

ISSN: 1130-2887

LAS CUMBRES MUNDIALES Y SUS VERSIONES  
 LATINOAMERICANAS: ¿HACIENDO UNA MONTAÑA  
 DE UN GRANO DE ARENA?  
*Changing Global Summitry and Summitry Latin American Style:  
 making a mountain out of a molehill?*

Laurence WHITEHEAD y Alexandra BARAHONA DE BRITO  
*Nuffield College, Universidad de Oxford/Instituto de Estudios Estratégicos Internacionales, Lisboa*  
 ✉ [laurence.whitehead@nuffield.oxford.ac.uk](mailto:laurence.whitehead@nuffield.oxford.ac.uk)  
 ✉ [tunafish@netcabo.pt](mailto:tunafish@netcabo.pt)

BIBLID [1130-2887 (2005) 40, 15-27]

Fecha de recepción: mayo del 2005

Fecha de aceptación y versión final: junio del 2005

RESUMEN: Momentos cruciales en la historia de la humanidad han estado asociados a «cumbres» o «reuniones de cúpula» –encuentros personales entre poderosos Jefes de Estado–. Sin embargo, desde 1990, el lenguaje y retórica de las Cumbres han sido apropiados por líderes regionales antes que mundiales, diluyendo aún más el contenido sustantivo de las cuestiones tratadas por los Jefes de Estado. Este artículo pone el foco sobre América Latina para reflexionar sobre la lógica subyacente, las funciones y las limitaciones de estos encuentros, así como sobre su impacto en la diplomacia regional del hemisferio occidental. Para concluir, se evalúa qué es lo que las Cumbres hacen y qué es lo que pueden conseguir en el contexto latinoamericano.

*Palabras clave:* Cumbres Internacionales, Cumbres Presidenciales, diplomacia presidencial, América Latina.

ABSTRACT: Crucial moments in world history have sometimes been associated with summits –i.e. personal encounters between key heads of State–. Since 1990, however, the language and rhetoric of Summitry have increasingly been appropriated by regional as opposed to global leaders, introducing a further dilution of the substantive content of the business transacted by these heads of State. This article stands back from the details of any specific contemporary summit meeting and, focusing on Latin America, attempts to reflect on the underlying logic, functions, and limitations of such meetings, and on what they suggest about the current state of regional diplomacy

in the Western hemisphere. Hence, it deals with what, if anything, Summits do and what they might achieve in the Latin American context.

*Key words:* International Summits, Presidential summits, presidential diplomacy, Latin America.

## I. INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

Momentos cruciales en la historia de la humanidad han estado asociados a «Cumbres» o «reuniones de cúpula» –encuentros personales entre Jefes de Estado clave en los cuales los conflictos pueden ser resueltos, los malentendidos disipados, las negociaciones concluidas y nuevas direcciones trazadas–. De acuerdo con George F. Will, «las Cumbres modernas nacieron en Versalles en 1919», aunque otros argumentan que sólo después de la Segunda Guerra Mundial se inició su era. Se dice que fue Winston Churchill quien acuñó el término «encuentros-Cumbre», y quizás su ejemplo arquetípico es el encuentro entre los «Tres Grandes» (en que Churchill participara) en Yalta en febrero de 1945, y que contribuyó a determinar la forma de Europa, que emergería de la victoria Aliada sobre el nazismo. Pero, aun en este caso, la Cumbre puede ser vista más como una ratificación de intenciones y compromisos preexistentes, una formalización del equilibrio de fuerzas, que como una causa independiente y determinante del curso de la política mundial. En cualquier caso, la mayoría de las llamadas «Cumbres» son más ceremoniales y menos efectivas que los encuentros históricos con cuyo nombre se asocian. Y si esto es verdad para muchas de las Cumbres que tuvieron lugar durante la Guerra Fría (1945-1990), es aún más cierto para la proliferación de Cumbres que han sido organizadas (y, en algunos casos, institucionalizadas) desde 1990.

Desde 1990, el lenguaje y la retórica de las Cumbres han sido progresivamente apropiados por líderes regionales antes que globales, diluyendo aún más el contenido sustantivo de las cuestiones tratadas por los Jefes de Estado. Quizás el mejor indicador de este vaciamiento de significado histórico del término «Cumbres» sea la Tercera Cumbre Europea-Latinoamericana, que tuvo lugar en Guadalajara en mayo de 2004. Esta ocasión no constituyó un encuentro personal entre tres grandes líderes político-militares, sino una mera oportunidad social y mediática (*photo-opportunity*) para los casi sesenta Jefes de Estado de la recientemente ampliada Unión Europea y de los Estados soberanos de América Latina y el Caribe. Si cada invitado hubiera simplemente asistido y hablado diez minutos, semejante maratón discursivo habría durado diez horas sin pausa. Si el objetivo hubiera sido que cada líder mantuviera una reunión significativa con al menos un cuarto de los demás participantes, el evento habría durado mucho más de lo que los organizadores se podían permitir para toda la conferencia (incluyendo el plenario). Los resultados de la Cumbre (y su aguado comunicado final) fueron negociados por funcionarios de escalafón inferior durante semanas, y hasta meses, antes de que

1. Traducción del inglés por Andrés Malamud.

los líderes ni siquiera comenzaran a prestar atención al futuro evento. El impacto sobre la opinión pública fue muy tenue, ya que hasta los más oficialistas y condescendientes medios de comunicación concedieron a la conferencia la baja prioridad que claramente merecía (incluso en el país anfitrión, por no hablar de Polonia o Paraguay). Si alguien se preguntara, un año después, qué consecuencias o implicaciones fueron generadas por esta Cumbre, sólo los burócratas más especializados en política exterior sabrían dónde comenzar –y aún ellos se quedarían enseguida sin nada que decir–.

Por lo tanto, ¿qué está sucediendo con las Cumbres? Este artículo toma distancia de los detalles de las Cumbres contemporáneas en América Latina y reflexiona sobre su lógica subyacente, sus funciones y limitaciones, y lo que ellas sugieren acerca del estado actual de la diplomacia regional en el hemisferio occidental. Entonces, ¿para qué sirven las Cumbres? ¿Y qué es lo que ellas aportan (si lo hacen) en el contexto latinoamericano?

## II. CÓMO HAN CAMBIADO LAS CUMBRES

Como Lloyd George observara una vez, «si quieres arreglar un problema, mira a tu oponente a los ojos y háblalo con él. Lo último que debes hacer es enviarle una carta»<sup>2</sup>. Las Cumbres proveen a los líderes de una oportunidad de contacto directo para establecer relaciones personales que ayuden a superar bloqueos y obstáculos en las negociaciones internacionales. Las Cumbres ofrecen un tipo de flexibilidad cada vez más ausente en la burocratizada y altamente politizada Organización de las Naciones Unidas. Las Cumbres generan oportunidades para probar nuevas ideas, para que los líderes se encuentren en los márgenes del evento principal y conversen sobre cuestiones bilaterales; pueden cumplir una función de pre-negociación, para impulsar negociaciones y compromisos ya en curso<sup>3</sup>, galvanizar la acción doméstica necesaria para promover acuerdos multilaterales, o pueden simplemente ratificar o legitimar negociaciones que ya han sido concluidas. También pueden llamar la atención de una amplia audiencia internacional respecto de cuestiones cruciales del momento<sup>4</sup>.

2. G. CRAIG (1952), citado en J. MELISSEN (2003).

3. La reciente visita de seis Jefes de Estado centroamericanos a Washington para hacer presión en el Congreso estadounidense en favor del Tratado de Libre Comercio Centroamericano (CAFTA), en medio de un clima de creciente proteccionismo en los Estados Unidos, es un caso elocuente. Como un artículo de prensa observó, «la batalla parlamentaria se está manifestando como una de las confrontaciones más ásperas sobre libre comercio desde el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA)», materia de dura batalla diez años atrás durante la gestión del presidente Clinton. El mismo artículo puntualizaba que era la primera vez que seis Jefes de Estado se presentaban «juntos en el Capitolio para tratar de persuadir a los legisladores de votar de determinada manera». Ésta, por lo tanto, sería una Conferencia Cumbre con funciones de *lobbying* y, si tuviera éxito, serviría para ilustrar el poder que tienen tales eventos para eliminar obstáculos domésticos a compromisos multilaterales. Véase CNN ONLINE (2005a).

4. D. DUNN (1996), citado en J. MELISSEN (2003).

El significado y naturaleza de las Cumbres varía en el tiempo y de acuerdo con el grupo de actores que reúne. Históricamente se han producido transformaciones significativas. La primera fase de las Cumbres modernas puede considerarse relativa a la «alta política»: la organización internacional de posguerra, el establecimiento de esferas de influencia y una nueva división del poder global. Durante la Guerra Fría, la diplomacia de Cumbres se aplicó al mantenimiento del equilibrio de poder entre Este y Oeste y, en ese contexto, proveyó a los líderes del tercer mundo de una oportunidad para posicionar estratégicamente a sus países con respecto a la línea divisoria dominante. Sin embargo, aún durante la Guerra Fría, en particular durante sus últimas tres décadas, la diplomacia de Cumbres fue cambiando. Primero, la política de Cumbres comenzó a cubrir un número de cuestiones mucho más amplio, que había sido hasta entonces tratado por las instituciones multilaterales o por diplomacia de menor nivel. Algunos analistas señalan a la década de 1970 como el punto de inflexión, con el ascenso de las Cumbres económicas en el contexto de la crisis del sistema de Bretton Woods y de las turbulencias causadas por los *shocks* petroleros de aquel decenio. Éste fue el periodo en que se establecieron la mayor parte de las Cumbres «G» (Grupo): el G-3, el G-4, el G-7 (que reúne a las naciones que suman casi dos tercios del total de la producción económica mundial) y, posteriormente, el G-8 y el «alternativo, tercermundista» G-22. Los temas cubiertos por estas Cumbres han llegado a incluir cuestiones ambientales, de género, de derechos humanos, desarrollo sostenible, pobreza y criminalidad internacional, entre otras.

