



La Diplomacia de Cumbres en América Latina y el Caribe ¹

Roberto Yepe ²

La llamada Diplomacia de Cumbres es una modalidad del multilateralismo muy extendida y de gran vitalidad en nuestra región. Históricamente, se ha desarrollado con particular intensidad a nivel subregional, con los procesos que han derivado actualmente en el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), la Comunidad Andina (CAN), la Comunidad del Caribe (CARICOM) y el Mercado Común del Sur (Mercosur). Sin embargo, no se limita a este tipo de instituciones, sino que cobró fuerza y se generalizó como una práctica peculiar de la diplomacia latinoamericana al máximo nivel durante las décadas de los años ochenta y noventa del siglo pasado, con el advenimiento de los entonces frágiles procesos democratizadores, cuando los mandatarios comenzaron a acudir a las tomas de posesión presidenciales de sus colegas electos, en una demostración de solidaridad regional que indudablemente contribuyó, como tendencia, a la consolidación de los procesos políticos constitucionales.

También durante estos años se crearon y consolidaron diversos foros regionales que operaban periódicamente a nivel de jefes de estado y gobierno, destacándose el Grupo de Río (originado a partir de los antiguos Grupo de Contadora y Grupo de Apoyo a Contadora), la Cumbre Iberoamericana, la Cumbre de las Américas y la Cumbre América Latina y el Caribe - Unión Europea (ALC-UE). Los tres últimos foros mencionados tienen en común la participación de Estados no latinoamericanos y caribeños de gran peso en el relacionamiento externo de nuestra región. A su vez, el Grupo de Río, aunque experimentó un proceso de gradual ampliación de su membresía, durante buena parte de su existencia no incluyó a varios países de la región.

Si bien la proliferación de foros y reuniones a nivel cumbre determinó que esta modalidad mostrará signos de agotamiento a finales de la década de los noventa, los importantes cambios políticos ocurridos desde entonces en el mapa político de América Latina y el Caribe crearon las condiciones propicias

- 1 Resumen de la ponencia presentada por el autor en el Seminario Internacional sobre “Diplomacia de Cumbres”, La Habana, Cuba, 30 de marzo, 2011.
- 2 Profesor en el Instituto Superior de Relaciones Internacionales “Raúl Roa García” en La Habana, Cuba.

para el surgimiento de un nuevo conjunto de instituciones propiamente latinoamericanas y caribeñas de gran dinamismo, que le han dado un nuevo impulso a la diplomacia de cumbres.

En este sentido, la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (Alba), surgida en diciembre de 2004, muestra ya impresionantes realizaciones en los campos económico y social, reflejadas en los diversos proyectos grannacionales que resuelven problemas concretos de la población y en los solidarios programas de cooperación que han permitido formar decenas de miles de médicos, así como que millones de personas accedan a servicios gratuitos de salud y sean alfabetizados. Puede afirmarse que en la larga y mayormente fallida historia de la integración latinoamericana y caribeña, el Alba es el proceso unitario que más resultados concretos ha logrado en menos tiempo. Igualmente, el apoyo del gobierno venezolano ha proveído, con Petrocaribe, una tabla de salvación a varias economías vulnerables de Centroamérica y el Caribe, severamente impactadas en las condiciones de crisis económica global y de altos precios de los hidrocarburos prevalecientes durante los últimos años.

La Unión Sudamericana de Naciones (UNASUR), constituida como tal en el 2008 a partir de un proceso iniciado con la Primera Cumbre de Presidentes de América del Sur en el 2000, es otra organización de gran importancia geoestratégica que debe propiciar significativos avances en materia de integración de la infraestructura física regional sudamericana, sin que ello le impida apropiarse de temas de tanta relevancia como el de la seguridad, tradicionalmente monopolizado por las instituciones hemisféricas. De hecho, Unasur es ya un actor político relevante a nivel regional que ha actuado con gran sentido de la oportunidad en temas de extrema sensibilidad,

como los intentos secesionistas en Bolivia en el 2009, el acuerdo entre Estados Unidos y Colombia sobre bases militares firmado ese mismo año –aunque obviamente es un asunto en el que no se podía alcanzar consenso–, y el intento golpista en Ecuador en el 2010.

La importancia de la flamante Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), es difícil de exagerar³. Su solo nacimiento constituye una contribución fundamental al desarrollo de un sentido de identidad latinoamericana y caribeña, de una verdadera comunidad de naciones. Como había apuntado el profesor José Bell Lara hace algunos años:

*América Latina ha tenido una característica: en su conciencia colectiva se alberga la idea-fuerza de la unidad latinoamericana, pero eso no ha conducido a la constitución de un organismo que agrupe a todos los Estados de la región.*⁴

La CELAC responde así a una importante deuda histórica. Antes de la Celac, el único foro en el que participaban plenamente todos los mandatarios de América Latina y el Caribe era la Cumbre ALC-UE, pero se trata de un mecanismo para interactuar con un actor extrarregional. En la Cumbre Iberoamericana, por su parte, no participan los países de la Comunidad del Caribe, en tanto que en la Cumbres de las Américas Cuba sigue estando injustificadamente excluida.

Con el ALBA, UNASUR y la CELAC, puede hablarse del surgimiento y desarrollo de un nuevo multilateralismo en América Latina y el Caribe, sobre todo a partir de tres rasgos de gran trascendencia que tienen en común estos procesos:

- Rescatan el principio del pluralismo político y económico, relegado en la década de los noventa del pasado siglo para im-

3 El presidente cubano Raúl Castro la ha calificado como el acontecimiento político más importante en la histórica de América Latina y el Caribe en los 200 años de independencia.

