estupefacientes que, a la vez, incluya nuevos métodos de aplicación de las leyes de tal forma que se puedan desintegrar las redes de tráfico de drogas y de lavado de dinero, y llevar a juicio a los que se dedican a tales actividades. En este contexto, los gobiernos destacaron la labor de la Cumbre de San Antonio, Texas, de 1992, respaldaron las gestiones de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas

(CICAD), y convinieron en “trabajar conjuntamente en la formulación de una estrategia contra los estupefacientes para el siglo XXI”. Asimismo, se estableció un Plan de Acción a ser cumplido por los gobiernos en este sentido, pero sin cronograma alguno.

Por otra parte, se reconoció que *“la lucha conjunta a través de los medios legales contra toda forma de terrorismo, es otro requisito indispensable para la preservación y el fortalecimiento de la comunidad de democracias de las Américas”*. Para ello, se acordó asimismo un Plan de Acción que contribuyera a la eliminación de la amenaza del terrorismo nacional e internacional.

Por último, los Jefes de Estado y de Gobierno asistentes a la Cumbre reconocieron la importante contribución de los individuos y asociaciones en el ejercicio efectivo del gobierno democrático y en la ampliación de la cooperación entre los pueblos del hemisferio. En este sentido, expresaron que *“facilitaremos su plena participación en las actividades políticas, económicas y sociales, de conformidad con la legislación de cada país”*. En efecto, una sociedad civil poderosa y diversa, organizada en diferentes modos y sectores, que incluya a los individuos, el sector privado, el sector laboral, los partidos políticos, los académicos y otros actores y organizaciones no gubernamentales, infunden profundidad y permanencia a la democracia. De igual manera, una democracia vigorosa requiere una amplia participación de todos los sectores en los asuntos públicos. Tales actividades deberán ejecutarse con una completa transparencia y responsabilidad, y con este fin se deberá establecer un marco jurídico y reglamentario apropiado que contemple la posibilidad de obtener apoyo técnico y financiero, inclusive de fuentes privadas.

Para lo anterior, en el *Plan de Acción* se señala que los gobiernos:

- *“Revisarán el marco normativo para los actores no gubernamentales, con miras a facilitar su funcionamiento y promover su capacidad para recibir fondos. Esta revisión hará énfasis en la gestión y supervisión de los recursos, así como la transparencia y responsabilidad de dichos actores ante la comunidad.*
- *Tomarán medidas para mejorar la participación en las actividades e iniciativas sociales de los grupos tradicionalmente marginados, entre ellos las mujeres, los jóvenes, las poblaciones indígenas y los que viven en condiciones de pobreza extrema.*
- *Intercambiarán informes de progreso sobre las actividades en el campo de la sociedad civil en la Conferencia Cumbre sobre el Desarrollo Sostenible que tendrá lugar en Bolivia en noviembre de 1996.*
- *Considerarán el establecimiento, por el BID, de un nuevo Programa de la Sociedad Civil para promover la filantropía responsable y la participación cívica en los asuntos de política pública”*.

#### *El grado de “democraticidad” de la Cumbre de Miami*

Para algunos autores el compromiso de la Cumbre de Miami con la sociedad civil es el resultado de una nueva concepción, a nivel inter-americano, del papel que pueden jugar los actores individuales o grupales en los proyectos sociales y económicos que se quieran implementar. Según Margaret Daly Hayes (1996, p. 5), la Cumbre de Miami fue un éxito, entre otras razones, porque fue concebida por los Estados Unidos (país anfitrión, coordinador, gestor de la idea, impulsor, etc.) de manera democrática. Según esta autora, en la definición de la agenda que suscribieron los mandatarios participaron Estados, entes subregionales, universidades, ONGs, organismos multilaterales, etc.

Las ONGs desempeñaron un papel protagónico en la definición de la agenda. De hecho, se trataba de la primera vez que los Estados Unidos -y, según la autora citada, un gobierno- invitaba a las ONGs a que participaran directamente en los equipos de consulta conformados para negociar con los demás gobiernos invitados.<sup>55</sup> El interés que estas organizaciones revestían para los Estados Unidos se encontraba en el

---

<sup>55</sup> Se habla de “invitados” puesto que los mandatarios no asistirían a Miami a negociar sino a suscribir un texto negociado de antemano de manera bilateral entre los Estados Unidos y un cierto número de países seleccionados. Los Estados Unidos decidieron

hecho que eran activas en los aspectos sociales, de medio ambiente y democracia, los tópicos que más interesaban al Presidente Clinton en épocas en que el comercio había generado grandes debates en el Congreso -de mayoría republicano- luego de la firma reciente del TLCAN y las negociaciones del “GATT 1994”.<sup>56</sup> Así, varias ONGs acompañaron a los emisarios del gobierno de Clinton en las visitas hechas a los países seleccionados, con el fin de definir la agenda que sería luego aprobada en Miami.<sup>57</sup> Las ONGs fueron generalmente bien recibidas, según los temas, en Argentina, Chile, Colombia y algunos países de Centro América mientras que, en otros simplemente no fueron recibidas (Daly H. M., p. 5). A las reuniones asistieron tanto ONGs norteamericanas como aquellas con sede en los países latinoamericanos. De hecho, los lazos entre unas y otras son más estrechos de lo que se podría pensar.<sup>58</sup>

Algunos miembros de la comunidad norteamericana de académicos, así como de asociaciones empresariales, participaron también en la definición de la agenda de la Cumbre. Su mayor contribución estuvo en que abogaron insistentemente en que se incluyera el comercio dentro de los temas a aprobarse, pues éste no se encontraba dentro de las prioridades del gobierno del presidente Clinton. En efecto, a pesar que el comercio era el tema de mayor interés para los países latinoamericanos, sólo se lo incluyó en la agenda a escasos dos meses de celebrarse la Cumbre en Miami. A ello contribuyeron el Institute for International Economics, el Consejo de las Américas y la Cámara de Comercio norteamericana, el Diálogo Inter-Americano, el centro Norte-Sur de la Universidad de Miami, y el Columbus Group of Latin American Businessmen.

Asimismo, en la definición del documento final participaron organismos internacionales tales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización de Estados Americanos (OEA), y la Comisión de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL). Estos mismos organismos serían luego designados para hacerse cargo del seguimiento y la coordinación de un gran número de items, fruto de lo acordado finalmente en Miami.<sup>59</sup>

### *Hacia el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)*

La iniciativa para las Américas, lanzada por el Presidente Bush en 1990, fue la primera respuesta articulada frente a las nuevas demandas que enfatizaban la cooperación y la búsqueda de intereses comunes, especialmente en el campo económico. La Cumbre de las Américas constituyó otro paso en la dirección de capitalizar el momento positivo por el que atraviesan las relaciones hemisféricas. En ambos casos, la característica principal fue la percepción que existen intereses y visiones comunes que pueden profundizarse mediante el diálogo y la cooperación.

El contexto hemisférico en el que habrán de desarrollarse las relaciones entre Estados Unidos, Canadá y los países de América Latina y el Caribe en los próximos años estará, en consecuencia, muy influenciado por los compromisos asumidos en la Cumbre de Miami. La decisión de establecer la llamada Área de Libre Comercio de las Américas para el año 2005 puso en marcha una dinámica en el hemisferio que los países de la región deben tomar en cuenta a la hora de elaborar su estrategia en materia de política exterior.

---

liderar unilateralmente el proceso debido a su relativa “aversión” a los foros multilaterales, los que, según Margaret Daly, hubiesen demorado el proceso y atemorizado a los gobiernos que rechazan los mandatos supra-nacionales. (Véase Daly H., M., 1996, p. 4).

<sup>56</sup> El medio ambiente y el desarrollo sostenible eran los “temas predilectos” del Vice-Presidente Albert Gore.

<sup>57</sup> Sólo hubo una reunión multilateral previa de preparación de la agenda de la Cumbre, a la que asistieron, por invitación de los Estados Unidos pero a petición de los países latinoamericanos, los Vice-Ministros de Relaciones Exteriores: agentes sin poder de decisión, pero con la posición necesaria para servir de emisarios de las decisiones que se adoptasen en dicho encuentro, en el que no hubo nada que negociar. (Véase Daly H., M., 1996, p. 4).

<sup>58</sup> Inter-American Dialogue and North-South Center (Universidad de Miami) (1994), “NGOs Participate in Summit Preparations”, *Summit of the Americas News*, October, 1994, p. 2.

<sup>59</sup> A falta de instrumentos multilaterales técnicos del estilo de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, con sede en París) que puedan cumplir con las labores de seguimiento de los compromisos y programas acordados en el *Plan de Acción*, estas tareas fueron distribuidas entre los países que se postularon como voluntarios y los organismos internacionales mencionados.

El proceso para el establecimiento de un Área de Libre Comercio de las Américas fue iniciado oficialmente en diciembre de 1994, cuando en la Cumbre de las Américas se decidió “comenzar inmediatamente a construir el ALCA, en la que serán gradualmente eliminadas las barreras al comercio y la inversión”. Los jefes de estado y de gobierno participantes fundamentaron de esta manera su decisión:

*“La eliminación de los obstáculos para el acceso al mercado de los bienes y servicios entre nuestros países promoverá nuestro crecimiento económico. Una economía mundial en crecimiento aumentará también nuestra prosperidad interna. El libre comercio y una mayor integración económica son factores claves para elevar nuestros niveles de vida, mejorar las condiciones de trabajo de los pueblos de las Américas y proteger mejor el medio ambiente”.*<sup>60</sup>

El claro compromiso en favor de la construcción de un mercado abierto que se extienda desde el norte de Canadá hasta el sur de Chile para el año 2005 fue posible gracias a dos condiciones relativamente nuevas en las Américas: primero, cada uno de los 34 líderes que asistieron a la Cumbre llegaron al poder mediante elecciones democráticas y, segundo, las naciones del hemisferio han tomado recientemente una serie de acciones unilaterales sin precedentes con el fin de reducir las barreras al comercio.