El crecimiento exponencial de la diplomacia de Cumbres es producto de varios factores: la globalización y la interdependencia económica y financiera, así como la progresiva conciencia de la debilidad de las barreras soberanas para enfrentar los desafíos surgidos de aquellos procesos; la proliferación de negociaciones e instituciones multilaterales como forma de administrar las relaciones entre Estados; y el impacto de la revolución de las comunicaciones, incluyendo la expansión de la aviación civil (de aquí el término *shuttle diplomacy*<sup>5</sup> acuñado por Kissinger en la década de 1970, momento durante el cual se institucionalizó la mecánica de Cumbres). Las relaciones próximas entre los líderes mundiales más poderosos, como la «amistad especial» entre Reagan y Thatcher y, más recientemente, el dúo Bush-Blair, descansan sobre tecnologías telefónicas y de videoconferencia. Las Cumbres ya no son conversaciones privadas entre líderes mundiales carismáticos –las charlas al lado del fuego de Giscard d’Estaing que dieron origen a la moderna diplomacia económica «G»– (Ho, 2000) o las amigables conversaciones entre Churchill y Roosevelt interrumpidas por ofrecimientos mutuos de cigarrillos. En cambio, constituyen eventos públicos muy visibles e intensamente escrutados. En las Cumbres suele haber más periodistas y equipos de televisión que Jefes de Estado. Y la era de la televisión ha producido grandes estrellas de las Cumbres –el término *Mandela Magic*<sup>6</sup> refleja el modo en que las comunicaciones de masas permiten que algunos líderes transmitan su carisma globalmente– así como grandes bufones –como

5. La traducción más aproximada sería «diplomacia taxi» (N. del T.).

6. La traducción más aproximada sería «magia mandeliana» (N. del T.).

ilustra el ejemplo temprano de Krushev, con su grosera costumbre de golpear la mesa de negociación con su zapato, luego superado por Bush padre con su infortunada indigestión en un encuentro-Cumbre entre Estados Unidos y Japón. Recurriendo a fuentes quizás objetables, Richard Nixon ya había detectado la obtusa obsesión por el estilo sobre la sustancia entre algunos observadores. En su opinión, el hecho de que «el Secretario General Mikhail Gorbachov diera la mano firmemente, tuviera un buen contacto visual, excelente sentido del humor y se vistiera a la moda no era más relevante para sus políticas que el hecho de que Krushev se vistiera mal, bebiera mucho o hablara un ruso muy crudo» (Nixon, 1985). Pero en la era de la imagen televisada, las Cumbres se han tornado el punto más alto de la política de farándula.

Incluso la observación del lenguaje corporal puede ayudar a descubrir la realidad por detrás de las sonrisas y los besos. Como un periodista de la BBC observó en ocasión de la Cumbre entre Jacques Chirac y los Jefes de Estado africanos,

la mayoría de los líderes africanos recibieron tres besos –al estilo francés–: mejilla derecha, mejilla izquierda, mejilla derecha. Pero algunos de ellos sólo recibieron dos, y otros cuatro. Era la ley del más fuerte. Cuatro besos eran otorgados a los amigos especiales de Francia o a aquellos países que, por una razón u otra, mejor se ajustaban a la visión francesa del mundo. Los presidentes de los Estados de África occidental, Senegal y Ghana, recibieron cuatro besos cada uno. Ambos países habían llevado a cabo recientemente elecciones democráticas irreprochables [...] Más abajo en la escala, el líder de Guinea Ecuatorial apenas recibió dos besos. ¿Quizás uno le fue retirado por los abusos sobre los derechos humanos y el otro por mal gobierno? Nunca lo sabremos. Pero el lenguaje corporal entre el líder francés y su contraparte del Estado centroafricano de Ruanda fue inconfundible. Los dos hombres son muy altos, y cuando se aproximaron permanecieron rígidamente parados mientras se daban la mano secamente –y no hubo ningún tipo de beso–. Pero había más por venir en lo que respecta a gestos corporales... El más controvertido de los huéspedes de París era Robert Mugabe, presidente de Zimbabwe [...] Chirac apretó la mano de Mugabe pero lo hizo flácidamente, mientras llevaba su cabeza para atrás. Ni hablar de besos. El mensaje fue complementado con el uso, por parte de Chirac, de su mano izquierda para mantener a Mugabe a la distancia, fuera de alcance, todo cuanto fuera posible. Esto fue realmente una obra maestra de la diplomacia. Chirac no fue estrictamente maleducado, pero tampoco acogedor. De algún modo, se arregló para transmitir dos mensajes al mismo tiempo. El primero era para Francia: estamos preocupados por la situación de los derechos humanos en Zimbabwe. El segundo era para África: estamos listos para hablar. Y resulta que el segundo mensaje era el motivo principal de la Cumbre franco-africana, dirigida a abordar la cuestión de Irak (Doyle, 2003).

De un modo más serio, las Cumbres no sólo han aumentado la cantidad de temas en tratamiento, también han multiplicado exponencialmente el número de participantes, particularmente a partir de la década de 1980. En parte, esto es resultado de los factores antes mencionados, pero también del aumento del número de Estados en el sistema internacional y de la emergencia de la diplomacia regional. En términos numéricos, como ya fue referido, Yalta y Guadalajara tienen tan poco en común que uno

podría preguntarse si es apropiado utilizar la misma palabra para definir a ambas. Las Cumbres también se han transformado en otros aspectos. Un cambio fundamental es la mayor prominencia de la figura de los Jefes de Estado o, en otras palabras, la centralización de la política exterior. Paradójicamente, pese a que los cuerpos diplomáticos y ministerios de relaciones exteriores se tornan menos visibles en este contexto, en realidad están cada vez más ocupados preparando a sus líderes –algunos de los cuales están mal equipados para tratar cuestiones técnicas complejas– para que se desempeñen decorosamente en las reuniones. Por lo tanto, la expansión explosiva de las Cumbres ha llevado a un aumento concomitante de las reuniones de seguimiento de menor nivel, a encuentros menos formales y visitas de trabajo que sirven para preparar las Cumbres y a consolidar los compromisos y oportunidades que éstas producen<sup>7</sup>. También resulta paradójico que la centralización haya sido acompañada por una suerte de democratización: otro cambio fundamental es la inclusión gradual de actores no estatales en las Cumbres políticas. Las organizaciones no gubernamentales pueden tener mucha influencia sobre la formulación de la agenda de políticas, particularmente en lo que concierne a los temas de derechos humanos y medio ambiente. Ello es así, entre otras razones, debido a las oportunidades generadas por la era de Internet, que permite a actores previamente débiles de la sociedad civil ejercer significativo poder e influencia sin necesidad de grandes recursos financieros. De hecho, se ha afirmado que las Cumbres cumplen una función de articulación de conflictos entre gobierno y sociedad que no es menor a la que desempeñan como ámbito de conciliación de posiciones entre Jefes de Estado (Leonard y Alakesun, 2000).

Uno de los efectos de este proceso ha sido la emergencia de Cumbres paralelas, las llamadas «Cumbres de los pueblos», como la Cumbre de los Pueblos de las Américas. Este encuentro fue organizado por la Alianza Social Hemisférica cuatro días antes de la Cumbre de las Américas en Quebec en 2001, donde se reunió una amplia coalición de trabajadores, ambientalistas, militantes de los derechos humanos y diversas congregaciones religiosas. Otro ejemplo es el Foro Social Mundial con sede en Brasil, en el cual Lula produjo un efecto «mágico» comparable con el que previamente se atribuía sólo a Nelson Mandela. Pero la diplomacia paralela de Cumbres no es territorio exclusivo de la izquierda; el Foro Económico Mundial también ha promovido encuentros no gubernamentales entre líderes mundiales políticos y económicos desde 1971, y es considerado una influencia significativa en la formación de las ideas dominantes sobre las tendencias socioeconómicas globales. Uno de los efectos menos atractivos de la alta visibilidad y ostentación de poder de este tipo de Cumbres –al menos desde la perspectiva de las fuerzas de seguridad y de los Jefes de Estado participantes– es el ascenso del «anticumbrismo». Cualquier Cumbre importante atraerá actualmente multitudes en protesta, algunas legítimas y otras reminiscentes de los *hooligans* que viajan para causar disturbios durante partidos de fútbol, lo que provoca serios problemas de seguridad y mucha preocupación respecto a la imagen del encuentro. Algunos de los ejemplos

7. Para una descripción sucinta, si bien algo formalista, de este proceso, véase M. MORALES LAMA (2005).

prominentes son las protestas desarrolladas contra la Cumbre de las Américas en Quebec en 2001, la cumbre del G-8 en Génova en 2001 y la reunión de Seattle durante la ronda de negociaciones de la Organización Mundial de Comercio en 1999 –lo que puede explicar por qué Doha, en Qatar, fue elegida como sede del siguiente encuentro–.

### III. PROLIFERACIÓN DE CUMBRES AL ESTILO LATINOAMERICANO

En síntesis, el camino de Yalta a Río ha transformado las cumbres en algo que Winston Churchill no habría reconocido, y quizás tampoco aprobado. América Latina no constituye una excepción a esta tendencia; al contrario, ha contribuido a ella en tanto actor regional con un número creciente de arenas multilaterales regionales y subregionales, cada una de las cuales tiene su propio «proceso de Cumbres». Un simple listado de las organizaciones multilaterales regionales ilustra este punto. A nivel continental, los Jefes de Estado latinoamericanos se reúnen en el contexto de la Organización de Estados Americanos (OEA) y sus varios organismos asociados y dependientes; en las Cumbres de la Comunidad Iberoamericana de Naciones (que se reunió por primera vez en Guadalajara en julio de 1991); en las Cumbres de las Américas, proceso lanzado por los Estados Unidos en 1994 que tiene ahora una estructura institucional compleja y apunta a crear un área de libre comercio de las Américas que cubra todo el hemisferio y que engloba temas como medio ambiente, trabajo, salud y seguridad alimentaria. A nivel regional, los Jefes de Estado asisten a las cumbres del Grupo Río (establecido en 1986 mediante la fusión del Grupo de Contadora –Colombia, México, Panamá y Venezuela– y su Grupo de Apoyo –Argentina, Brasil, Perú y Uruguay– y que actualmente incluye a la mayoría de los países de la región; y como la integración regional se ha puesto de moda, se realizan Cumbres Presidenciales regulares en el MERCOSUR, la Comunidad Andina, la Asociación de Estados del Caribe y la Comunidad del Caribe, la Asociación de Estados Centroamericanos, el Tratado de Libre Comercio de las Américas (TLCAN) y, más recientemente, la Comunidad Sudamericana. Este listado con la miríada de foros regionales que producen encuentros-Cumbre está lejos de ser excluyente.

