



Diplomacia de Cumbres

VI Cumbre de una América fragmentada¹

Socorro Ramírez

La VI Cumbre de las Américas, reunida en Cartagena en abril de 2012, ha sido evaluada desde ópticas distintas y contradictorias. Se ha dicho que fue un triunfo total pero también un rotundo fracaso. Además, se la ha señalado como parcialmente exitosa o por el contrario irrelevante, ambigua y gris. Asimismo, unos la califican como un debate franco otros como un diálogo de sordos incapaz de generar consensos o de concretar procesos. Ese caleidoscopio de opiniones refleja la complejidad del evento pero también las dificultades en la aproximación a las nuevas realidades de las Américas y del multilateralismo hemisférico.

Ni triunfo total ni fracaso absoluto. Hay que revisar los parámetros de evaluación. En el contexto actual era imposible que la VI Cumbre cambiara el curso del hemisferio o la política de los gobiernos participantes. Solo podía reflejar la situación de las Américas. Pero aún con ese margen estrecho impactó la evolución de algunos asuntos hemisféricos cruciales.

El intrincado contexto de las Américas

Varios desfases enfrentan las Américas. El primero se observa, a mediados de 2012, en las realidades que viven, por un lado, Es-

tados Unidos, en crisis económica y polarización interna pierde influencia, y por otro lado, América Latina y el Caribe, en especial Suramérica, cuyos países experimentan un periodo de cierto optimismo, aumentan sus márgenes de autonomía y diversifican sus relaciones con el mundo; entre ambos ha crecido la distancia. Otros desfases se presentan en el interior de América Latina y el Caribe, y tienen que ver con la fragmentación generada por distintos modelos económicos, políticos y de inserción internacional que pueden interferir su acercamiento. También tienen que ver con la distinta situación del norte y sur, o las diferencias culturales entre la América Latina y el Caribe no hispano; estas últimas se manifiestan incluso en la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA). Todos esos desfases marcaron el contexto y el debate sobre los temas candentes de la VI Cumbre.

Las relaciones de Estados Unidos con América Latina y el Caribe

En medio de una crisis económica de la que no termina de salir, Estados Unidos se encuentra internamente fracturado, su liderazgo internacional ha entrado en un proceso de debilitamiento y su relación con América Latina y El Caribe se ha congelado.



1 Ponencia presentada en FLACSO, República Dominicana en junio de 2012.

En cambio, desde hace una década las economías de Suramérica vienen experimentando un importante auge por sus exportaciones mineras, energéticas y de alimentos, y, al mismo tiempo, proliferan los esfuerzos de acercamiento mutuo y los intentos de coordinación de toda la región. Los países de América Latina han puesto en marcha una diversificación marcada de sus relaciones comerciales, y algunos, incluso, han establecido lazos de solidaridad política con países y gobiernos calificados por Washington como enemigos.

A pesar de que Estados Unidos se encuentra hoy liderado por un presidente inhabitualmente respetuoso y conciliador, que genera simpatías en el continente, Barack Obama no tuvo una actitud proactiva como la que mostró frente a la preparación y realización de la V Cumbre de las Américas, que tuvo lugar en medio de la euforia de inicio de su gobierno. Para Cartagena Obama no aportó iniciativa estadounidense.

En 2009, ante los amagos de cubanización de la anterior Cumbre de las Américas, Obama se adelantó y ordenó levantar las restricciones a los viajes de familiares y a los envíos de remesas (dólares, medicinas, comida, ropa, semillas) a cualquier ciudadano de Cuba que no fuera funcionario del régimen; los cubanoamericanos recibieron autorización para pagar el celular de su pariente en la isla y los empresarios estadounidenses, para mejorar la telefonía e internet. Por su parte, en Trinidad y Tobago, Hugo Chávez insistió en que sin la participación de Cuba no reconocían la Cumbre como de las Américas, primó la percepción de que se estaba en el punto de partida de un nuevo diálogo sobre ese tema.

Para la VI Cumbre, la iniciativa la llevaron, además del anfitrión, los gobiernos suramericanos miembros de ALBA, empeñados en mostrar una gran distancia frente a la tradicional hegemonía ejercida por Estados Unidos y en desafiar abiertamente el sistema interamericano. Frente al asunto, los voceros estadounidenses reiteraron una y otra vez que Cuba debía cumplir las reglas democráticas, criterio acordado en Quebec para estar en la Cumbre, y le pidieron realizar el proceso que la OEA autorizó abrir para el retorno de la isla.

