



Diplomacia de Cumbres

El difícil camino hacia un multilateralismo cooperativo, proactivo y eficaz

Francisco Rojas Aravena, Secretario General de FLACSO

Los procesos de integración en América Latina y el Caribe se han constituido en una demanda urgente como imperativo de la globalización. El peso de las variables externas es cada vez mayor en la política doméstica, estableciendo condicionalidades sobre las decisiones del desarrollo nacional impensables en la lógica del “orden westfaliano”. Paralelamente, los Estados-nación no pierden su preeminencia como actores centrales en la arena internacional y se niegan a ceder soberanía. Ello lleva a que los procesos de integración posean una baja institucionalización e inexistentes o débiles entes supranacionales. De ahí que las principales decisiones se toman bajo un marco intergubernamental cuya máxima expresión son las reuniones de Jefes de Estado y de Gobierno. La Diplomacia de Cumbres es la forma que ha adoptado el multilateralismo del siglo XXI. Estas son un escenario multilateral privilegiado, más allá de los déficit que presentan.

Esta dinámica de las relaciones internacionales se ha consolidado en las últimas décadas, principalmente a partir de la caída del muro de Berlín. Sin embargo, estos encuentros no son nuevos; y aunque América Latina es considerada la región por excelencia en cuanto a la realización de Cumbres¹, no son tampoco un fenómeno estrictamente latinoamericano. Son parte de una tendencia mundial impulsada por la creciente transnacionalización de las amenazas. El cambio climático, las crisis financiera, alimentaria y energética, el crimen organizado y las pandemias no pueden ser enfrentadas por los Estados de manera aislada.

Las últimas décadas simplemente vieron su fortalecimiento, pero no su origen. La diferencia es que estas tenían un carácter principalmente bilateral o involucraban pocos países y su nivel más alto era típicamente el de Cancilleres.² En cuanto a su

- 1 Dunn, David H. cit. p. Maihold, Günther. “Las Cumbres hemisféricas y su impacto regional—un balance.” En: Jarque, Carlos M., Ortiz, María Salvadora y Quenan, Carlos. Eds. *América Latina y la Diplomacia de Cumbres*. Madrid, España, SEGIB, 2009, p. 61.
- 2 Insulza, José Miguel. “Cumbres de las Américas. La Diplomacia de Cumbres en las Américas después de la V Cumbre de Trinidad y Tobago.” En: Jarque, Carlos M., Ortiz, María Salvadora y Quenan, Carlos. Eds. *América Latina y la Diplomacia de Cumbres*. Madrid, España, SEGIB, 2009, p. 87.

reciente consolidación, Jorge Taiana, ex Ministro de Relaciones Exteriores de Argentina, ha afirmado que “el posicionamiento de las Cumbres como procesos políticos globales de la diplomacia mundial, equivalentes en importancia a la de los organismos multilaterales de mayor tradición, se explica por el fin de la bipolaridad y de las dictaduras militares en América Latina, y por la profundización de la globalización, el consiguiente cambio en la escala Estado/región y la proliferación de problemáticas transnacionales que acentúan la necesidad del diálogo y búsqueda de consensos”³.

Por su parte, José Miguel Insulza, Secretario General de la Organización de Estados Americanos (OEA), manifiesta una perspectiva distinta. Según este, existen múltiples explicaciones para la consolidación de esta diplomacia en las últimas décadas, pero afirma que la más evidente es que “en nuestros días la política es una actividad que cada vez más se conjuga en primera persona y los ciudadanos quieren ver a los Jefes de Estado y de Gobierno involucrados en los temas que les preocupan; temas que, por lo demás, están cada día más cerca de ellos.”⁴

Lo cierto es que el creciente peso de la integración, especialmente a través de la preeminencia de las Cumbres, ha provocado un cambio cualitativo en las relaciones diplomáticas. Repasando un poco la historia, desde sus albores la diplomacia estuvo vinculada al objetivo de satisfacer los intereses que antes se lograban de manera violenta. Aunque era una forma de interacción pacífica, la diplomacia se basaba en el secreto, la confidencialidad y la habilidad de los diplomáticos para convencer a los

demás de sus objetivos. Importaba obtener ventajas para sus países sin preocuparse de cuáles serían las consecuencias para sus contrapartes.⁵