Efectivamente, la enumeración anterior no incluye los procesos Cumbre extrarregionales en que uno u otro Jefe de Estado latinoamericano participa: casi todos los grupos recién citados mantienen reuniones-Cumbre con la Unión Europea, los Estados Unidos, crecientemente con las asociaciones regionales asiáticas y, más recientemente, con los Jefes de Estado de la Liga Árabe<sup>8</sup>, en lo que debe haber sido una de las mejores *photo-op* de la última década. Eso para no hablar de la participación en las Cumbres de las instituciones financieras multilaterales como la Organización Mundial de Comercio, el Foro Económico Mundial y, para los más «afortunados», la OTAN. Luego están

8. CNN ONLINE (2005b). Esta Cumbre produjo la Declaración de Brasilia, que prevé la aproximación entre dos regiones tradicionalmente poco vinculadas entre sí y, en ciertos aspectos, recuerda la política del Movimiento de Países No Alineados.

las mega-Cumbres organizadas por las Naciones Unidas a las que los Jefes de Estado concurren para ratificar nuevos tratados internacionales y fijar metas relativas al desarrollo sostenible (Johannesburgo, 2002), derechos humanos (Viena, 1993), medio ambiente (Río, 1992) y derechos de las mujeres (Beijing, 1995), entre otros temas. Y como las Cumbres alternativas han evolucionado, también existen foros sociales en los cuales participar, como el que tiene a Porto Alegre como sede semipermanente y en el que Lula brillara inicialmente como líder de las fuerzas antiglobalización. Según reportara *The Economist* (2001), «cuando la democracia cubrió América Latina en la década de 1980, trajo con ella las Cumbres»<sup>9</sup>.

#### IV. LO QUE PUEDEN HACER LAS CUMBRES –Y LO QUE NO–

Las Cumbres no están enteramente desprovistas de resultados. Retornando al escenario global, hay varios ejemplos exitosos. Uno de ellos es la Cumbre del G-7 en Bonn en 1978, cuando Alemania aceptó modificar su política fiscal para convertirse en la locomotora de la recuperación económica europea y mundial mientras los Estados Unidos aceptaron subir el precio de la gasolina a niveles internacionales. De vuelta en América Latina, la diplomacia presidencial ha sido considerada vital para resolver disputas comerciales en el MERCOSUR y para evitar guerras arancelarias entre Argentina y Brasil; en un pasado más distante, el Grupo de Contadora puede ser citado como ejemplo de una exitosa diplomacia de cúpulas, habiendo contribuido a la resolución de conflictos en América Central y a la presentación de alternativas diplomáticas a la política militarizada del gobierno de Reagan hacia la región. Richard Feinberg (2003) atribuye incluso cierto grado de éxito al proceso de Cumbres de las Américas, entre otras razones por la aprobación de la Carta Interamericana de Derechos en la Organización de Estados Americanos, una consecuencia directa de la cláusula democrática propuesta en la Cumbre de Quebec; y Mala Htun (2001) reconoce en este proceso la inclusión de las cuestiones de género en la agenda regional.

A pesar de sus esporádicas concreciones, las decepciones de las Cumbres son significativas y, quizás, estén en aumento. Observándolas desde una perspectiva amplia se puede decir que, aunque la flexibilidad sea una ventaja, las Cumbres también pueden estar reflejando la debilidad de las instituciones internacionales, que resultan incapaces de promover una agenda sin el estrellato impetuoso de los Jefes de Estado. Esta observación ha sido hecha a menudo con respecto al MERCOSUR y sus mecanismos de resolución de disputas. Con la proliferación de Cumbres se producen también los problemas ya referidos de que el estilo y la ceremonia oscurecen lo sustancial (las declaraciones emitidas por la mayoría de las Cumbres de las Américas son tan blandas y englobadoras que uno tendría dificultades para diferenciar los objetivos de 1990 de aquellos de 2000, así como para darse cuenta si ha tenido lugar algún progreso). Y proliferación también implica fatiga para presidentes y primeros ministros con agendas

9. Véase *THE ECONOMIST* (2001).

sobrecargadas: el «torneo de gritos» en Niza, durante los encuentros del Consejo Europeo en 2000, es un ejemplo de lo que la mala organización y la sobreexigencia pueden hacer con líderes exhaustos. Luego está la carga para los ministerios de relaciones exteriores, que han asumido una mayor responsabilidad y trabajo pero no han recibido aumentos presupuestarios proporcionales al incremento de funciones. Más aún, los costos de reunir a líderes mundiales en tiempos de protestas caóticas y, peor todavía, amenazas terroristas, son cada vez mayores. Se estima que la Cumbre del G-8 en Génova costó 19 millones de dólares, lo que no incluye los 90 millones invertidos para modernizar y mejorar las infraestructuras de la ciudad con antelación al evento. En su análisis de la diplomacia de cúpulas, Melissen (2003) concluye que «a treinta años de su institucionalización, las cumbres multilaterales han llegado a un momento crítico». Dada la gran atención mediática y los altos costos involucrados, el público espera que ocurra algo en estos eventos, y cuando el resultado es mayor en términos de cantidad pero inferior en términos de calidad y resultados concretos, la consecuencia sólo puede ser el descrédito de las Cumbres como instrumentos efectivos de reforma.

En el contexto latinoamericano, la situación parece igualmente problemática. El problema no es de cortedad de miras. En realidad, como nota Feinberg (2003), las buenas ideas no escasean: la Cumbre de Miami enumeró 164 puntos para actuar, la de Santiago unos más modestos 141, y la de Quebec la enormidad de 245. El problema es, más bien, de implementación. Como destaca Htun (2001), a pesar de las diversas medidas tomadas a nivel nacional en respuesta a la nueva agenda de género (por ejemplo el establecimiento de cuotas legales en más de doce países, la legislación que sanciona la violencia sexual y doméstica, la creación de cuerpos policiales y estaciones de policía femeninas en varios países), la realidad es que el dinero no ha seguido a la ley, por lo que las ya sobrecargadas agencias estatales deben asumir estas nuevas responsabilidades sin ser provistas de recursos adicionales. Del mismo modo, aunque existe una nueva Carta Democrática, es válido preguntarse si realmente sirve para proteger a la democracia o su función es meramente declarar lo que a los líderes regionales les gustaría que ocurriera. Feinberg (2003) también señala que los objetivos de las Cumbres de las Américas son transferidos a la Organización de Estados Americanos y al Banco Interamericano de Desarrollo sin que nuevos recursos sean otorgados a estas instituciones –un problema particularmente serio en el caso de la desfinanciada OEA–.

Obviamente, no sería realista –ni justo– esperar que las Cumbres cambien la realidad de un día para otro, pero si se observa la historia de las Cumbres que involucran el conflicto palestino-israelí, resulta claro que no hay proceso de Cumbres que pueda lograr lo que las partes en conflicto no quieren asumir, lo que lleva a la cuestión de si las Cumbres son la mejor manera de habilitar a los Jefes de Estado para llevar adelante agendas de reforma. Feinberg (2003) ha postulado lo que él llama «regla de Feinberg»: «ninguna iniciativa debe ser aprobada por los líderes a menos que sea acompañada por los recursos correspondientes y por una burocracia capaz, o coalición público-privada, comprometida con su implementación. Ello sin olvidar los resultados mensurables y los procedimientos de monitoreo que aseguren la rendición pública de cuentas». Ésta

es una buena regla, pero si fuera respetada ninguna Cumbre concluiría con más de una o dos líneas en su declaración final<sup>10</sup>.

Las Cumbres también implican un mínimo de deshonestidad implícita, lo que acarrea un impacto negativo en la fuerza de la declaración final y las propuestas de políticas. Esa deshonestidad consiste en asumir desde el principio que todos los Estados participantes en las Cumbres deben ser tratados sobre una base de igualdad formal. En consecuencia, a los efectos del protocolo, Paraguay es puesto en pie de igualdad con Brasil, pese a que ambos lados saben que su población, nivel de desarrollo y dotación de recursos lo ubicarían entre los Estados menos importantes del sistema federal brasileño si no fuera por su estatuto de país independiente. Esta igualdad formal entre entidades sustantivamente desiguales entraña que las decisiones de las Cumbres no sean tomadas por votación mayoritaria. Los comunicados son documentos consensuados, usualmente negociados con anterioridad a las reuniones. Cuando se produce un desacuerdo cualquier Estado, aun el menos poderoso, está en libertad para retirarse del encuentro y anunciar su disenso. El significado de cada acuerdo (o desacuerdo) depende más del peso informal del apoyo que puede concitar que del número de países signatarios que puede exhibir. De ello se deduce que los Estados más poderosos ejercen su mayor influencia en la trastienda. Ellos pueden no necesariamente presidir o albergar una Cumbre –éstos son atributos honoríficos que a veces son otorgados a participantes menores en compensación por su falta de influencia real–. Generalmente hay poco entusiasmo en la creación de Secretariados Permanentes o burocracias estables que vinculen a cada Cumbre con su sucesora. Esto puede deberse a que los jugadores clave ya tienen estructurados (y financiados) sus propios ministerios de relaciones exteriores, que pueden dedicar tiempo y energía a la preparación y seguimiento de las decisiones de cúpula que más interesen a sus respectivos gobiernos. Los jugadores más pequeños también tienden a resistir los Secretariados (salvo que sean localizados en sus propios territorios) porque son celosos de su autonomía nacional.

