



América Latina Hoy

ISSN: 1130-2887

latinohoy@usal.es

Universidad de Salamanca

España

Peña, Félix

LA COMPLEJA RED DE CUMBRES PRESIDENCIALES. REFLEXIONES SOBRE LA  
DIPLOMACIA PRESIDENCIAL MULTILATERAL Y MULTIESPACIAL EN AMÉRICA DEL  
SUR

América Latina Hoy, vol. 40, mayo-agosto, 2005, pp. 29-47

Universidad de Salamanca

Salamanca, España

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30831392008>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en [redalyc.org](http://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

LA COMPLEJA RED DE CUMBRES PRESIDENCIALES.  
REFLEXIONES SOBRE LA DIPLOMACIA PRESIDENCIAL  
MULTILATERAL Y MULTIESPACIAL EN AMÉRICA DEL SUR  
*The complex network of Presidential Summits. Reflections on  
multilateral, multispatial presidential diplomacy in South America*

Félix PEÑA

Universidad Nacional de Tres de Febrero (Argentina) y Fundación Bank Boston  
✉ [fpena@fbkb.com.ar](mailto:fpena@fbkb.com.ar)

BIBLID [1130-2887 (2005) 40, 29-47]

Fecha de recepción: marzo del 2005

Fecha de aceptación y versión final: junio del 2005

**RESUMEN:** La diplomacia presidencial multilateral y multiespacial constituye el fenómeno más novedoso de las relaciones exteriores contemporáneas de los países sudamericanos. Este artículo reflexiona sobre el sentido y eficacia de las Cumbres Presidenciales, con especial énfasis en su dimensión económica. Para ello, se analizan en detalle los cuatro espacios regionales en que las Cumbres tienen lugar: el hemisférico, el iberoamericano, el birregional (con la Unión Europea) y el sudamericano, que empieza a coincidir con el del MERCOSUR ampliado.

*Palabras clave:* Cumbres Presidenciales, diplomacia presidencial, integración regional, América del Sur.

**ABSTRACT:** Multilateral and multi-spatial presidential diplomacy is a novel phenomenon characterizing the foreign policy of South American countries. This article deals with the meaning and efficacy of Presidential Summits, especially emphasizing their economic dimension. To do so, it analyzes the four regional spaces in which Presidential Summits take place: the hemispheric, Ibero-American, bi-regional (with the European Union), and South American, the latter of which increasingly coincides with enlarged MERCOSUR.

*Key words:* Presidential Summits, presidential diplomacy, regional integration, South America.

## I. INTRODUCCIÓN

En los últimos años, dos tendencias se observan con nitidez en las relaciones exteriores de naciones que forman parte de subsistemas internacionales como el sudamericano. Una de esas tendencias es la proliferación de las Cumbres Presidenciales, concebidas como una de las expresiones, en el plano multilateral, del fenómeno más amplio de la denominada diplomacia presidencial (Danese, 1999) –entendida como la interacción directa, por presencia física o por otros medios, entre los Jefes de Estado y de Gobierno de naciones soberanas–, que se ha manifestado en forma muy activa en las últimas décadas, sin perjuicio de su larga tradición histórica. La otra tendencia consiste en la creciente diversificación de los espacios geográficos en los que los países, que compiten en el escenario global –o en escenarios regionales–, desarrollan sus estrategias de inserción internacional.

Ambas tendencias son más notorias aún en el plano de las relaciones económicas internacionales. Precisamente se pondrá énfasis, en esta oportunidad, en las interacciones entre las naciones en su competencia por los mercados mundiales y en las negociaciones que desarrollan y de las que resultan, fundamentalmente, reglas que inciden en los flujos de comercio y de inversiones, y en las condiciones en las que las empresas operan en los mercados mundiales. De la puja por el acceso a los mercados mundiales y de los procesos de producción de reglas del juego que rigen a escala global o regional resultan desplazamientos de poder relativo, así como de ventajas competitivas y negociadoras entre las naciones. En tales interacciones, están siempre presentes, en forma explícita o implícita, las cuestiones vinculadas a las agendas de poder, de seguridad y de cohesión social de los países. Son agendas, sin embargo, que tienen su propia lógica, más allá de su incidencia sobre las relaciones económicas internacionales.

En la aproximación al tema se privilegiará el análisis del fenómeno de la diplomacia presidencial multilateral y multiespacial en la perspectiva de un subsistema internacional de cierta tradición histórica y que está retornando con marcada identidad al plano de la acción internacional actual. Se trata del subsistema que resulta de las interacciones entre las naciones situadas en el espacio geográfico sudamericano (Burr, 1974). Y ello está ocurriendo no sólo en el plano de las relaciones económicas sino también, y a veces en forma más evidente, en el de las relaciones políticas y en el de la seguridad.

Como todo fenómeno internacional, el de la diplomacia presidencial multilateral y multiespacial puede ser abordado desde distintos ángulos. En este artículo se incidirá en uno de ellos. Es el de su relativa relevancia y eficacia, en función de los objetivos nacionales de los países sudamericanos de mejorar la calidad de su inserción económica internacional y de procurar una mejor defensa de sus respectivos intereses nacionales, en particular, en cuanto a su participación real en el sistema internacional (Peña, 2003).

La cuestión central que se aborda en esta oportunidad es la de establecer si se trata sólo de un fenómeno que se inserta en el plano de la participación formal o simbólica en el sistema internacional –con sus eventuales ventajas de corto plazo en términos de diplomacia mediática o de efectos especiales, o de políticas de prestigio con efectos

internos y externos favorables- o si, por el contrario, se trata de una modalidad efectiva de participación orientada a mejorar la posición relativa de cada país –o de un grupo de ellos, como el MERCOSUR o la Comunidad Andina de Naciones– en los mapas del poder mundial, de la competencia económica global y de las negociaciones comerciales internacionales.

Por mejorar la posición relativa en el sistema internacional se entiende aquí los efectos de ampliación del margen de maniobra con el que cuenta una nación para el desarrollo de políticas externas funcionales a sus requerimientos internos (Lafer, 2002). Indicadores concretos al respecto son los compromisos exigibles que se logren por parte de los países que participan en estos foros presidenciales multilaterales, en relación al acceso a los respectivos mercados y en el plano de una mayor cooperación económica y financiera, por parte de los países desarrollados o relativamente más desarrollados. En ellos cabe poner mayor atención a la hora de efectuar evaluaciones de relevancia y de eficacia de cada foro concreto en el que participan los países sudamericanos.

Otra pregunta que cabe formular, y cuya respuesta requiere mayor evidencia empírica de la que se dispone en este momento, es si la tendencia a la diplomacia presidencial multilateral y multiespacial de los países sudamericanos implica una contribución al fortalecimiento de la integración profunda entre grupos de países –nuevamente, hay que tener presentes los casos del MERCOSUR y de la Comunidad Andina de Naciones– o si, por el contrario, puede tener un efecto de dilución de tales esfuerzos. La respuesta a esta pregunta dependerá de si efectivamente se está frente a una modalidad diplomática que se inserta en la categoría de mecanismo eficaz de participación real en el sistema internacional o si, en cambio, constituye un mecanismo que logra una mayor participación formal –símbólica, mediática o de prestigio– sin implicaciones significativas en el plano de las realidades. Un indicador al respecto puede ser el hecho de que la diplomacia multilateral y multiespacial refleje una estrategia de largo plazo, con características de política de Estado de cada país miembro –y del grupo en su conjunto– que trascienda, por lo tanto, el período de los respectivos mandatos presidenciales.