Apenas seis meses después de la Cumbre de Miami, los Ministros de Comercio del Hemisferio Occidental se reunieron en Denver (Estados Unidos), en junio de 1995, donde acordaron las medidas para comenzar el proceso preparatorio para la constitución del ALCA. Específicamente, los ministros aprobaron la creación de siete grupos de trabajo para ocuparse de asuntos técnicos que, en conjunto, cubren muchos de los temas principales para la formación del ALCA: (i) acceso a los mercados, bajo la presidencia de El Salvador; (ii) procedimientos aduaneros y reglas de origen, presidido por Bolivia; (iii) inversiones, a cargo de Costa Rica; (iv) normas y barreras técnicas al comercio, bajo la presidencia de Canadá; (v) medidas sanitarias y fitosanitarias, a cargo del gobierno mexicano; (vi) subsidios, medidas *antidumping* y derechos compensatorios, bajo la coordinación de Argentina; y (vii) economías más pequeñas, presidido por Jamaica.

De acuerdo con la Declaración Conjunta aprobada en Denver, el “*programa de cada grupo de trabajo debería incluir la identificación y el examen de las medidas existentes en relación al comercio*”. Los ministros pidieron al Comité Tripartito -integrado por la Organización de los Estados Americanos (OEA), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Comisión Económica de Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL)- “*que proporcione el apoyo analítico, la asistencia técnica y lleve a cabo los informes pertinentes (...) que le sean solicitados por los grupos de trabajo*”.

Otros cinco grupos de trabajo del ALCA -sobre políticas de competencia, compras gubernamentales, servicios, propiedad intelectual y solución de controversias- fueron creados en la reunión ministerial que se realizó el 21 de marzo de 1996 en Cartagena de Indias (Colombia). Allí los ministros de comercio del Hemisferio hicieron un balance de lo logrado desde junio de 1995, cuando se reunieron en Denver, y decidieron reunirse nuevamente en Belo Horizonte (Brasil), en 1997. Allí revisaron una vez más la agenda establecida con miras a concretar el compromiso contraído en la Cumbre de las Américas de 1994: concluir la negociación de un ALCA hacia el año 2005.

Los ministros recibieron en Cartagena los informes de los siete grupos de trabajo, los que se han venido reuniendo periódicamente desde el encuentro de Denver. En dichas reuniones se puso en evidencia un avance en el proceso. Además, los ministros discutieron un número de cuestiones fundamentales para el futuro del proceso de creación del ALCA. Entre éstas estuvo la referida a la forma cómo el ALCA coexistirá con grupos subregionales como el TLC, el MERCOSUR y el Pacto Andino, así como también las reglas y disciplinas de la Organización Mundial del Comercio. Desafortunadamente no se definieron cronogramas específicos y quedaron pendientes los enfoques para la integración. A este respecto, varios

---

<sup>60</sup> Cumbre de las Américas. Miami, Florida. 9 al 11 de diciembre de 1994.

puntos evidenciaron una polarización política marcada entre países como Brasil y Argentina por un lado, y los Estados Unidos por otro.

En Cartagena, los ministros de comercio escucharon también recomendaciones de líderes empresarios del hemisferio, que se reunieron los días 19 y 20 de marzo en esa ciudad (dos días antes de la Reunión Ministerial) para discutir la participación del sector privado en el ALCA. En realidad, este puede considerarse el mayor logro de la reunión de Cartagena. En el marco del Foro Empresarial que se llevó a cabo paralelamente a la reunión ministerial se reunieron a más de mil doscientos empresarios del hemisferio.

A diferencia de la Cumbre de Denver, la agenda de trabajo de los empresarios estuvo muy bien articulada con la Cumbre de Ministros para contribuir al proceso de integración. En Cartagena hubo un propósito final con conceptos claros que los empresarios pudieron expresar a los Ministros. En Denver, en cambio, la reunión de los ministros tuvo lugar antes que la de los empresarios; por lo tanto, los ministros no trabajaron tomando en cuenta las conclusiones de la reunión empresarial. En Cartagena, al contrario, las reuniones se programaron a la inversa y hasta hubo una reunión específica en la que los empresarios presentaron las conclusiones de los grupos de trabajo a los ministros. De hecho, la Cumbre de Cartagena es recordada más por el Foro Empresarial que por la reunión de ministros de comercio, pues allí se institucionalizó el rol permanente del sector privado en la creación del ALCA. En Belo Horizonte los Ministros recogieron con interés las contribuciones del III Foro Empresarial de las Américas y reconocieron la importancia del papel que tiene el sector privado en el proceso del ALCA. Los Ministros consideraron importante para sus deliberaciones los aportes de las sociedades civiles, incluyendo los sectores laborales.<sup>61</sup>

Se espera que en la próxima reunión ministerial de Costa Rica, a efectuarse en el mes de marzo de 1995, previamente a la II Cumbre Presidencial de las Américas a llevarse a cabo en abril, en Santiago de Chile, habrá de profundizarse los mecanismos de participación del sector privado así como de otros sectores representativos de la sociedad civil, principalmente del ámbito académico.

No obstante el progreso alcanzado en términos de la participación de un segmento de la sociedad civil, como lo es el empresariado, persiste un gran vacío democrático en la medida en que los demás sectores de la sociedad civil, entre los que se encuentran los sindicatos y demás organizaciones de interés colectivo, no participan activamente en las negociaciones internacionales.

### *La construcción del ALCA no es sólo un ejercicio económico*

Los primeros resultados comerciales de tales acercamientos ya empiezan a evidenciarse. El MERCOSUR ha redefinido sus relaciones comerciales con Chile y el Grupo Andino, al tiempo que disfrutan una explosión de comercio entre ellos. Los países de la Comunidad del Caribe y del Mercado Común de América Central, reunidos con el Grupo de los Tres y con Cuba, la República Dominicana, Haití, Suriname y Panamá, han unido fuerzas para crear un nuevo esquema de cooperación en el Hemisferio: la Asociación de Estados Caribeños. Además, aunque no se ha concretado aún la incorporación de Chile al TLCAN, este país ha negociado un acuerdo bilateral de libre comercio con Canadá.

Tal como lo ilustra un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (1996, p. 26 y anexos) desde la Cumbre de las Américas las condiciones generales del comercio en el Hemisferio han venido evolucionando rápidamente hacia una mayor integración. Por ejemplo, el monto total del comercio (exportaciones más importaciones) entre las naciones del Hemisferio pasó de 1,419 billones de dólares estadounidenses en 1991 a 2,116 billones de dólares estadounidenses en 1995. Más del 70% de las exportaciones del Grupo de los Tres tienen como destino el continente americano. El Mercado Común Centroamericano destina el 65% de sus exportaciones hacia el Hemisferio. Cerca del 60% de las exportaciones del Grupo Andino y de los países del Caribe se venden en las Américas.

---

<sup>61</sup> Cumbre de las Américas. Tercera Reunión Ministerial de Comercio. Declaración Ministerial Conjunta. Belo Horizonte, 16 de mayo de 1997.

A pesar que el MERCOSUR y el TLCAN dependen menos del continente que los otros grupos subregionales, el Hemisferio sigue siendo el principal mercado para sus exportaciones. Además, el potencial de crecimiento económico de los países de la región hacen que la tendencia hacia la integración Hemisférica sea más dinámica y cada vez más interesante particularmente para Estados Unidos, Canadá, Brasil, México y Argentina.

En la Cumbre de las Américas de Miami los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados americanos, excepto el de Cuba, reconocieron que la integración económica y financiera debe acompañarse de medidas que reafirmen la democracia, disminuyan los altos niveles de pobreza de la región y desarrollen una voluntad real en favor del desarrollo sostenible. De allí que en Miami no se haya firmado simplemente una declaración con miras a establecer un Acuerdo de Libre Comercio para el año 2005 sino que, como se ha señalado, los Jefes de Estado y de Gobierno suscribieron a toda una gama de principios entre los que la promoción de la prosperidad a través de la integración económica y el libre comercio era apenas uno de ellos.

Por otra parte, en la Cumbre de Ministros de Cartagena de Indias, así como también en el Foro Empresarial de las Américas, quedó claro, una vez más, que el objetivo de construir un Área Hemisférica de Libre no es una meta exclusivamente comercial. *“Es, ante todo, la expresión de una convergencia de los valores económicos, políticos y sociales fundamentales que orientan a las Américas (...) Se trata de uno de los más ambiciosos proyectos políticos que han convocado al continente”* (Gaviria C, 1996, p. 71).

No se puede ignorar que la integración como propósito colectivo se ha hecho viable porque *“prácticamente todas las naciones del hemisferio han mantenido un férreo compromiso con la democracia”* (Ibid, p. 70). La voluntad política de los gobiernos que ha permitido avanzar en los esfuerzos de integración regional ha sido, sin duda, consecuencia de la voluntad política de los pueblos respectivos.

Para que la iniciativa del ALCA se pueda materializar se requiere fortalecer aún más las democracias en el hemisferio y combatir las amenazas que se ciernen sobre ellas tales como la corrupción, el narcotráfico y el terrorismo.

Para lograr un proceso de integración en el hemisferio en la próxima década se debe entender que, paralelamente con la defensa de la reforma económica en América, es indispensable fortalecer la democracia y sus libertades tanto políticas, como económicas y sociales. Es igualmente crucial estimular la purificación de las costumbres políticas y la lucha contra las diversas formas de violencia. La creación del Área de Libre Comercio de las Américas debe ser, además, un proyecto político.

### *La sociedad civil y el ALCA*

En la Reunión de Ministros de Comercio del Hemisferio celebrada en Cartagena se dio un paso en los esfuerzos destinados a asegurar la participación de la sociedad civil en el proceso de planificación del Área de Libre Comercio de las Américas. Allí se sentó un precedente en esta materia gracias a la participación activa y protagónica del sector. Con una asistencia de más de mil doscientos representantes de la empresa privada, se puede decir que se inició una nueva modalidad de negociación en la región en cuanto a integración se refiere. En efecto, si bien desde la Reunión de Ministros de Denver se despertó un gran interés en la creación de un organismo asesor permanente del sector privado para apoyar el proceso de construcción del ALCA, fue en la reunión de Cartagena de Indias en la que se hizo realidad dicho proyecto. La idea es dotar al proceso de integración de un cuerpo asesor al estilo del que existe en otros grupos de esta naturaleza que apoyan a otros acuerdos regionales.<sup>62</sup> Un rol permanente para el sector privado en la creación del ALCA podría involucrar todo tipo de iniciativas, desde proponer la formación de nuevos grupos de trabajo, hasta la movilización de apoyo público en favor del proceso de apertura comercial. Sin embargo, en Cartagena estuvieron ausentes otros sectores muy importantes de la sociedad civil.