En ausencia de instituciones permanentes, la cuestión que emerge naturalmente es: ¿quién paga? Ahora que los países ya no deben disputar sobre la ubicación geográfica en términos del equilibrio de poder entre Este y Oeste, el objetivo principal es organizar Cumbres en localidades atractivas, ayudando a publicitar sus atracciones turísticas. Muchas cosas han pasado desde aquellos días en que los Jefes de Estado se encontraban a bordo de un tren en los Pirineos españoles, como hicieron Hitler y Franco. Y si resulta seductora la idea de que los presidentes escapen al apedreamiento de las multitudes recurriendo a un barco como sede del encuentro, como hicieron Bush y Gorbachov en la «Cumbre del mareo» en 1989 en Malta, la posibilidad de que una

10. No es por accidente que la mayoría de los ejemplos citados habitualmente se refieren a las Cumbres de las Américas: hay una ausencia notoria de investigaciones que supervisen otros procesos de Cumbres regionales como el iberoamericano. Y esto tampoco es accidental: es un síntoma de la escasa atención brindada al seguimiento sistemático que suele caracterizar las prácticas políticas latinoamericanas (y, en este caso, también ibéricas). Para una discusión detallada del contexto de estas Cumbres, de los problemas emergentes y de algunas sugerencias de reforma dirigidas al actual gobierno español, véase C. DEL ARENAL (2005).

Cumbre de las proporciones de Guadalajara se realice en un barco es ciertamente pequeña. Hoy en día, las mega-Cumbres requieren una compleja infraestructura de transporte. Hoteles y restaurantes deben estar listos para procesar enormes contingentes de delegados y *paparazzi*. Puede resultar sorprendente que Estados pobres y pequeños, con muy escasa influencia, se manifiesten deseosos no sólo de albergar costosas Cumbres sino también de abastecer suntuosamente a sus invitados. La explicación puede residir en la necesidad de demostrar afirmativamente la igualdad de estatus con las grandes potencias, lo que ayuda a compensar sus inseguridades subyacentes –y también a impresionar a la opinión pública doméstica con el alto perfil internacional de sus gobernantes–. Desde esa perspectiva, el dinero gastado en una Cumbre en Santa Cruz (Bolivia) o Punta del Este (Uruguay) puede parecer bien invertido –especialmente si los propietarios locales tienen buenas conexiones políticas–. Pero en el contexto latinoamericano, más que en el europeo, el gasto de sumas exorbitantes puede ofender y alienar poblaciones que luchan por la subsistencia, especialmente cuando las declaraciones finales de esos encuentros subrayan la importancia de la redistribución de la riqueza, la probidad de los gobiernos y el combate a la pobreza.

Otra dimensión clave de los encuentros de Cumbre es la que define los criterios de inclusión (y exclusión). En América Latina, los Estados Unidos han utilizado siempre su «poder de convocatoria» para indicar qué gobiernos o regímenes de la región estaban del lado correcto (o incorrecto) en la lista de favoritos de Washington. Dado que Cuba está permanentemente excluida de los encuentros panamericanos y de la OEA, se torna casi indispensable incluir a La Habana como invitada a los cónclaves Iberoamericanos y Euro-latinoamericanos –aun cuando la gestión de las relaciones con el «Estado paria» pueda a menudo opacar el funcionamiento regular de la Cumbre en cuestión–. Hay otros ejemplos de exclusión discriminatoria: Nicaragua y Panamá pasaron por situaciones similares, y la experiencia de Haití no ha sido demasiado diferente. Pero la cuestión del límite de inclusión/exclusión no termina aquí. Un fenómeno igualmente recurrente se produce cuando, al comenzar cierto ciclo de Cumbres a establecer una cierta reputación de utilidad, los Estados vecinos que no fueron inicialmente invitados se tornan ansiosos por ser incluidos. Por ejemplo, las Cumbres del MERCOSUR originalmente incluían sólo a los cuatro Estados fundadores, pero muy pronto creció la demanda por algún tipo de membresía asociada que permitiera la participación de otros Estados en estos eventos de alto perfil. Una vez que se abrieron las negociaciones de asociación de Bolivia, Chile no quiso quedar fuera. Más tarde, otros candidatos seguirían (incluso el México del presidente Fox está procurando algún tipo de inclusión en el bloque). Del mismo modo, Belice fue inicialmente dejada de lado en el proceso de integración centroamericano (dado su conflicto con Guatemala), pero ahora demanda integración completa. ¡Hasta la República Dominicana ha adquirido estatus de Estado centroamericano! Todo esto contribuye a la dilución de contenido de estas agrupaciones: cuanto más amplio es el rango de actores involucrados, menor será el denominador común de los documentos emitidos y las políticas recomendadas.

Desde un punto de vista más positivo, las Cumbres recientes han sido más animadas desde la elección sucesiva de una serie de líderes de izquierda en América Latina,

lo que se suma a la pertinencia de proponer visiones alternativas a la ofrecida por la Administración Bush. La Cumbre de las Américas de enero del 2004 proveyó una arena para la crítica latinoamericana a los Estados Unidos y su visión del libre comercio como medio para combatir la pobreza y la exclusión: aunque predecible, el impacto de esas críticas toma un nuevo significado en un contexto de fuerte unilateralismo y desdén por las negociaciones multilaterales a nivel mundial, especialmente cuando provienen de un líder con las credenciales de Lula antes que de un censor previsible como Fidel Castro o el ambiguamente democrático Hugo Chávez. Esto lleva a pensar que la importancia de las Cumbres depende del contexto en que se realizan y no tanto de las resoluciones y declaraciones que producen. Más allá de una Cumbre en particular, estos eventos pueden eventualmente indicar un cambio importante de tendencia o insinuar su advenimiento en perspectiva, y tal cambio podría inspirar antes que alienar al público.

## V. CONCLUSIONES

La intención de este trabajo ha sido ubicar a las Cumbres latinoamericanas en un contexto más amplio, examinando los cambios que la diplomacia de Cumbres ha sufrido en las últimas décadas y evaluando la contribución que las Cumbres «estilo latinoamericano» pueden ofrecer para la resolución de los problemas regionales. Independientemente de los casos latinoamericanos, queda a la vista que las Cumbres tienen varias virtudes y un número creciente de defectos. Del lado positivo se encuentran la flexibilidad, que contrasta con unas Naciones Unidas cada vez más politizadas y, al mismo tiempo, burocratizadas; las oportunidades provistas para el contacto directo entre los líderes y, finalmente, el potencial para apurar negociaciones e incluso procedimientos domésticos. Del lado negativo están el problema de agendas a la vez diluidas y sobrecargadas, la credibilidad decreciente y los costos en aumento, que en un contexto de pobreza como el de varios países de América Latina puede parecer injustificable. Puede concluirse que, en América Latina, las Cumbres han contribuido a colocar en la agenda importantes cuestiones regionales y globales y a comprometer a los actores de la sociedad civil en alta política, democratizando de este modo la agenda de política exterior. Sin embargo, las Cumbres no han logrado reducir la brecha entre compromisos retóricos e implementación real. En una región donde el repetido fracaso en el cumplimiento de metas y objetivos es claramente visible, el futuro de las Cumbres latinoamericanas parece poco brillante. Winston Churchill dijo una vez que «no es fácil imaginar cómo la situación podría empeorar por una conversación de cúpula»<sup>11</sup>. Uno podría agregar que también es difícil imaginar como la situación podría mejorar por una conversación de cúpula, sea al estilo latinoamericano o no.

11. J. YOUNG (1996), citado en J. MELISSEN (2003).

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- ARENAL DEL, Celestino. La Cumbre de San José: ¿Punto de inflexión en la dinámica de las Cumbres Iberoamericanas? *Quórum*, 2005, n.º 11, primavera, pp. 79-89.
- CNN ONLINE. *Latin Leaders Lobby for CAFTA in DC*, 2005a, 12 de mayo.
- *Latin, Arab Leaders Unite on Mideast, Free Trade*, 2005b, 12 de mayo.
- CRAIG, Gordon. The Professional Diplomat and His Problems, 1919-1939. *World Politics*, 1952, n.º 4 (2), p. 146.
- DOYLE, Mark. Strict Pecking Order in Paris. *BBC online*, 2003, 22 de febrero.
- DUNN, David. *Diplomacy at the Highest Level: The Evolution of International Summitry*. Basingstoke: Macmillan Press, 1996.
- FEINBERG, Richard E. The Special Summit: So Many Initiatives, so Few Institutions. *Focal Point*, 2003, n.º 2 (10), octubre, pp. 1-3.
- HO, Kevin K. Why are Heads of State and Government Increasingly Involved in International Economic Relations? *University of London, School of Oriental and Africa Studies Paper*, 2000, n.º 12, diciembre.
- HTUN, Mala N. Advancing Women's Rights in the Americas: Achievements and Challenges. *Monitoring Implementation of the Summit of the Americas Working Paper*, 2001, abril, pp. 1-12. Leadership Council for Inter-American Summitry.
- LEONARD, Mark y ALAKESUN, Vidhya. *Going Public: Diplomacy for the Information Society*. London: Foreign Policy Centre, 2000.
- MELISSEN, Jan. Summit Diplomacy: Coming of Age. *Discussion Papers in Diplomacy*, 2003, pp. 1-24. Netherlands Institute of International Relations.
- THE ECONOMIST. *The Americas: High on Words - Summitry in Latin America*, 2001, 24 de noviembre, p. 38.
- MORALES LAMA, Manuel. Diplomacia a través de los Jefes de Estado. *Listín Diario Edición Digital*, 2005, 12 de mayo. Santo Domingo.
- NIXON, Richard M. Reagan and Gorbachev: Superpower Summitry. *Foreign Affairs*, 1985, vol. 64, n.º 1, Fall.
- YOUNG, John W. *Winston Churchill's Last Campaign: Britain and the Cold War, 1951-1955*. Oxford: Clarendon Press, 1996.