El análisis estará referido a la diplomacia presidencial multilateral y multiespacial de los países sudamericanos en cuatro espacios privilegiados por su importancia relativa, tanto en la perspectiva política como en la económica. Ellos son el espacio hemisférico, el iberoamericano, el birregional con la Unión Europea y el sudamericano –que en parte empieza a coincidir con el del MERCOSUR ampliado–. El objetivo es el de extraer conclusiones preliminares sobre la experiencia acumulada, en particular en cuanto a la relevancia y eficacia de este método de trabajo presidencial y al sentido de su carácter multiespacial. Importa especialmente evaluar el incremento de la capacidad de participación real en el sistema internacional de cada uno de los países del espacio sudamericano, en los planos antes mencionados de acceso a mercados y de cooperación económica y financiera significativa.

## II. LA EXPERIENCIA EN EL ESPACIO HEMISFÉRICO

Los países de América Latina han desarrollado hasta el presente seis reuniones-Cumbres con la participación de sus Jefes de Estado<sup>1</sup>. Pueden distinguirse al respecto dos etapas. La primera es la que se inicia con la Conferencia Internacional Americana de Washington, en 1889-90 y que da lugar a la institucionalización gradual del sistema interamericano que conduce a la creación en 1948 de la Organización de Estados Americanos. En esta etapa se realizan sólo dos reuniones a nivel presidencial. Una en Panamá en 1957 y la otra, en Punta del Este en 1967. Ambas fueron convocadas por iniciativa del gobierno de los Estados Unidos. En estas dos Cumbres no participaron ni Canadá ni los países de habla inglesa de la región del Caribe. Dos rasgos las distinguen: se realizan en pleno período de la Guerra Fría y no todos los presidentes participantes habían sido elegidos democráticamente.

La segunda etapa, que es la actual, es la de la institucionalización del sistema o proceso de las denominadas Cumbres de las Américas. Hasta el presente se han desarrollado tres Cumbres ordinarias –la de Miami, en 1994; la de Santiago de Chile, en 1998 y la de Quebec, Canadá, en 2001– y una cuarta extraordinaria –la de Nuevo León, México, en 2004–. Hubo también una Cumbre especializada en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, en 1996. La Cuarta Cumbre de las Américas tendrá lugar, conforme a lo programado, los días 4 y 5 de noviembre del 2005, en Mar del Plata, Argentina. En estas Cumbres participan 34 países miembros de la OEA. No está presente Cuba, por encontrarse en suspenso su condición de país miembro del sistema interamericano. Esta etapa fue impulsada por los Estados Unidos como una consecuencia de la Iniciativa de las Américas lanzada por el entonces presidente George Bush en el año 1990, coincidente con la apertura del camino que condujo en 1994 a la firma del acuerdo de libre comercio entre los Estados Unidos, Canadá y México (ALENA-NAFTA).

Las Cumbres de las Américas tienen importancia como foros para la definición de principios, bases programáticas y estrategias comunes. Cuestiones como las de la estabilidad política regional, del fortalecimiento de la democracia, del progreso social y de la seguridad (Grabendorff, 2003), han ocupado un espacio relevante. Por lo menos tres preguntas pueden formularse con respecto al sistema de Cumbres de las Américas en cuanto a sus impactos en la inserción económica internacional de los países sudamericanos. La primera se refiere a su relevancia. La segunda a su eficacia. Y la tercera, a sus modalidades organizativas.

En cuanto a su relevancia pueden mencionarse dos aspectos. El primero es el de constituir un foro multilateral regional que brinda una oportunidad de diálogo y de relaciones personales entre los presidentes de los países latinoamericanos y el presidente de los Estados Unidos. El segundo es el de haber significado un foro de impulso a la idea de concretar un acuerdo de libre comercio de las Américas (ALCA).

En cuanto a su eficacia, cabe distinguir al menos dos momentos. El primero es el que resulta de las Cumbres de Miami, de Santiago y de Quebec, en las que además de

1. Ver al respecto toda la documentación en <http://www.summit-americas.org>.

otros aspectos relacionados con cuestiones políticas y sociales, las respectivas Cumbres contienen elementos de la hoja de ruta que debería conducir a la concreción del ALCA. El relativo estancamiento de las negociaciones del ALCA –al menos en su concepción original plasmada en la Cumbre de Miami– abre interrogantes sobre la eficacia del sistema de Cumbres de las Américas como factor de impulso político de las negociaciones comerciales hemisféricas, sin perjuicio de las bilaterales que desarrollan los países participantes entre sí e, incluso, con los Estados Unidos y Canadá. Serán interrogantes que deberán ser respondidos en la próxima Cumbre a realizarse en Mar del Plata, los días 4 y 5 de noviembre de 2005.

En cuanto a sus modalidades organizativas, el sistema de Cumbres de las Américas ha logrado desarrollar un complejo mecanismo de preparación y de seguimiento de los resultados de cada una de las reuniones. Son centenares de páginas de Declaraciones que dan lugar luego a su seguimiento a través de este mecanismo que tienen por epicentro la Organización de Estados Americanos.

Un análisis más detenido, sin embargo, debería permitir apreciar si efectivamente se ha logrado el objetivo contenido en la Declaración de la Cumbre de Quebec, en el sentido que «las Cumbres de las Américas existen para servir a la gente. Debemos desarrollar soluciones eficaces, prácticas y solidarias para resolver los problemas que enfrentan nuestras sociedades». Escapa a las posibilidades de este artículo, al menos con la información disponible, el poder confirmar que la percepción de las opiniones públicas en los países sudamericanos sea que tal objetivo se esté logrando.

### III. LA EXPERIENCIA EN EL ESPACIO IBEROAMERICANO<sup>2</sup>

Los países sudamericanos han participado hasta el presente en catorce Cumbres Iberoamericanas<sup>3</sup>. La primera tuvo lugar en México en julio de 1991 y la última en San José de Costa Rica en 2004. La próxima Cumbre se realizará en Salamanca, los días 14 y 15 de octubre de 2005<sup>4</sup>. En ellas participan los países de América Latina, España y Portugal.

El sistema de Cumbres Iberoamericanas ha sido impulsado en especial por España. Se refiere a un espacio –el iberoamericano– de profunda raíz histórica y con algunos desafíos para poner de manifiesto su relevancia actual, incluyendo su eficacia

2. Este apartado está basado en el aporte efectuado por el autor a Fernando Henrique Cardoso para la preparación del informe que presentó a la XIII Cumbre Iberoamericana de Santa Cruz de la Sierra, en octubre de 2003.