---

<sup>62</sup> Por ejemplo, dos consejos asesores apoyan al proceso de Cooperación Económica del Asia y el Pacífico: el “Grupo de Personas Eminentes” que está formado por un representante del sector privado de cada país miembro y el “Foro de Negocios del Pacífico”, que es más numeroso y está constituido por una variada gama de representantes.

En entrevista especial para esta investigación, Jorge Ramírez Ocampo, coordinador del Foro Empresarial de las Américas que precedió a la Reunión de Ministros de Comercio del Hemisferio, afirmó que *“es absolutamente esencial crear una relación permanente entre la comunidad empresarial del Hemisferio y las Cumbres Ministeriales...No basta reunirse una vez al año para discutir algunas cuestiones específicas...Es necesario establecer un mecanismo para la participación permanente del sector privado en la creación del ALCA”*.

Ramírez Ocampo, que es presidente de la Asociación Nacional de Exportadores de Colombia, advierte que no se aboga por la formación de “una nueva burocracia” para el sector privado. Lo que se vislumbra, en cambio, es la posibilidad de establecer una red que sea *“similar, de muchas maneras, al Internet: todos los interesados tendrían la oportunidad de contribuir a la red y de consultar la información disponible sobre el proceso”*.

En el Foro Empresarial de las Américas, los empresarios propusieron la creación de un “pequeño secretariado” para el proceso de creación del ALCA. Dicho secretariado, explica el presidente de la Asociación Nacional de Exportadores de Colombia, buscaría mantener informada a la red del sector privado sobre propuestas, documentos y reuniones, recopilando las consultas y sugerencias que se recibiesen. Afirma este dirigente que, a esta altura del proceso del ALCA, la comunidad empresarial debe concentrar su atención en: (i) proponer la creación de nuevos grupos de trabajo; (ii) asesorar sobre términos de referencia para grupos de trabajo; (iii) ofrecer contribuciones a análisis técnicos de grupos de trabajo; (iv) proporcionarles información sobre necesidades prácticas del sector privado; (v) subrayar la necesidad de que las Cumbres Ministeriales resulten en oportunidades comerciales a corto plazo para el sector privado; (vi) explicar al resto de la comunidad empresarial las ventajas de la liberalización comercial y del proceso de creación del ALCA; (vii) contribuir a volcar a la opinión pública a favor del ALCA. Admite, sin embargo, que el sector privado se ha movilizó más lentamente para participar en el proceso de creación del ALCA que ante otras iniciativas pero que *“tenemos la ventaja de que nuestros esfuerzos surgen de las bases de organizaciones [del sector privado] existentes en nuestra región”*. Señala que, *“Este proceso más lento puede, por lo tanto, resultar ser factor de vigor dado que estamos llegando a la mayoría de nuestros líderes empresariales y podremos movilizar fuerzas ya existentes...”*. Este enfoque se consolidó en la Reunión de Ministros de mayo de 1997 en Belo Horizonte y seguramente se profundizará en la próxima reunión de marzo de 1998 en Costa Rica, en función del advenimiento de la II Cumbre Presidencial de las Américas.

El sector privado debe ser uno de los protagonistas en todo el proceso pues es el responsable de concretar los negocios y tomar decisiones sobre tecnologías; es el que introduce mejoras de productividad y el motor de la actividad económica. Mal se podría pensar que quien ha acumulado experiencia de negocios, quien sabe cuáles son las dificultades específicas de estos negocios, quien tiene que vivir en carne propia los obstáculos que se presentan día a día en el comercio internacional, quien logra capitalizar los grandes triunfos en el momento de expandir sus empresas hacia otros países, puede estar ausente en un proceso de negociación como éste.

Sin embargo, hay aspectos en los que se debe poner atención porque, por definición, el sector privado puede tener tendencias proteccionistas. Ello es aún más pronunciado en el caso del latinoamericano que se ha desarrollado al amparo del proteccionismo. La primera reacción natural del sector privado puede ser proteger y no abrir más los mercados. Puede decirse que la participación del sector privado en las negociaciones sobre integración tiene dos caras. El sector empresarial es fundamental para el proceso de integración pero tiene una tendencia compulsiva a protegerse. Debido a ésta, que es explicable y muy racional desde su punto de vista económico y financiero en el corto plazo, se debe contar con mecanismos muy claros para evitar confusiones y lograr que el empresariado piense con mentalidad de mediano plazo. Por ejemplo, si en Miami los presidentes establecieron que en el año 2005 ya deberá estar negociada un área de libre comercio americana, y este propósito político se va a mantener, es del interés de los empresarios que la negociación se haga de la mejor manera. Debe hacer oír su punto de vista, puesto que es el actor que hace los negocios.

Los demás sectores de la sociedad civil -las organizaciones no gubernamentales (ONGs), los centros de investigación, las universidades, los grupos laborales, los ambientalistas, las minorías, los partidos políticos, las distintas organizaciones- también tienen que participar. Los centros independientes con capacidad de aportar conocimientos del continente están en mora en el aporte de contribuciones mucho más profundas

que las realizadas hasta el presente. Esto se hace evidente al observar el importante papel que han jugado la OEA, el BID y la CEPAL -miembros de la Comisión Tripartita- que han llenado un espacio en el que caben más centros que tengan qué aportar en términos de conocimiento. Se pueden apreciar dos grandes conjuntos: los que no tienen intereses muy vulnerables, como los centros de investigación, con un espacio inmediato para explotar; y los que sí tienen sus intereses muy expuestos, como los ambientalistas, y los sindicatos, entre otros, a quienes se aplica la misma reflexión que al sector privado. En la medida en que los que negocian son los gobiernos, todos los sectores que consideren que tienen algo que aportar deben buscar formas de articulación con el sector público para expresar sus puntos de vista.

En este contexto se podría involucrar un análisis de economía política de la evolución del desarrollo latinoamericano que sería muy complejo. Los mejor organizados son los empresarios; los demás tienen distintos niveles de organización. Seguramente los grupos laborales están mejor organizados en unos países, los ambientalistas en otro; pero sin lugar a dudas, el protagonista más visible es el sector empresarial. La influencia e importancia de los demás depende de las capacidades de organizarse y despojarse de visiones de corto plazo para entender los alcances del proceso de integración.

Existen dos dimensiones en la participación del sector privado en las negociaciones del ALCA. Una se da a nivel nacional porque, al ser los gobiernos los que negocian, deben incorporar el punto de vista de sus actores privados. Otra dimensión es la de análisis, reflexión, difusión y discusión de ideas, conocimientos, datos, información y conclusiones. Esta última debe darse a nivel internacional, transnacional y hemisférico. Es, precisamente, lo que sucedió en Cartagena y Belo Horizonte, que fueron foros de análisis, discusión y fijación de posiciones a nivel casi transnacional.

#### *Necesidad de una gobernabilidad multilateral que garantice la sostenibilidad del “Espíritu de Miami”*

La sostenibilidad del proceso que se inició en la Cumbre de las Américas dependerá, en gran parte, de las capacidades, el liderazgo y el grado de compromiso de los gobiernos del hemisferio, de sus burocracias y de la de los organismos regionales a quienes se les haya delegado estas labores.

Dadas las grandes diferencias que hay en la disponibilidad de recursos y capacidades entre los gobiernos de la región, no hay duda que la implementación de muchos de los compromisos se hará de manera progresiva o, incluso, podría demorarse por carencias de seguimiento y coordinación por parte de las burocracias responsables. Este hecho podría tener connotaciones negativas para quienes piensan que la Cumbre de las Américas es el acontecimiento histórico que necesitaba la región para salir del subdesarrollo social y económico.

Conscientes del enorme esfuerzo que deben realizar para cumplir con los compromisos pactados, y en función del excesivo poder que pudiera ejercer los Estados Unidos como movilizador del proceso, varios gobiernos latinoamericanos han venido abogando desde antes de realizarse la Cumbre de las Américas para que se asignen las labores de seguimiento y monitoreo del proceso a una instancia multilateral y autónoma. Sin embargo, otros gobiernos de la región, dentro de los que se incluye los Estados Unidos, han conseguido favorecer la distribución y diversificación de funciones entre organizaciones regionales tales como la OEA, el BID, la CEPAL y algunas instancias gubernamentales y subregionales. De hecho, la estrategia seguida actualmente es la de otorgarle soporte político a ciertas organizaciones regionales para que apoyen el proceso (Daly H. M., 1996, p. 14). Sin embargo, se piensa que si bien estas organizaciones han venido haciendo la tarea con mucho profesionalismo, basadas en su tecnocracia de alta capacidad, en la medida en que el proceso avanza, se amplía y se profundiza habrá necesidad de una arquitectura adicional, especial para el seguimiento exclusivo del proceso. De cualquier manera, el hecho es que aún no hay un consenso sobre cuán multilateralizado debería ser el mismo, pues, por otro lado, hay quienes temen que se cree una instancia con poderes supranacionales y, en cierta forma, intervencionista en los asuntos internos de los Estados.

Sin embargo, con posterioridad a la Reunión Ministerial de Cartagena, se consolidó en Belo Horizonte la idea de poner en funcionamiento una secretaría temporal que apoye el proceso de negociaciones para la

creación del ALCA, el que se iniciará a partir de la Segunda Cumbre de Presidentes y Jefes de Gobierno de las Américas en abril de 1998. Varias ciudades del hemisferio han sido propuestas por sus respectivos gobiernos como candidatas para la sede de la mencionada secretaría. Asimismo, se encuentra bajo análisis la estructura que se utilizaría durante el proceso de negociaciones (Comité Coordinador, Comités Asesores, Grupos de Trabajo, Sub-grupos, Comisiones Técnicas, etc.).

