



América Latina Hoy

ISSN: 1130-2887

latin hoy@usal.es

Universidad de Salamanca

España

Whitehead, Laurence; Barahona De Brito, Alexandra
LAS CUMBRES MUNDIALES Y SUS VERSIONES LATINOAMERICANAS: ¿HACIENDO
UNA MONTAÑA DE UN GRANO DE ARENA?
América Latina Hoy, vol. 40, mayo-agosto, 2005, pp. 15-27
Universidad de Salamanca
Salamanca, España

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30831392007>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

LAS CUMBRES MUNDIALES Y SUS VERSIONES LATINOAMERICANAS: ¿HACIENDO UNA MONTAÑA DE UN GRANO DE ARENA?

*Changing Global Summitry and Summitry Latin American Style:
making a mountain out of a molehill?*

Laurence WHITEHEAD y Alexandra BARAHONA DE BRITO

Nuffield College, Universidad de Oxford/Instituto de Estudios Estratégicos Internacionales, Lisboa

✉ laurence.whitehead@nuffield.oxford.ac.uk

✉ tunafish@netcabo.pt

BIBLID [1130-2887 (2005) 40, 15-27]

Fecha de recepción: mayo del 2005

Fecha de aceptación y versión final: junio del 2005

RESUMEN: Momentos cruciales en la historia de la humanidad han estado asociados a «cumbres» o «reuniones de cúpula» -encuentros personales entre poderosos Jefes de Estado-. Sin embargo, desde 1990, el lenguaje y retórica de las Cumbres han sido apropiados por líderes regionales antes que mundiales, diluyendo aún más el contenido sustantivo de las cuestiones tratadas por los Jefes de Estado. Este artículo pone el foco sobre América Latina para reflexionar sobre la lógica subyacente, las funciones y las limitaciones de estos encuentros, así como sobre su impacto en la diplomacia regional del hemisferio occidental. Para concluir, se evalúa qué es lo que las Cumbres hacen y qué es lo que pueden conseguir en el contexto latinoamericano.

Palabras clave: Cumbres Internacionales, Cumbres Presidenciales, diplomacia presidencial, América Latina.

ABSTRACT: Crucial moments in world history have sometimes been associated with summits -i.e. personal encounters between key heads of State-. Since 1990, however, the language and rhetoric of Summitry have increasingly been appropriated by regional as opposed to global leaders, introducing a further dilution of the substantive content of the business transacted by these heads of State. This article stands back from the details of any specific contemporary summit meeting and, focusing on Latin America, attempts to reflect on the underlying logic, functions, and limitations of such meetings, and on what they suggest about the current state of regional diplomacy

in the Western hemisphere. Hence, it deals with what, if anything, Summits do and what they might achieve in the Latin American context.

Key words: International Summits, Presidential summits, presidential diplomacy, Latin America.

I. INTRODUCCIÓN¹

Momentos cruciales en la historia de la humanidad han estado asociados a «Cumbres» o «reuniones de cúpula» -encuentros personales entre Jefes de Estado clave en los cuales los conflictos pueden ser resueltos, los malentendidos disipados, las negociaciones concluidas y nuevas direcciones trazadas-. De acuerdo con George F. Will, «las Cumbres modernas nacieron en Versalles en 1919», aunque otros argumentan que sólo después de la Segunda Guerra Mundial se inició su era. Se dice que fue Winston Churchill quien acuñó el término «encuentros-Cumbre», y quizás su ejemplo arquetípico es el encuentro entre los «Tres Grandes» (en que Churchill participara) en Yalta en febrero de 1945, y que contribuyó a determinar la forma de Europa, que emergería de la victoria Aliada sobre el nazismo. Pero, aun en este caso, la Cumbre puede ser vista más como una ratificación de intenciones y compromisos preexistentes, una formalización del equilibrio de fuerzas, que como una causa independiente y determinante del curso de la política mundial. En cualquier caso, la mayoría de las llamadas «Cumbres» son más ceremoniales y menos efectivas que los encuentros históricos con cuyo nombre se asocian. Y si esto es verdad para muchas de las Cumbres que tuvieron lugar durante la Guerra Fría (1945-1990), es aún más cierto para la proliferación de Cumbres que han sido organizadas (y, en algunos casos, institucionalizadas) desde 1990.

Desde 1990, el lenguaje y la retórica de las Cumbres han sido progresivamente apropiados por líderes regionales antes que globales, diluyendo aún más el contenido sustantivo de las cuestiones tratadas por los Jefes de Estado. Quizás el mejor indicador de este vaciamiento de significado histórico del término «Cumbres» sea la Tercera Cumbre Europea-Latinoamericana, que tuvo lugar en Guadalajara en mayo de 2004. Esta ocasión no constituyó un encuentro personal entre tres grandes líderes político-militares, sino una mera oportunidad social y mediática (*photo-opportunity*) para los casi sesenta Jefes de Estado de la recientemente ampliada Unión Europea y de los Estados soberanos de América Latina y el Caribe. Si cada invitado hubiera simplemente asistido y hablado diez minutos, semejante maratón discursivo habría durado diez horas sin pausa. Si el objetivo hubiera sido que cada líder mantuviera una reunión significativa con al menos un cuarto de los demás participantes, el evento habría durado mucho más de lo que los organizadores se podían permitir para toda la conferencia (incluyendo el plenario). Los resultados de la Cumbre (y su aguado comunicado final) fueron negociados por funcionarios de escalafón inferior durante semanas, y hasta meses, antes de que

