



Diplomacia de Cumbres

Construir una agenda, concordar visiones y acciones

La diplomacia de cumbres es la forma en que se desarrollan las relaciones internacionales en la actualidad. FLACSO con el auspicio de la Agencia Española de Cooperación Económica para el Desarrollo (AECID), realizó el Seminario Internacional “Diplomacia de Cumbres. Construir una agenda, concordar visiones y acciones”, en mayo de 2012, en Buenos Aires, Argentina, donde expertos y expertas analizaron algunas de las principales características y desafíos de esta forma de diplomacia. En este Memorando de Política se presentan algunas de los principales aportes que resultaron de dicho encuentro.

De acuerdo a **Diana Tussie** las cumbres han ido adquiriendo una gran relevancia en la diplomacia actual. El proceso de cumbres ya no se reduce a los foros tradicionales sino que están emergiendo nuevas agendas y nuevas formas de coordinación entre los Estados liderados por las oficinas presidenciales.

El contexto actual se encuentra enmarcado por una nueva etapa “post-ALCA”, un regionalismo “post-comercial”, donde se destaca por un lado que los mecanismos de concertación heredados de la década del 90 dejan de estar tan asociados a cuestiones de índole económicos, de la mano del amesetamiento de los procesos de integración regional como la CAN y el Mercosur. Al mismo tiempo han surgido “globalizadores

alternativos”, no solo por ideología sino como nuevo motor de crecimiento. Desde la post guerra, la economía siempre estuvo atada a lo que sucedía en Estados Unidos, su ritmo de crecimiento marcaba el ritmo del resto de los países. Hoy en día, tenemos nuevos motores de crecimiento regionales, como Brasil y China. Por otro lado, la concertación muestra una nueva etapa, mucho menos comercialista, donde los mecanismos de este tipo ponen el foco en seguridad, defensa, y muchos otros temas.

Por último, vale destacar que estamos frente a un nuevo contexto ideológico-político. Tanto la expropiación de YPF como de la empresa de Energía boliviana marcan este cambio. Al mismo tiempo, los países empiezan a salir de viejos mecanismos “impuestos” como el CIADI que Venezuela, Bolivia y Ecuador abandonaron. La creciente irritación con Argentina y Brasil sobre su comportamiento comercial es una evidencia más de un cierto retorno al nacionalismo, tanto en política exterior como en política económica.

Siguiendo la línea de los cambios internacionales **Francisco Rojas Aravena** coincide en que estamos avanzando hacia un mundo “post-occidental” o post-hegemónico, sobre todo dado el impacto que la crisis ha tenido sobre la Unión Europea. En este sentido, se podría pensar que los BRICs



tienen un impacto cada vez más grande. Para América Latina, esto tiene consecuencias que van más allá de lo comercial, relacionándose con la pregunta de cómo nos movemos de un mundo con valores occidentales tradicionales hacia uno donde empezarán a surgir nuevos valores y conceptos sobre lo que significa la estabilidad del sistema internacional, del sistema político, de los derechos humanos y de la democracia. Es decir, están surgiendo otros valores importantes que ya no son precisamente los de Estados Unidos y Europa.

En América Latina lo que sucede hoy es que se está ante una década “suramericana” y no “latinoamericana” como se pensó en un principio. Los países del Caribe siguen estando ligados a Estados Unidos, no tienen la locomotora Brasileira ni China, ni la capacidad de exportar productos primarios, por lo que siguen dependiendo de las remesas. El tema esencial de la década es que por cada punto que crece China, los países latinoamericanos crecían 0,4% lo que quiere decir que si China sigue creciendo, también lo haría América del Sur. Sin embargo, eso no es suficiente para el desarrollo de la región.

En términos político ideológicos el nuevo contexto es complejo de modo que el tema es cómo hará América Latina para insertarse desde su diversidad en el debate global que no termina de cuajarse. A su vez, dentro de la diplomacia de cumbres en la cual está involucrada América Latina, ha ido adquiriendo un gran peso la presencia mediática de los presidentes, al punto que hoy parece tener más peso su ausencia que lo que se plantea en estas reuniones. Asimismo en las últimas cumbres ha quedado en evidencia el rol de la televisión. Cuando todo lo sucedido en una cumbre queda registrado en la televisión, las cosas cambian. El desafío está en encontrar un balance entre la transparencia y las demostraciones mediáticas. En este sentido hay dos grandes cuestiones cuyo desenlace será determinante para la diplomacia de cumbres y la integración latinoamericana. Por un lado América Latina aún no ha descifrado la forma en que se relacionará con Europa y por ello la Cumbre Iberoamericana de Cádiz prevista para noviembre, y la cumbre euro-latinoamericana que se celebrará en 2013, serán decisorias. La segunda cuestión

determinante tiene que ver con tres elecciones presidenciales que se realizarán entre el 2012 y el 2013, a saber, la de México, Estados Unidos y Venezuela. En síntesis, estamos ante una situación de incertidumbre, por lo que mirar este nuevo mapa complejo resulta clave y requiere del intercambio de ideas para pensar cómo será la situación en el futuro.