La naturaleza de las relaciones entre los gobiernos nacionales y las instituciones internacionales determinará el tipo de arquitectura multilateral que permita el mejor cumplimiento de los objetivos de la Cumbre. Los gobiernos aún no han decidido qué tanta responsabilidad le quieren delegar a la secretaría del proceso. Cualquiera que sea la solución organizacional que se adopte, ella será el reflejo del grado de compromiso que asuman los gobiernos frente a los objetivos de la Cumbre; reflejará los deseos, las ambiciones, las deficiencias y los temores de los gobiernos americanos frente al proyecto común acordado en Miami. La Cumbre en sí fue posible gracias a que se basó en programas y temas que interesaban desde tiempo atrás a la mayoría de los gobiernos americanos, aprovechando así la identidad de prioridades y de mandatos legítimos otorgados por sus pueblos.<sup>63</sup>

La tarea más difícil de una arquitectura multinacional que haga sostenible al proceso consiste en facilitar la coordinación, comunicación y toma de decisiones por las variadas burocracias de los niveles nacionales, internacionales y no-gubernamentales comprometidas con la implementación de la vasta y compleja agenda fijada en Miami. La Cumbre de Miami puso a los países del continente en el camino del diálogo y la comunicación. De dicho acercamiento surgieron -y pueden seguir surgiendo- muchos proyectos de implementación y alcance continental; de allí que se requiera darle forma y estructura a tales diálogos. Sin embargo, el multilateralismo es, por supuesto, una forma de interacción estatal bastante complicada. La colaboración y, en cierta medida, la sumisión a normas y principios establecidos en foros “extraños” podrían generar reticencias por parte de quienes se identifican con la concepción tradicional de soberanía y la aspiración de todas las naciones de controlar su propio destino. La reconciliación entre esos pasos independientes y el acoplamiento general de las cambiantes prioridades del momento serían los mayores retos al que se enfrentaría el multilateralismo hemisférico.

La institucionalización de cumbres periódicas revela una solución simple para desempeñar las labores que las instancias multilaterales pueden hacer mejor, como son la promoción de la cooperación y el intercambio de experiencias, el facilitamiento a la comunicación inter-cultural y transnacional, el suministro de información, tecnología y habilidades que de otra manera no estarían disponibles o serían difíciles de adquirir por parte de los gobiernos individuales, así como la investigación y promoción para debatir sobre potenciales problemas respecto de los cuales se deba asumir una acción conjunta. Todo ello ayudaría a reforzar los lazos internacionales en busca de un mayor bienestar de los habitantes del hemisferio. En suma, la gobernabilidad puede tomar un carácter multilateral o supranacional, debiendo analizarse cual de estos dos tiempos de enfoque se revela como un instrumento útil de análisis alternativo para ayudar a las naciones a manejar y neutralizar los efectos de eventuales cambios estructurales en el mundo que podrían causar grandes daños a los Estados individuales. Este parece ser el gran reto del siglo XXI.

---

<sup>63</sup> No hay que olvidar que, por primera vez en la historia, todos los mandatarios asistentes a la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas gozaban de legitimidad como gobernantes, dado que se encontraban a la cabeza de gobiernos por elección popular.

## CAPITULO IV: LA OEA: MARCO HEMISFÉRICO PARA LA DEMOCRACIA

### La OEA y el ideario democrático

Desde sus orígenes, en 1948, la OEA incorporó la democracia como elemento constitutivo, si bien el énfasis en su aplicación y en su tratamiento no siempre ha sido el mismo. Durante una gran parte de la guerra fría los temas de la democracia fueron sobrepasados por los de seguridad y durante varios períodos, no obstante los textos escritos, el panorama continental se pobló de dictaduras. Sin embargo, la democracia siempre ha estado presente y en los últimos años ha recobrado y afirmado su importancia.

Ya en el Preámbulo de la Carta constitutiva de la Organización se señala que el sentido 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 régimen de libertad individual y de justicia social fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre”. Con la Carta constitutiva se aprobó, también en las deliberaciones de abril de 1948, la Declaración de Derechos y Deberes, instrumento internacional de derechos humanos que es anterior a la Declaración Universal aprobada en París en diciembre del mismo año, en el marco de las Naciones Unidas.

La experiencia y el recuerdo de las diferentes intervenciones padecidas en América Latina han condicionado, desde el inicio de la OEA, la actitud de los países de la región para insistir en el principio de la no intervención. De allí que siempre haya existido una tensión entre este principio y los intentos de consagrar mecanismos externos para la defensa de la democracia. Como lo señala Viron L. Vaky: “... *la substancia de la Carta y de los Tratados que la acompañaron representaba una negociación implícita: como contraprestación a la no intervención norteamericana en los asuntos internos los países latinoamericanos apoyarían a los Estados Unidos internacionalmente y aceptarían responsabilidades colectivas para la seguridad en el hemisferio*” (Vaky V. y Muñoz H., 1993, pp. 9-10).

En 1959, la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, que se realizó en Santiago de Chile, creó la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. En esa misma reunión se adoptó una declaración sobre democracia representativa, la cual decía en uno de sus apartes: “*La existencia de regímenes antidemocráticos constituye una violación de los principios en que se funda la Organización de Estados Americanos y un peligro para la convivencia solidaria y pacífica en el Hemisferio*”. También expresaba el deseo de contribuir “*a la erradicación de las formas de dictadura, despotismo o tiranía sin quebrantar el respeto a la facultad que tienen los pueblos de escoger libremente sus formas de gobierno*” (Díaz Ruiz M., 1996, p. 245).

Esa misma Reunión encargó al Comité Jurídico Interamericano la elaboración de un proyecto de Convención sobre Derechos Humanos que se convirtió, en 1968, en el Pacto de San José, y de un proyecto de Convención “Sobre el Ejercicio Efectivo de la Democracia”, el cual fue rechazado en la Conferencia de Río de Janeiro de 1965 debido a que gran número de países de la región estaban gobernados por dictaduras.

En 1962 se presentó en el Consejo Permanente una proposición para celebrar una Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores con el objeto de “*reafirmar la solidaridad democrática en América y considerar qué actitud adoptar por los gobiernos de los Estados miembros frente a los golpes de estado*”. Los Estados Unidos no se unieron a la propuesta; aparentemente “*su voto por la obtención reflejaba el deseo de no perturbar la coalición existente de gobiernos anticomunistas de la región*” (Muñoz H., 1993, pp. 67-100).

Los años de la década de los cincuenta fueron un período de dictaduras en América Latina. A finales de esa década retornaron los gobiernos civiles en gran número de países sudamericanos, pero a partir del golpe de estado en Brasil, a mediados de los años sesenta, volvieron las dictaduras hasta principios de los años setenta.<sup>64</sup> Durante este período, los órganos políticos de la OEA mantuvieron, desafortunadamente,

---

<sup>64</sup> “Hace cincuenta años, en la fundación de la OEA, la mitad de sus miembros tenía gobiernos no elegidos libremente y las hoy independientes naciones del Caribe se encontraban en su mayoría bajo administraciones dependientes de potencias europeas. Hace treinta años el hemisferio vio el ascenso de un proceso de descolonización y libre determinación que significó que muchas

una actitud pasiva con esta situación, con excepción de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que efectuó visitas a muchos países, rindió informes sobre la violación de derechos humanos en muchos estados y condenó estas situaciones por medio de sus informes y resoluciones.

A principios de los años ochenta la OEA sufrió una situación de profunda crisis. El hecho que la mayoría de los países latinoamericanos fueran gobernados por dictaduras, se tradujo en las posiciones que sus representantes adoptaron y en sus políticas ante ella. Durante la crisis de la deuda externa la Organización no logró jugar un papel relevante, como tampoco lo hizo durante la Guerra de las Malvinas. Por otra parte, con el impulso a la confrontación este-oeste, los Estados Unidos adoptaron una política esencialmente unilateral, tanto en el ámbito global como en el hemisférico. Su posición al lado de Inglaterra en el conflicto de las Malvinas, la invasión a Grenada y, más tarde, la invasión a Panamá y la política unilateral en el conflicto armado centroamericano, incidieron para agravar la situación de aislamiento de la OEA hasta el punto que algunos comenzaron a pensar que se estaba convirtiendo en un simple instrumento de papel (Vaky V.P., 1993, p. 11). De allí que surgiesen nuevos grupos en América Latina para abordar los problemas con un criterio regional y no hemisférico. Primero fue el Grupo de Contadora, que tuvo como finalidad enfrentar la situación centroamericana, buscarle una salida al conflicto e impulsar la existencia de regímenes democráticos. Este grupo se fue ampliando; en un momento tomó el nombre de Grupo de los Ocho y más tarde llegó a conformar el llamado Grupo de Río, creado en 1987. Una preocupación fundamental de estos grupos regionales ha sido la defensa de la democracia y la estabilidad de los gobiernos democráticos.

El Grupo de Río fue fundado sobre la base de la gobernabilidad democrática; desde su fundación ha celebrado anualmente reuniones cumbres de sus gobernantes y en varias ocasiones ha actuado para apoyar gobiernos democráticos ante situaciones que ponen en peligro su estabilidad y el régimen constitucional. Así, por ejemplo, cuando todavía se denominaba Grupo de los Ocho, los Ministros de Relaciones Exteriores decidieron excluir de él a Panamá, que a la sazón era gobernado por el General Noriega. También se pronunció respecto a las medidas institucionales tomadas por el Presidente Fujimori, en el Perú, respaldó al gobierno de Carlos Andrés Pérez, en Venezuela, frente al intento de golpe de estado, apoyó al gobierno democrático de Surinam y de la misma manera brindó respaldo al gobierno del Presidente Aristide ante el golpe de estado que lo despojó del poder en Haití (Ramírez León J.L., 1994, p. 211). A finales de los años ochenta, el Grupo de Río promovió en Acapulco una Cumbre de Presidentes de América Latina, en la cual se suscribió el llamado *Compromiso de Acapulco para la Paz, el Desarrollo y la Democracia*.

Para mediados de los años ochenta, en la medida en que, de nuevo, iban retornando los gobiernos civiles, la OEA comenzó a sintonizarse con esta situación.<sup>65</sup> El acontecimiento más importante en este sentido fue el que se produjo durante el Decimocuarto Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General, en Cartagena de Indias, en el año de 1985. En dicha Asamblea se aprobó el *Protocolo de Cartagena*, modificadorio de la Carta, el cual entró en vigencia en 1988. Este dio mayor apoyo a la convivencia democrática en las relaciones interamericanas, consagró la democracia representativa, incluyó dentro de sus propósitos esenciales la promoción y consolidación de la democracia, al mismo tiempo que hizo especial énfasis en el principio de la no intervención (Ramírez León J.L., 1995, p. 51).

---

naciones se erigieran en estados soberanos. A principios de los años setenta el continente, en particular América Latina, sufrió su mayor retroceso democrático desde que la OEA fue fundada. Llegó un momento en que sólo seis de los países firmantes de la Carta de Bogotá creadora de la organización mantenían gobiernos elegidos libremente. Hoy el hemisferio tiene una faceta diferente. Solo hay un Estado en las Américas que no tiene un gobierno electo por voto popular; sólo hay diez territorios en el hemisferio que no tienen el carácter de naciones soberanas (los territorios de Guadalupe, Martinica, Saint Martín y Guayana son territorios de ultramar de Francia). Las Islas Vírgenes, Bermuda y Caimán son territorios dependientes de Gran Bretaña. Aruba, Bonaire y Curazao son dependientes de los Países Bajos" (*La Democracia Representativa en las Américas. El Marco de Acción del Sistema Inter Americano*. Documento Presentado al Consejo Permanente por el Secretario General de la OEA (Borrador). Washington, D.C., diciembre de 1996).