1. Traducción del inglés por Andrés Malamud.

los líderes ni siquiera comenzaran a prestar atención al futuro evento. El impacto sobre la opinión pública fue muy tenue, ya que hasta los más oficialistas y condescendientes medios de comunicación concedieron a la conferencia la baja prioridad que claramente merecía (incluso en el país anfitrión, por no hablar de Polonia o Paraguay). Si alguien se preguntara, un año después, qué consecuencias o implicaciones fueron generadas por esta Cumbre, sólo los burócratas más especializados en política exterior sabrían dónde comenzar -y aún ellos se quedarían enseguida sin nada que decir-.

Por lo tanto, ¿qué está sucediendo con las Cumbres? Este artículo toma distancia de los detalles de las Cumbres contemporáneas en América Latina y reflexiona sobre su lógica subyacente, sus funciones y limitaciones, y lo que ellas sugieren acerca del estado actual de la diplomacia regional en el hemisferio occidental. Entonces, ¿para qué sirven las Cumbres? ¿Y qué es lo que ellas aportan (si lo hacen) en el contexto latinoamericano?

II. CÓMO HAN CAMBIADO LAS CUMBRES

Como Lloyd George observara una vez, «si quieres arreglar un problema, mira a tu oponente a los ojos y háblalo con él. Lo último que debes hacer es enviarle una carta»². Las Cumbres proveen a los líderes de una oportunidad de contacto directo para establecer relaciones personales que ayuden a superar bloqueos y obstáculos en las negociaciones internacionales. Las Cumbres ofrecen un tipo de flexibilidad cada vez más ausente en la burocratizada y altamente politizada Organización de las Naciones Unidas. Las Cumbres generan oportunidades para probar nuevas ideas, para que los líderes se encuentren en los márgenes del evento principal y conversen sobre cuestiones bilaterales; pueden cumplir una función de pre-negociación, para impulsar negociaciones y compromisos ya en curso³, galvanizar la acción doméstica necesaria para promover acuerdos multilaterales, o pueden simplemente ratificar o legitimar negociaciones que ya han sido concluidas. También pueden llamar la atención de una amplia audiencia internacional respecto de cuestiones cruciales del momento⁴.

2. G. CRAIG (1952), citado en J. MELISSEN (2003).

3. La reciente visita de seis Jefes de Estado centroamericanos a Washington para hacer presión en el Congreso estadounidense en favor del Tratado de Libre Comercio Centroamericano (CAFTA), en medio de un clima de creciente proteccionismo en los Estados Unidos, es un caso elocuente. Como un artículo de prensa observó, «la batalla parlamentaria se está manifestando como una de las confrontaciones más ásperas sobre libre comercio desde el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA)», materia de dura batalla diez años atrás durante la gestión del presidente Clinton. El mismo artículo puntualizaba que era la primera vez que seis Jefes de Estado se presentaban «juntos en el Capitolio para tratar de persuadir a los legisladores de votar de determinada manera». Ésta, por lo tanto, sería una Conferencia Cumbre con funciones de *lobbying* y, si tuviera éxito, serviría para ilustrar el poder que tienen tales eventos para eliminar obstáculos domésticos a compromisos multilaterales. Véase CNN ONLINE (2005a).

4. D. DUNN (1996), citado en J. MELISSEN (2003).

El significado y naturaleza de las Cumbres varía en el tiempo y de acuerdo con el grupo de actores que reúne. Históricamente se han producido transformaciones significativas. La primera fase de las Cumbres modernas puede considerarse relativa a la «alta política»: la organización internacional de posguerra, el establecimiento de esferas de influencia y una nueva división del poder global. Durante la Guerra Fría, la diplomacia de Cumbres se aplicó al mantenimiento del equilibrio de poder entre Este y Oeste y, en ese contexto, proveyó a los líderes del tercer mundo de una oportunidad para posicionar estratégicamente a sus países con respecto a la línea divisoria dominante. Sin embargo, aún durante la Guerra Fría, en particular durante sus últimas tres décadas, la diplomacia de Cumbres fue cambiando. Primero, la política de Cumbres comenzó a cubrir un número de cuestiones mucho más amplio, que había sido hasta entonces tratado por las instituciones multilaterales o por diplomacia de menor nivel. Algunos analistas señalan a la década de 1970 como el punto de inflexión, con el ascenso de las Cumbres económicas en el contexto de la crisis del sistema de Bretton Woods y de las turbulencias causadas por los *shocks* petroleros de aquel decenio. Éste fue el periodo en que se establecieron la mayor parte de las Cumbres «G» (Grupo): el G-3, el G-4, el G-7 (que reúne a las naciones que suman casi dos tercios del total de la producción económica mundial) y, posteriormente, el G-8 y el «alternativo, tercermundista» G-22. Los temas cubiertos por estas Cumbres han llegado a incluir cuestiones ambientales, de género, de derechos humanos, desarrollo sostenible, pobreza y criminalidad internacional, entre otras.