4 Bell Lara, José. (2008) La integración latinoamericana, un camino inconcluso. Ediciones Ántropos, Bogotá.

poner una supuesta comunidad de valores compartidos en el hemisferio, cuyo real significado era el pensamiento único y la aplicación a ultranza del neoliberalismo económico. Con todas las complejidades políticas que ello implique, el respeto de este principio es una condición indispensable para el ulterior desarrollo de las instituciones multilaterales en la región, si pretendemos verdaderamente alcanzar la unión latinoamericana y caribeña. La manera en que se proyectaron los mandatarios en la cumbre constitutiva de Celac de Caracas, demuestra que esto es muy deseable y posible.

- Han permitido desarrollar un sentido de la solidaridad regional no visto desde las luchas por la independencia, como se evidenció en los eventos en Bolivia y Ecuador, anteriormente mencionados, el apoyo a Argentina en el tema de las Malvinas frente al colonialismo británico, en la movilización solidaria multilateral con Haití, y en la solidaridad con Cuba en contra del bloqueo y de su exclusión de la Cumbre de las Américas.
- Quiérase o no, han puesto en primer plano la vigencia de la contradicción entre el “bolivarianismo” y el “panamericanismo”, que representa el principal factor de complejidad en el actual entramado institucional multilateral de la región. Todos los países latinoamericanos y caribeños, excepto Cuba, actúan en ambas dimensiones, aunque incluso Cuba recientemente manifestó su disposición a participar en las cumbres hemisféricas, de ser invitada en igualdad de condiciones y con plenos e iguales derechos

En cualquier escenario, posiblemente sea del interés de América Latina y el Caribe mantener mecanismos institucionales multilaterales con los Estados Unidos, como vía para estimular la cooperación donde sea posible y amortiguar y contener las tendencias de

su política exterior hacia el unilateralismo y el irrespeto del Derecho Internacional. Pero con los trascendentales cambios ocurridos durante los últimos años, expresados particularmente en el significativo incremento de la concertación política y la mayor autonomía de la proyección externa de nuestra región, estas instituciones hemisféricas no deberían mantener la misma esencia y modo de funcionamiento del actual sistema interamericano, y probablemente tampoco convendría que mantuvieran su sede en Washington. El sistema interamericano, tal cual se concibe y funciona en la actualidad, es incompatible con el proceso unitario latinoamericano y caribeño.

Por otro lado, estos nuevos mecanismos genuinamente regionales surgidos en el presente siglo y de gran dinamismo funcional, coexisten con un conjunto de foros y organismos creados en décadas anteriores del pasado siglo y que, en general, están inmersos en una situación de letargo y anquilosamiento que motiva serios cuestionamientos sobre la viabilidad futura de los mismos. Indudablemente, si bien es muy difícil crear un foro internacional, posiblemente más difícil es lograr su extinción cuando ha perdido su razón de ser, debido a los intereses creados. Sin embargo, parece inevitable y necesario que en determinado momento la región se aboque a un proceso de reestructuración y racionalización de aquellos mecanismos multilaterales que han perdido relevancia.

En este sentido, debe tenerse en cuenta que muchos de los gobiernos latinoamericanos y caribeños enfrentan serias limitaciones en cuando a su capacidad institucional para atender adecuadamente a los múltiples foros y organismos multilaterales existentes a nivel regional, y los funcionarios de sus cancillerías y otros órganos gubernamentales suelen simultanear dicha atención.

El valor de la Diplomacia de Cumbres

La diplomacia de cumbres ha recibido críticas a partir del argumento de que suelen ser eventos costosos y con pocos resultados prácticos para la vida de los pueblos. Si bien en ocasiones a este cuestionamiento no le falta razón, no debe generalizarse a todos los foros y, dentro de ellos, a todos sus eventos.

La utilidad de la diplomacia de cumbres no se deriva únicamente de los resultados prácticos o concretos de los organismos o foros en los cuales se desarrolla. Constituye una modalidad cuyos valores agregados, en su conjunto, en ocasiones llegan a ser más relevantes que los propios temas y objetivos contenidos en la agenda formal de los respectivos eventos cumbres. A menudo, diálogos políticos y acuerdos de gran relevancia no trascienden públicamente.

Su principal aporte es la manera en que contribuye a desarrollar e intensificar la comunicación política y la confianza al más alto nivel. También suele propiciar el impulso decisivo

para hacer avanzar acuerdos y proyectos que a, a niveles inferiores de la burocracia gubernamental, difícilmente podrían desprenderse. Igualmente, por ejemplo, son oportunidades ideales para tratar asuntos bilaterales de alta sensibilidad, evitándose así visitas y reuniones bilaterales específicas que pudieran ser más delicadas políticamente de cara a la opinión pública nacional de los países involucrados.

De manera general, la diplomacia de cumbres es un espacio privilegiado que permite tratar asuntos bilaterales con muchos países y de manera muy eficiente. De esta forma, el bilateralismo y el multilateralismo se encuentran en un círculo virtuoso, aunque no exento de encontronazos anecdóticos entre los mandatarios, que forman parte de la diplomacia desde su propio surgimiento histórico.

En suma, en un mundo tan complejo y de ritmo vertiginoso como en el que vivimos, si la diplomacia de cumbres no existiera, habría que inventarla.