<sup>65</sup> "A finales de los setenta se inicia un proceso de retorno a la democracia en el continente. En 1978 el gobierno militar de Ecuador llama a elecciones libres después de expedirse una nueva constitución, y en 1979 es elegido un nuevo presidente. En Perú se elige un gobierno democrático en 1980. En Bolivia y Honduras, en 1982, se instalan gobiernos civiles, en 1983 se elige presidente en Argentina, en 1984 en Uruguay y el Salvador, en 1985 Brasil elige su primer mandatario civil en 20 años. Guatemala elige su jefe de Estado en elecciones libres en 1985 y Chile, en 1989, a su primer presidente civil desde 1973. En Panamá se instala en 1989 el gobierno que había sido elegido democráticamente el año anterior. Brasil elige ese mismo año por primera vez desde 1964, a un presidente por elección directa y Paraguay elige su primer mandatario. En Nicaragua se efectúan elecciones libres realizadas en 1989" (*La Democracia Representativa en las Américas. El Marco de Acción del Sistema Inter Americano*. Op. cit.).

En sus reformas a la Carta, se estableció la modificación del Preámbulo y se incluyó, entre otros, el concepto de que *“La democracia representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región”*. Se mantuvo el artículo ya citado del Preámbulo referente al “marco de las instituciones democráticas” y se estableció entre los propósitos esenciales de la Organización, el de *“promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de la no intervención”*. Art. 2, literal b).

Un paso muy importante respecto a la elaboración de lo que se ha conocido como la doctrina democrática de la Organización, fue el que se dio durante el Vigésimo Primer Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General, en Santiago de Chile, en junio de 1991. Allí los Ministros de Relaciones Exteriores y los Jefes de Delegación aprobaron el llamado *Compromiso de Santiago con la Democracia y con la Renovación del Sistema Interamericano*. Para ese entonces, la situación hemisférica había variado notoriamente respecto a la índole de los gobiernos. Casi todas las dictaduras habían caído; incluso la que se había impuesto en el país sede había cedido el gobierno al Presidente Alwyn tras una elección democrática.

Con la generalización de los gobiernos electos, América Latina estaba iniciando una época de democracia y, como lo dice el *Compromiso de Santiago*, el fin de la guerra fría abrió nuevas oportunidades y un sistema internacional más abierto. En el documento se expresa: *“la OEA es el foro político para el diálogo, el entendimiento y la cooperación entre todos los países del hemisferio”*, reitera la defensa de la democracia representativa -*“porque es la forma de gobierno de la región”*-, declara *“su compromiso indeclinable con la defensa y promoción de la democracia representativa y de los derechos humanos de la región dentro del respeto a los principios de la libre determinación y no intervención”*, y consagra la determinación de *“promover la observancia y defensa de los derechos humanos”*.

También se dio un primer paso en la búsqueda de instrumentos efectivos que permitieran actuar a la Organización en los casos de quiebra del régimen democrático, al expresar *“su determinación de adoptar un conjunto de procedimientos eficaces, oportunos y expeditos para asegurar la promoción y defensa de la democracia representativa, de conformidad con la Carta de la Organización de los Estados Americanos”*.

Pero más importante aún fue la aprobación, en esa Asamblea General en Santiago de Chile de la Resolución 1.080 sobre Democracia Representativa, porque ya no se trata de una declaración sino que, sobre todo, avanza en términos prácticos al consagrar mecanismos de acción en el caso que se quebrante el orden constitucional en un Estado miembro. Por medio de dicha Resolución, los estados resolvieron: *“Encargar al Secretario General de solicitar la convocatoria inmediata del Consejo Permanente en el caso de que se produzcan hechos que ocasionen una interrupción brusca o intempestiva del proceso político institucional democrático o del legítimo ejercicio del poder por un gobierno democráticamente elegido en uno cualquiera de los Estados miembros de la Organización, para examinar, en el marco de la Carta, la situación y decidir la convocación ad-hoc de ministros de relaciones exteriores a una sesión extraordinaria de la Asamblea General, en un plazo de diez días”*. Y agrega más adelante: *“la reunión ad-hoc de ministros de relaciones exteriores o la sesión extraordinaria de la Asamblea General tendrá por objeto analizar colectivamente los hechos y tomar las decisiones juzgadas apropiadas, de conformidad con la Carta y el derecho internacional”*.

Con lo establecido en la Resolución 1080 se pretende que la Organización dé una respuesta rápida, por intermedio de la Asamblea General o de la reunión de ministros de relaciones exteriores, ante situaciones que vayan en contra de la estabilidad democrática. Sin embargo, no se habla en ella del tipo de medidas que se podrían aplicar y no se especifica qué se entiende por *“interrupción brusca o intempestiva del proceso político institucional democrático”*; ésto es, si se refiere a un golpe de estado o a otro tipo de conductas que atenten contra el orden democrático.

Al año siguiente -1992- se dio en Washington un nuevo paso en el sentido de la concreción de mecanismos para que la Organización pudiese actuar en defensa de la democracia. Se trata del llamado *Protocolo de Washington*, en el que se estableció que *“cuando un Miembro de la Organización cuyo gobierno democráticamente constituido sea derrocado por la fuerza podrá ser suspendido del ejercicio del derecho de participación en las sesiones de la Asamblea General, de la Reunión de Consulta, de los*

*Consejos de la Organización y de las Conferencias Especializadas, así como de las comisiones, grupos de trabajo y demás cuerpos que se hayan creado. La decisión deberá ser adoptada con el voto afirmativo de las dos terceras partes de los Estados Miembros*". El *Protocolo de Washington*, que modificaría la Carta de la OEA, aún no ha entrado en vigencia por falta del número requerido de ratificaciones por parte de los Estados. Durante las discusiones que le precedieron se expresó la necesidad de crear mecanismos de defensa de la democracia para no continuar en el terreno de las simples declaraciones. Durante las discusiones afloraron las antiguas tensiones que han caracterizado a la Organización, especialmente entre soberanía e intervención, y se hizo explícita por parte de algunos Estados *"la necesidad de dar un tratamiento integral al problema de la democracia no circunscribiéndolo sólo a los hechos políticos. Es decir, que debería darse una consideración especial a los asuntos relacionados con la pobreza crítica en el continente"* (Ramírez León J.L., 1995, p. 65).

Durante la Asamblea General celebrada en Managua, en 1993, se aprobó la Declaración que lleva el nombre de esa ciudad. En ella se estableció que la misión de la OEA no se debe limitar a defender la democracia cuando es atacada sino que debe implicar acciones preventivas y que vayan a las causas del problema. Allí se dio especial apoyo a la Unidad Para la Democracia (UPD), tema que se tratará más adelante, y se ligó el tema del libre comercio con la democracia, al señalar que *"los acuerdos de libre comercio juegan un importante papel para facilitar el crecimiento y consolidar la democracia"*. También durante dicha Asamblea se reformó, por tercera vez, la Carta de la OEA mediante el *Protocolo de Managua* (las otras dos ocasiones habían sido en Buenos Aires, en 1967, y en Cartagena, en 1985). El *Protocolo de Managua* entró en vigencia el 29 de enero de 1996 y hasta el presente ha sido ratificado por 23 países. Con esta reforma se establece el Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral (CIDI) que tiene como tarea prioritaria impulsar la cooperación solidaria para el desarrollo y ser el instrumento idóneo para apoyar los esfuerzos nacionales en favor del desarrollo y, en especial, para superar la pobreza en el hemisferio.<sup>66</sup> Según el Secretario General de la OEA, *"el CIDI tiene que ser el eje sobre el cual se construya una nueva interacción entre el mandato político y la acción de la OEA en los países (...)"* y será, entre otras cosas, la instancia que capitalice el entusiasmo generado por el *"Espíritu de Miami"*.<sup>67</sup>

## **Del texto a la práctica**

En 1991, el mismo año en que se produjeron el *Compromiso de Santiago por la Democracia* y la Resolución 1.080, tuvo lugar el golpe de estado que derrocó al Presidente Aristide en Haití. Ésta fue la oportunidad de poner en práctica los textos aprobados y, sobre todo, de actuar en forma concreta en favor de un régimen legítimamente elegido. Tan pronto se produjo el golpe la OEA puso en práctica el mecanismo de acción multilateral y convocó a la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores. En el transcurso de los acontecimientos se tomó una serie de medidas que incluyeron el embargo regional que, a decir verdad, no surtió mayor efecto en contra de la dictadura.

Por medio de la Resolución MRE/RES. 4/92, resolutive ocho, se otorgó mandato al Secretario General de la Organización para contactar al Secretario General de la ONU y explorar la posibilidad y conveniencia de llevar la situación haitiana al conocimiento del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas con el objeto de lograr la aplicación universal del embargo comercial. A la postre, el Consejo de Seguridad autorizó la conformación de una fuerza multinacional que, bajo la hegemonía de los Estados Unidos, desembarcó en Haití y dio lugar al regreso del Presidente constitucional.

Al año siguiente, la Organización tuvo la oportunidad de dar un nuevo paso en el camino de aplicación de la doctrina democrática. En Perú el Presidente Fujimori, modificó el marco constitucional y, entre otras acciones, tomó medidas referidas al Congreso y el Poder Judicial. En aplicación de la Resolución 1080, fue convocada la Reunión *ad-hoc* de Ministros de Relaciones Exteriores. El Presidente Fujimori se presentó ante la Asamblea General que estaba reunida en las Bahamas y presentó un plan para el

---

<sup>66</sup> Segundo Informe de la Comisión Especial Sobre Gestión de Cumbres Interamericanas a los Ministros de Relaciones Exteriores en Cumplimiento con la Resolución AG/RES. 1349 ( XXV-O/95). OEA Ser. G. CP/doc.2745/96. (Original Inglés).