El crecimiento exponencial de la diplomacia de Cumbres es producto de varios factores: la globalización y la interdependencia económica y financiera, así como la progresiva conciencia de la debilidad de las barreras soberanas para enfrentar los desafíos surgidos de aquellos procesos; la proliferación de negociaciones e instituciones multilaterales como forma de administrar las relaciones entre Estados; y el impacto de la revolución de las comunicaciones, incluyendo la expansión de la aviación civil (de aquí el término *shuttle diplomacy*⁵ acuñado por Kissinger en la década de 1970, momento durante el cual se institucionalizó la mecánica de Cumbres). Las relaciones próximas entre los líderes mundiales más poderosos, como la «amistad especial» entre Reagan y Thatcher y, más recientemente, el dúo Bush-Blair, descansan sobre tecnologías telefónicas y de videoconferencia. Las Cumbres ya no son conversaciones privadas entre líderes mundiales carismáticos -las charlas al lado del fuego de Giscard d'Estaing que dieron origen a la moderna diplomacia económica «G»- (Ho, 2000) o las amigables conversaciones entre Churchill y Roosevelt interrumpidas por ofrecimientos mutuos de cigarrillos. En cambio, constituyen eventos públicos muy visibles e intensamente escrutados. En las Cumbres suele haber más periodistas y equipos de televisión que Jefes de Estado. Y la era de la televisión ha producido grandes estrellas de las Cumbres -el término *Mandela Magic*⁶ refleja el modo en que las comunicaciones de masas permiten que algunos líderes transmitan su carisma globalmente- así como grandes bufones -como

5. La traducción más aproximada sería «diplomacia taxi» (N. del T.).

6. La traducción más aproximada sería «magia mandeliana» (N. del T.).

ilustra el ejemplo temprano de Krushev, con su grosera costumbre de golpear la mesa de negociación con su zapato, luego superado por Bush padre con su infortunada indigestión en un encuentro-Cumbre entre Estados Unidos y Japón. Recurriendo a fuentes quizás objetables, Richard Nixon ya había detectado la obtusa obsesión por el estilo sobre la sustancia entre algunos observadores. En su opinión, el hecho de que «el Secretario General Mikhail Gorbachov diera la mano firmemente, tuviera un buen contacto visual, excelente sentido del humor y se vistiera a la moda no era más relevante para sus políticas que el hecho de que Krushev se vistiera mal, bebiera mucho o hablara un ruso muy crudo» (Nixon, 1985). Pero en la era de la imagen televisada, las Cumbres se han tornado el punto más alto de la política de farándula.

Incluso la observación del lenguaje corporal puede ayudar a descubrir la realidad por detrás de las sonrisas y los besos. Como un periodista de la BBC observó en ocasión de la Cumbre entre Jacques Chirac y los Jefes de Estado africanos,

la mayoría de los líderes africanos recibieron tres besos -al estilo francés-: mejilla derecha, mejilla izquierda, mejilla derecha. Pero algunos de ellos sólo recibieron dos, y otros cuatro. Era la ley del más fuerte. Cuatro besos eran otorgados a los amigos especiales de Francia o a aquellos países que, por una razón u otra, mejor se ajustaban a la visión francesa del mundo. Los presidentes de los Estados de África occidental, Senegal y Ghana, recibieron cuatro besos cada uno. Ambos países habían llevado a cabo recientemente elecciones democráticas irreprochables [...] Más abajo en la escala, el líder de Guinea Ecuatorial apenas recibió dos besos. ¿Quizás uno le fue retirado por los abusos sobre los derechos humanos y el otro por mal gobierno? Nunca lo sabremos. Pero el lenguaje corporal entre el líder francés y su contraparte del Estado centroafricano de Ruanda fue infundible. Los dos hombres son muy altos, y cuando se aproximaron permanecieron rígidamente parados mientras se daban la mano secamente -y no hubo ningún tipo de beso-. Pero había más por venir en lo que respecta a gestos corporales... El más controvertido de los huéspedes de París era Robert Mugabe, presidente de Zimbabwe [...] Chirac apretó la mano de Mugabe pero lo hizo flácidamente, mientras llevaba su cabeza para atrás. Ni hablar de besos. El mensaje fue complementado con el uso, por parte de Chirac, de su mano izquierda para mantener a Mugabe a la distancia, fuera de alcance, todo cuanto fuera posible. Esto fue realmente una obra maestra de la diplomacia. Chirac no fue estrictamente maleducado, pero tampoco acogedor. De algún modo, se arregló para transmitir dos mensajes al mismo tiempo. El primero era para Francia: estamos preocupados por la situación de los derechos humanos en Zimbabwe. El segundo era para África: estamos listos para hablar. Y resulta que el segundo mensaje era el motivo principal de la Cumbre franco-africana, dirigida a abordar la cuestión de Irak (Doyle, 2003).