La iniciativa de los debates con miras a Cartagena también estuvo en manos de antiguos aliados de Estados Unidos, como algunos gobiernos centroamericanos y de la misma Colombia, que se pronunciaron contra el modelo de cooperación practicado por Washington como “ayuda” condicionada. “Asociación para la prosperidad”, fue el lema propuesto por el gobierno colombiano para la Cumbre. Es decir, aspiraban a iniciar un diálogo entre iguales dirigido a lograr un esfuerzo conjunto hacia objetivos comunes. Esa nueva actitud ante el diálogo también se hizo presente en el debate abierto por aliados estadounidenses sobre el fracaso de la política de drogas.

¿Acercamiento regional vs sistema interamericano?

Las diferencias y convergencias sobre el sistema interamericano marcaron también el contexto de la VI Cumbre. Dos tendencias regionales se expresan en torno al sistema interamericano y se enfrentan con Estados Unidos y Canadá que quieren mantener el statu quo. La tendencia radical presiona por rupturas en la OEA y las Cumbres de las Américas mientras la corriente moderada pretende reformas sin ruptura. Las dos últimas corrientes coinciden en la necesidad de crear un nuevo multilateralismo regional basado en una cooperación horizontal y de reformar el sistema interamericano, pero tienen divergencias en torno a la necesidad de combinar los espacios latinoamericanos y caribeños con el diálogo y la negociación en el sistema interamericano.

La fragilidad del sistema interamericano se expresa también en la falta de respaldos efectivos. Estados Unidos no tiene autoridad ni capacidad para salir en defensa de esos instrumentos multilaterales, paralizado como está en sus crisis internas, congelada su relación con América Latina y, sobre todo con su largo historial de injerencias indebidas, de encubrimiento de dictaduras y énfasis en la condena de regímenes con los que no simpatiza, de violaciones propias a los derechos humanos como las que amparó su estrategia de seguridad tras el 11 de septiembre, que llevaron a Bush hasta a justificar la tortura, la guerra contra Irak y Afganistán. Obama, más favorable a esa defensa y a ratificar por fin la

Convención Americana de Derechos Humanos, condenó esas prácticas, pero no ha tenido siquiera espacio político ni capacidad para cerrar la prisión de Guantánamo.

Más que los respaldos, se han sentido los cuestionamientos. Los dos asuntos que le dan mayor credibilidad al sistema interamericano, la vigilancia de los derechos humanos y la observación electoral, han sido los más cuestionados. Hugo Chávez ha rechazado la observación electoral de la OEA porque presentó algunas críticas al finalizar su misión en las elecciones de Venezuela, ha descatado un fallo de la Corte, ha negado el permiso a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) para visitar su país y ha anunciado su retiro, con el argumento de que es un organismo supeditado a Estados Unidos empeñado en torpedear su gobierno y al que considera una “mafia” y un “poder inquisitorio”. Rafael Correa se ha enfrentado con la relatoría sobre libertad de expresión porque profirió un informe crítico de la presión presidencial contra la prensa que asumió como un esfuerzo por desprestigiar su gobierno, ha amenazado con retiro de la CIDH que señala como “ente inquisidor contra los Estados” y ha anunciado una ofensiva para “poner en su sitio a cierta burocracia internacional que se cree por encima de nuestros Estados”.

Los presidentes latinoamericanos del ALBA insistieron en la necesidad de que América Latina y el Caribe construyera su propia organización no sólo sin Estados Unidos y Canadá, en lo que están de acuerdo todos los países de la región, sino como alternativa a la OEA, idea que no encontró eco en la cumbre de constitución de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Luego propusieron que la CELAC y UNASUR construyeran órganos de reemplazo del sistema interamericano.

Por todos estos hechos y propuestas preocupantes que fueron surgiendo en el camino a Cartagena, redes y organizaciones sociales alertaron sobre el peligro de estar asistiendo a una alianza de los gobiernos de izquierda, de centro y de derecha en el empeño compartido por controlar el sistema interamericano de derechos humanos, cuya autonomía es la que le confiere mayor legitimidad.