<sup>67</sup> Palabras del Doctor Cesar Gaviria, Secretario General de la Organización de Estados Americanos, pronunciadas ante el Consejo Permanente de la OEA el 13 de diciembre de 1995, en Washington, D. C. Oficina de la Secretaria General de la Organización de los Estados Americanos en Colombia. Serie Discursos N° 3. Santafé de Bogotá.

restablecimiento de la democracia en su país, el cual implicaba un calendario de retorno a la democracia y la realización de elecciones libres. En diciembre de 1992, los ministros decidieron cerrar la Reunión *ad-hoc* al instalarse en el Perú el Congreso Constituyente, producto de las nuevas elecciones.

En Guatemala, el Presidente Serrano Elías, el 23 de mayo de 1993, intentó cambios similares a los del Perú en relación al Congreso y el Poder Judicial. Su intento contó con la oposición de vastos sectores políticos y sociales de su país y con la acción de fuerzas internacionales que le advirtieron del aislamiento que produciría su acción. Tan pronto se produjo esta situación, el Consejo Permanente de la OEA autorizó una misión compuesta por el Secretario General, Baena Soares, y varios Embajadores para que se trasladara a Guatemala. La misión tuvo un papel muy importante en el resultado de la crisis que concluyó con el nombramiento, por el Congreso, de Ramiro de León Carpio como Presidente.

En Surinam, a pedido del gobierno, la OEA se involucró en un proceso de paz que culminó en 1992 y colaboró en la promoción y fortalecimiento de la democracia. Y en Paraguay, en el mes de abril de 1996, cuando el Jefe de las Fuerzas Armadas quiso dar un golpe contra el Presidente Wasmosy, las fuerzas hemisféricas se movilizaron inmediatamente en defensa de la democracia. La OEA reaccionó con rapidez y su Secretario General se trasladó a Asunción en donde jugó un importante papel en las conversaciones que condujeron a la continuación en el cargo del Presidente constitucional. Asimismo, y tal como se anota en otro lugar de este trabajo, para dicho desenlace fue fundamental la intervención de los gobiernos de los países del MERCOSUR.

### **OEA, Cumbre de las Américas y Democracia**

La convocatoria de la llamada Cumbre de las Américas, que por tercera vez reunió a los gobernantes del hemisferio, procedió fundamentalmente del Presidente Clinton; en parte como una prolongación de las propuestas de su antecesor, el Presidente Bush, en lo que se denominó la “Iniciativa para las Américas”.

Sin embargo, desde un comienzo fue claro que la Organización de Estados Americanos tendría un importante papel en los prolegómenos de la Cumbre, durante ella y, sobre todo, en el desarrollo de algunas de las políticas allí esbozadas. Sin duda, una de las ventajas con que cuenta el Hemisferio para los proyectos de integración es la de poseer una Organización de la cual forman parte todos los Estados del Continente. En su discurso ante la Cumbre el Presidente Clinton expresó que *“discutiremos cómo la Organización de Estados Americanos puede ayudar a reconciliar disputas políticas y asegurar que las constituciones democráticas sean realmente vivas”*.<sup>68</sup> Por su parte, en su intervención ante la Sesión Plenaria de la Cumbre, el Secretario General de la OEA manifestó: *“Para cumplir con las trascendentales tareas que se nos han asignado, es evidente que ustedes esperan una OEA distinta. Ya no se trata solamente de ofrecer un foro de discusión política. Es también indispensable colocar a la Organización al servicio de nuestra agenda, reorientar recursos de la Organización hacia las prioridades expresadas por los señores Mandatarios, y enfocar todas nuestras energías en alcanzar las metas señaladas en la Declaración de la Cumbre de las Américas”*.<sup>69</sup> A su vez, en el *Plan de Acción* aprobado en la Cumbre se dijo que el ejercicio y la consolidación de la democracia eran una prioridad política fundamental y que *“la Organización de Estados Americanos es el principal organismo hemisférico para la defensa de los valores y las instituciones democráticas”*.

Antes de la celebración de la Cumbre se veía a la OEA muy débil institucionalmente como para llevar a cabo la reunión, especialmente porque no había tenido éxito en la implementación de la Reunión de Presidentes, en 1967 (Daly H.M., 1996, p. 3). No obstante ello, con su apoyo y con su participación

---

<sup>68</sup> Palabras del Presidente a los miembros participantes de la Cumbre, funcionarios invitados y funcionarios de Florida en las Metas de la Cumbre. Miami. Florida. Diciembre de 1993.

<sup>69</sup> Palabras del Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, César Gaviria, en la sesión plenaria de la Cumbre de las Américas. Miami, 11 de diciembre de 1994.

durante las reuniones, la OEA jugó un importante papel en la Cumbre. Y, en palabras de su Secretario General, “*está en condiciones de ofrecer un espacio verdaderamente multilateral para las labores de seguimiento no sólo de la Cumbre, sino de aquellas que se convoquen*”.<sup>70</sup>

Lo cierto es que de los 150 puntos identificados en el “Plan de Acción” de la Cumbre, a la OEA se le asignaron 27, al BID 25, a la Oficina Sanitaria Panamericana (PAHO) 7 y a la CEPAL 1 (Daly H.M., 1996, p. 13). Entre todos estos asuntos cabe destacar el papel preponderante que se le fijó a la OEA en lo relacionado con la democracia y los derechos humanos, así como con el comercio. Respecto a esto último, se creó la Unidad de Comercio, a la cual se le asignó la responsabilidad de asistir a los Estados Miembros en lo relacionado con el Área de Libre Comercio de las Américas. Esta Unidad de la OEA, junto con el BID y la CEPAL proporcionarán asistencia técnica y analítica a los grupos de trabajo creados.<sup>71</sup> En relación con la Democracia y los Derechos Humanos, a la OEA se le asignó un papel fundamental.

Durante la Cumbre se planteó la necesidad de un cronograma de seguimiento y se resolvió que en la Asamblea General de la Organización, programada para 1995, los ministros de relaciones harían el informe de avance conjuntamente con el Secretario General de la OEA. Durante esa Asamblea, que fue celebrada en Haití, se aprobó la Resolución denominada “*Gestión de Cumbre de Las Américas*”<sup>72</sup> y se creó una Comisión Especial del Consejo Permanente para dicho efecto.

Durante la misma Asamblea General se aprobó la “*Declaración de Montrouis: Una Nueva Visión de la OEA*”.<sup>73</sup> En ella se reiteró la prioridad que se le debe otorgar a la promoción, consolidación y defensa de la democracia por parte de la OEA, se dijo que es necesario fortalecer y perfeccionar aún más el sistema interamericano de derechos humanos, se le encomendó a la Organización de los Estados Americanos el seguimiento de las decisiones de la Cumbre de las Américas y se destacó su importante papel de apoyo para la realización de algunos temas del *Plan de Acción*.

En relación con la promoción y consolidación de la democracia, en la *Declaración de Montrouis* los Estados Miembros instruyeron al Consejo Permanente y al Secretario General para que proporcionen asistencia a los países que lo soliciten en aspectos tales como el fortalecimiento de procesos legislativos y judiciales, reformas gubernamentales, diálogos de conciliación nacional, etc. La declaración señala enfáticamente que fenómenos como la corrupción, el terrorismo, y la inseguridad ciudadana amenazan la democracia y, en esa medida, deben pasar a hacer parte de la nueva agenda de la OEA.

Con respecto a la corrupción, se señala concretamente que los Estados Miembros deben combatirla en sus modalidades pública y privada; la Asamblea General apoyó la elaboración y aprobación de una Convención sobre el tema. Al año siguiente, en Caracas, en marzo de 1996, 21 países adoptaron la “*Convención Interamericana Contra la Corrupción*”.

El terrorismo y sus implicaciones nocivas sobre la democracia fueron condenados en la *Declaración* y en esa misma Asamblea General se convocó una Conferencia Especializada Interamericana, la cual se reunió en Perú, en abril de 1996, y adoptó la *Declaración de Lima para Prevenir, Combatir y Eliminar el Terrorismo*, así como el *Plan de Acción sobre Cooperación Hemisférica para Prevenir, Combatir y Eliminar el Terrorismo*.

---

<sup>70</sup> Palabras del Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, Doctor César Gaviria, pronunciadas ante el Consejo Permanente de la OEA, el 13 de diciembre de 1995, en Washington, D. C.

<sup>71</sup> Palabras del Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, Doctor César Gaviria, ante el Consejo Permanente de la OEA, el 13 de diciembre de 1995.

<sup>72</sup> AG/RES 1.349 (XXV- O/95).

<sup>73</sup> AG/Dec. 8 (XXV-0/95-).

## **Promoción y defensa de la “doctrina democrática”**

Ya se ha visto cómo, con el transcurso del tiempo, la OEA ha venido elaborando todo un sistema de proclamación de la democracia, de promoción y defensa de la misma y de mecanismos para defenderla, que constituye el marco en el cual se pueden tomar sanciones y las modalidades de éstas, tal como queda consagrado en la Resolución 1.080, de 1991, y en el *Protocolo de Washington*, de 1992. Se ha visto también cómo estas acciones quedan en manos de los órganos políticos de la Organización, tales como el Consejo Permanente, la Reunión Extraordinaria de Ministros y la Asamblea General. Al mismo tiempo existen otros órganos e instrumentos que coadyuvan para estos efectos, tales como el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, o la Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD).

Uno de los aspectos interesantes de la nueva concepción de apoyo a la democracia es que también se trata de crear elementos preventivos en educación, en participación de la sociedad civil, en el fortalecimiento de aparatos del Estado tales como el poder judicial, el sistema electoral y los partidos. En el *Plan de Acción* de la Cumbre de las Américas se dice: “*Una sociedad civil poderosa y diversa, organizada en diferentes modos y sectores, que incluya a los individuos, el sector privado, el sector laboral, los partidos políticos, los académicos y otros actores y organizaciones no gubernamentales infunde profundidad y permanencia a la democracia*”.

En esta área de trabajo han surgido nuevos actores internacionales; entre ellos las instituciones financieras internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial, las que han incorporado nociones como la de gobernabilidad y se involucran, cada vez más, en cuestiones como la modernización y el fortalecimiento del estado democrático. Asimismo, con el ánimo de fortalecer y enriquecer la democracia, estas instituciones apoyan proyectos relacionados con la administración de justicia, el sistema carcelario, los sistemas electorales, la seguridad ciudadana, la descentralización, etc. También, para la elaboración de ciertos trabajos y programas, han involucrado de manera notable la participación de las ONGs. Es así como en el Banco Mundial, de un total de 229 proyectos aprobados por su Directorio Ejecutivo en 1994, 155 tienen previsiones para la participación de ONGs; es decir, más del 50%, lo cual tiene una mayor significación si se considera que hace menos de cinco años la proporción correspondiente no llegaba al 25%. Similar tendencia se presenta en el caso del BID, especialmente en el área de proyectos sociales.