De un modo más serio, las Cumbres no sólo han aumentado la cantidad de temas en tratamiento, también han multiplicado exponencialmente el número de participantes, particularmente a partir de la década de 1980. En parte, esto es resultado de los factores antes mencionados, pero también del aumento del número de Estados en el sistema internacional y de la emergencia de la diplomacia regional. En términos numéricos, como ya fue referido, Yalta y Guadalajara tienen tan poco en común que uno

podría preguntarse si es apropiado utilizar la misma palabra para definir a ambas. Las Cumbres también se han transformado en otros aspectos. Un cambio fundamental es la mayor prominencia de la figura de los Jefes de Estado o, en otras palabras, la centralización de la política exterior. Paradójicamente, pese a que los cuerpos diplomáticos y ministerios de relaciones exteriores se tornan menos visibles en este contexto, en realidad están cada vez más ocupados preparando a sus líderes -algunos de los cuales están mal equipados para tratar cuestiones técnicas complejas- para que se desempeñen decorosamente en las reuniones. Por lo tanto, la expansión explosiva de las Cumbres ha llevado a un aumento concomitante de las reuniones de seguimiento de menor nivel, a encuentros menos formales y visitas de trabajo que sirven para preparar las Cumbres y a consolidar los compromisos y oportunidades que éstas producen⁷. También resulta paradójico que la centralización haya sido acompañada por una suerte de democratización: otro cambio fundamental es la inclusión gradual de actores no estatales en las Cumbres políticas. Las organizaciones no gubernamentales pueden tener mucha influencia sobre la formulación de la agenda de políticas, particularmente en lo que concierne a los temas de derechos humanos y medio ambiente. Ello es así, entre otras razones, debido a las oportunidades generadas por la era de Internet, que permite a actores previamente débiles de la sociedad civil ejercer significativo poder e influencia sin necesidad de grandes recursos financieros. De hecho, se ha afirmado que las Cumbres cumplen una función de articulación de conflictos entre gobierno y sociedad que no es menor a la que desempeñan como ámbito de conciliación de posiciones entre Jefes de Estado (Leonard y Alakesun, 2000).

Uno de los efectos de este proceso ha sido la emergencia de Cumbres paralelas, las llamadas «Cumbres de los pueblos», como la Cumbre de los Pueblos de las Américas. Este encuentro fue organizado por la Alianza Social Hemisférica cuatro días antes de la Cumbre de las Américas en Quebec en 2001, donde se reunió una amplia coalición de trabajadores, ambientalistas, militantes de los derechos humanos y diversas congregaciones religiosas. Otro ejemplo es el Foro Social Mundial con sede en Brasil, en el cual Lula produjo un efecto «mágico» comparable con el que previamente se atribuía sólo a Nelson Mandela. Pero la diplomacia paralela de Cumbres no es territorio exclusivo de la izquierda; el Foro Económico Mundial también ha promovido encuentros no gubernamentales entre líderes mundiales políticos y económicos desde 1971, y es considerado una influencia significativa en la formación de las ideas dominantes sobre las tendencias socioeconómicas globales. Uno de los efectos menos atractivos de la alta visibilidad y ostentación de poder de este tipo de Cumbres -al menos desde la perspectiva de las fuerzas de seguridad y de los Jefes de Estado participantes- es el ascenso del «anticumbrismo». Cualquier Cumbre importante atraerá actualmente multitudes en protesta, algunas legítimas y otras reminiscentes de los *hooligans* que viajan para causar disturbios durante partidos de fútbol, lo que provoca serios problemas de seguridad y mucha preocupación respecto a la imagen del encuentro. Algunos de los ejemplos

7. Para una descripción sucinta, si bien algo formalista, de este proceso, véase M. MORALES LAMA (2005).

prominentes son las protestas desarrolladas contra la Cumbre de las Américas en Quebec en 2001, la cumbre del G-8 en Génova en 2001 y la reunión de Seattle durante la ronda de negociaciones de la Organización Mundial de Comercio en 1999 -lo que puede explicar por qué Doha, en Qatar, fue elegida como sede del siguiente encuentro-.

III. PROLIFERACIÓN DE CUMBRES AL ESTILO LATINOAMERICANO

En síntesis, el camino de Yalta a Río ha transformado las cumbres en algo que Winston Churchill no habría reconocido, y quizás tampoco aprobado. América Latina no constituye una excepción a esta tendencia; al contrario, ha contribuido a ella en tanto actor regional con un número creciente de arenas multilaterales regionales y subregionales, cada una de las cuales tiene su propio «proceso de Cumbres». Un simple listado de las organizaciones multilaterales regionales ilustra este punto. A nivel continental, los Jefes de Estado latinoamericanos se reúnen en el contexto de la Organización de Estados Americanos (OEA) y sus varios organismos asociados y dependientes; en las Cumbres de la Comunidad Iberoamericana de Naciones (que se reunió por primera vez en Guadalajara en julio de 1991); en las Cumbres de las Américas, proceso lanzado por los Estados Unidos en 1994 que tiene ahora una estructura institucional compleja y apunta a crear un área de libre comercio de las Américas que cubra todo el hemisferio y que engloba temas como medio ambiente, trabajo, salud y seguridad alimentaria. A nivel regional, los Jefes de Estado asisten a las cumbres del Grupo Río (establecido en 1986 mediante la fusión del Grupo de Contadora -Colombia, México, Panamá y Venezuela- y su Grupo de Apoyo -Argentina, Brasil, Perú y Uruguay- y que actualmente incluye a la mayoría de los países de la región; y como la integración regional se ha puesto de moda, se realizan Cumbres Presidenciales regulares en el MERCOSUR, la Comunidad Andina, la Asociación de Estados del Caribe y la Comunidad del Caribe, la Asociación de Estados Centroamericanos, el Tratado de Libre Comercio de las Américas (TLCAN) y, más recientemente, la Comunidad Sudamericana. Este listado con la miríada de foros regionales que producen encuentros-Cumbre está lejos de ser excluyente.

