

¿Unión democrática o fisura económica en las Américas?

Laura Herran Rosemberg
Asistente de Investigación, Programa de Democratización, FRIDE

Este comentario analiza la importancia que tiene la IV Cumbre de las Américas para afianzar la democracia en las Américas en contraposición a concertar la integración económica de la región.

La IV Cumbre de las Américas, el evento político más importante para el continente americano, tuvo lugar los días 4 y 5 de noviembre en Mar del Plata, Argentina. Acudieron a la cita 34 Jefes de Estado con el propósito de "Crear Trabajo para Enfrentar la Pobreza y Fortalecer la Gobernabilidad Democrática." Sin embargo, el eje central de esta Cumbre se desvió de su lema inicial y el encuentro concluyó con una Declaración final poco coherente en la que se ven representados los intereses disímiles de los países del hemisferio: corrientes de apoyo o de rechazo a la política de EE.UU. Este comentario analiza la importancia que tiene la Cumbre para afianzar la democracia en las Américas en contraposición a concertar la integración económica de la región.

La Carta Democrática: instrumento para afianzar la democracia en las Américas

El Secretario General de la Organización de Estados Americanos (OEA), José Miguel Insulza, considera que esta Cumbre no debe medirse por los avances para desbloquear el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), ya que los temas que han impedido que se firme no se iban a resolver en ésta ocasión. Lo esencial es que el "sistema interamericano se cohesione y comience a funcionar con un objetivo común."¹ En este sentido, los avances para el fortalecimiento de la Carta Democrática Interamericana son un elemento de unión en las Américas.

Las recomendaciones de la Secretaría General de la OEA para la IV Cumbre estuvieron en línea con la consolidación democrática y quedaron plasmadas en la Declaración Final y en el Plan de Acción. La democracia se menciona 21 veces en varios puntos de la Declaración Final. Ante todo, la necesidad de profundizar la democracia, de afianzar los principios contenidos en la Carta Democrática Interamericana y de reforzar la gobernabilidad democrática en las Américas (punto 1). Se reconoce también la importancia de la cooperación internacional para coadyuvar a la gobernabilidad democrática (punto 10) y los Jefes de Estado se comprometen a consolidar sociedades más democráticas (punto 13). Reiteran además su convicción de que la democracia representativa es una condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región (punto 58).

En este último punto, desafortunadamente, Venezuela emitió una reserva como ya lo había hecho el propio presidente Hugo Chávez en la Cumbre de Québec del 2001 argumentando que el párrafo no incluye el término democracia participativa que contempla la Constitución de Venezuela. El Preámbulo de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela hace alusión a una "sociedad democrática, participativa y protagónica." Pero lo que es muy contradictorio en la posición de Chávez, es que en el siguiente párrafo de la Declaración de Mar del Plata reafirma, junto con todos los Jefes de Estado, que el carácter participativo de la democracia contribuye a la consolidación de los valores democráticos (punto 60).

¿Qué significado y alcance tiene esta reserva para el avance en pro de la democracia que comparte toda América, a excepción de Cuba, por más de una década? Por lo visto, para la región no supone un obstáculo ya que la democracia representativa se encuentra contemplada en el preámbulo de la Carta de la OEA y en la Carta Democrática

¹ Gómez Maseri Sergio, "Sería un error apostarle a un desbloqueo del ALCA en la Cumbre, dice Secretario General de la OEA", en: El Tiempo, Bogotá, 31 de octubre de 2005.

Interamericana, acuerdos que Venezuela está obligada a cumplir por ser miembro de la Organización de Estados Americanos. Lo que no se tiene muy claro es si, tras reservarse el párrafo, la política de Venezuela va a tomar otra dirección.

La Declaración de Mar de Plata marca entonces una diferencia entre la Cumbre de las Américas y otras Cumbres en las que participan los Jefes de Estado americanos como la Iberoamericana: la importancia de los principios de la Carta Democrática Interamericana. Si la Cumbre Iberoamericana no condiciona la participación de los países a la existencia de una cláusula democrática, en la Cumbre de las Américas sólo pueden participar aquellos Jefes de Estado "convencidos de la necesidad de profundizar la democracia y afianzar la libertad en las Américas."² Si Cuba ha dominado la agenda en casi todas las Cumbres Iberoamericanas debido a la carencia de una cláusula democrática, ha quedado excluida de toda posibilidad de participación en las Cumbres de las Américas desde que fue expulsada de la OEA en 1962.

La gran diferencia entonces entre la Cumbre de las Américas y la Cumbre Iberoamericana es que la democracia forma parte esencial del sistema de valores de las Américas mientras que no lo es del de la Comunidad Iberoamericana. La democracia es tal vez el punto de mayor unión en las Américas pero su consolidación va más allá de los compromisos formales y requiere esfuerzos de reformas que todavía son un gran reto para muchos países de la región.

Integración regional: la difícil concertación de la Declaración Final

Si bien la democracia es el punto de mayor unión en las Américas, la cláusula democrática no ha servido como incentivo para un proyecto de integración regional en las Américas, como en otras integraciones regionales, particularmente en la ampliación de la Unión Europea. En las Américas no todos los países tienen claro que respetar la cláusula democrática les pueda traer beneficios económicos.

Era de esperarse entonces que la Declaración de la Cumbre suscitase desacuerdos en materia de integración económica o comercial pero no que desviara la Cumbre del propósito inicial de crear empleo para enfrentar la pobreza y fortalecer la gobernabilidad democrática. El Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), originalmente impulsada por el gobierno de Bill Clinton en 1994 y que debía entrar en vigencia en enero de 2006, fue el punto central de la polémica en la Cumbre.