## **La Unidad para la Promoción de la Democracia**

La Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD), fue creada por decisión de la Asamblea General de 1990, en Paraguay,<sup>74</sup> y su orientación trazada por el Consejo Permanente en el documento denominado *Programa de Apoyo para la Promoción de la Democracia*.<sup>75</sup> Según este documento, la Unidad debe prestar asesoramiento o asistencia para preservar o fortalecer las instituciones políticas y los procedimientos democráticos. Se le asignan, asimismo, tareas de información, investigación, formación y capacitación, apoyo institucional, observación electoral y se le otorga un papel especial en asuntos de promoción, fortalecimiento y consolidación de valores e instituciones democráticas.

Durante las discusiones que dieron lugar a la creación de la UPD se plantearon diferentes enfoques respecto a la manera de asumir la tarea de la promoción y fortalecimiento de la democracia. Para algunos estados, la UPD debería tener un papel activo y abierto frente a ciertos actos que pusieran en peligro la democracia. Otros estados preferían limitar su acción ante el temor que, no obstante las buenas intenciones, “*terminara convirtiéndose en una suerte de tribunal encargado de expedir certificaciones de buena conducta democrática*” (Ramírez León, 1995). Prevaleció la segunda tesis y se le asignaron a la Unidad actividades de información, investigación, educación, apoyo institucional y, sobre todo, apoyo a los procesos electorales.

---

<sup>74</sup> AG/RES. 1.063 (XX- 0/90).

<sup>75</sup> CPIRES. 572 (882/91).

Tradicionalmente, la OEA sólo reaccionaba después que los conflictos habían explotado, convirtiéndose en crisis. Sin embargo, este criterio ha cambiado en el sentido que la Organización debe volverse más activa y ayudar a los Estados Miembros a consolidar la democracia y a prevenir las crisis. Precisamente, las actividades de la UPD apuntan a acciones de mediano y largo plazo.

Las primeras funciones de la UPD fueron las observaciones electorales y es en este campo en el que más se ha destacado hasta ahora. Su primera actividad en este ámbito fue en Nicaragua, donde participó con más de 400 observadores en las elecciones de 1990 que dieron el triunfo a la candidata Violeta Chamorro; a partir de allí, la UPD ha realizado más de 20 misiones de este tipo. Existen dos clases de misiones electorales. Unas que consisten en el desplazamiento de un pequeño grupo de funcionarios de alto nivel encabezados generalmente por el Secretario General, con una permanencia corta en el país que se trate. Entre éstas están las que actuaron en 1990 en Costa Rica, República Dominicana, Guatemala, Honduras, Panamá -en ese año y en 1992-, y en Venezuela, en 1993. Otro tipo de misiones electorales son las conformadas por un alto número de observadores y con una permanencia larga en el país. Por ejemplo, Nicaragua en 1989 y 1990, Haití en 1990 y 1991, El Salvador y Surinam en 1991, Paraguay en 1991 y 1993 y Perú en 1992 y 1993. Como producto de la generalización de gobiernos democráticos en el Continente, no se produce la transición de gobiernos autoritarios a democráticos; en consecuencia, las elecciones tienden a ser más limpias, más automático el proceso de alternación y, en consecuencia, cada vez menor la solicitud de misiones de observación electoral en las que participan cientos de personas.

Asimismo, la Unidad está tratando de diversificar sus actividades, especialmente a partir de la Cumbre de las Américas y del impulso que le ha dado la Secretaría de la OEA. Ya en 1990 el entonces Secretario General, Baena Soares, estableció en el Secretariado la Unidad para la Democracia, la que tenía tres prioridades en su agenda: prestar soporte técnico a las organizaciones electorales, entrenamiento legislativo y educación cívica. En 1991 se le dio a la UPD una función de asesoramiento y asistencia en el fortalecimiento de las instituciones políticas de los Estados Miembros. En 1992 se aprobó el "Plan de Trabajo de la UPD". Sus actividades actuales se concentran en cuatro programas de área: (a) fortalecimiento de las instituciones democráticas; (b) proyectos especiales; (c) información y análisis y, (d) asistencia electoral.<sup>76</sup> Además, la UPD está ampliando el espectro de su acción con temas como el desminado, la resolución pacífica de conflictos, el fortalecimiento de la educación para la democracia y el intercambio de experiencias entre los Estados Miembros.<sup>77</sup>

Como producto de las actividades de la OEA y en seguimiento de lo establecido en la Cumbre de Presidentes de 1994, se creó, el Grupo de Trabajo para la Democracia y los Derechos Humanos, en 1995, coordinado por Brasil y Canadá con la asistencia de la OEA. Este es el principal mecanismo de implementación y ha elaborado un *Plan de Acción* que se concentra en cuatro áreas principales: desarrollo de la cultura democrática, transparencia y estado de derecho, fortalecimiento de los procesos electorales y establecimiento de prioridades para la promoción de los derechos humanos (Shifter M. y Neill S.).

---

<sup>76</sup> *Inter-American Dialogue*. "Study Group on Western Hemisphere Governance. Multilateralism and the promotion and defense of Democracy and Human Rights, an Interim Report". Washington, D.C., mayo 1996.

<sup>77</sup> Palabras del Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, Doctor César Gaviria, ante el Consejo Permanente, el 13 diciembre de 1995.

## BIBLIOGRAFÍA

- ABREU, M. y BEVILAQUIA, A.** “Coordinación Macroeconómica e Integración Económica” en: *Las Américas: Integración Económica en Perspectiva*. Santafé de Bogotá y Washington D.C. : Departamento Nacional de Planeación y Banco Interamericano de Desarrollo. 1996.
- ACHARD, D.; FLORES SILVA, M. y GONZÁLEZ, L. E.** *Estudio de la variable política en el proceso de integración regional de los países pequeños del MERCOSUR y análisis de las opiniones de sus élites sobre dicho acuerdo*. Buenos Aires : BID/INTAL. 1993.
- ARON, Raymond.** “Politique et économie dans la doctrine marxiste”. *Etudes Politiques*. París : Gaillard. 1972.
- ARROYO, A.** *Implicaciones de los procesos de Integración en Organizaciones de la Sociedad Civil*. Documento preparado para la Asamblea General de la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP). Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, julio 24-27 1996.
- BAENA S., J. C.** “Sustainable democracy” en: *Social Reform and Poverty: Toward a Comprehensive Agenda for Development. Proceedings of the Forum on Social Reform and Poverty*. Washington, D.C./New York : Inter-American Development Bank/United Nations Development Programme. 1993.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO.** *Integración y Comercio en América*. Washington, D.C. : Departamento de Integración y Programas Regionales. Agosto 1996.
- BORCHARDT, Klaus-Dieter.** *La Unificación Europea: Nacimiento y desarrollo de la Unión Europea*. “Documentación Europea”. Oficina de Publicaciones Oficiales. Luxemburgo, 1995.
- BOUZAS, Roberto.** “El Mercado Común del Sur: Estado actual y desafíos de política” en: *Las Américas: Integración Económica en Perspectiva*. Santafé de Bogotá : Departamento Nacional de Planeación y Banco Interamericano de Desarrollo. 1996.
- CAVAROZZI, Marcelo.** “Politics: A Key for the Long Term in South America” en: *Latin American Political Economy in the Age of Neoliberal Reform*, William Smith; Carlos Acuña y Eduardo Gamarra (edit.), Miami : North-South Center. 1994.
- CEPAL.** *Panorama social de América Latina*. LC/G 1844. Santiago de Chile, noviembre 1994.
- COMISIÓN EUROPEA.** *La Unión Europea*. Serie “Documentación Europea”. Oficina de Publicaciones Oficiales. Luxemburgo, 1994.
- COMISIÓN EUROPEA.** *Les Institutions de l'Union Européenne*. Oficina de Publicaciones Oficiales. Luxemburgo, 1995.
- COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES.** *Une Communauté plus démocratique. L'Europe en mouvement*. CECA-CEE-CEEA. Bruselas, enero de 1993.
- DALY HAYES, Margaret.** “Building the Hemisphere Community: Lessons from the Summit of the Americas Process” en: *Inter American Dialogue*. Occasional Papers in Western Hemisphere Governance. N° 3. Washington D.C., julio 1996.

- DE LOMBAERDE, P.** “Integración internacional: un marco conceptual y teórico: algunos comentarios acerca del artículo de Franco y Robles” en: *Colombia Internacional*, Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de los Andes, N° 33. 1996.
- DELORME, L. C.** “MERCOSUL Como Opção Estratégica de Integração: Dilemas e Perspectivas”. Preparado para la Primera Reunión de la Mesa de Trabajo Permanente sobre Integración, Cooperación y Desarrollo. 1993.
- DE RIZ, Liliana.** *Los partidos políticos y la integración de América Latina*. Integración Latinoamericana, N° 169. Buenos Aires : BID/INTAL. Julio, 1991.
- DIAMOND, L.** “Rethinking Civil Society: Towards Democratic Consolidation” en: *Journal of Democracy*. 1994.
- DÍAZ RUIZ, Hugo.** “Algunas reflexiones sobre la legitimidad democrática y el cuadro de sanciones de la Organización de Estados Americanos (OEA)” en: *La Condicionalidad en las Relaciones Internacionales: sirve para la protección de los derechos humanos?* Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos -ILSA-. Bogotá, 1996.
- FERRER, A.** “MERCOSUR: trayectoria, situación actual y perspectivas”. *Comercio Exterior*, N° 45. México, noviembre 1995.
- FODERS, F.** *MERCOSUR: A New Approach to Regional Integration?* Documento presentado en el simposio “La Transformación de América Latina”. Universidad de los Andes, Bogotá, marzo 1996.
- FRANCO, A.** *Hacia un modelo de integración sostenible*. Ponencia presentada en el Centro de Estudios Superiores Universitarios, Universidad Mayor de San Simón, Cátedra de las Naciones Unidas, Cochabamba, Bolivia. Julio de 1996.
- FRANCO, A. y ROBLES, F.** “Integración: Un marco teórico”. *Colombia Internacional*, Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de los Andes, N° 30. 1995.
- FUNDACIÓN FRIEDRICH EBERT**, “Proyecto Regional Sindical”. *La Carta Social Andina*. Caracas, 1996.
- GANÁ BARRIENTOS, E.** “Propuestas para dinamizar la integración”. *Pensamiento Iberoamericano*, N° 15. Enero-junio 1989.
- GARRETÓN, M. A.**, “La democracia entre dos épocas. América Latina 1990” en: Documentos de Trabajo. Serie Estudios Políticos, N° 11. Santiago : FLACSO-Chile. Abril 1991.
- GAVIRIA, César.** “La integración de las Américas en el año 2005: una estrategia para el próximo decenio”. Intervención del Secretario General de la Organización de los Estados Americanos en el Foro Empresarial de las Américas, en: *Un paso decisivo hacia la integración hemisférica*. Memorias, Foro Empresarial de las Américas. Tercer Mundo Editores. Cartagena de Indias, Colombia, 20 de marzo de 1996.
- GRANDI, Jorge y SCHUTT, Daniel.** “El MERCOSUR en 1996: Consolidación o incertidumbre?”. *Análisis Político*. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Colombia. N° 29. Bogotá, septiembre-diciembre, 1996.