Las relaciones no se daban en un marco de igualdad y los países poderosos tenían más posibilidades de lograr negociaciones bajo cierta amenaza del uso de la coacción. Según Pedro Villagra, diplomático argentino, “en el siglo XIX y aún en la primera parte del XX, tales resultados podrían ser considerados injustos y hasta merecer la repulsa de los pocos Estados que integraban la “comunidad internacional”; pero en la mayor parte de los casos no eran ilegales y ello actuaba como un incentivo para el ejercicio del poder crudo por quienes lo poseían”.⁶ La creación de Naciones Unidas produjo un cambio sustancial, pues la obtención de ventajas por medios coercitivos perdió legitimidad.

El cambio se fue afianzando aún más con el incremento de los procesos de integración. En estos procesos, la negociación no debería ser un juego de suma cero. El objetivo de una Cumbre consiste en maximizar los intereses de todos para que los acuerdos sean sostenibles en el tiempo.⁷ Para ello, también es clave el desarrollo de la confianza entre mandatarios.

La Diplomacia de Cumbres se relaciona directamente con la búsqueda de una nueva manera de hacer política internacional en la era de las comunicaciones y la globalización. Es un espacio en el cual el liderazgo es asumido directamente por los Jefes de Estado por lo que se diferencia de las relaciones de carácter parlamentario que tradicionalmente asumieron los Estados para concor-

3 Tatiana, Jorge. “América Latina y la Diplomacia de Cumbres.” En: Jarque, Carlos M., Ortiz, María Salvadora y Quenan, Carlos. Eds. *América Latina y la Diplomacia de Cumbres*. Madrid, España, SEGIB, 2009, p. 81.

4 Insulza, “Cumbres de las Américas,” op. cit., p. 87.

5 Villagra, Pedro. “La confianza y la diplomacia.” En: Rojas Aravena, Francisco y Álvarez Marín, Andrea. Eds. *América Latina y el Caribe: Confianza, ¿un bien escaso?* Buenos Aires, Argentina, FLACSO/ AECID/ TESEO, 2011, p. 142.

6 *Ibíd.*, p. 144.

7 *Ibíd.*, p. 150.

dar acuerdos. En cambio, es una manera más informal de interacción, una forma ad hoc de multilateralismo. Es un escenario privilegiado por el nivel de quienes participan, por su focalización temática, porque crean y definen la agenda subregional y porque tienen gran capacidad para abordar temas emergentes⁸.

Las Cumbres cumplen varios roles. Primero, la articulación de consensos y resolución de diferencias mediante el establecimiento de un esfuerzo general para el debate y acuerdos. Segundo, en ellas se produce una agregación de intereses al crearse bloques o “paquetes de propuestas” tendientes a aglutinar la voluntad política de los actores representados en el foro. Tercero, contribuyen a la socialización de visiones de futuro y a la percepción compartida de la realidad. Finalmente, sirven de marco para el establecimiento de compensaciones y transacciones que se manifiestan en acuerdos comúnmente aceptados por todos los participantes.

Las Cumbres se caracterizan por ⁹:

- Definen la agenda sub-regional o levantan temáticas cruciales de la agenda internacional.
- Conformadas por lo más altos decisores: Jefes de Estado y de Gobierno.
- Constituyen un espacio/foro privilegiado para asuntos multilaterales y bilaterales.
- Permiten un diálogo directo, periódico y rutinizado al más alto nivel.
- Tienen un bajo grado de institucionalización. La mayoría tienen una estructura

de asamblea con secretaría pro tempore, aunque han habido cambios (por ejemplo, la creación de la SEGIB).

- Es una Asamblea plenaria sin agenda o con agenda amplia. Además son útiles para el tratamiento de issues focalizados.
- No tienen acuerdos vinculantes.
- Definen, cambian y priorizan la agenda de las organizaciones intergubernamentales, principalmente de carácter parlamentario.
- Demuestran los consensos alcanzados a través de una declaración final suscrita por los y las Jefes de Estado. Esta es preparada con antelación por los equipos técnicos y aprobada por los Cancilleres.