3. Los documentos pueden ser consultados en <http://www.oei.es> y <http://www.cumbresiberoamericanas.com>. El mencionado informe del presidente Cardoso puede ser consultado junto con la documentación de la Cumbre de Santa Cruz de la Sierra que se publica en este número de *América Latina Hoy*.

4. La siguiente es alguna bibliografía recomendable sobre las Cumbres Iberoamericanas: A. FRAERMAN (2002); C. LAFER (1994); R. PUTNAM y N. BAYNE (1984); R. SANHUEZA (1999); L. F. SEIXAS CORRÉA (1994: 147 y ss.) y SENADO DE ESPAÑA (1998).

y su credibilidad, más allá de un plano en el que la afinidad es más evidente y los planes de cooperación más atractivos, como es el de la educación y la cultura.

Precisamente, una pregunta que surge de la experiencia acumulada es sobre cuál es el valor agregado que tiene el sistema de Cumbres Iberoamericanas para los países que en ellas participan. Concretamente: ¿cuál es su aporte específico con respecto a los múltiples canales institucionalizados de sus respectivas inserciones en el sistema internacional?; ¿cuáles son las razones que justifican su mantenimiento a través del tiempo?; ¿cuáles han sido sus impactos, por ejemplo, en términos de mejorar las condiciones de la inserción económica externa de los países sudamericanos, como consecuencia de la acción de España y Portugal en el ámbito de la Unión Europea?

A fin de responder a estas preguntas hay que partir de tres datos de la realidad:

- a) las Cumbres Iberoamericanas ya existen, sería poco realista imaginar su discontinuidad y en los últimos trece años han acumulado resultados de calidad dispar, pero a veces significativos, especialmente a través del desarrollo de múltiples redes de cooperación;
- b) los países participantes tanto de la vertiente latinoamericana como de la europea integran, a su vez, otros mecanismos institucionalizados de comunicación, diálogo y concertación, en los que también participan Jefes de Estado y de Gobierno, y
- c) existe una sensación de «fatiga» con respecto a las Cumbres en general, pero en particular con respecto a la de los países iberoamericanos, en parte por su imagen creciente de irrelevancia, por el desgaste que implican para la diplomacia presidencial, y por el hecho de que han quedado dominadas por una suerte de inercia en su preparación y en su desarrollo. Tal fatiga parecería ser mayor, cuanto más frecuentes son las respectivas Cumbres y menor la importancia de las cuestiones que se abordan, al menos en la percepción de problemas y expectativas de los ciudadanos de los países participantes.

En la perspectiva de tales datos, hay que colocar el análisis de la cuestión de la especificidad de las Cumbres Iberoamericanas hacia el futuro. Por lo menos tres razones justificarían el mantener este espacio diferenciado de cooperación internacional, de otros en los que también participan los presidentes de los países latinoamericanos en general y, sudamericanos, en particular:

- a) el aporte del testimonio de la viabilidad de una convivencia razonable entre culturas, religiones y razas distintas, en un momento histórico en el cual se tiende a imponer la idea de fracturas irreconciliables a escala global o de regiones de alto voltaje conflictivo (Medio Oriente);
- b) las ventajas de la diversificación de los canales institucionalizados de inserción internacional de cada uno de los países participantes o de las subregiones a las que pertenecen (por ejemplo, el MERCOSUR o la Comunidad Andina);
- c) la preservación de un puente de vinculación privilegiada, para los latinoamericanos con la Unión Europea, a través de España y Portugal, y para estos últimos países, con la vertiente latinoamericana del espacio iberoamericano.

Lo importante es tener en cuenta lo que no es, ni puede llegar a ser en el horizonte de lo previsible, el sistema de Cumbres Iberoamericanas:

- a) no es un espacio de poder internacional con capacidad para incidir decisivamente en la evolución de conflictos en las líneas de principales tensiones internacionales;
- b) no es el embrión de una comunidad de seguridad internacional;
- c) no es el ámbito para negociaciones comerciales que desarrollen preferencias comerciales, sea en el marco del GATT-1994 (artículo XXIV, parágrafo 8) o del GATS (artículo V y V bis), y
- d) no es el espacio para el desarrollo de una comunidad vertical, como lo es el *Commonwealth*, en relación al Reino Unido o, la *Francophonie*, en relación a Francia.

Ello permite clarificar lo que deberían seguir siendo en el futuro los ejes vertebradores del sistema de Cumbres Iberoamericanas:

- un mecanismo de diálogo periódico al más alto nivel político, entre los países que conforman el espacio iberoamericano, a fin de aportar visiones, criterios y recomendaciones sobre cuestiones que, en la perspectiva de los países participantes, sean relevantes para el desarrollo futuro de las agendas internacional e interregional, y
- un sistema de impulsos políticos para el desarrollo de acciones de cooperación entre las naciones iberoamericanas, con énfasis en campos ya privilegiados por el sistema de Cumbres pero, en particular, en relación a la cultura, la ciencia y tecnología y la educación.

En el plano de la cooperación iberoamericana, a fin de tornar relevantes los resultados de las Cumbres, parecería conveniente identificar algunos proyectos que reunieran simultáneamente dos características: fuerte impacto en las respectivas sociedades civiles y acrediitar la imagen del espacio iberoamericano como algo de interés simultáneo para las opiniones públicas de la vertiente latinoamericana y de la europea.

Otro punto relevante a tener en cuenta es el de la eficacia de las metodologías empleadas hasta el presente en la preparación y desarrollo de las Cumbres y, más importante aún, en asegurar que lo acordado penetre en la realidad. Al respecto pueden formularse varias preguntas. Ellas son: ¿cómo lograr que las Cumbres sean relevantes por sus resultados?; ¿cómo prepararlas a fin de que a la vez que se obtengan resultados relevantes, se pueda preservar un espacio de diálogo franco y creativo entre los Jefes de Estado y de Gobierno, sobre cuestiones que interesan a sus países en el desarrollo de las agendas internacional e interregional?; ¿cómo asegurar que luego sus resultados penetren en la realidad?, y ¿con qué periodicidad deberían realizarse las Cumbres?

Algunas de las ideas que se presentan a continuación están dirigidas a responder, en la práctica, a tales preguntas:

- Distinguir la preparación de la Cumbre en su función de espacio de diálogo y concertación de alto nivel político, de la de su función de impulso a acciones relevantes de cooperación iberoamericana;

- concentrar toda la actividad vinculada con la cooperación en los campos de la cultura, la educación y la ciencia y tecnología, en los mecanismos de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI)<sup>5</sup>, que tiene precisamente funciones específicas en estos campos;
- concentrar en la Secretaría General Iberoamericana las tareas de impulso, memoria y seguimiento de la dimensión diálogo y concertación de las Cumbres y, en lo que fuere necesario, de impulso y seguimiento de actividades de las redes de cooperación iberoamericana que no entraran en las competencias actuales o futuras de la OEI;
- canalizar los recursos financieros que los países estén dispuestos a aportar para apoyar las actividades que surjan de las redes de cooperación iberoamericana, en un Fondo Especial que tuviera una administración autónoma o que fuera administrado –como Fondo Fiduciario–, por ejemplo, por un consorcio BID-CAF-BCIE-FONPLATA, y
- realizar las Cumbres con una periodicidad no inferior a tres años, salvo que por razones excepcionales se requiriera una reunión especial y, en el período entre Cumbres, realizar eventualmente reuniones de la *troika* integrada por las dos últimas presidencias y la de la siguiente reunión.