Procesos y resultados de la Cumbre Presidencial

El debate para Cartagena comenzó con la selección de temas. El gobierno de Colombia propuso inicialmente como lema de la VI Cumbre “Conectando las Américas: socios para la prosperidad”, con dos ejes: la integración física y el acceso a las nuevas tecnologías. Creía que esos dos temas, al interesar a todos los países, podían facilitar el diálogo, el consenso y la acción hemisférica. Pronto desde distintos lados se insistió en la necesidad de agregar otras cuestiones ineludibles, el de la seguridad, los riesgos naturales, la pobreza e inequidades y la cooperación solidaria para articular acciones conjuntas. Frente a ese aumento de temas el gobierno anfitrión propuso construir documentos cortos, con pocos mandatos que, para ser realizables, debían estar atados a presupuestos específicos para acciones concretas en cada tema.

A la par con las negociaciones de los gobiernos sobre cada uno de esos cinco temas y el de cooperación como transversal a ellos, la secretaría de cumbres de la OEA desplegó una serie de debates virtuales y presenciales en su sede en Washington sobre cada eje de la VI Cumbre con la participación de expertos y actores sociales hemisféricos.

El país anfitrión suscitó un amplio debate que se inició con un diálogo del canciller y la Red de Estudios Internacionales de Colombia (Redintercol), y realizó un amplio programa de veinte foros en distintas ciudades colombianas y cinco más en otros países del hemisferio. Cada foro tomó uno de los temas de la VI Cumbre desde ángulos diferentes e involucró a variados sectores sociales, redes, ONG, plataformas de derechos humanos e invitó a los organizadores de la V Cumbre de los Pueblos. Con distintas universidades y centros de pensamiento el país anfitrión estimuló el debate en Colombia, Estados Unidos, Guatemala y Perú, también sobre el contexto y sentido de la VI Cumbre, las posibilidades de concretar la cooperación hemisférica, el futuro del sistema interamericano, y los temas de Cuba y las drogas, que, sin haber hecho parte de la agenda pactada, centraron el debate en Cartagena.

Acuerdos temáticos vs asuntos litigiosos

El contexto de divergencias y polarizaciones entre Estados Unidos - América Latina y el Caribe pero también al interior de cada lado, hizo salir a flote temas litigiosos que coparon la Cumbre presidencial y se sobrepusieron a los consensos temáticos.

En efecto, aunque los debates y negociaciones previos a Cartagena lograron documentos de consensos sobre los cinco temas de la VI Cumbre -integración física, nuevas tecnologías, manejo de los riesgos naturales, pobreza e inequidad, seguridad ciudadana- no era posible concentrar el debate presidencial en ellos, pese al llamado del presidente Santos a trabajar unidos y hacia una misma dirección. No se logró plenamente el propósito del gobierno colombiano de impulsar mandatos prácticos y bien definidos. Tampoco se redujeron a cinco, uno por cada eje. Terminaron siendo 47. No se trata, además, de mandatos precisos con camino despejado. Con todo, son mucho menos que los 1.120 emanados de las cinco cumbres anteriores, y trazan una hoja de ruta cuyos efectos se irán sintiendo poco a poco, en algunas dimensiones y entre aquellas subregiones y países de las Américas que estén dispuestos a cooperar.

En su discurso inaugural, el presidente Santos alertó sobre tres riesgos: palabras, constancias y clientelas, que podían impedir el buen resultado de la Cumbre. El llamado al debate franco gustó al auditorio. Pero la propia Cumbre presidencial se encargó de demostrar que aún es imposible lograr la unidad hemisférica. Las dos premisas aducidas por el presidente como condiciones favorables para indicar que ahora sí es posible que “el hemisferio surja como una región-bloque con consensos fundamentales”, mostraron justamente que ambas son más bien tareas aún pendientes.

Avances y retrocesos

Otros dos asuntos cruciales –drogas y Cuba- lograron avances importantes al ser parte central del debate en el proceso preparatorio y en la misma la VI Cumbre convertida, en esos dos casos, en un espacio capaz no sólo de reflejar sino de fortalecer importantes cambios en curso en las Américas.