Los países en línea con la política de Bush que busca consolidar el ALCA -Canadá, Chile, Colombia, México y los países de América Central y el Caribe- querían que la Declaración incluyera una mención específica al acuerdo y un cronograma de trabajo para los ministros de comercio de la región. Venezuela, detractor del ALCA, rechazó el acuerdo amenazando con abstenerse de firmar el párrafo e incluso toda la Declaración. Los países del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, buscaron una solución intermedia, en la que se mencionaran los acuerdos de libre comercio como factor de desarrollo económico y se destacaran las experiencias positivas de integración regional, pero sin hacer mención específica al ALCA.

La polémica no pudo solucionarse entre los cancilleres y debió ser zanjada en el último momento por los Jefes de Estado. Se especuló que no habría documento de no haber sido por Chile, Colombia y el Secretario General de OEA, José Miguel Insulza, quienes mediaron para firmar la Declaración. Lo que desafortunadamente no lograron salvar todos los países fue el resultado: un documento bastante débil en el que quedaron plasmadas todas las diferencias.³

² Cuarta Cumbre de las Américas, Declaración de Mar del Plata, "Crear Trabajo para enfrentar la Pobreza y Fortalecer la Gobernabilidad Democrática", Mar del Plata, Argentina, 5 de noviembre de 2005, párrafo 1.

³ "(...) mantenemos nuestro compromiso con el logro de un Acuerdo ALCA equilibrado y comprensivo, dirigido a la expansión de los flujos comerciales y, en el nivel global, un comercio libre de subsidios y de prácticas que lo distorsionen, con beneficios concretos y sustantivos para todos teniendo en cuenta las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de la economías (...) Instruimos a nuestros responsables de las negociaciones comerciales a reanudar sus reuniones en el primer semestre de 2006, para examinar las dificultades del proceso ALCA, a fin de superarlas y avanzar en la negociaciones (...) Otros miembros sostienen que todavía no

La polémica puso de manifiesto la fisura económica que existe en las Américas. Por un lado, un grupo de países en vía de una integración económica en la región (Canadá, Chile, Colombia, México y los países de América Central y el Caribe) que han avanzado en sus negociaciones bilaterales con EE.UU. Por otro lado, un grupo que considera que aún no se han dado las condiciones equilibradas para una integración económica hasta que no se establezcan criterios de comercio internacional más justos como la eliminación de subsidios agrícolas (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay). Y en el extremo de éste segundo bloque, Venezuela y Cuba oponiéndose a todo acuerdo de integración económica por razones más políticas que económicas. Ambos países proponen otro modelo para América Latina.

Reuniones generales, olvidos concretos

Aunque el lema de "Crear Trabajo para Enfrentar la Pobreza y Fortalecer la Gobernabilidad Democrática" era esencial para la Cumbre, este tema fue el más olvidado poniendo de manifiesto que el discurso político supera a la acción. En América Latina se estima que hay un déficit primario de empleo rural y urbano de aproximadamente 126 millones de personas (23 millones están desempleadas y 103 millones en la informalidad).⁴ El aumento significativo del desempleo y la informalidad en la región se asocian a grandes niveles de desigualdad de ingreso, tema preocupante en lo que respecta a la gobernabilidad democrática. El Secretario General de la OEA vinculó ambos: "La pobreza genera la ingobernabilidad e inestabilidad; un número inaceptable de la población de nuestro hemisferio vive en condiciones de pobreza, la tasa de desempleo juvenil es elevada con los efectos conocidos de frustración, violencia y migración. Este es un reto actual y de largo plazo para la competitividad global del hemisferio."⁵

La Cumbre de las Américas nos enfrenta nuevamente a la misma pregunta que se ha planteado varias veces con relación a las reuniones presidenciales. ¿Qué sentido tienen éste tipo de cumbres en las que se obtienen declaraciones que no derivan en políticas concretas? Aún más cuando los temas de debate han llegado a conclusiones tan generales y donde el tema central de la Cumbre se ha visto debilitado por los asuntos de libre comercio. Es entonces válida la crítica de algunos Jefes de Estado sobre la proliferación de cumbres que ha planteado la posibilidad de rediseñar el sistema dándole otra secuencia en la que haya un rol más activo de los ministerios y las cancillerías pero manteniendo una reunión de Presidentes cada tres años para definir prioridades.

La IV Cumbre de las Américas desafortunadamente no sólo pone de manifiesto el conocido problema de la necesidad de rediseñar el sistema interamericano sino que es también un reflejo de la fisura americana. Reducir la pobreza como condición indispensable para fortalecer las instituciones y la gobernabilidad democrática es uno de los desafíos más difíciles del hemisferio. Son entonces indispensables procesos profundos de reforma política, social y económica para consolidar la democracia más allá de las declaraciones formales.

están dadas las condiciones necesarias para lograr un acuerdo de comercio equilibrado y equitativo, con acceso efectivo de los mercados libre de subsidios y prácticas de comercio distorsivas (...)."

⁴ Datos de la Oficina Internacional del Trabajo para América Latina y el Caribe (Levaggi Virgilio, "Contribución del Grupo de Trabajo Conjunto de Cumbres a la IV Cumbre de las Américas", Buenos Aires, 7 de septiembre de 2005).

⁵ Insulza, José Miguel, Encuentro Hemisférico del Sector Privado, Buenos Aires, 2 de noviembre de 2005.

Las ideas expresadas por los autores en los documentos difundidos en la página web no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE. Si tiene algún comentario sobre el artículo o alguna sugerencia, puede ponerse en contacto con nosotros en comments@fride.org / The views expressed by the authors of the documents published on this website do not necessarily reflect the opinion of FRIDE. If you have any comments on the articles or any other suggestions, please email us at comments@fride.org .