#### IV. LA EXPERIENCIA EN EL ESPACIO BIRREGIONAL CON LA UNIÓN EUROPEA<sup>6</sup>

Hasta el presente se han desarrollado tres Cumbres entre la Unión Europea y los países de América Latina y el Caribe. Ellas tuvieron lugar en Río de Janeiro (1999), Madrid (2002) y Guadalajara (2004)<sup>7</sup>. La cuarta Cumbre está prevista para los días 12 y 13 de mayo de 2006 en Viena<sup>8</sup>. En estas Cumbres participan los Jefes de Estado y de Gobierno de los países de América Latina y del Caribe, los de la Unión Europea y el presidente de la Comisión Europea.

El sistema de Cumbres birregionales ha sido impulsado por la Unión Europea. Constituye la instancia de más alto nivel político a fin de desarrollar la idea de una asociación estratégica entre los países de América Latina y la Unión Europea. Tal idea tiene uno de sus pilares centrales en el desarrollo de un marco que permita profundizar las relaciones económicas birregionales.

5. Ver información en <http://www.oei.es>.

6. Para un análisis más detallado sobre el estado actual del desarrollo del espacio birregional entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe, ver F. PEÑA (2005).

7. Ver amplia información sobre las Cumbres birregionales, incluyendo los textos de las Declaraciones y otros documentos originados en las instituciones europeas, en el Portal de la Unión Europea, <http://europa.eu.int/>. Ver también P. LEIVA (1999). Sobre las Cumbres de Río de Janeiro y de Madrid, y el significado de la de Guadalajara, ver CELARE (2004).

8. Así está previsto en el punto 104 de la Declaración de Guadalajara. Ver su texto en <http://www.oei.es>.

A partir de la Cumbre de Río de Janeiro en 1999, las dos regiones canalizan el impulso político a la idea de una asociación estratégica birregional en el marco amplio de estos encuentros periódicos de alto nivel político, del cual surgen –o al menos, deberían surgir– definiciones estratégicas y, eventualmente, hojas de ruta para el desarrollo que aspira a incidir en la intensificación de las relaciones económicas y de las acciones de cooperación económica, especialmente originadas –estas últimas– en la Unión Europea y en sus países miembros.

Puede discutirse la eficacia de este sistema de Cumbres. Las críticas que se observan se basan en la percepción de una tendencia a la diplomacia mediática o de efectos especiales –esto es, una necesidad significativa de producir noticias de algún impacto inmediato y no necesariamente compromisos políticos que por su contenido jurídico sean exigibles– y, en particular, en la alta variedad de situaciones reflejadas en cada Cumbre, resultante en particular de la heterogeneidad y fuertes diversidades entre el peso relativo de los protagonistas y en el grado de organización interna de cada región.

El espacio europeo está organizado en torno a la Unión Europea, que en el plano de las relaciones comerciales habla con una sola voz y que en relación a otros pilares de la relación interregional, como por ejemplo, en el político y en el de la seguridad, presenta un cuadro de creciente aunque difícil coordinación. En contraste, el espacio latinoamericano no cuenta con un mínimo de organización que le permita expresarse con una sola voz o con un razonable grado de coordinación, ni menos aún, con una estrategia conjunta. El espacio latinoamericano es, en tal sentido, un conglomerado de marcada heterogeneidad, casi un mosaico de evidentes diversidades, cuando no de contradicciones. No constituye, como tal, un interlocutor válido en el plano de las negociaciones comerciales.

Lo concreto es que el sistema de Cumbres birregionales periódicas es por ahora el principal marco –o el único–, para el desarrollo de una dimensión institucional que permita impulsar las relaciones económicas reciprocas y concretar la aparente voluntad política de ambas regiones de trabajar juntas. Pero es un marco que también enfrenta desafíos en cuanto a su relevancia, a su eficacia y a su credibilidad.

En el plano de la relevancia, se observa el impacto de importantes factores que están introduciendo significativos cambios, tanto en el mapa de la competencia económica global como en el de las negociaciones comerciales internacionales. Es un hecho que ambas regiones comparten ahora la prioridad de sus relaciones reciprocas con otros focos de atención, especialmente en sus propios entornos contiguos, y en Asia.

En el plano de la eficacia, los resultados obtenidos a partir de la Cumbre de Río de Janeiro distan de ser impactantes, al menos hasta el presente. El fracaso en el cumplimiento de la meta de octubre de 2004 en las negociaciones entre el MERCOSUR y la Unión Europea es una de las evidencias al respecto. Lo más significativo de los últimos cinco años fue el acuerdo de libre comercio con Chile.

Y en el plano de la credibilidad, quizás por el surgimiento de otras prioridades y por los magros resultados alcanzados hasta el presente, no se observan muchos indicios de que ciudadanos, inversores y terceros países, estimen como posible el que la idea de la asociación estratégica birregional se pueda traducir en hechos significativos,

al menos en un horizonte razonable. Incluso por momentos también parecería observarse una cierta fatiga en relación al tema.

Sin embargo, lo razonable es continuar trabajando con la hipótesis de que ambas regiones seguirán empujando la idea de la asociación estratégica. En parte por inercia, pero en mucho, porque hay realidades políticas y económicas, así como concretos intereses que la impulsan –además de razones de tipo histórico y cultural, sobre las cuales mucho se ha escrito–. Por más que se produzcan alteraciones o desplazamientos –a veces circunstanciales– en las prioridades relativas, lo cierto es que tales realidades e intereses seguirán justificando la idea de construir una asociación estratégica birregional. Incluso podrían tornarla más necesaria.

¿Es que la construcción de asociación estratégica birregional, especialmente en su pilar económico, está entrando en una nueva etapa? Todo parecería indicar que sí. El punto de inflexión habría sido el no haber podido concluir, en el plazo originalmente previsto, las negociaciones entre la Unión Europea y el MERCOSUR. Será una nueva etapa en la que parece recomendable comenzar con un serio esfuerzo de reflexión sobre los nuevos desafíos que se encaran y sobre lo que indica la experiencia acumulada en estos últimos años, especialmente en cuanto a los métodos a emplear en la construcción del espacio económico birregional. Ello es así si se procura obtener, en plazos razonables, las ganancias de relevancia, de eficacia y de credibilidad que han escaseado hasta el presente.