La política de **drogas** venía debatiéndose desde hace algún tiempo pero no había logrado llegar al más alto nivel de decisión. La discusión sobre el tema avanzó hasta convertirse en uno de los resultados más significativos de la VI Cumbre. En el proyecto de declaración, todos, incluidos los presidentes de Estados Unidos y Canadá que se habían manifestado en contra, pero también los mandatarios de izquierda que habían guardado silencio frente al tema, tuvieron que aceptar que la política de drogas no puede ser una sola; es necesario diferenciar la responsabilidad y los costos en los que incurre cada país. En la reunión cerrada de presidentes se aceptó asignarle a la OEA el examen de las alternativas, incluyendo en ese debate no solo a la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), refractaria al cambio, sino también a la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y a los expertos, abiertos a nuevas realidades. Perú se comprometió a organizar una reunión de cancilleres; Colombia, a aportar su experiencia; México, a poner en marcha un grupo de trabajo sobre la política contra la delincuencia organizada, del que harían parte fuerzas de seguridad y de aplicación de la ley así como expertos de todas las Américas. Todos aceptaron coordinar mejor la inteligencia en la lucha contra el crimen transnacional. Recién concluida la Cumbre, Estados Unidos anunció una mayor flexibilización de la política hacia los consumidores, cambio que ya venía implementando.

La presencia de **Cuba** en las Cumbres de las Américas había entrado en el debate, desde la V Cumbre, por la presión del ALBA. Pocos días antes de la cita de Cartagena, el mandatario ecuatoriano decidió que ni él ni nadie de su país asistiría a la VI Cumbre. Los demás miembros de ALBA estuvieron presentes en Cartagena con diversos niveles de representación. El presidente colombiano, que con su canciller había adelantado diversas consultas sobre la propuesta de invitar a Cuba, fue enfático en el discurso inaugural al señalar la exclusión de la isla como un ejemplo de las consecuencias de no superar los paradigmas del pasado. Viniendo del vocero de un país que había sido un gran aliado de Estados Unidos, estas palabras estremecieron al auditorio y ayudaron a unificar la presión para que

Estados Unidos acabe con el bloqueo. No solo fueron respaldadas por los partidarios del régimen cubano. Los gobiernos latinoamericanos y caribeños que cuestionan el partido único y el recorte de libertades y derechos en la isla, también manifestaron que no están dispuestos a que Washington siga decidiendo quién hace parte de las Américas. Quedó flotando en el ambiente la amenaza ampliada de no concurrir a una nueva cumbre si Cuba no puede estar presente.

A diferencia de los asuntos de droga y de la participación de Cuba, en el tema de las **Malvinas** hubo un retroceso. El consenso que al respecto existía en la OEA se rompió en la nueva fase de tensión, derivada tanto del desplazamiento de un buque de guerra británico para acompañar la exploración petrolera en las islas, como de la exaltación del nacionalismo por parte del gobierno argentino. Estados Unidos, Canadá y algunos gobiernos caribeños, muy ligados a Gran Bretaña, no están dispuestos a apoyar la solicitud argentina de sanciones. Tampoco el tema entró en el discurso inaugural del mandatario colombiano, ni siquiera con el llamado al diálogo entre Argentina y Gran Bretaña solicitado por la OEA.

Otras cumbres y foros exitosos

Cumbre social

Del 9 al 13 de abril se realizó en Cartagena la Cumbre de actores sociales que marca un cierto hito en las Cumbres de las Américas y en la relación de los gobernantes con sus sociedades. El gobierno anfitrión acogió en inmejorables condiciones a muy distintos actores sociales de toda la región, quienes fueron escuchados por numerosos cancilleres y algunos presidentes.

A Cartagena llegaron 1.150 voceros de movimientos juveniles (a realizar el III Foro de Jóvenes de las Américas), indígenas (a la IV Cumbre de Líderes Indígenas de las Américas), afrodescendientes, de trabajadores y sindicalistas, y de la sociedad civil. Triplicó el número de participantes de cumbre anteriores y no fue un hecho aislado. Contando los eventos preparatorios del Camino a Cartage-

na, organizados por los jóvenes, por la OEA y por Colombia, se realizaron cincuenta foros en los que participaron de manera presencial más de 10.000 personas de 20 países. Si además se tuviera en cuenta la intervención virtual de quienes siguieron por internet los foros preparatorios y los de la misma Cumbre, las cifras de participantes resultarían incalculables.