Efectivamente, la enumeración anterior no incluye los procesos Cumbre extrarregionales en que uno u otro Jefe de Estado latinoamericano participa: casi todos los grupos recién citados mantienen reuniones-Cumbre con la Unión Europea, los Estados Unidos, crecientemente con las asociaciones regionales asiáticas y, más recientemente, con los Jefes de Estado de la Liga Árabe⁸, en lo que debe haber sido una de las mejores *photo-op* de la última década. Eso para no hablar de la participación en las Cumbres de las instituciones financieras multilaterales como la Organización Mundial de Comercio, el Foro Económico Mundial y, para los más «afortunados», la OTAN. Luego están

8. CNN ONLINE (2005b). Esta Cumbre produjo la Declaración de Brasilia, que prevé la aproximación entre dos regiones tradicionalmente poco vinculadas entre sí y, en ciertos aspectos, recuerda la política del Movimiento de Países No Alineados.

las mega-Cumbres organizadas por las Naciones Unidas a las que los Jefes de Estado concurren para ratificar nuevos tratados internacionales y fijar metas relativas al desarrollo sostenible (Johannesburgo, 2002), derechos humanos (Viena, 1993), medio ambiente (Río, 1992) y derechos de las mujeres (Beijing, 1995), entre otros temas. Y como las Cumbres alternativas han evolucionado, también existen foros sociales en los cuales participar, como el que tiene a Porto Alegre como sede semipermanente y en el que Lula brillara inicialmente como líder de las fuerzas antiglobalización. Según reportara *The Economist* (2001), «cuando la democracia cubrió América Latina en la década de 1980, trajo con ella las Cumbres»⁹.

IV. LO QUE PUEDEN HACER LAS CUMBRES -Y LO QUE NO-

Las Cumbres no están enteramente desprovistas de resultados. Retornando al escenario global, hay varios ejemplos exitosos. Uno de ellos es la Cumbre del G-7 en Bonn en 1978, cuando Alemania aceptó modificar su política fiscal para convertirse en la locomotora de la recuperación económica europea y mundial mientras los Estados Unidos aceptaron subir el precio de la gasolina a niveles internacionales. De vuelta en América Latina, la diplomacia presidencial ha sido considerada vital para resolver disputas comerciales en el MERCOSUR y para evitar guerras arancelarias entre Argentina y Brasil; en un pasado más distante, el Grupo de Contadora puede ser citado como ejemplo de una exitosa diplomacia de cúpulas, habiendo contribuido a la resolución de conflictos en América Central y a la presentación de alternativas diplomáticas a la política militarizada del gobierno de Reagan hacia la región. Richard Feinberg (2003) atribuye incluso cierto grado de éxito al proceso de Cumbres de las Américas, entre otras razones por la aprobación de la Carta Interamericana de Derechos en la Organización de Estados Americanos, una consecuencia directa de la cláusula democrática propuesta en la Cumbre de Quebec; y Mala Htun (2001) reconoce en este proceso la inclusión de las cuestiones de género en la agenda regional.

A pesar de sus esporádicas concreciones, las decepciones de las Cumbres son significativas y, quizás, estén en aumento. Observándolas desde una perspectiva amplia se puede decir que, aunque la flexibilidad sea una ventaja, las Cumbres también pueden estar reflejando la debilidad de las instituciones internacionales, que resultan incapaces de promover una agenda sin el estrellato impetuoso de los Jefes de Estado. Esta observación ha sido hecha a menudo con respecto al MERCOSUR y sus mecanismos de resolución de disputas. Con la proliferación de Cumbres se producen también los problemas ya referidos de que el estilo y la ceremonia oscurecen lo sustancial (las declaraciones emitidas por la mayoría de las Cumbres de las Américas son tan blandas y englobadoras que uno tendría dificultades para diferenciar los objetivos de 1990 de aquellos de 2000, así como para darse cuenta si ha tenido lugar algún progreso). Y proliferación también implica fatiga para presidentes y primeros ministros con agendas