La preparación de la próxima Cumbre de Viena brinda la oportunidad para un recomendable ejercicio de reflexión sobre el estado actual de la asociación estratégica en el plano de las relaciones económicas entre ambas regiones. Para que sea fructífero y tenga impacto en la realidad debería involucrar, en ambas regiones, al mayor número posible de protagonistas e interesados, tanto oficiales como de la sociedad civil, incluyendo a la comunidad académica. Con una visión optimista, puede esperarse que la Cumbre de Viena brinde una oportunidad para el planteo –resultante de tal ejercicio de reflexión–, de algunas ideas realistas que contribuyan a orientar dichas relaciones en la dirección formalmente planteada por las tres primeras Cumbres birregionales. Esto es precisamente la de una «asociación estratégica birregional». En tal sentido, preparar con realismo y, en lo posible, con eficacia la próxima Cumbre de Viena, es algo que debería interesar a ambas regiones y, en particular, a América Latina y el Caribe, por ser ella la parte más débil de la relación birregional, en términos de recursos de poder, de dimensión económica y, por ende, de capacidad negociadora.

Cabe tener en cuenta que el mapa de las relaciones económicas institucionalizadas entre la Unión Europea y América Latina ofrece un cuadro de marcada heterogeneidad. Refleja probablemente la diversidad de situaciones que, como antes se mencionara, caracteriza a la región latinoamericana. Resulta difícil distinguir un hilo conductor en la estrategia seguida por ambas regiones en la construcción del espacio transatlántico. Del lado europeo, no existe ningún documento orientador de un alcance similar al trazado, por ejemplo, para la región del Sudeste Asiático<sup>9</sup>; del lado latinoamericano, menos aún.

9. Ver información en <http://europa.eu.int/>.

De la lectura de las Declaraciones producidas por las tres Cumbres realizadas tampoco surge con claridad el hilo conductor de una estrategia birregional, ni menos aún, una hoja de ruta que indique con cierta precisión cómo se alcanzarán los objetivos genéricos definidos. Son textos –a veces demasiado largos, como por ejemplo, el de Guadalajara que contiene 104 puntos– que tienden a presentar una recopilación casi enciclopédica de cuestiones significativas pero enhebradas en un formato de diplomacia multilateral clásica, en el que se expresan principios, conceptos e intenciones relevantes pero sin énfasis en precisar las consecuencias operativas, al menos presentadas en una forma que ellas sean fácilmente perceptibles. Podría considerarse como una excepción los resultados de la Cumbre de Río de Janeiro. Las diferencias notorias en el formato de presentación de las conclusiones de las Cumbres podrían reflejar la ausencia de una especie de Secretaría Permanente birregional del sistema. Al no existir, parecería que tal formato dependería mucho del país en el cual se celebra la Cumbre. Al respecto, un ejemplo, lo constituye el párrafo primero de la Declaración de la Cumbre de Guadalajara<sup>10</sup>, cuando se señala solemnemente que los protagonistas reiteran su compromiso «con una asociación estratégica birregional». ¿Qué alcance efectivo tiene ese compromiso, aparentemente de fuerte valor político, al ser visto con los ojos de la opinión pública de las respectivas regiones, o de los empresarios e inversores, o de terceros países? Si se colocan tales pronunciamientos de alto nivel político, por ejemplo, en la perspectiva de la gestión de inteligencia competitiva por parte de empresas que tienen que trazar sus estrategias con respecto al espacio económico birregional, es poco lo que ellas podrían encontrar en su contenido que constituyan señales orientadoras para sus decisiones de inversión productiva.

Pueden identificarse tres situaciones diferenciadas en el mapa actual de las relaciones económicas institucionalizadas entre ambas regiones. Tales situaciones reflejan lo que podría denominarse como un modelo mixto en la construcción del espacio birregional. Las tres situaciones son:

- La de los acuerdos de libre comercio, con contenido preferencial, ya celebrados entre la Unión Europea y dos países de la región. En los dos casos, se trata de acuerdos con compromisos exigibles que constituyen un marco de referencia preciso para las empresas que tienen que adoptar decisiones de inversión productiva. El primero fue el celebrado en 1997 con México, tras la conclusión del acuerdo del NAFTA. El segundo fue el celebrado en 2002 con Chile. Al igual que el de México, es un acuerdo de libre comercio de generación avanzada, con amplia cobertura, con cláusulas evolutivas y un importante énfasis en la cooperación de la Unión Europea con Chile. Su contenido constituye un valioso precedente para otros acuerdos birregionales, a pesar de la especificidad de las relaciones económicas entre Chile y la Unión Europea, especialmente en relación a la cuestión agrícola.
- La de los acuerdos celebrados, o en negociación, con la región del Caribe inglés. Son países que –en su mayoría– integran la CARICOM. Las negociaciones

10. Ver su texto en <http://europa.eu.int/>.

de un Acuerdo de Asociación Económica se desarrollan en este caso en el marco del Acuerdo de Cotonú. Reflejan entonces una situación especial y diferenciada de la de los siguientes tres casos.

- La de los acuerdos en proceso de prenegociación y de negociación, con los tres esquemas formales de integración que se desarrollan en América Latina. Al respecto, pueden diferenciarse dos situaciones. Una es el caso de la Comunidad Andina de Naciones y la región Centroamericana. La otra es la del MERCOSUR. En los dos primeros casos, la Unión Europea ha establecido condiciones a fin de encarar una negociación de un eventual acuerdo de libre comercio. La primera es que se puedan verificar progresos significativos en el desarrollo del respectivo acuerdo de integración. La segunda es que se hayan concluido las actuales negociaciones de la Ronda Doha en la OMC. En el caso particular del MERCOSUR, las negociaciones formales de un acuerdo de libre comercio se iniciaron en 1999. Debían haber concluido antes de finales de 2004, pero el objetivo no fue alcanzado.

A diferencia de lo que se observa en la construcción del espacio hemisférico americano, la Unión Europea ha impulsado un modelo en el que coexisten acuerdos preferenciales con países individuales y acuerdos con subregiones organizadas en torno a objetivos de integración profunda, que incluyen en la figura de la unión aduanera e, incluso, en el objetivo de un mercado común. Tal distinción está reflejando un interés europeo en promover la integración económica en América Latina. Pero también refleja la voluntad política de los países de esas subregiones en desarrollar procesos de integración profundos.

El aprendizaje acumulado en los últimos años –al menos a partir de la primera Cumbre de Río de Janeiro– permite identificar algunas cuestiones relevantes para la futura acción birregional. Por su importancia económica relativa, tales cuestiones surgen del análisis de la experiencia acumulada en las negociaciones birregionales, especialmente, entre el MERCOSUR y la Unión Europea (Peña, 2005). Sería razonable esperar que en la Cumbre de Viena se produzca un impulso político que permita avanzar en la construcción de la asociación estratégica entre la Unión Europea y América Latina y, en lo que ha sido el tema principal de nuestro interés en esta oportunidad, en la de su pilar económico. Los objetivos definidos para tal asociación estratégica son aún válidos y la relevancia potencial sigue siendo significativa para ambas partes.