## LAS CONFERENCIAS DE CÚPULA IBEROAMERICANAS *The Ibero-American Summits Conferences*

Fernando Henrique CARDOSO

*Brown University*

✉ [ifhc018@terra.com.br](mailto:ifhc018@terra.com.br)

BIBLID [1130-2887 (2005) 40, 49-56]

Fecha de recepción: mayo del 2005

Fecha de aceptación y versión final: junio del 2005

RESUMEN: En 2003, los Jefes de Estado y Gobierno de la comunidad iberoamericana encargaron al ex presidente brasileño Fernando Henrique Cardoso la tarea de conducir un esfuerzo de reflexión sobre el sistema de Conferencias Iberoamericanas. Cardoso organizó y presidió un grupo de trabajo integrado por representantes de alto nivel de diversos países y, en los primeros meses de 2003, condujo un amplio ejercicio de consultas en la región. Sobre esa base, presentó las conclusiones del grupo en la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, llevada a cabo en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, el 15 noviembre de 2003. En este artículo se reproducen dichas conclusiones precedidas por una introducción especial de Cardoso.

*Palabras clave:* Cumbres Presidenciales, diplomacia presidencial, Iberoamérica.

ABSTRACT: In 2003, the Chiefs of State and Government of the Ibero-American community commissioned former Brazilian president Fernando Henrique Cardoso to lead a collective effort aimed at renewing the system of Ibero-American Summit Conferences. Cardoso organized and presided over a task force composed of high level specialists from various countries, and during the first months of 2003 led a wide round of consultations across the region that led to a final report. It was presented to the XIII Ibero-American Summit, held in Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, on November 15, 2003. The report is reproduced here, introduced by a special piece wrote by Cardoso himself.

*Key words:* Presidential Summits, presidential diplomacy, Ibero-America.

I. INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

La primera reunión de cúpulas iberoamericanas se realizó en 1991 en Guadalajara, México. Desde entonces, con altos y bajos, como sería de esperar de cualquier iniciativa nueva, el proceso avanzó bastante y hoy enfrenta el desafío de la renovación.

El lanzamiento de la práctica de encuentros regulares entre Jefes de Estado y Gobierno de Iberoamérica se produjo en un momento específico. En primer lugar, había un clima internacional de gran optimismo (que hoy sabemos excesivo) debido a las promesas anunciadas por la caída del Muro de Berlín. La polaridad Este-Oeste dejaba de reclamar fidelidades y, en consecuencia, se abrían inéditas perspectivas de actuación entre nuevos aliados y en torno a temas globales. Entraña en escena, en la diplomacia internacional, el discurso de las geometrías variables. Luego daría inicio el ciclo de las grandes conferencias internacionales organizadas por las Naciones Unidas, inaugurado por la Cumbre de Río sobre Medio Ambiente en 1992.

Todo esto se producía sin perjuicio del fortalecimiento de las instancias regionales. En el caso de los países iberoamericanos es preciso recordar que también estábamos, en 1991, en las vísperas de las conmemoraciones de los 500 años de lo que entonces se llamó «encuentro de civilizaciones» para referirse al descubrimiento del Nuevo Mundo. Portugal y España consolidaban su presencia en la Unión Europea. México negociaba su adhesión al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), mientras el MERCOSUR ganaba impulso definitivo. También parecían promisorias las oportunidades de una mayor integración en la región andina y en América Central.

Fue en ese contexto de apertura y consolidación de nuevos espacios cuando la idea de una concertación iberoamericana fue presentada y acogida. Más recientemente, el ambiente internacional se tornó, como se sabe, menos propicio. Y es en él que se presentó el desafío de encontrar medios y mecanismos que permitieran reforzar la cohesión interna y la presencia internacional de la comunidad iberoamericana en un mundo menos favorable a la diplomacia multilateral.

Así fue que recibí, en 2003, de los Jefes de Estado y Gobierno de la comunidad, la tarea de conducir un esfuerzo de reflexión sobre el sistema de Conferencias Iberoamericanas. Presidí un grupo de trabajo integrado por representantes de altísimo nivel de diversos países y, en los primeros meses de 2003, conduje un amplio ejercicio de consultas en la región, con base en las cuales presentamos las conclusiones del grupo en noviembre del mismo año.

Observamos una convergencia expresiva de posiciones. Los presidentes y sus ministros de relaciones exteriores fueron unánimes al destacar la necesidad tanto de fortalecer la dimensión política del sistema de Cumbres como de dar más foco y mejor estructura a la vertiente de cooperación iberoamericana. El grupo desarrolló su trabajo a la luz de esas dos referencias básicas: la intensificación de la concertación política y la racionalización del programa de cooperación.

1. Fernando Henrique Cardoso fue presidente de Brasil entre 1995 y 2001. Actualmente preside el Club de Madrid, organización internacional independiente que reúne ex Jefes de Estado y Gobierno. Este artículo fue traducido del portugués por Andrés Malamud.

Nuestra primera preocupación fue la de pensar en un formato para las Cumbres que permitiese profundizar el diálogo. Algunos casos podrían darse en esa dirección, el primero de los cuales consistiría en privilegiar el espacio reservado en las Cumbres para las deliberaciones entre los presidentes. Ello facilitaría un mejor conocimiento personal y aumentaría la confianza recíproca, factores de reconocida importancia en situaciones de crisis.

Las conclusiones presidenciales podrían, por ejemplo, constar en una declaración específica, más concisa y que, por su autoridad, constituiría un documento de mayor impacto externo. Las posiciones de principio sobre otras cuestiones de interés de la agenda internacional serían presentadas en una declaración más extensa, firmada por los ministros de relaciones exteriores. El tema de la periodicidad de las reuniones también fue considerado de interés en la discusión sobre la proyección política del sistema iberoamericano.

En cuanto al sistema de cooperación, el grupo de reflexión recordó que los principales donantes acostumbran optar por la cooperación sobre bases bilaterales, donde las ganancias políticas son más palpables. El grupo sugirió entonces que se definieran con claridad unas pocas líneas prioritarias de cooperación que pudiesen abarcar a todos los países iberoamericanos, entre las cuales figuraban: i) la identificación de políticas coordinadas para la defensa y promoción de la diversidad cultural iberoamericana, lo que pasa por la valorización de nuestros idiomas; ii) una estrategia conjunta a favor de la protección local de los derechos de autor de los productores culturales iberoamericanos; iii) una mayor coordinación en el campo universitario, que podría permitir, entre otras ventajas, el reconocimiento de los títulos de grado (el programa *Erasmus*, en Europa, es una buena referencia); iv) los gobiernos podrían estimular iniciativas privadas en el ámbito iberoamericano destinadas a la creación de agencias de evaluación de riesgos, que tendrían como criterios el profesionalismo, la transparencia y la independencia en relación con gobiernos y empresas, con el objetivo de contribuir a una mayor fiabilidad de los datos colocados a disposición del mercado sobre las coyunturas nacionales. En esos diferentes campos, el grupo preparó textos con un mapa de situación y posibles líneas de actuación, que constan como anexos en el informe que presentamos.

Finalmente, hicimos también propuestas sobre la estructura requerida para regir, en los próximos años, el sistema iberoamericano. Si el formato flexible de las *Secretarías Pro Tempore* sirvió bien al sistema hasta el momento, para avanzar de manera consistente con el proceso iberoamericano es necesaria una instancia permanente. Una Secretaría Permanente sería el eslabón de continuidad entre las diferentes Cumbres, encargándose de los preparativos logísticos pero, sobre todo, sirviendo de base a la concertación política y coordinando la cooperación. Propusimos una estructura escueta, con pocos pero calificados funcionarios, a cuyo frente debería nominarse a un secretario general de altísimo perfil y renombre.

En conclusión, fue por acreditar en el futuro de la comunidad iberoamericana y en el mecanismo de Cumbres como necesario para fortalecerla que acepté el desafío de presidir el referido grupo de trabajo. Sus recomendaciones, ampliamente aceptadas,

comienzan a ser implementadas por los Estados miembros. Mantengo el optimismo de que nuestra comunidad, construida sobre sólidos cimientos democráticos y amparada por una visión generosa y diversificada de la vida internacional, tendrá siempre un papel importante a desempeñar en un mundo en que el pluralismo parece perder terreno.

## II. INFORME DE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO ANTE LA XIII CUMBRE IBEROAMERICANA DE JEFES DE ESTADO Y DE GOBIERNO, SANTA CRUZ DE LA SIERRA, BOLIVIA, 15 DE NOVIEMBRE DE 2003

Reitero mis agradecimientos a los demás Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en Bávaro, República Dominicana, por el gesto de confiarme la coordinación, a título personal, del grupo de reflexión sobre el sistema de Conferencias Iberoamericanas. El objetivo definido en Bávaro para el esfuerzo de reflexión fue contribuir a una mayor cohesión interna y presencia internacional de la comunidad iberoamericana. Corresponden, de esta forma, algunas consideraciones generales sobre cómo evolucionó el escenario mundial desde la Cumbre de Guadalajara, en 1991.

La práctica de reuniones regulares entre los líderes de la región fue inaugurada bajo un clima de optimismo. El momento era de expectativa sobre las consecuencias del fin de la Guerra Fría para las relaciones internacionales. Agotada, la polaridad Este-Oeste dejó de reclamar fidelidades. Entraba en escena la diplomacia de las geometrías variables.

La tónica era la apertura de nuevos espacios. La iniciativa iberoamericana fue uno de ellos, y de las que recibieron mejor acogida, como ejercicio de traducción de afinidades históricas y culturales en convergencia política y cooperación para el desarrollo.

El ambiente internacional en la actualidad es menos alentador. Si alcanzó conquistas en la década de 1990 como el ciclo de conferencias de las Naciones Unidas e importantes acuerdos en medio ambiente, derechos humanos y control de armamentos, el multilateralismo entró en crisis con los eventos del 11 de septiembre y sus desdoblamientos. El combate al terrorismo fue perseguido, en gran medida, sin mayor amparo normativo, bajo impulsos unilaterales, en rebeldía de las Naciones Unidas. La construcción de un orden más plural y menos rehén del libre arbitrio de los Estados de mayor poder relativo quedó en compás de espera.