Según Enrique Iglesias, Secretario General de SEGIB, los Objetivos de las Cumbres son de tres tipos: explícitos, implícitos y coyunturales. Los objetivos explícitos se relacionan con el propósito de abordar temas de carácter internacional que preocupan al colectivo de los países. Estos son los temas definidos como ejes sustantivos de los encuentros, “especializándolos”. Los objetivos implícitos emanan del diálogo político directo entre Jefes de Estado y contribuyen a mejorar la calidad de las relaciones entre países. Estos encuentros más informales entre mandatarios pueden llevar a resultados invisibles o “bilaterales”, permitiendo entablar diálogos que en otros escenarios serían más difíciles de realizar. Finalmente, los objetivos coyunturales están dirigidos a satisfacer desafíos o necesidades generalmente surgidas del contexto específico. Muchas veces estos terminan desplazando a los objetivos explícitos.¹⁰

8 Rojas Aravena, Francisco. “Las Cumbres Iberoamericanas y los retos de la Diplomacia de Cumbres.” En: Del Arenal, Celestino. Coord. *Las Cumbres Iberoamericanas (1991-2005)*. Logros y desafíos. Madrid, España, Fundación Carolina/Siglo XXI, 2005, pp. 49-50.

9 Rojas Aravena, Francisco. “Diplomacia de Cumbres e integración regional.” En: Jarque, Carlos M., Ortiz, María Salvadora y Quenan, Carlos. Eds. *América Latina y la Diplomacia de Cumbres*. Madrid, España, SEGIB, 2009, p. 31.

10 Iglesias, Enrique V. “Prólogo.” En: Jarque, Carlos M., Ortiz, María Salvadora y Quenan, Carlos. Eds. *América Latina y la Diplomacia de Cumbres*. Madrid, España, SEGIB, 2009, p. 11.

Independientemente del tipo de objetivo, su consecución dependerá de la voluntad política de los mandatarios. Ante la ausencia del carácter vinculante de los acuerdos establecidos en la Cumbre, dependerá del compromiso real de los miembros la posibilidad de impulsar un efectivo cumplimiento de ellos. No obstante, los acuerdos de cooperación no se cumplen de manera automática y eventualmente la voluntad política se vuelve insuficiente. Es necesario en el futuro reforzar los marcos institucionales, el diseño de bienes públicos internacionales y la construcción de normas regionales y globales.¹¹

En el largo plazo, la Diplomacia de Cumbres debería también contribuir a la consolidación de un multilateralismo cooperativo. Este cumple con diversas funciones¹²:

- Fomenta la construcción de consensos.
- Incorpora más actores al debate.
- Promueve marcos institucionales flexibles para la participación y vinculación con diversos actores.
- Democratiza las decisiones sobre los bienes públicos internacionales.
- Establece un marco conceptual que posibilita nuevos desafíos para una arquitectura global y regional.
- Desarrolla nuevas redes de vinculación sobre temas específicos o para enlazar de manera más horizontal los distintos actores.
- Reconoce los cambios en la soberanía.
- Incorpora el valor de la identidad en el contexto de la interdependencia global.

América Latina y el proceso de Cumbres

En la región es posible distinguir entre diversos tipos de Cumbres:

- Las Cumbres trans-regionales: Cumbre de las Américas, Cumbre Iberoamericana, Cumbres del Foro de Cooperación Económica Asia – Pacífico (APEC), Cumbres Unión Europea – América Latina, Cumbre América del Sur – Países Árabes, Cumbre América del Sur -- África.
- Las Cumbres Regionales Globales: Cumbres del Grupo de Río, Cumbre América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC), Cumbres de la recién constituida Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).
- Las Cumbres de las macro-regiones: Cumbres del Proyecto Mesoamérica, Cumbres de la Unión Suramericana (UNASUR), Cumbres de la Alianza Bolivariana de las Américas (ALBA), Cumbres de Petrocaribe, Cumbres de la Alianza del Pacífico Latinoamericano, Cumbres de la Asociación de Estados del Caribe (AEC).
- Las Cumbres sub-regionales: Cumbres del MERCOSUR, Cumbres de la Comunidad Andina, Cumbres del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), Cumbres de la Comunidad del Caribe (CARICOM), Cumbres del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA).