Con su concreción, los países de América Latina ganarían al diversificar sus espacios de inserción económica internacional y al contar con relaciones institucionalizadas con un socio con poder económico, gran mercado, y fuente de inversiones, de tecnologías y de cooperación internacional. A su vez, la Unión Europea ganaría a través de la contribución que tal asociación puede significar al objetivo de fortalecer un sistema internacional multilateral, y al efecto positivo que podría tener sobre sus cuantiosas inversiones –existentes o futuras– y sobre el comercio recíproco, una América Latina en la que la democracia, la estabilidad política, la cohesión social, la transformación productiva y la integración económica ganen espacios crecientes e irreversibles.

## V. LA EXPERIENCIA EN EL ESPACIO SUDAMERICANO

Tres Cumbres sudamericanas han sido realizadas hasta el presente. La primera en Brasilia en el año 2001; la segunda en Guayaquil, en 2002 y la última en el Cuzco en diciembre de 2004<sup>11</sup>. En ellas participan los 12 países del espacio geográfico sudamericano, incluyendo Surinam y Guyana. La última Cumbre realizada en Cuzco estableció la Comunidad Sudamericana de Naciones. Las reuniones de Jefes de Estado y cancilleres deberán sustituir a las Cumbres Sudamericanas. La primera está prevista que se realice en Brasil en 2005. Precisamente, la de la Comunidad Sudamericana de Naciones ha sido una idea impulsada originalmente por Brasil.

En realidad, la idea de un espacio sudamericano tiene raíces profundas. Diferenciado por razones geográficas, pero también políticas y económicas. No significa ni separado, ni contrapuesto, a otros espacios en los que se insertan, en sus relaciones externas, los países sudamericanos. Tampoco implica que no existan diferenciaciones en el propio espacio sudamericano. Por ejemplo, entre su vertiente andina y atlántica, o entre la del Norte, más vinculada económicamente a los Estados Unidos, o la del Sur, con fuerte vinculación europea.

Sin ir demasiado atrás en la historia, en las primeras décadas del siglo XX, se plantearon iniciativas de unión sudamericana. Alejandro Bunge, en la Argentina, fue un pionero en tal sentido. En aquellos años, la visión estaba concentrada en el sur de la región. Las propuestas originales que condujeron a la creación en 1960 de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), se referían a los países del sur americano. Fue la visión política que aportó Arturo Frondizi. El interés de México en participar explica que, finalmente, tuviera un alcance latinoamericano.

Hasta años recientes el espacio sudamericano estaba marcado por la lógica de la fragmentación. Robert Burr (1974) rastrea en la historia del siglo XIX las razones de las fracturas que conducen incluso a conflictos armados. Pero en la década del 1980 la mayoría de los conflictos territoriales fueron superados. El retorno de la democracia instala la lógica de la integración. El entendimiento creciente en el viejo ABC –triángulo del Sur de las Américas que a su vez se integra en un triángulo histórico con los EE.UU. y con Europa– genera un embrionario núcleo duro con influencia económica y política en todo el espacio sudamericano.

Un hecho contribuye a la dimensión sudamericana de lo que fueron antes iniciativas referidas al Cono Sur. Es la importancia creciente que Brasil comienza a otorgar a la región, en función de su estrategia de desarrollo. Es por eso que el MERCOSUR es percibido desde su origen con un alcance sudamericano –incluso al negociarse el Tratado de Asunción, fue el negociador brasileño, el actual canciller Amorim, quien propuso el nombre de Mercado Común del Sur, y no del Cono Sur como figuraba en los borradores originales-. Ello era natural. Para Brasil, su contexto contiguo –tan importante en la política internacional de cualquier país– es casi toda América del Sur.

11. No existe una página web de las Cumbres Sudamericanas. Sobre la última Cumbre en Cuzco, ver <http://www.econosur.com>. Para un análisis de los resultados de las dos primeras Cumbres, ver A. SERBIN (2003).

De allí que el camino que condujo a la Cumbre de Cuzco, lo iniciara con la de Brasilia, el presidente Fernando Henrique Cardoso. Fue desde su origen un camino con fuerte énfasis en el desarrollo de la conectividad física y energética del espacio sudamericano. En ambos planos y en particular en la visión de Brasil –entre otras, por razones geográficas evidentes– infraestructura física y energía son cuestiones que requieren un enfoque sudamericano. La iniciativa de la Integración de la Infraestructura Física de la Región Sudamericana (IIRSA) así lo refleja. Y también lo reflejan las múltiples conexiones actuales y potenciales en el desarrollo energético de la región. Ambas cuestiones requieren, por lo demás, un enfoque también regional del financiamiento de proyectos y de los marcos regulatorios que faciliten inversiones.

La idea de institucionalizar el espacio sudamericano responde, además, a una tendencia que se observa en otras grandes regiones. Ejemplos relevantes son los de los espacios conformados por América del Norte y la Cuenca del Caribe, por Europa y la Cuenca del Mediterráneo y, en particular, por el Sudeste Asiático. Particularmente en esta última región se ha acreditado la noción de «regionalismo multipolar», resultante de una red de acuerdos gubernamentales –un ejemplo es el acuerdo de libre comercio entre China y la ASEAN recién firmado en Laos– y de un denso tejido de conexiones empresariales. En un reciente libro, Piero Pennetta (2003) brinda un análisis interesante del modelo multiespacial asiático.

La construcción del espacio sudamericano tiene además del instrumento ya mencionado del IIRSA, otras dos dimensiones. Por un lado, en el plano del comercio, la de la integración a la que aspiran los dos procesos en sus respectivos ámbitos: el MERCOSUR y la Comunidad Andina de Naciones. Recientemente se ha concluido un acuerdo entre ambos procesos de integración, que en realidad configura una red de tratamientos preferenciales en el marco más amplio de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), que se suman a los ya existentes con Bolivia<sup>12</sup>. Por el otro, la de la asociación de los países sudamericanos pertenecientes a la Comunidad Andina de Naciones y Chile, al MERCOSUR. Si bien el estatus de «país asociado» no ha sido aún plenamente establecido, de hecho los países asociados participan en las reuniones Cumbres semestrales del MERCOSUR. Una cuestión que habrá de ser perfilada con más claridad en el futuro será precisamente el de la relación entre la idea de la Comunidad Sudamericana de Naciones y la del MERCOSUR ampliado. Finalmente, las cuestiones de la estabilidad política, el fortalecimiento de la democracia, la cohesión social y la seguridad regional ocuparán un espacio creciente en la agenda del espacio sudamericano.

12. Ver al respecto <http://www.mercosur.org.uy> y <http://www.comunidadandina.org>

## VI. ALGUNAS CONCLUSIONES SOBRE LA RELEVANCIA Y LA EFICACIA DE LA DIPLOMACIA PRESIDENCIAL MULTILATERAL Y MULTIESPACIAL EN EL CASO DE LA EXPERIENCIA SUDAMERICANA

La participación de países latinoamericanos y, más concretamente, la de los sudamericanos, en la diplomacia presidencial, ha tenido un desarrollo significativo a partir de la década de 1980. En la actualidad, prácticamente todos los presidentes de los países de la región tienen una agenda cargada –incluso podría decirse que recargada– de encuentros bi y multilaterales con sus colegas de otros países. Como se ha observado, cada vez más tiende a ser una agenda multiespacial. Abarca los contextos contiguos –los países vecinos–, el regional sudamericano, el latinoamericano, el hemisférico y, crecientemente, el interregional.