Por su parte **Rut Diamint** señaló que un aspecto central para pensar la diplomacia de cumbres es que ésta no puede analizarse y desarrollarse con marcos de pensamiento antiguos. Ya no podemos esperar los mismos resultados del regionalismo de hoy del que esperábamos hace diez años atrás cuando el cumbrismo era una novedad y llevaba consigo grandes expectativas. Tres cambios son centrales. El primero se relaciona con el hecho de que estamos ante un cambio global, sobre todo relacionado con el papel de Estados Unidos en la región que se ha ido perdiendo. Una segunda transformación tiene que ver con el hecho de que Brasil está forzando una reacción del resto de los países de la región al estar tomando la cabecera en muchos temas regionales y globales que nos afectan, pero frente a lo cual el resto de los países aún no ha reaccionado. Por último, los problemas de salud del presidente Hugo Chávez ponen en duda la continuidad de su proyecto político ideológico en su ausencia.

A lo anterior se suman una serie de cambios que ocurren en las sociedades. De hecho muchos de los cambios en lo multilateral han sido efecto del dinamismo de la sociedad civil y de las ONGs. Pues estos grupos tienen cada vez más agendas globales. La sociedad civil puede modificar agendas políticas de manera limitada. Sin embargo, obligan a los gobiernos a tenerlos en cuenta. Colocan la demanda en un escenario en que no es posible dejarla de lado. Asimismo presenta el fin de la diferenciación entre alta y baja política: no hay gran diferencia entre estos temas, sobre todo porque los actores globales ya no son solo los Estados nacionales, sino que hay estados provinciales y municipales que conforman alianzas y van borrando la división tajante entre la alta y la baja política. Hoy se entrecruzan mucho más y esto tiene un impacto sobre agenda multilateral. Por otra parte, hay un cambio conceptual, que viene

de la mano de la legitimidad que ha cobrado el tema de la resolución pacífica de conflictos a nivel global y que es cooptada por los países de la región.

En este contexto actualmente la diplomacia de cumbres muestra algunos aspectos positivos para el multilateralismo latinoamericano. Por un lado los presidentes entienden mucho mejor los condicionamientos internos de los otros presidentes a partir de la vinculación personal que se da en el marco de estos encuentros. Por otro lado, se ha venido mostrando un seguimiento sin burocracia (es evidente en el caso del Mercosur). Luego de la firma de los acuerdos entre los presidentes, los distintos grupos de trabajo avanzan en la agenda específica de cada tema. Se constituye una institucionalización ad hoc. Entre los aspectos negativos de esta diplomacia está el hecho de que las cumbres tienen hoy día mucho impacto mediático lo que produce algo de banalización de la política. En ocasiones se observa más política de medios que de contenido. Asimismo, hay personalidades muy particulares que muestran que la diplomacia de cumbres depende mucho de la figura presidencial.

Por su parte **Felix Peña** explica que la diplomacia de cumbres plurilaterales lleva a la conclusión de que las cumbres tienen tres funciones principales. Por un lado, generar impulso político para algo, por ejemplo preservar la paz o reconstruir el mundo. En segundo lugar tiene que ver con que se trata de personas relevantes tratando temáticas relevantes. Una tercera función es la de darle entidad a un espacio regional o subregional. Da la impresión de que si un espacio no tiene cumbres, no existe. La cumbre se vuelve un sello de calidad y relevancia de un espacio.

Mercedes Botto indica que generalmente los criterios con los que se evalúan las instituciones globales son dos: el de eficacia decisional y el de legitimidad democrática. En este sentido, se evalúa los impactos de un régimen, institución u organización global en tanto y cuanto contribuya no solo a asegurar el orden sino también el consenso social. Sin embargo, al analizar el fenómeno de cumbres, se observa que ambos criterios se encuentran en franca tensión. Si bien por una parte, las cumbres

buscan y logran superar la inmovilidad decisional de las instituciones formales de carácter parlamentario, con la participación directa de los Jefes de Gobierno; por la otra, la decisión de acortar la participación a solo algunos gobiernos en estas mesas chicas, pone en duda la legitimidad democrática de sus decisiones.

Por otro lado, es importante focalizar la atención sobre un nuevo aspecto o dilema que las cumbres antepone a los criterios pre-existentes de la gobernanza: la visibilidad. La visibilidad mediática de las cumbres es un aspecto o elemento inherente y constitutivo de las cumbres. Es “a través” de la presencia en los medios de masa que la ciudadanía y los actores globales toman conocimiento de las decisiones adoptadas por los gobiernos en las cumbres; y es “por ella”, que los gobiernos les interesa ser parte de estos foros de decisión, lo que la literatura y los trabajos de Francisco Rojas Aravena, como “photo opportunity”.