El debate sobre los procesos de Cumbres

Este tipo de diplomacia ha generado un rico debate, apuntando tanto a sus alcances como a sus limitaciones. Un primer alcance es que las Cumbres permiten un conocimiento directo y personal de los líderes. Ello posibilita percibir el “sentir” sobre los temas que se analizan. Permite conocer de

11 Rojas Aravena, “Las Cumbres Iberoamericanas”, op. cit., p. 54.

12 Ibíd., p. 55.

Exceso de Compromisos: Integración y la Diplomacia de Cumbres (2007-2012) *

Iniciativa de Integración	Número de Cumbres	Puntos Acordados
MERCOSUR	11	443 a)
CAN	4	30
SICA	25	500
CARICOM b)	13 (16)	265 (337)
ALBA c)	13 (14)	197 (223)
Petrocaribe	4	49
Proyecto Mesoamérica	6	285
Grupo de Río d)	4 (5)	69 (157)
UNASUR	11	135
Cumbre ASPA	1	119
Cumbre ASA	1	96
OTCA	1	7
Cumbre Iberoamericana	5	213
Cumbre UE-AL	2	100
Arco del Pacífico Latinoamericano	1	6
Alianza del Pacífico	2	22
Cumbre de las Américas	1	97
CALC y Cumbre de la Unidad e)	2 (3)	123 (163)
Cumbre CELAC	1	40
TOTAL	109	2814

* Hasta el primer semestre de 2012

a) No toma en cuenta los puntos acordados en las declaraciones de los Estados Partes y Asociados del MERCOSUR.

b) Las cifras en () refieren a la Cumbre SICA- CARICOM y la Cumbre sobre Cambio Climático ya contabilizados en el cuadro del SICA por lo que no serán tomados en cuenta para la cifra total.

c) Las cifras en () refieren a la Cumbre Alimentaria ya contabilizados en el cuadro del SICA por lo que no serán tomados en cuenta para la cifra final.

d) Las cifras en () refieren a la Cumbre de la Unidad por lo que no serán tomados en cuenta para la cifra final.

e) Las cifras en () refieren a la III Cumbre CALC, ya contabilizados en la Cumbre de la CELAC.

Fuente: Elaboración propia con base en los sitios oficiales de cada mecanismo de integración.

manera directa los “matices”, intereses y las posiciones de los demás actores. Ello es esencial para la construcción de alternativas de solución.

Las prioridades que se logren construir definirán los espacios, la voluntad y el “ánimo” en el proceso. Son las conversaciones sostenidas en estas Cumbres las que orientan el trabajo posterior de los organismos internacionales en donde proseguirá el debate y la concreción de acuerdos que cambiarán el entorno, sobre todo si dichos acuerdos adoptan formas jurídicas vinculantes. De ahí que muchas veces en torno a las Cumbres surgen iniciativas que se convierten en programas o proyectos bilaterales de cooperación.

Un segundo alcance es la mayor incorporación de otros actores en estos procesos. A diferencia de la diplomacia tradicional que se manejaba con un alto sello confidencial, aquí organismos académicos y centros de pensamiento y acción internacional no sólo tienen acceso a los resultados, sino que también forman parte del proceso y generan recomendaciones de políticas. Por ejemplo, para el desarrollo de las discusiones y la adopción de la declaración final de la recién celebrada XXI Cumbre Iberoamericana, los documentos aportados por instituciones como CEPAL, BID, PNUD, FLACSO y de académicos latinoamericanos fueron la base de las discusiones.

Un tercer alcance está relacionado con la capacidad de este mecanismo de responder a las coyunturas. Pese a que su periodicidad ha sido criticada desde el punto de vista de la sobrecarga en las agendas presidenciales, el desarrollo sostenido de estas Cumbres es lo que les permite abordar los temas que están en boga en determinado momento.