Como resultado de ello, en la agenda de cada uno de los presidentes de los países sudamericanos –con variaciones de intensidad resultantes de la importancia relativa del respectivo país en el escenario global y en el regional–, se han multiplicado los foros multilaterales en los que interactúan con sus colegas de la propia región –o de las varias subregiones que pueden distinguirse, tales como las del MERCOSUR y la Comunidad Andina de Naciones, sin perjuicio de otras que tuvieron relevancia en el pasado o que se activan ocasionalmente, como las de la Cuenca del Plata y la Cuenca Amazónica–, pero también aquellos en los que actúan con sus colegas de espacios regionales más amplios –como el de América Latina y el Hemisférico–, o de espacios interregionales –como el birregional con la Unión Europea e incluso con los países árabes; el Iberoamericano; el Luso-American y el de la APEC– o de espacios sectoriales, como es el caso de los países productores de petróleo en el marco de la OPEP.

Los encuentros cada vez más frecuentes entre Jefes de Estado y de Gobierno se han visto estimulados por varios factores. El más destacable es la facilidad de los desplazamientos resultante de las profundas transformaciones observadas en las últimas décadas en el transporte aéreo. Otro factor importante es la percepción que, muchas veces, tal diplomacia presidencial multiespacial genera prestigio interno e internacional para el respectivo presidente. Con un buen manejo mediático, suele ser bien vista por sus opiniones públicas. Incluso se observa una tendencia a una competencia implícita entre los presidentes, en términos de colocar la diplomacia multilateral en función de sus respectivas políticas de prestigio. Muchas veces se la vincula, por lo demás, con el esfuerzo que un gobierno efectúa por ampliar las posibilidades de mejorar el perfil exportador de su país o por lograr atraer inversiones productivas de diferentes orígenes.

La diplomacia presidencial multilateral de los países sudamericanos es parte de un nuevo mundo de redes cruzadas multiespaciales que enhebran los gobiernos en función de la estrategia de inserción internacional de sus respectivos países. En particular, la multiplicidad de espacios de proyección externa es una característica creciente de la inserción económica internacional de los países sudamericanos. Pero en realidad es un fenómeno global. Muy pocos países están al margen de una red cada vez más densa de acciones diplomáticas, políticas públicas, acuerdos internacionales –especialmente, los de carácter comercial preferencial– enhebrados con diversos países a la vez. Es una red

que cruza por espacios subregionales, regionales e interregionales. Evoca la figura de una diplomacia política y económica que se desarrolla en múltiples tableros simultáneamente. Ellos representan otros tantos subsistemas internacionales –diferenciados con criterios geográficos, pero también funcionales y sectoriales–. Las alianzas múltiples, flexibles y de geometría variable son un signo de los tiempos, en un mundo de «arenas movedizas», en el que se observa una fuerte dinámica, especialmente en los mapas de la seguridad internacional, de las relaciones de poder, de la competencia económica global y de las negociaciones comerciales internacionales.

La presidencial es una diplomacia que tiene precedentes en la historia. Incluso antes del desarrollo del transporte aéreo, especialmente en Europa, donde las distancias físicas eran más cortas. Y si bien su expresión original tuvo un carácter bilateral, a partir del fin de la Segunda Guerra Mundial adquirió crecientemente una dimensión multilateral. Algunas de las Cumbres en las que se diseñaron bases del mundo de la postguerra –como las de Yalta y Postdam– así lo demuestran. Fue quizás el sistema de Cumbres del denominado G-7 lo que introdujo una nueva dinámica a la diplomacia presidencial multilateral (Putnam y Bayne, 1984).

También en las últimas décadas se observa un pronunciado desarrollo del sistema de Cumbres, como parte de la institucionalización de espacios regionales. El caso más notorio fue en su momento el de las Cumbres Europeas. Pero también lo son los casos, en la región sudamericana, de las Cumbres del MERCOSUR (Malamud, 2003 y 2005) y de la Comunidad Andina de Naciones. En estos casos, las Cumbres son parte del esquema institucional de procesos de integración profunda y cumplen, fundamentalmente, un importante papel de impulso político al más alto nivel del respectivo proceso<sup>13</sup>.

Por su parte, los encuentros bilaterales –de más larga tradición– reflejan una tipología muy variada: visitas de Estado, de trabajo, informales. En la región sudamericana, se han multiplicado con ocasión del inicio de los mandatos de nuevos presidentes. Son parte importante, asimismo, de los encuentros multilaterales. Incluso suele ser lo que más los justifican, sobre todo cuando ellos implican la oportunidad de tener un contacto directo con Jefes de Estado de grandes países. Ello es particularmente importante, en el caso de las Cumbres de las Américas, en relación al presidente de los Estados Unidos. En los últimos años han sido ellas unas de las raras ocasiones en que la región en su conjunto ha logrado atraer la atención personal del presidente americano, tanto en el período del presidente Clinton como, actualmente, del presidente Bush.

13. Si bien el artículo 11 del Tratado de Asunción estableció que la participación de los presidentes en las reuniones del Consejo del MERCOSUR tendría lugar «al menos una vez al año»; en el primer semestre de 1991 en una reunión informal de los Coordinadores Nacionales del Grupo Mercado Común, realizada en Brasilia, se acordó proponer que las Cumbres Presidenciales tuvieran lugar cada semestre, a fin de asegurar precisamente el necesario y continuo impulso político del proceso de integración. La idea fue aceptada y desde entonces esa ha sido la frecuencia de las reuniones al más alto nivel político. Luego fueron incorporándose los presidentes de los países asociados, comenzando por Chile y Bolivia.

A su vez, los encuentros multilaterales se han multiplicado e intensificado en su frecuencia y en su alcance multiespacial. Las múltiples Cumbres han acumulado centenares de páginas de expresiones de principios y conceptos, e incluso de manifestaciones programáticas y del trazado de líneas de acción en cuestiones relevantes. Pero del repaso de las experiencias examinadas en este artículo no resultan resultados significativos en términos de incremento de la capacidad de participación internacional real de los países sudamericanos, al menos en el plano económico.

Es decir, no se observan de los múltiples foros multilaterales que se han tomado en cuenta aportes concretos en términos de compromisos exigibles que mejoren el acceso a los mercados, en particular de los países industrializados que en ellos participan –los Estados Unidos, en el caso del espacio hemisférico; España y Portugal, en el caso del espacio iberoamericano y la Unión Europea, en el caso del espacio birregional–, ni tampoco acciones significativas en el plano de la cooperación económica y financiera, especialmente aquella orientada a facilitar la convergencia económica entre países desarrollados y en desarrollo, incluso dentro de la misma región. Hasta el momento, el aporte más tangible de las Cumbres en el espacio sudamericano ha sido el impulso de la iniciativa en materia de integración de la infraestructura física –IIRSA–, y el reconocimiento de una identidad sudamericana.