El desafío que se coloca, por lo tanto, es el de cómo reforzar la cohesión interna y la presencia internacional de la comunidad iberoamericana en un sistema mundial que pasó a ser menos permeable y receptivo a la diplomacia multilateral. El camino pasa por la afirmación de valores que distinguen a la comunidad iberoamericana y pueden contribuir, dadas las condiciones políticas, para fundamentar la búsqueda de un mayor entendimiento y cooperación internacional. El momento actual reclama, de hecho, la consolidación y la proyección internacional de espacios que tienen en el respeto a la tolerancia y al pluralismo una de sus principales credenciales.

La gramática de formación de los países iberoamericanos ha sido la plasticidad étnica y cultural, con una intensidad que tal vez les sea específica. No es fortuito que el

concepto tan apreciado para el español y el portugués de la convivencia no encuentre traducción literal en idiomas de otra matriz. Convivir no es apenas coexistir. Es la disposición para compartir formas de pensar y actuar, sin lo que no se crea un espíritu de comunidad.

No se trata de un factor inocuo. Comanda opciones políticas. Ayuda a explicar, por ejemplo, el hecho de que América Latina haya sido elegida como destino preferencial de las significativas inversiones portuguesas y españolas durante la década de 1990. Es tanta la identidad de hábitos y valores que la expansión de nuestras economías debería implicar un refuerzo de los lazos recíprocos, con una mayor articulación de las estructuras productivas.

La verdad es que hoy el acervo que deberá ser preservado por los países iberoamericanos es mucho más importante que aquel existente al inicio de la experiencia de Cumbres. Fue posible armar una sólida red de intereses comunes, en un proceso que fue mucho más allá de las instancias oficiales, movilizándolo en medios empresariales, universidades, comunidades científicas, la sociedad en general. Tenemos historia, cultura y un conjunto de realizaciones para fundamentar una posición más afirmativa sobre las grandes cuestiones contemporáneas, respetando, naturalmente, el pluralismo que nos distingue.

A partir de ese diagnóstico, conversé en los primeros meses de este año, por teléfono o personalmente, con la mayor parte de los Jefes de Estado de la región y con un presidente elegido. También conversé con varios cancilleres. Los consulté sobre el rumbo que cada gobierno desea imprimir al proceso iberoamericano.

Con variaciones de énfasis, hubo una significativa convergencia de posiciones. Coincidieron en resaltar que las Conferencias contribuyeron para dar visibilidad a la identificación de los pueblos iberoamericanos con los valores de la paz, de la democracia, de la protección a los derechos humanos y del desarrollo sostenible. Correspondería, ahora, fortalecer la dimensión política del sistema de forma tal que pueda evolucionar rumbo a una verdadera y simétrica comunidad iberoamericana, que es vista, de esta forma, por la mayoría de los Estados, como posible desenlace y no como punto de partida.

También existió concordancia en saludar el montaje a lo largo de la experiencia iberoamericana de una extensa red de programas de cooperación, involucrando a las más diferentes áreas y movilizándolo en una gran variedad de instituciones, incluyendo organismos multilaterales. El objetivo en adelante debe ser racionalizar la dinámica de la cooperación. Los presidentes centroamericanos y de algunos otros países fueron particularmente enfáticos al acentuar la importancia de que esa racionalización garantice la ampliación de los beneficios alcanzados. El grupo de reflexión desarrolló su trabajo a la luz de esas dos señales básicas: intensificación de la concertación política y racionalización del programa de cooperación.

Al grupo no le pareció pertinente sugerir los temas que deberán ser privilegiados en una eventual profundización del diálogo político en el ámbito de las Cumbres, en el entendimiento de que se trata de una prerrogativa de los propios Jefes de Estado y de Gobierno.

El grupo se concentró en discutir un formato que pueda favorecer la profundización del diálogo. Concluyó que pueden ser dados algunos pasos en esa dirección. El primero sería privilegiar el espacio reservado en las Cumbres a las deliberaciones entre los presidentes. Además de facilitar un mayor conocimiento y confianza recíproca, factor de reconocida importancia en momentos de crisis, esa medida permitirá un tratamiento más detallado y a nivel de decisión de los temas elegidos como de mayor actualidad y relevancia.

Las conclusiones presidenciales podrían constar en una declaración específica, que, por su autoridad, sustancia y concisión, constituiría el documento de mayor resonancia política de la Cumbre. Las posiciones de principio sobre otras cuestiones de interés de la agenda internacional serían presentadas en una declaración aparte, más extensa, firmada por los cancilleres.

El tema de la periodicidad de las reuniones también fue considerado de interés para la discusión sobre el refuerzo de la dimensión política. En mis consultas a los líderes regionales noté divergencias sobre este tema. Muchos se mostraron favorables a la reducción de la frecuencia de los encuentros, que podrían ser realizados cada dos años, sin perjudicar la posibilidad de convocatorias extraordinarias en situaciones de crisis o de interés mayor. Otros defendieron el mantenimiento de la anualidad, porque las Cumbres Iberoamericanas serían el único foro, salvo los universales, que congregan a todos los países de la región.

En lo que se refiere al objetivo de perfeccionamiento del sistema de cooperación, el grupo recuerda la tendencia de que los principales donantes opten por la cooperación en bases bilaterales, donde las ganancias políticas son supuestamente más palpables. También recuerda la existencia de múltiples foros para la vehiculación de las contribuciones nacionales. De ahí se deriva la recomendación de que se conceda prioridad a algunas líneas de cooperación, lo que facilitaría, incluso, su seguimiento por parte de los Jefes de Gobierno.

Sin la pretensión de ser exhaustivo, el grupo sugiere algunos campos identificados con los fundamentos y objetivos de la concertación iberoamericana.

Uno de ellos sería la identificación de políticas coordinadas para la defensa y promoción de la diversidad cultural iberoamericana, lo que pasa por la valoración de nuestros idiomas. Sin perjudicar las tratativas en curso en la UNESCO y, en lo que se refiere a la cuestión del audiovisual, en la OMC, el grupo considera que existe espacio para una estrategia conjunta a favor de la protección local de los derechos de autor de los productores culturales iberoamericanos, sobre todo frente al reconocido activismo de polos extrarregionales para el registro de aquellos derechos.

Otra posibilidad sería una mayor coordinación en el campo universitario que podría permitir, entre otras ganancias, el reconocimiento mutuo de títulos universitarios. El programa *Erasmus* es una referencia válida.

El grupo de reflexión coloca en discusión la idea de que el sistema de conferencias estimula iniciativas privadas en el ámbito iberoamericano destinadas a la creación y el fortalecimiento de agencias de evaluación de riesgos. Esas agencias deberán tener como criterio el profesionalismo, la transparencia y la independencia en relación con

los gobiernos y empresas. Se espera también que tomen en cuenta, en sus análisis tanto variables económico-financieras como políticas y socioculturales. El objetivo es contribuir para una mayor idoneidad de los datos colocados a disposición de los mercados sobre las coyunturas nacionales, reduciendo, de esta forma, el grado de exposición de los países de la región a análisis e informes a veces infundados.

El grupo sugiere que los gobiernos traten de armonizar los criterios y reglas nacionales sobre las actividades de las agencias y promuevan la discusión en el ámbito de las Naciones Unidas, de un código internacional de conducta de las agencias de evaluación de riesgo. Propone que la futura Secretaría Permanente Iberoamericana establezca una unidad de información de apoyo a los gobiernos en sus relaciones con las agencias.

Sobre esos diferentes campos el grupo de reflexión preparó textos con análisis de la situación y las sugerencias de posibles líneas de actuación, que constan como anexos del presente informe. Sobre el tema de las agencias de riesgo, constan como anexos, además del balance del seminario promovido con el apoyo del grupo, textos relevantes de la Organización Internacional de las Comisiones de Valores Mobiliarios.

El grupo propone, además, un esfuerzo conjunto para el desarrollo y la armonización de las legislaciones nacionales en sectores económicos estratégicos, como energía y telecomunicaciones. Debe recordarse que el proceso de regulación de esos sectores en muchos de nuestros países se ha resentido de la ausencia de una estructura normativa atenta a las especificidades locales.

El grupo reconoce la importancia del conjunto de proyectos desarrollados a lo largo de la última década bajo la égida de la Secretaría de Cooperación Iberoamericana. Además del mérito de las iniciativas, registró el conjunto valioso de socios extrarregionales que fueron movilizados por la SECIB.

Presentadas las principales propuestas para el refuerzo del diálogo político y el perfeccionamiento de la cooperación tal vez sean necesarias algunas palabras sobre la estructura sugerida para regir en los próximos años el sistema iberoamericano. En atención al mandato recibido en Bávoro, el grupo se detuvo en el análisis de las condiciones y términos en que podría ser establecida una Secretaría Permanente. Si el formato flexible de las *Secretarías Pro Tempore* atendió a los designios aun tentativos del sistema hasta el presente momento, con la agenda sufriendo una renovación prácticamente absoluta en cada Cumbre, parece indispensable la creación de una instancia permanente para perseguir objetivos más duraderos. La Secretaría Permanente sería, de esta forma, el eslabón de continuidad entre las diferentes Cumbres, tratando sobre los preparativos logísticos, pero sobre todo sirviendo como base para la concertación política y coordinando la cooperación.

Es indispensable que el secretario general sea una personalidad con estatura que le permita mantener un diálogo fluido con los diferentes Jefes de Gobierno. Para asesorarlo en el desempeño de sus funciones, el secretario general contaría con el apoyo de dos secretarios generales adjuntos, uno de los cuales sería responsable por las atribuciones que actualmente se encuentran a cargo del secretario de Cooperación Iberoamericana. El grupo incluye además la creación de dos instancias de interés, con vistas a reforzar el diálogo político.

La primera sería el Comité Permanente de Concertación, reuniendo a los embajadores acreditados en el país sede o coordinadores nacionales, con el propósito de dar continuidad a las recomendaciones, de los presidentes y cancilleres, al secretario general.