9. Véase THE ECONOMIST (2001).

sobrecargadas: el «torneo de gritos» en Niza, durante los encuentros del Consejo Europeo en 2000, es un ejemplo de lo que la mala organización y la sobreexigencia pueden hacer con líderes exhaustos. Luego está la carga para los ministerios de relaciones exteriores, que han asumido una mayor responsabilidad y trabajo pero no han recibido aumentos presupuestarios proporcionales al incremento de funciones. Más aún, los costos de reunir a líderes mundiales en tiempos de protestas caóticas y, peor todavía, amenazas terroristas, son cada vez mayores. Se estima que la Cumbre del G-8 en Génova costó 19 millones de dólares, lo que no incluye los 90 millones invertidos para modernizar y mejorar las infraestructuras de la ciudad con antelación al evento. En su análisis de la diplomacia de cúpulas, Melissen (2003) concluye que «a treinta años de su institucionalización, las cumbres multilaterales han llegado a un momento crítico». Dada la gran atención mediática y los altos costos involucrados, el público espera que ocurra algo en estos eventos, y cuando el resultado es mayor en términos de cantidad pero inferior en términos de calidad y resultados concretos, la consecuencia sólo puede ser el descrédito de las Cumbres como instrumentos efectivos de reforma.

En el contexto latinoamericano, la situación parece igualmente problemática. El problema no es de cortedad de miras. En realidad, como nota Feinberg (2003), las buenas ideas no escasean: la Cumbre de Miami enumeró 164 puntos para actuar, la de Santiago unos más modestos 141, y la de Quebec la enormidad de 245. El problema es, más bien, de implementación. Como destaca Htun (2001), a pesar de las diversas medidas tomadas a nivel nacional en respuesta a la nueva agenda de género (por ejemplo el establecimiento de cuotas legales en más de doce países, la legislación que sanciona la violencia sexual y doméstica, la creación de cuerpos policiales y estaciones de policía femeninas en varios países), la realidad es que el dinero no ha seguido a la ley, por lo que las ya sobrecargadas agencias estatales deben asumir estas nuevas responsabilidades sin ser provistas de recursos adicionales. Del mismo modo, aunque existe una nueva Carta Democrática, es válido preguntarse si realmente sirve para proteger a la democracia o su función es meramente declarar lo que a los líderes regionales les gustaría que ocurriera. Feinberg (2003) también señala que los objetivos de las Cumbres de las Américas son transferidos a la Organización de Estados Americanos y al Banco Interamericano de Desarrollo sin que nuevos recursos sean otorgados a estas instituciones -un problema particularmente serio en el caso de la desfinanciada OEA-.

Obviamente, no sería realista -ni justo- esperar que las Cumbres cambien la realidad de un día para otro, pero si se observa la historia de las Cumbres que involucran el conflicto palestino-israelí, resulta claro que no hay proceso de Cumbres que pueda lograr lo que las partes en conflicto no quieren asumir, lo que lleva a la cuestión de si las Cumbres son la mejor manera de habilitar a los Jefes de Estado para llevar adelante agendas de reforma. Feinberg (2003) ha postulado lo que él llama «regla de Feinberg»: «ninguna iniciativa debe ser aprobada por los líderes a menos que sea acompañada por los recursos correspondientes y por una burocracia capaz, o coalición público-privada, comprometida con su implementación. Ello sin olvidar los resultados mensurables y los procedimientos de monitoreo que aseguren la rendición pública de cuentas». Ésta

es una buena regla, pero si fuera respetada ninguna Cumbre concluiría con más de una o dos líneas en su declaración final¹⁰.

Las Cumbres también implican un mínimo de deshonestidad implícita, lo que acarrea un impacto negativo en la fuerza de la declaración final y las propuestas de políticas. Esa deshonestidad consiste en asumir desde el principio que todos los Estados participantes en las Cumbres deben ser tratados sobre una base de igualdad formal. En consecuencia, a los efectos del protocolo, Paraguay es puesto en pie de igualdad con Brasil, pese a que ambos lados saben que su población, nivel de desarrollo y dotación de recursos lo ubicarían entre los Estados menos importantes del sistema federal brasileño si no fuera por su estatuto de país independiente. Esta igualdad formal entre entidades sustantivamente desiguales entraña que las decisiones de las Cumbres no sean tomadas por votación mayoritaria. Los comunicados son documentos consensuados, usualmente negociados con anterioridad a las reuniones. Cuando se produce un desacuerdo cualquier Estado, aun el menos poderoso, está en libertad para retirarse del encuentro y anunciar su disenso. El significado de cada acuerdo (o desacuerdo) depende más del peso informal del apoyo que puede concitar que del número de países signatarios que puede exhibir. De ello se deduce que los Estados más poderosos ejercen su mayor influencia en la trastienda. Ellos pueden no necesariamente presidir o albergar una Cumbre -éstos son atributos honoríficos que a veces son otorgados a participantes menores en compensación por su falta de influencia real-. Generalmente hay poco entusiasmo en la creación de Secretariados Permanentes o burocracias estables que vinculen a cada Cumbre con su sucesora. Esto puede deberse a que los jugadores clave ya tienen estructurados (y financiados) sus propios ministerios de relaciones exteriores, que pueden dedicar tiempo y energía a la preparación y seguimiento de las decisiones de cúpula que más interesen a sus respectivos gobiernos. Los jugadores más pequeños también tienden a resistir los Secretariados (salvo que sean localizados en sus propios territorios) porque son celosos de su autonomía nacional.