- HAUSMANN, R.** “Sustaining Reform: What Role for Social Policy?” en: *Redefining the State in Latin America*, Bradford, Colin I. Jr. (ed.). Paris : OCDE. 1994.
- HAYEK, F. A.** “The fatal conceit” en: *The collected works of F. A. Hayek*, W. W. Bartly III (ed.). Chicago : The University of Chicago Press. Vol. 1, 1988.
- HEREDIA, B.** *Mexican Business and the State: The Political Economy of a “Muddled” Transition*. Working Paper N° 182. Helen Kellogg Institute. Notre Dame, octubre, 1992.
- HIRSCHMAN, Albert O.** “The search for paradigms as a hindrance to understanding” en: *A bias for Hope*. New Heaven : Yale University Press. 1971.
- HIRSCHMAN, Albert O.** “Notes on consolidating democracy in Latin America” en: *Rival Views of Market Society*. New York : Viking. 1986.
- HUNTINGTON, S.** *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman, Oklahoma : University Oklahoma Press. 1991.
- INTER-AMERICAN DIALOGUE.** Study Group on Western Hemisphere Governance. “Multilateralism and the promotion and defense of Democracy and Human Rights”. An Interim Report. Washington, D.C., marzo 1996.
- KLAVEREN, A.V.** Introducción: “El apoyo a la democracia en América Latina. Hacia un nuevo régimen internacional?”. *Síntesis*, N° 21, Madrid, España, julio-diciembre 1993.
- LAMARQUE, Gilles.** *Le Lobbying. Que sais-je?* Paris : Presses Universitaires de France. 1994.
- LINDBLON, Charles.** *Politics and Markets*. Nueva York : Basic Books. 1977.
- LOEVINSOHN, E.** “Key aspects of poverty reduction” en: *Social Reform and Poverty: Towards a Comprehensive Agenda for Development. Proceedings of the Forum on Social Reform and Poverty*. Washington, D.C./New York : Inter-American Development Bank/United Nations Development Programme. 1993.
- LONDOÑO, Juan Luis.** *Violencia, Psychis y Capital Social: Notas sobre América Latina y Colombia*. Documento presentado a la Segunda Conferencia Latinoamericana sobre Desarrollo Económico. Banco Mundial y Universidad de los Andes. Santafé de Bogotá, Julio de 1996.
- LONDOÑO, Juan Luis y MOSER, Caroline.** *Violencia y Pobreza en América Latina*. Working Paper. Departamento Técnico del BID. Washington D.C., 1996.
- LUNA, M., TIRADO, R. y VALDÉS, F.** “Businessmen and Politics in Mexico” en: *Government and Private Sector in Contemporary Mexico*, Maxfield, S. y Anzaldúa, R. (eds.). La Jolla : Center for US-Mexican Studies. 1987.
- MAHBUB UL-HAQ.** “Political System and poverty” en: *Social Reform and Poverty: Toward a Comprehensive Agenda for Development. Proceedings of the Forum on Social Reform and Poverty*. Washington, D.C./New York : Inter-American Development Bank/United Nations Development Programme. 1993.

- MARINI, Mauro**, *América Latina: integración y democracia*. Caracas : Editorial Nueva Sociedad. 1993.
- MELLADO, N. et. al.** *Aportes para la Integración Latinoamericana*. Año I, N° 2. Instituto de Integración Latinoamericana. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de La Plata. Diciembre 1995.
- MESCHKAT, K.** Introducción en: *Democracia sin movimiento social?* Ingo Bultmann, Michaela Hellmann, Klaus Meschkat y Jorge Rojas (eds.). Caracas : Editorial Nueva Sociedad. 1995.
- MICHNIK, Adam.** The two faces of Europe. *New York Review of Books*, Vol. XXXVII, N° 12. 19 de julio 1990.
- MOAVRO, Horacio.** “Un nuevo órgano del MERCOSUR: el Foro Consultivo”. Documento presentado al Taller de Trabajo sobre Sociedad Civil en América Latina y el Caribe, organizado por INTAL. Buenos Aires, 2-3 octubre de 1997.
- MUJICA SAN MARTÍN, M. E.** *Sostenibilidad, Integralidad y Legitimidad en los Esquemas de Integración: El Caso de MERCOSUR*. Documento presentado para el Segundo taller del “Foro Permanente Sociedad Civil Colombiana e Integración Sostenible en las Américas”. Fundación Friedrich Ebert de Colombia y Universidad Javeriana. Bogotá, 16 de agosto 1996.
- MUÑOZ, Heraldo.** “A new OAS for the new times” en: *The Future of the Organization of American States*, Vaky, Viron P. y Muñoz, Heraldo. New York : The Twentieth Century Fund Press. 1993.
- NAÍM, Moisés y KING, Robin.** *Hemispheric Economic Integration: Big Bang, Gradual Evolution, or Fading Hope?*. Documento presentado ante el Seminario “Latin America 2010”, organizado por la National Defense University. Septiembre de 1996.
- NAÍM, Moisés.** “The Corruption Eruption”. *The Brown Journal of World Affairs*. Vol II, Issue 2. Verano 1995.
- O’DONNELL, Guillermo.** *Reflexiones sobre las tendencias generales de cambio en el estado burocrático-autoritario*. Buenos Aires : Centro de estudios de Estado y Sociedad (CEDES). Agosto 1975.
- PNUD.** *Informe sobre Desarrollo Humano* Fondo de Cultura Económica. 1992.
- RAMÍREZ LEÓN, José Luis.** “La nueva OEA y las relaciones interamericanas: habrá futuro?” en: *La OEA y las Relaciones Hemisféricas: La Nueva Agenda para el Siglo XXI*, Ramírez León, José Luis (comp.). Universidad Externado de Colombia, Facultad de Finanzas y Relaciones Internacionales. Bogotá, 1995.
- RAMÍREZ LEÓN, José Luis.** *La OEA y las relaciones hemisféricas: la nueva agenda para el siglo XXI*. Universidad Externado de Colombia, Facultad de Finanzas y Relaciones Internacionales. Bogotá, 1995.
- RAMÍREZ LEÓN, José Luis.** “La OEA, los Países Latinoamericanos y la Democracia en el Hemisferio” en: *Síntesis, Revista de Ciencias Sociales Iberoamericanas*, N° 21. Madrid, 1994.
- RAMÍREZ LEÓN, José Luis.** *Repensando la Seguridad Hemisférica: el nuevo intervencionismo en el Sistema Interamericano*. Mimeo. Santafé de Bogotá, 1995.

- REYNA, J. L. y WEINERT, R. S.** (eds.). *Authoritarianism in Mexico*. Filadelfia : Institute for the Study of Human Issues. 1977.
- ROSENBERG, Robin y STEIN, Steve** (eds.). *Advancing the Miami Process: Civil Society and the Summit of the Americas*. University of Miami. Florida : North-South Center Press. 1995.
- ROSENTHAL, Gert.** “Repensando la integración” en: *Pensamiento Iberoamericano*, N° 15. Madrid, enero-junio 1989.
- SADIO GARAVINI DI TURNO,** “Sistema internacional, democracia y América Latina”. *Política Internacional*. Revista Venezolana de Asuntos Mundiales y Política Exterior, N° 33. Caracas, enero-marzo 1994.
- SANGUINETTI, J. L.** “MERCOSUR: Las Alternativas del Diseño Institucional Definitivo” en: *Integración Latinoamericana*, N° 196. Buenos Aires : BID/INTAL. Junio 1994.
- SCHAPOSNIK, Eduardo.** “De la democracia a la integración” en: *El Estado periférico latinoamericano*, Juan Carlos Rubinstein (comp.). Bogotá : Tercer Mundo Editores. 1989.
- SELA-CEPAL.** *Desarrollo de los procesos de integración en América Latina y el Caribe*. Documento entregado con ocasión de la XXI Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano. San Salvador, 10-13 de junio de 1995.
- SHIFTER, Michael.** *Challenges and Dilemmas of Democratic Politics in the Americas*.
- SHIFTER, M. y NEILL, S.** “Democracy and Human Rights, the Summit and Beyond”. Summit of the Americas Integration (A Progress Report). Encuentro organizado por el Institute for International Economics. 29 de mayo 1996.
- TAIANA, Jorge.** *El nacimiento del MERCOSUR*. Guatemala : FLACSO. 1995.
- THOMPSON.** *The Making of the English Working Class*. New York : Vantage Books. 1966.
- TICKNER, A. B.** “Evaluación del papel del sector privado mexicano en la negociación del TLC”. Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de los Andes. Serie *Documentos Ocasionales* N° 36. Santafé de Bogotá, D.C., octubre-diciembre 1994.
- VACCHINO, J. M.** Esquemas latinoamericanos de integración. *Pensamiento Iberoamericano*, N° 15. 1989.
- VAKY, Viron P.** “The Organization of American States and Multilateralism in the Americas” en: *The Future of the Organization of American States*, Vaky, Viron P. y Muñoz, Heraldo. New York : The Twentieth Century Fund Press. 1993.
- VAKY, Viron P. y MUÑOZ, Heraldo.** *The Future of the Organization of American States*. New York : The Twentieth Century Fund Press. 1993.
- ZUMBADO, F.** “Social Reform and human development” en: *Social Reform and Poverty: Toward a Comprehensive Agenda for Development. Proceedings of the Forum on Social Reform and Poverty* Washington, D.C./New York : Inter-American Development Bank/United Nations Development Programme. 1993.