También se propone el establecimiento de un grupo de *sherpas*, reuniendo nombres indicados por los Jefes de Gobierno del último, del actual y del futuro país anfitrión y otros dos o tres países escogidos por el secretario general. Ese grupo ayudaría al secretario general en la preparación de la agenda de la Reunión Cumbre siguiente.

Por preverse algo de pequeña dimensión y con pocos funcionarios, se estima que la Secretaría Permanente tenga un costo de operación poco superior al de la estructura actualmente existente. El presupuesto debe, naturalmente, ser compartido por los países iberoamericanos según criterios definidos de común acuerdo y a la luz de las posibilidades de cada Estado.

En la condición de coordinador del Grupo de Reflexión, someto a la atención de los diferentes gobiernos el borrador anexo del convenio creando la estructura que acabo de exponer (con excepción del mecanismo de *sherpas*, por su carácter informal). Concluyo con una breve mención a los criterios para el ingreso de nuevos miembros en la experiencia iberoamericana, ítem que también consta en el mandato de Bávaro. El grupo consideró como requisitos esenciales la condición de Estado soberano, la necesidad de pertenecer al espacio geográfico iberoamericano y la disposición del portugués o del español como idioma oficial. Países que, aunque no cumplan con uno de esos puntos, deseen compartir la convivencia iberoamericana, pueden ser invitados como observadores para las Conferencias.

Quiero extender mi agradecimiento al gobierno de España por el valioso e indispensable apoyo que me fue brindado y al grupo para el ejercicio del mandato de Bávaro. Agradezco también al gobierno de Portugal por haber hospedado la reunión de cancilleres en octubre y al gobierno de México por ser sede de uno de los encuentros del grupo en el pasado mes de septiembre.

Sólo me resta expresar la satisfacción que fue darle cumplimiento a la tarea de repensar el sistema iberoamericano, un sentimiento que es compartido por los demás miembros del grupo, la doctora Teresa Patricio Gouveia, el embajador Carlos García, el doctor Félix Peña, el embajador Julio Albi, el ministro José Luis Yunes, el doctor Manuel Suárez y el embajador Heraldito Muñoz. Trabajé con un grupo unido, dedicado y que confía en la comunidad iberoamericana.

ISSN: 1130-2887

## LAS CUMBRES IBEROAMERICANAS: EL LARGO Y DIFÍCIL CAMINO HACIA SU INSTITUCIONALIZACIÓN

*Ibero-American Summits: the long and winding road towards their institutionalization*

Celestino DEL ARENAL

Universidad Complutense de Madrid

✉ [carenal@cps.ucm.es](mailto:carenal@cps.ucm.es)

BIBLID [1130-2887 (2005) 40, 57-72]

Fecha de recepción: marzo del 2005

Fecha de aceptación y versión final: mayo del 2005

**RESUMEN:** El proceso de institucionalización de las Cumbres Iberoamericanas refleja mejor que cualquier otra dimensión su problemática de fondo, por cuanto que en dicho proceso convergen tanto el protagonismo de España como el interés (o desinterés) de los países latinoamericanos. Este artículo realiza un análisis histórico del periodo transcurrido entre 1991 y 2005, con particular énfasis sobre la política exterior española, y concluye con una evaluación prospectiva de las Cumbres cuya próxima edición se celebrará en Salamanca en 2005.

**Palabras clave:** Cumbres Iberoamericanas, política exterior, institucionalización, España, América Latina.

**ABSTRACT:** The process of institutionalization of the Ibero-American Summits reflects better than any other dimension their core issues, as it is the confluent point of both the high profile of Spain's foreign policy and the interests (or lack thereof) of the Latin-American countries. This article develops a historical analysis of the period 1991-2005, with particular emphasis on the role of Spain, and ends up with a prospective evaluation of the Summits, whose next edition will take place in Salamanca in 2005.

**Key words:** Ibero-American Summits, foreign policy, institutionalization, Spain, Latin America.

La primera sería el Comité Permanente de Concertación, reuniendo a los embajadores acreditados en el país sede o coordinadores nacionales, con el propósito de dar continuidad a las recomendaciones, de los presidentes y cancilleres, al secretario general.

También se propone el establecimiento de un grupo de *sherpas*, reuniendo nombres indicados por los Jefes de Gobierno del último, del actual y del futuro país anfitrión y otros dos o tres países escogidos por el secretario general. Ese grupo ayudaría al secretario general en la preparación de la agenda de la Reunión Cumbre siguiente.

Por preverse algo de pequeña dimensión y con pocos funcionarios, se estima que la Secretaría Permanente tenga un costo de operación poco superior al de la estructura actualmente existente. El presupuesto debe, naturalmente, ser compartido por los países iberoamericanos según criterios definidos de común acuerdo y a la luz de las posibilidades de cada Estado.

En la condición de coordinador del Grupo de Reflexión, someto a la atención de los diferentes gobiernos el borrador anexo del convenio creando la estructura que acabo de exponer (con excepción del mecanismo de *sherpas*, por su carácter informal). Concluyo con una breve mención a los criterios para el ingreso de nuevos miembros en la experiencia iberoamericana, ítem que también consta en el mandato de Bávaro. El grupo consideró como requisitos esenciales la condición de Estado soberano, la necesidad de pertenecer al espacio geográfico iberoamericano y la disposición del portugués o del español como idioma oficial. Países que, aunque no cumplan con uno de esos puntos, deseen compartir la convivencia iberoamericana, pueden ser invitados como observadores para las Conferencias.

Quiero extender mi agradecimiento al gobierno de España por el valioso e indispensable apoyo que me fue brindado y al grupo para el ejercicio del mandato de Bávaro. Agradezco también al gobierno de Portugal por haber hospedado la reunión de cancilleres en octubre y al gobierno de México por ser sede de uno de los encuentros del grupo en el pasado mes de septiembre.

Sólo me resta expresar la satisfacción que fue darle cumplimiento a la tarea de repensar el sistema iberoamericano, un sentimiento que es compartido por los demás miembros del grupo, la doctora Teresa Patricio Gouveia, el embajador Carlos García, el doctor Félix Peña, el embajador Julio Albi, el ministro José Luis Yunes, el doctor Manuel Suárez y el embajador Heraldito Muñoz. Trabajé con un grupo unido, dedicado y que confía en la comunidad iberoamericana.

ISSN: 1130-2887

## LAS CUMBRES IBEROAMERICANAS: EL LARGO Y DIFÍCIL CAMINO HACIA SU INSTITUCIONALIZACIÓN

*Ibero-American Summits: the long and winding road towards their institutionalization*

Celestino DEL ARENAL

Universidad Complutense de Madrid

✉ [carenal@cps.ucm.es](mailto:carenal@cps.ucm.es)

BIBLID [1130-2887 (2005) 40, 57-72]

Fecha de recepción: marzo del 2005

Fecha de aceptación y versión final: mayo del 2005

**RESUMEN:** El proceso de institucionalización de las Cumbres Iberoamericanas refleja mejor que cualquier otra dimensión su problemática de fondo, por cuanto que en dicho proceso convergen tanto el protagonismo de España como el interés (o desinterés) de los países latinoamericanos. Este artículo realiza un análisis histórico del periodo transcurrido entre 1991 y 2005, con particular énfasis sobre la política exterior española, y concluye con una evaluación prospectiva de las Cumbres cuya próxima edición se celebrará en Salamanca en 2005.

**Palabras clave:** Cumbres Iberoamericanas, política exterior, institucionalización, España, América Latina.

**ABSTRACT:** The process of institutionalization of the Ibero-American Summits reflects better than any other dimension their core issues, as it is the confluent point of both the high profile of Spain's foreign policy and the interests (or lack thereof) of the Latin-American countries. This article develops a historical analysis of the period 1991-2005, with particular emphasis on the role of Spain, and ends up with a prospective evaluation of the Summits, whose next edition will take place in Salamanca in 2005.

**Key words:** Ibero-American Summits, foreign policy, institutionalization, Spain, Latin America.

## I. INTRODUCCIÓN

La XIV Cumbre Iberoamericana, celebrada en San José de Costa Rica los días 19 y 20 de noviembre de 2004, ha dado luz verde para la puesta en marcha de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), que deberá estar operativa para la Cumbre de Salamanca, que tendrá lugar en octubre de 2005. Se trata de un paso clave en el proceso de institucionalización y consolidación de las Cumbres Iberoamericanas, que iniciaron su andadura en 1991, con la celebración de la I Cumbre en Guadalajara (México).

Sin embargo, el periodo transcurrido entre 1991 y 2005 no ha sido fácil para las Cumbres, que han pasado por muy distintos avatares y coyunturas, derivados de los diferentes protagonismos de España, de las distintas actitudes de los países latinoamericanos y de los diferentes escenarios internacionales. El objeto del presente estudio es analizar la dinámica que han vivido las Cumbres desde 1991 hasta el presente, fundamental para entender lo que han sido y representan las mismas, prestando especial atención a su proceso de institucionalización y los problemas que se han planteado, con la celebración de la Cumbre de Salamanca en el horizonte más próximo.

El proceso de institucionalización de las Cumbres refleja mejor que cualquier otra dimensión de las mismas su problemática de fondo, por cuanto que en dicho proceso convergen tanto los protagonismos de España como el interés o desinterés de los países latinoamericanos respecto de las Cumbres. Su estudio nos permitirá, por lo tanto, entender mejor lo que han sido y son las Cumbres.

Este proceso de institucionalización ha tenido tres hitos fundamentales, que se va a proceder a analizar. El primero tuvo lugar con las Cumbres de Guadalajara (1991) y de Madrid (1992), que consagraron la existencia de una estructura institucional flexible y no permanente que, aunque permitió la puesta en marcha de las Cumbres, pronto se reveló insuficiente para su consolidación. El segundo se produjo en las Cumbres de Oporto (1998) y La Habana (1989), cuando se crea la Secretaría de Cooperación Iberoamericana (SECIB), primera estructura institucional permanente de las Cumbres. El tercero se produce en las Cumbres de Bávaro (2002), Santa Cruz de la Sierra (2003) y San José de Costa Rica (2004), caracterizándose por la creación de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), que supone un salto decisivo en su proceso de institucionalización.