El valor relativo de los sistemas de Cumbres puede medirse en torno a sus efectos en, al menos, seis planos. Éstos son: el de la identidad del respectivo espacio; el de la diversificación de espacios de participación internacional; el de los contactos personales entre los Jefes de Estado y de Gobierno; el de eventuales avances en el plano de principios, conceptos, bases programáticas y cursos de acción; el del prestigio interno e internacional de los participantes, en particular, el del presidente del país sede –si es que la respectiva Cumbre es percibida como exitosa– y el de los compromisos exigibles en distintos campos, especialmente en el económico.

El desafío por delante será, por un lado, conciliar los múltiples espacios de inserción regional y global de cada país sudamericano y, por el otro, dotarlos de una dosis suficiente de relevancia, eficacia y credibilidad. Es incluso un desafío pendiente del propio MERCOSUR, condición necesaria para la credibilidad del espacio sudamericano institucionalizado, del cual puede ser considerado como un núcleo duro.

Enfrentar tales desafíos requerirá de tres condiciones. La primera es que cada país sudamericano tenga una estrategia nacional de aprovechamiento de los múltiples espacios de su inserción económica internacional. La segunda es que los múltiples espacios regionales permitan generar reglas de juego que penetren en la realidad, es decir, que sean exigibles, sin perjuicio del logro de algunos de los otros efectos mencionados más arriba. Y la tercera es que los compromisos que se asuman en los distintos espacios regionales –especialmente los de carácter preferencial– permitan fortalecer y no debilitar, a la vez, los procesos subregionales de integración profunda –como son los casos del MERCOSUR y de la Comunidad Andina de Naciones– y el propio sistema multilateral global de comercio en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Sin embargo, resulta difícil que se produzcan retrocesos en el desarrollo de los múltiples foros multilaterales en los que participan los países sudamericanos. Lo más

probable es que las respectivas Cumbres continúen con sus reuniones periódicas. Tienen su propia inercia. La renovación de los mandatos presidenciales –consecuencia natural del normal funcionamiento de las instituciones democráticas– explica el interés de los respectivos presidentes por participar en ellas. Son ocasiones para encontrarse y dialogar con sus colegas, especialmente con los de los países industrializados. Suelen tener un efecto mediático significativo, especialmente para el presidente del país sede. Permiten concentrar la atención en la región, de Jefes de Estado y de Gobierno de países industrializados, con agendas recargadas a su vez de cuestiones más apremiantes que no cruzan necesariamente por las relaciones con la región sudamericana, tal el caso del presidente de los Estados Unidos o los Jefes de Estado y de Gobierno de los países de la Unión Europea. Reflejan, por lo demás, la diversificación de intereses y de ámbitos de proyección externa de los propios países sudamericanos.

La mayor debilidad se observa en el plano del seguimiento y desarrollo de los compromisos programáticos que se concluyen. Esta cuestión es central, precisamente, por el hecho que quienes de ellas participan son periódicamente renovados como consecuencia de los procesos democráticos. No necesariamente los nuevos mandatarios se sienten identificados con los compromisos asumidos por sus predecesores. Tal seguimiento se vería facilitado por el hecho que cada Cumbre dé lugar a planes de acción que signifiquen hojas de ruta en torno al desarrollo de compromisos exigibles. Si no se encara esta cuestión, el desgaste que suele observarse en las opiniones públicas con respecto a los diferentes sistemas de Cumbres multilaterales tenderá a acrecentarse en la medida que sus resultados no se traduzcan en compromisos tangibles, especialmente en el plano económico.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

- BURR, Robert. *By Reason or Force: Chile and the balancing of power in South America, 1830-1905.* University of California, 1974.
- CELARE. *Unión Europea, América Latina y el Caribe: Aportes a la III Cumbre-Guadalajara 2004.* Santiago de Chile: CELARE, 2004.
- DANESE, Sérgio. *Diplomacia presidencial. História e crítica.* Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.
- FRAERMAN, Alicia. *Iberoamérica ante la Crisis Global.* Serie Documentos, Editorial Comunica, 2002.
- GRABENDORFF, Wolf. *La seguridad regional en las Américas: enfoques críticos y conceptos alternativos.* Bogotá: FESCOL-CEREC, 2003.
- LAFER, Celso. *Prólogo a Tercera Cumbre Iberoamericana.* México: FCE, 1994.
- *La identidad internacional de Brasil.* México: Fondo de Cultura Económica, 2002.
- LEIVA, Patricio. *Una asociación estratégica para el siglo XXI.* Santiago de Chile: CELARE, 1999.
- MALAMUD, Andrés. *Presidential Democracies and Regional Integration. An Institutional Approach to Mercosur (1985-2000).* Doctoral dissertation. Florence: European University Institute, 2003.
- *Presidential Diplomacy and the Institutional Underpinnings of MERCOSUR. An Empirical Examination.* *Latin American Research Review*, 2005, vol. 40, n.º 1, pp. 138-164.
- ORGANIZACIÓN DE ESTADOS IBEROAMERICANOS, PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA (OEI). *¿Qué es la OEI?* En [http://www.oei.es/oei\\_es.htm](http://www.oei.es/oei_es.htm).

- PENNETTA, Piero. *Il Regionalismo Multipolare Asiatico*. Torino: G. Giappichelli Editore, 2003.
- PEÑA, Félix. La participación en el sistema internacional, capítulo 1. En PEÑA, Félix. *Momentos y Perspectivas: la Argentina en el mundo y en América Latina*. Buenos Aires: Eduntref, 2003.
- Latinoamérica y la Unión Europea en un mundo de arenas movedizas: aportes al análisis del Estado actual y del futuro de las relaciones económicas birregionales. Informe elaborado para el *Observatorio de las Relaciones Unión Europea-América Latina (OBREAL/EULARO)* y presentado en su Conferencia Inaugural, Barcelona, 3 y 4 de febrero de 2005.
- PUTNAM, Robert D. y BAYNE, Nicholas. *Hanging Together. The Seven-Power Summits*. Cambridge: Massachusetts, Harvard University Press, 1984.
- SANHUEZA, Raúl. Las Cumbres Iberoamericanas. Una visión latinoamericana. *Síntesis. Revista de Ciencias Sociales Iberoamericanas*, 1999, n.º 31-32.
- SEIXAS CORRÊA, Luiz Felipe de. As Conferências de Cúpula Ibero-Americanas: Um Formato em Busca de Substância. En FONSECA JUNIOR, Gelson y NABUCO DE CASTRO, Sergio Enrique. *Temas de Política Externa Brasileira II*, vol. 1. São Paulo: IPRI, Paz e Terra, 1994, pp. 147 y ss.
- SENADO DE ESPAÑA. *Informe de la Ponencia «La Comunidad Iberoamericana de Naciones: su consolidación a través de las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno»*. Madrid, 1998.
- SERBIN, Andrés. *Sur, ALCA y después: hacia la creación de un espacio sudamericano*. Universidad de Belgrano, Centro de Estudios sobre Globalización y Regionalismo, julio 2003. En <http://www.ub.edu.ar>.