Un cuarto alcance ha sido en el resguardo del sistema democrático y en la promoción de los derechos humanos de toda la población, pero especialmente de mujeres, pueblos indígenas y afro descendientes, jóvenes, niños y personas con discapacidad.¹³

Un quinto aspecto es la participación de actores de la sociedad civil, actores empresariales, actores sindicales y organizaciones no-gubernamentales. Se está en una etapa inicial de un proceso de generar acceso al “ciudadano” por medio de las tecnologías de la información (TICs) y las redes sociales.

En relación con las principales limitaciones, la primera de ellas es que las Cumbres han enfatizado en cuestiones de corto plazo, dado que se ligan fundamentalmente al impacto en la política doméstica. Suelen percibirse al menos como una “photo opportunity”, dado que el objetivo buscado es reforzar y legitimar políticas domésticas más allá de la coordinación internacional. Este fuerte sello coyuntural las termina debilitando en el largo plazo¹⁴.

Una segunda limitación está relacionada con la cantidad de los acuerdos establecidos. Por un lado, esto las ha hecho perder su principal elemento de éxito: la focalización en temas particulares¹⁵. La amplitud de los temas tratados ha llevado a Günther Maihold a asociar esta diplomacia con lo que él denomina el “ceremonialismo diplomático”¹⁶. Otro problema de la cantidad de acuerdos es que muchas de las promesas no son cumplidas, deteriorando la confiabilidad.

La imposibilidad de llevar los acuerdos a la práctica es principalmente el resultado de la escasez de organismos supranacionales que velen por su cumplimiento, lo que

13 Iglesias, Enrique V. “Desafíos, mirando hacia el futuro.” En: Jarque, Carlos M., Ortiz, María Salvadora y Quenan, Carlos. Eds. *América Latina y la Diplomacia de Cumbres*. Madrid, España, SEGIB, 2009, p. 228.

14 Rojas Aravena, “Las Cumbres Iberoamericanas”, op. cit., p. 50.

15 *Ibid.*, p. 53.

16 Maihold, “Las Cumbres hemisféricas,” op. cit., p. 61.

constituye una tercera limitación. Los mecanismos de seguimiento de la ejecución de los acuerdos son esenciales. Sin seguimiento no es posible hacer “exigibles” los compromisos. Sin un monitoreo tampoco se evidencian donde están los obstáculos, ni las oportunidades de profundizar los consensos. La inexistencia de estos mecanismos responde a la renuencia de los mandatarios a ceder soberanía. Esto explica por qué Günther Maihold ha afirmado que “el presidencialismo latinoamericano es eficaz para poner las cosas en marcha, pero ineficaz para continuarlas.”¹⁷

Una cuarta limitación es que aún persiste la desconfianza entre los mandatarios, llevando a la politización de la diplomacia por confrontaciones anteriores. Las divergencias respecto de los temas duros de la agenda como los económicos, sociales, energéticos, ambientales o seguridad sólo permiten llegar a acuerdos sobre los mínimos comunes denominadores.¹⁸ El problema es que muchos de estos acuerdos terminan siendo muy amplios, con pocas posibilidades de operacionalización para su puesta en práctica.

Finalmente, toda Cumbre genera expectativas. Son los más altos líderes los que allí intercambian opiniones, explicitan posiciones, manifiestan los intereses de sus países, proyectan cursos de acción y exploran oportunidades para asociarse en acciones colectivas y asociativas frente a los problemas que confrontan. Muchas de las expectativas se establecen en diferentes niveles. Un primer nivel es mediático, lo que la prensa espera y las imágenes “impactantes” que desea transmitir. Otro, corresponde a lo que espera cada uno de los líderes de los países y sus asesores de la reunión en sí. Un tercer nivel de expectativas está referido a otros actores que realizan encuentros, consultas y evaluaciones en torno al proceso de Cumbres. Estas altas expectativas paradójicamente pueden constituirse en un elemento negativo. Por ejemplo, debido a que estas adquieren un fuerte peso mediático, las fotos y las imágenes aparecen frecuentemente como más importantes que los contenidos. Ello genera una visión superficial, engañosa y pesimista sobre el mecanismo de Cumbres.