Empresarios y parlamentarios

El 13 y 14 de abril se realizó en Cartagena una Cumbre Empresarial que, por primera vez en el proceso de cumbres de las Américas congregó a setecientos directores de empresas y voceros de gremios económicos de las Américas. Un amplio diálogo entre una docena de presidentes y los empresarios abordó varios de los temas de la Cumbre. Los participantes salieron comprometidos con algunas inversiones e intercambiaron opiniones y experiencias sobre cómo convertir la prosperidad económica en prosperidad social. Un foro interparlamentario sesionó también en Cartagena y, pese al poco tiempo para su convocatoria logró reunir los distintos parlamentos subregionales del hemisferio –andino, mercosureño y centroamericano, latinoamericano, los foros ParlAméricas (FIPA)- Eurolat y miembros de poderes legislativos de Chile, Colombia, Honduras, Haití, México, Perú, y Venezuela.

Cumbre de los Pueblos

Simultáneamente a estas cumbres y foros, en Cartagena se reunió la V Cumbre de los Pueblos con la participación de organizaciones sociales y sectores políticos que sesionaron en siete foros, una plenaria final y una marcha de clausura nutrida especialmente por estudiantes colombianos movilizadas contra la reforma universitaria. Esta última tuvo dificultades para obtener el permiso por la estigmatización de la que fue objeto.

Entre otros asuntos, la declaración final cuestiona a Estados Unidos por querer imponer la agenda y militarizar el hemisferio, bloquear a Cuba, desestabilizar Haití, mantener Guantánamo, oponerse a que Argentina ejerza soberanía sobre las Malvinas, desestimar la necesidad de construir una nueva relación con

América Latina y obstaculizar la integración regional con los tratados de libre comercio.

Consideraciones finales

Varios debates sobre el multilateralismo quedaron planteados en la VI Cumbre de las Américas y en los desarrollos posteriores a los eventos en Cartagena. Uno de los temas candentes del contexto de la VI Cumbre, el cuestionamiento del sistema interamericano, no tuvo eco en la reunión presidencial pero si ha conocido preocupantes desarrollos, mes y medio después de la cita hemisférica de Cartagena.

Los países latinoamericanos del ALBA ejercen una fuerte presión contra todo el sistema interamericano que identifican con la dominación estadounidense y han intentando contraponerle nuevos órganos en espacios multilaterales latinoamericanos y caribeños. Evo Morales, como anfitrión de la 42 asamblea general realizada a comienzos de junio de 2012, llamó a refundar la OEA, al tiempo que Bolivia, Venezuela, Ecuador y Nicaragua anunciaron su retiro del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR).

Ante tal panorama, vale la pena preguntarse, ¿cuál es el sentido y alcance de estas Cumbres en medio de la fragmentación de la multilateralidad hemisférica y de las precarias posibilidades de cooperación de las Américas?

Las Cumbres de las Américas constituyen el único espacio de encuentro y de diálogo de los presidentes de todo el hemisferio y ofrecen un foro que permite replantear problemas y soluciones que podrían contribuir a la

redefinición del régimen interamericano. Sin embargo, en ellas sigue predominando la inconformidad de numerosos actores. Por eso, más que abrir la posibilidad de que se asuman compromisos al más alto nivel de decisión política, tanto las Cumbres como todo el sistema interamericano están siendo fuertemente cuestionadas. Con la de Cartagena ya son dos las reuniones presidenciales que terminan sin una declaración de consenso suscrita por los gobernantes.

Del seguimiento realizado a la aplicación de mandatos de las cumbres de las Américas en algunos temas y en algunos países, así como de la aplicación de un índice de cumplimiento hemisférico hecho por la Red Democracia Activa, se puede concluir que las decisiones han sido desobedecidas por los mismos Estados que las han acordado. A partir de esa comprobación, más que concluir que las cumbres de las Américas no sirven o que son incompatibles con organismos regionales como la CELAC, valdría la pena preguntarse si ¿no estamos ante una concertación política y una cooperación latinoamericanos y caribeños retóricas y sin capacidad de incidencia? Nuestros países no articulan sus estrategias multilaterales con el fin de poder mejorar la capacidad colectiva de interacción con Estados Unidos, restringir su hegemonía e injerencia indebida en la región, concertar una colaboración sobre algunos asuntos de común interés con ese país que –nos guste o no– sigue gravitando fuertemente en el hemisferio y a nivel global, y con el cual es necesario relacionarse de forma madura, como corresponde a la mayor autonomía que se reclama.