En ausencia de instituciones permanentes, la cuestión que emerge naturalmente es: ¿quién paga? Ahora que los países ya no deben disputar sobre la ubicación geográfica en términos del equilibrio de poder entre Este y Oeste, el objetivo principal es organizar Cumbres en localidades atractivas, ayudando a publicitar sus atracciones turísticas. Muchas cosas han pasado desde aquellos días en que los Jefes de Estado se encontraban a bordo de un tren en los Pirineos españoles, como hicieran Hitler y Franco. Y si resulta seductora la idea de que los presidentes escapen al apedreamiento de las multitudes recurriendo a un barco como sede del encuentro, como hicieran Bush y Gorbachov en la «Cumbre del mareo» en 1989 en Malta, la posibilidad de que una

10. No es por accidente que la mayoría de los ejemplos citados habitualmente se refieren a las Cumbres de las Américas: hay una ausencia notoria de investigaciones que supervisen otros procesos de Cumbres regionales como el iberoamericano. Y esto tampoco es accidental: es un síntoma de la escasa atención brindada al seguimiento sistemático que suele caracterizar las prácticas políticas latinoamericanas (y, en este caso, también ibéricas). Para una discusión detallada del contexto de estas Cumbres, de los problemas emergentes y de algunas sugerencias de reforma dirigidas al actual gobierno español, véase C. DEL ARENAL (2005).

Cumbre de las proporciones de Guadalajara se realice en un barco es ciertamente pequeña. Hoy en día, las mega-Cumbres requieren una compleja infraestructura de transporte. Hoteles y restaurantes deben estar listos para procesar enormes contingentes de delegados y *paparazzi*. Puede resultar sorprendente que Estados pobres y pequeños, con muy escasa influencia, se manifiesten deseosos no sólo de albergar costosas Cumbres sino también de abastecer suntuosamente a sus invitados. La explicación puede residir en la necesidad de demostrar afirmativamente la igualdad de estatus con las grandes potencias, lo que ayuda a compensar sus inseguridades subyacentes -y también a impresionar a la opinión pública doméstica con el alto perfil internacional de sus gobernantes-. Desde esa perspectiva, el dinero gastado en una Cumbre en Santa Cruz (Bolivia) o Punta del Este (Uruguay) puede parecer bien invertido -especialmente si los propietarios locales tienen buenas conexiones políticas-. Pero en el contexto latinoamericano, más que en el europeo, el gasto de sumas exorbitantes puede ofender y alienar poblaciones que luchan por la subsistencia, especialmente cuando las declaraciones finales de esos encuentros subrayan la importancia de la redistribución de la riqueza, la probidad de los gobiernos y el combate a la pobreza.

Otra dimensión clave de los encuentros de Cumbre es la que define los criterios de inclusión (y exclusión). En América Latina, los Estados Unidos han utilizado siempre su «poder de convocatoria» para indicar qué gobiernos o regímenes de la región estaban del lado correcto (o incorrecto) en la lista de favoritos de Washington. Dado que Cuba está permanentemente excluida de los encuentros panamericanos y de la OEA, se torna casi indispensable incluir a La Habana como invitada a los cónclaves Iberoamericanos y Euro-latinoamericanos -aun cuando la gestión de las relaciones con el «Estado paria» pueda a menudo opacar el funcionamiento regular de la Cumbre en cuestión-. Hay otros ejemplos de exclusión discriminatoria: Nicaragua y Panamá pasaron por situaciones similares, y la experiencia de Haití no ha sido demasiado diferente. Pero la cuestión del límite de inclusión/exclusión no termina aquí. Un fenómeno igualmente recurrente se produce cuando, al comenzar cierto ciclo de Cumbres a establecer una cierta reputación de utilidad, los Estados vecinos que no fueron inicialmente invitados se tornan ansiosos por ser incluidos. Por ejemplo, las Cumbres del MERCOSUR originalmente incluían sólo a los cuatro Estados fundadores, pero muy pronto creció la demanda por algún tipo de membresía asociada que permitiera la participación de otros Estados en estos eventos de alto perfil. Una vez que se abrieron las negociaciones de asociación de Bolivia, Chile no quiso quedar fuera. Más tarde, otros candidatos seguirían (incluso el México del presidente Fox está procurando algún tipo de inclusión en el bloque). Del mismo modo, Belice fue inicialmente dejada de lado en el proceso de integración centroamericano (dado su conflicto con Guatemala), pero ahora demanda integración completa. ¡Hasta la República Dominicana ha adquirido estatus de Estado centroamericano! Todo esto contribuye a la dilución de contenido de estas agrupaciones: cuanto más amplio es el rango de actores involucrados, menor será el denominador común de los documentos emitidos y las políticas recomendadas.