Diplomacia de Cumbres: Cuadro de Síntesis

Aspectos Positivos	Aspectos Negativos
<ul style="list-style-type: none"> - Crean un clima de confianza. - Facilitan y fortalecen la necesidad de concordar políticas: afianzan del multilateralismo. - Fortalecen la cooperación internacional, regional y bilateral. - Fijan prioridades y metas a las OIGs. - Simbolizan el momentum de la cooperación: capacidad para focalizarla. - Concentran el interés y la atención de diversos actores: impacto mediático. - Establecen diagnósticos compartidos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Aparecen en competencia con el multilateralismo parlamentario institucionalizado. - Poseen bajo grado de coordinación entre Cumbres. - Sin seguimiento y monitoreo efectivo de los compromisos. Bajo cumplimiento de éstos. - Énfasis en el corto plazo, por su vínculo con las necesidades domésticas inmediatas. - Perspectivas eminentemente estatales. Baja concertación con otros actores. - Exceso de iniciativas: tendencia a la dispersión. - Saturan la agenda presidencial y existe superposición de actividades.

Fuente: Rojas Aravena, Francisco. “Diplomacia de Cumbres e integración regional.” En: Jarque, Carlos M., Ortiz, María Salvadora y Quenan, Carlos. Eds. *América Latina y la Diplomacia de Cumbres*. Madrid, España, SEGIB, 2009, p. 32.

17 *Ibíd.*, p. 73.

18 Solís, Luis Guillermo. “La Comunidad Iberoamericana en el sistema internacional: límites, potencialidades, perspectivas.” En: Del Arenal, Celestino y Sanahuja, José Antonio. Coords. *América Latina y los Bicentenarios: una agenda de futuro*. Madrid, España, Fundación Carolina/ Siglo XXI, 2010, pp. 537-538.

Construir una agenda, concordar visiones y acciones

Las Cumbres han cumplido un importante rol en lo referido al diálogo político, pero con bajos niveles de articulación y coordinación de políticas. Esto ha llevado a que unos afirmen que dicho mecanismo podría estar pasando por un ciclo de desgaste y fatiga¹⁹. Cabe considerar que, debido a la falta de concreción de las iniciativas más relevantes que—a su vez—generan pérdida de energía y que erosionan su credibilidad y legitimidad, el proceso se ve cuestionado. No obstante, Enrique Iglesias, Secretario de SEGIB afirma que las Cumbres han llegado para quedarse, constituyéndose en una nueva diplomacia que se encuentra aún “en construcción”²⁰.

De ahí que resulta útil proponer algunas sugerencias que permitirían superar sus déficit y alcanzar su mayor cohesión y eficacia:

- **Mejorar la calendarización de las diferentes Cumbres:** Los constantes viajes de los mandatarios y mandatarias a distintas Cumbres--en la práctica cada dos meses-- complejiza su calendario de trabajo y genera críticas en los sistemas políticos domésticos.
- **Interconectar agendas:** La superposición de las agendas entre las diversas Cumbres genera duplicación y evidencian una falta de coordinación importante.
- **Desarrollo de agendas sustantivas:** Las agendas más que ser amplias deben profundizar en los grandes debates del sistema internacional y en los problemas globales que afectan al mundo y a cada una de las subregiones.
- **Debilidades institucionales:** Es necesario el establecimiento de un diseño para el cumplimiento de las tareas que se han propuesto. Ello conlleva el establecimiento marcos institucionales formalizados, aunque estos deben poseer alta flexibilidad para respetar la regla del consenso.
- **Mayor involucramiento de otros actores en el establecimiento de las agendas:** Debe aumentar la participación de las organizaciones de la sociedad civil. Sin esta participación la información es pobre y el proceso pierde legitimidad al percibirse como cupular.
- **Transparencia versus privacidad de los debates en las Cumbres:** Es importante contemplar espacios de debate donde los Jefes de Estado y de Gobierno puedan referirse a temas de fondo sin la obligación de hacerlo “para una audiencia”. ¿Se habla para la TV o se habla sobre los problemas de fondo?

19 Se dice “los presidentes vamos de Cumbre en Cumbre y los pueblos de abismo en abismo.”

20 Iglesias, “Desafíos, mirando hacia el futuro”, *op. cit.*, pp. 229 y 232.