Con esta presencia directa y mediática de los propios Jefes de Estado - elegidos por sus propias ciudadanía nacionales- en las cumbres se dejaron sin efecto muchas de las críticas que pesaban sobre las instituciones globales del viejo orden, como la de estar guiada por una pesada burocracia internacional y por debates eternos que no llegaban a ninguna decisión concreta. Frente a estas críticas, las instituciones del sistema de Naciones Unidas, comenzando por aquellas de carácter social (medioambiente, género, entre otras) en los años setenta y terminando con las económicas (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional) en los años noventa fueron abriendo canales de participación a actores no gubernamentales, tanto privados como ONGs, como mecanismo para equilibrar la presencia de una pesada y paralizante burocracia internacional. Sin embargo, la visibilidad mediática de las cumbres debe ser vista como un arma de doble filo, porque si bien, por un lado, asegura un seguimiento de los debates globales por parte de la opinión pública en general y de los actores globales, en particular; por la otra, contribuye a generar expectativas que las cumbres, por su propia dinámica interna, no pueden alcanzar.

De acuerdo a **Lorenza Sebesta** el auge de

las Cumbres después de la Guerra Fría se explica por la tendencia a buscar implantar un nuevo modelo de relaciones entre sujetos. En este sentido las cumbres significan un modelo alternativo de manejo de las relaciones internacionales que involucra más a la sociedad civil, trayendo nuevos temas a la agenda.

Para **Marcelo Saguier** ante fenómenos como el de la globalización y la transnacionalización de la economía y del Estado se requiere buscar nuevas formas de gobernanza. Las formas tradicionales de diplomacia no alcanzan. Las Cumbres son una de estas nuevas formas que intentan proveer gobernabilidad en un mundo donde todo está relacionado con todo, haciéndose muy difícil enmarcarlo en un solo proceso político. Es decir, las cumbres surgen como espacios de construcción y de cuestionamiento de agendas.

El contexto actual se caracteriza por mostrar una tensión entre lo nacional y lo global. Las Cumbres son escenarios particulares. En el momento en que se genera la interacción de las redes de la sociedad civil y los gobiernos, se flexibiliza la distinción analítica entre los intereses o temas nacionales y los globales o regionales. Esto se debe a que muchos de los actores que intervienen en la definición de una posición nacional son actores transnacionales que funcionan en redes y que cruzan transversalmente las realidades y los debates que tienen lugar en las sociedades nacionales. El tema ambiental es un ejemplo de ello, entre tantos otros. Son temas que se desarrollan en una esfera pública global o regional, o en todo caso que supera la nacional estrictamente. Esto no quiere decir que no haya intereses nacionales que representen el conjunto de intereses y fuerzas predominantes en un país, sino que éstos están insertos en procesos y construcciones más amplias. Es este el contexto en el que se desarrollan las cumbres.

Por su parte **Julia Peyrani** hace hincapié en la importancia de recordar que paralelamente al importante encuentro presidencial que significa la diplomacia de cumbres, existe también una diplomacia que ocurre por detrás de la cumbre, donde la integración se lleva a cabo por una burocracia que no se limita sólo a los presidentes sino que va más allá.

Para **Hugo Gobbi** estamos hoy ante un mundo mucho más anárquico, más fragmentado y más imprevisible. Uno de los motivos de estos cambios se relaciona con la importancia que han adquirido los BRICs, cuyas economías van a representar el 52% de la economía mundial, desplazando la importancia de las economías del G-7. Uno de los cambios más importantes que representa esto es el hecho de que los BRICS son más pro-Estado, es decir, vienen con la propuesta de fortalecer las autonomías nacionales, al contrario de lo que dicen los otros países.

Finaliza el seminario **Josette Altmann** con una reflexión de cierre. Expresa que a pesar de los déficit y desafíos, la diplomacia de cumbres es la forma que han adoptado las relaciones internacionales en la actualidad, es decir, es lo que hay. Por otro lado, respecto de la naturaleza política de las cumbres, se puede afirmar que lo que sucede en la actualidad se encuentra ligado especialmente con la diversidad que ha llevado a que el pragmatismo de los presidentes se ubique por encima de las ideologías. Hoy en día puede verse que diferentes ideologías se juntan en busca de un bien común regional y encuentran en la CELAC una propuesta interesante. Al mismo tiempo, los hechos han llevado a que las cumbres se transformen en las principales redes que unen a los gobiernos y los obligan a tener una mayor coordinación política para enfrentar los problemas globales.