Desde un punto de vista más positivo, las Cumbres recientes han sido más animadas desde la elección sucesiva de una serie de líderes de izquierda en América Latina,

lo que se suma a la pertinencia de proponer visiones alternativas a la ofrecida por la Administración Bush. La Cumbre de las Américas de enero del 2004 proveyó una arena para la crítica latinoamericana a los Estados Unidos y su visión del libre comercio como medio para combatir la pobreza y la exclusión: aunque predecible, el impacto de esas críticas toma un nuevo significado en un contexto de fuerte unilateralismo y desdén por las negociaciones multilaterales a nivel mundial, especialmente cuando provienen de un líder con las credenciales de Lula antes que de un censor previsible como Fidel Castro o el ambiguamente democrático Hugo Chávez. Esto lleva a pensar que la importancia de las Cumbres depende del contexto en que se realizan y no tanto de las resoluciones y declaraciones que producen. Más allá de una Cumbre en particular, estos eventos pueden eventualmente indicar un cambio importante de tendencia o insinuar su advenimiento en perspectiva, y tal cambio podría inspirar antes que alienar al público.

V. CONCLUSIONES

La intención de este trabajo ha sido ubicar a las Cumbres latinoamericanas en un contexto más amplio, examinando los cambios que la diplomacia de Cumbres ha sufrido en las últimas décadas y evaluando la contribución que las Cumbres «estilo latinoamericano» pueden ofrecer para la resolución de los problemas regionales. Independientemente de los casos latinoamericanos, queda a la vista que las Cumbres tienen varias virtudes y un número creciente de defectos. Del lado positivo se encuentran la flexibilidad, que contrasta con unas Naciones Unidas cada vez más politizadas y, al mismo tiempo, burocratizadas; las oportunidades provistas para el contacto directo entre los líderes y, finalmente, el potencial para apurar negociaciones e incluso procedimientos domésticos. Del lado negativo están el problema de agendas a la vez diluidas y sobrecargadas, la credibilidad decreciente y los costos en aumento, que en un contexto de pobreza como el de varios países de América Latina puede parecer injustificable. Puede concluirse que, en América Latina, las Cumbres han contribuido a colocar en la agenda importantes cuestiones regionales y globales y a comprometer a los actores de la sociedad civil en alta política, democratizando de este modo la agenda de política exterior. Sin embargo, las Cumbres no han logrado reducir la brecha entre compromisos retóricos e implementación real. En una región donde el repetido fracaso en el cumplimiento de metas y objetivos es claramente visible, el futuro de las Cumbres latinoamericanas parece poco brillante. Winston Churchill dijo una vez que «no es fácil imaginar cómo la situación podría empeorar por una conversación de cúpula»¹¹. Uno podría agregar que también es difícil imaginar como la situación podría mejorar por una conversación de cúpula, sea al estilo latinoamericano o no.

11. J. YOUNG (1996), citado en J. MELISSEN (2003).

VI. BIBLIOGRAFÍA

- ARENAL DEL, Celestino. La Cumbre de San José: ¿Punto de inflexión en la dinámica de las Cumbres Iberoamericanas? *Quórum*, 2005, n.º 11, primavera, pp. 79-89.
- CNN ONLINE. *Latin Leaders Lobby for CAFTA in DC*, 2005a, 12 de mayo.
- *Latin, Arab Leaders Unite on Mideast, Free Trade*, 2005b, 12 de mayo.
- CRAIG, Gordon. The Professional Diplomat and His Problems, 1919-1939. *World Politics*, 1952, n.º 4 (2), p. 146.
- DOYLE, Mark. Strict Pecking Order in Paris. *BBC online*, 2003, 22 de febrero.
- DUNN, David. *Diplomacy at the Highest Level: The Evolution of International Summitry*. Basingstoke: Macmillan Press, 1996.
- FEINBERG, Richard E. The Special Summit: So Many Initiatives, so Few Institutions. *Focal Point*, 2003, n.º 2 (10), octubre, pp. 1-3.
- HO, Kevin K. Why are Heads of State and Government Increasingly Involved in International Economic Relations? *University of London, School of Oriental and Africa Studies Paper*, 2000, n.º 12, diciembre.
- HTUN, Mala N. Advancing Women's Rights in the Americas: Achievements and Challenges. *Monitoring Implementation of the Summit of the Americas Working Paper*, 2001, abril, pp. 1-12. Leadership Council for Inter-American Summitry.
- LEONARD, Mark y ALAKESUN, Vidhya. *Going Public: Diplomacy for the Information Society*. London: Foreign Policy Centre, 2000.
- MELISSEN, Jan. Summit Diplomacy: Coming of Age. *Discussion Papers in Diplomacy*, 2003, pp. 1-24. Netherlands Institute of International Relations.
- THE ECONOMIST. *The Americas: High on Words - Summitry in Latin America*, 2001, 24 de noviembre, p. 38.
- MORALES LAMA, Manuel. Diplomacia a través de los Jefes de Estado. *Listín Diario Edición Digital*, 2005, 12 de mayo. Santo Domingo.
- NIXON, Richard M. Reagan and Gorbachev: Superpower Summitry. *Foreign Affairs*, 1985, vol. 64, n.º 1, Fall.
- YOUNG, John W. *Winston Churchill's Last Campaign: Britain and the Cold War, 1951-1955*. Oxford: Clarendon Press, 1996.