## II. LOS PRIMEROS PASOS: GUADALAJARA (1991) Y MADRID (1992)

En el proceso que lleva a la puesta en marcha de las Cumbres Iberoamericanas, con la celebración de la I Cumbre en Guadalajara, en 1991, España va a jugar desde el primer momento un papel decisivo, que continuará hasta el presente. La historia de las Cumbres Iberoamericanas se inicia a principios de la década de 1980, con los gobiernos de la Unión de Centro Democrático, cuando surgió por parte española la idea de celebrar una Cumbre Iberoamericana que, aprovechando la conmemoración del Quinto Centenario, reuniese en España, en 1992, a todos los Jefes de Estado y de Gobierno

de los países de América Latina. Con esa Cumbre se pretendía, por un lado, reafirmar solidariamente de forma solemne y multilateral, en fecha tan señalada, los principios de democracia y desarrollo como inspiradores de unas relaciones mutuas basadas en la concertación y la cooperación y, por otro, sentar las bases que permitiesen ir conformando un espacio común iberoamericano, basado en la historia, la cultura y la lengua, pero también en un entramado de interacciones e intereses comunes de la más diversa naturaleza, que se habían ido afirmando a lo largo de los siglos XIX y XX.

Sin embargo, a principios de la década de 1980, la posibilidad de que se celebrase una Cumbre Iberoamericana en España en 1992 aparecía como algo difícil de lograr en función del escenario internacional, de la diversidad y heterogeneidad de los países latinoamericanos y de sus intereses y del nivel de las relaciones entre España y América Latina. En ese contexto, la realidad es que sólo la diplomacia española apostó decididamente por ese objetivo, sin que en esos momentos hubiese especial interés en América Latina en apostar, más allá de la retórica, por el mismo.

Este proyecto será asumido con fuerza por los gobiernos socialistas, a partir de 1982, poniendo en marcha una estrategia encaminada a hacer posible la celebración de la Cumbre Iberoamericana en 1992. Se trataba de una estrategia de paso a paso, que descansaba en la dinámica abierta con la preparación de la conmemoración del Quinto Centenario. De ahí el papel decisivo que va a tener la Conferencia Iberoamericana de Comisiones Nacionales del Quinto Centenario, creada sobre la base de las diferentes Comisiones Nacionales para la Conmemoración del Quinto Centenario, constituidas en los diferentes países iberoamericanos.

La idea de constituir un foro multilateral iberoamericano en el que participaran todos los países, sin distinción de ningún tipo y que sirviese como foro de reflexión e instrumento impulsor de la cooperación multilateral iberoamericana constituyó, desde el primer momento, uno de los objetivos más importantes en la estrategia puesta en marcha por España. En definitiva, el papel desempeñado por la Conferencia Iberoamericana de Comisiones Nacionales Quinto Centenario fue clave para el comienzo de las Cumbres Iberoamericanas. No sólo preparó el terreno que hizo posible la celebración de la I Cumbre Iberoamericana en Guadalajara, sino que durante muchos años fue el único foro de encuentro, diálogo, concertación y cooperación, integrador de todos los países iberoamericanos, en el que se fue fraguando el sentido de identidad iberoamericana y se tomó conciencia de los intereses comunes. La Conferencia Iberoamericana sirvió para ir superando muchos de los recelos y reticencias que existían en América Latina respecto al funcionamiento de las Cumbres y del protagonismo español, así como para ir perfilando algunos de sus campos de actuación, especialmente en materia de cooperación.

Esta continuidad entre la Conferencia Iberoamericana y las Cumbres se hizo patente en la X y última Conferencia que tuvo lugar en Veracruz, en mayo de 1992, con asistencia de la práctica totalidad de los países iberoamericanos, que procedió a cerrar sus trabajos y a trasladarlos a la II Cumbre Iberoamericana, que se celebraba en julio de 1992, en Madrid. Con el terreno despejado a través de la Conferencia Iberoamericana, a partir de 1989, la diplomacia española intensifica los contactos diplomáticos con los

países iberoamericanos, que sirven para ir poniendo de manifiesto que por su parte también existía el deseo de celebrar una reunión que sirviese para afirmar la identidad y el protagonismo de lo iberoamericano en el nuevo escenario internacional que se estaba perfilando.

Particular importancia tuvo en esta dinámica, que condujo a la Cumbre de Guadalajara, el viaje que los Reyes de España realizaron a México, en enero de 1990, que fue aprovechado por el Rey para plantear directamente la cuestión al presidente de México, Carlos Salinas de Gortari. La idea de celebrar primero, en 1991, una Cumbre Iberoamericana en México y después, en 1992, otra en España, fue recogida de inmediato por el mandatario mexicano, iniciándose a partir de ese momento la coordinación del proyecto entre España y México. A la concertación entre estos dos Estados pronto se unirá el presidente de Brasil, Collor de Melo, constituyéndose una *troika*, que llevará la iniciativa inicial del proceso. Desde ese momento, la *troika* multiplica los contactos con el resto de los países iberoamericanos.

La consecuencia de estos contactos es la puesta en marcha de un proceso conjunto a nivel iberoamericano que llevará a México a convocar públicamente la celebración de la I Cumbre Iberoamericana para 1991. En concreto, el 11 de octubre de 1990, en el marco de la reunión del Grupo de Río, que tuvo lugar en Caracas, el presidente Carlos Salinas de Gortari anunció la convocatoria de dicha Cumbre. Por su parte, Brasil anunció también en Caracas la decisión de organizar la Cumbre de 1993. Finalmente, aprovechando esa misma reunión, los presidentes del Grupo de Río aprueban una declaración titulada «Reunión de Jefes de Estado de Iberoamérica», en la que se expresa el interés por participar en las Cumbres convocadas por México en 1991; España en 1992 y Brasil, en 1993.

El hecho de que fuese México el que tomase la iniciativa de convocar la I Cumbre facilitó de forma importante el éxito en la puesta en marcha del proceso, eliminando los últimos recelos que podía suscitar el que fuese España el convocante para una fecha tan señalada y polémica desde la perspectiva latinoamericana. Al día siguiente, aunque el dato ya era conocido, el Rey de España, en el discurso que con motivo del 12 de octubre pronuncia en el Instituto de Cooperación Iberoamericana, anuncia formalmente la celebración de la II Cumbre en Madrid.

La celebración de la Cumbre de Guadalajara, los días 18 y 19 de julio de 1991, con asistencia de los veintiún países latinoamericanos, constituyó un importante éxito de México, pero también de España, pues se alcanzaba el principal objetivo diplomático de la nueva política latinoamericana que se había puesto en marcha en 1976. Un objetivo ambicioso que institucionalizaba la dimensión multilateral iberoamericana de dicha política y servía para reforzar la dimensión bilateral de la misma. En la misma línea de éxito hay que situar la celebración de la II Cumbre Iberoamericana en Madrid, los días 23 y 24 de julio de 1992, que sirvió para consolidar momentáneamente ese mecanismo multilateral iberoamericano.

Las dos primeras Cumbres tuvieron un claro carácter constituyente, como se puso de manifiesto tanto en la Declaración de Guadalajara como en el Documento de Conclusiones de Madrid, consagrándose toda una serie de principios que debían inspirar

la actuación de los países iberoamericanos y aprobándose la puesta en marcha de un conjunto de programas de cooperación iberoamericana. En definitiva, se conformaba un nuevo foro de diálogo y concertación política y de cooperación iberoamericana, integrado por los países latinoamericanos de habla española y portuguesa y por España y Portugal, que se esperaba sirviese para ir dando progresivamente vida a un espacio común iberoamericano en lo político, lo económico, lo social y lo cultural.

Desde el punto de vista institucional se optó inicialmente por una estructura flexible y no permanente, basada fundamentalmente en la existencia de una *Secretaría Pro Tempore*, que recaía en el país que organizaba la correspondiente Cumbre y que, por lo tanto, carecía de sede fija y de estructuras burocráticas. Lo que se perseguía por parte española era que, una vez en marcha las Cumbres, fuese la propia dinámica de la cooperación y concertación desarrollada la que fuese concretando la realidad de ese proyecto. De esta forma, en esos momentos iniciales, se impuso la prudencia y, más allá de la conformación de un espacio común iberoamericano, no se perfiló con detalle cuál debería ser el objetivo último del proyecto, sino que se dejó abierto, buscándose que fuesen los propios participantes los que lo fuesen definiendo. Este planteamiento abierto y flexible fue el que hizo viable la aceptación del proyecto por parte de todos los países iberoamericanos y la puesta en marcha de las Cumbres.

En última instancia, el éxito inicial de este proceso fue posible gracias a que la estrategia española descansó en la práctica de un liderazgo ejemplificador por parte de los gobiernos socialistas (Arenal, 2004a), basado, por un lado, en la afirmación de un protagonismo por parte de España necesario para la puesta en marcha de las Cumbres y, por otro, en la búsqueda de concertación y consenso con los países iberoamericanos y en el establecimiento de una relación igualitaria con los mismos, que eliminase cualquier reticencia a dicho liderazgo.

Sin embargo, a partir de la Cumbre Iberoamericana de Salvador de Bahía, celebrada los días 15 y 16 de julio de 1993, las Cumbres entran en un lento declinar, que con altibajos se irá agudizando en las Cumbres de Cartagena de Indias en junio de 1994, San Carlos de Bariloche en octubre de 1995, y Viña del Mar, en noviembre de 1996. Las razones de este declive que experimentan las Cumbres se encuentra principalmente en el menor protagonismo que ejerce España durante las mismas, como consecuencia, en primer lugar, de la disminución del perfil político y la intensidad que había tenido su política latinoamericana hasta 1992; segundo, por las crecientes dificultades que va a encontrar España para armonizar su pertenencia a la Unión Europea y su ambiciosa política latinoamericana, agudizándose la contradicción entre el iberoamericanismo y el europeísmo de la política exterior española, y, finalmente, por los ajustes presupuestarios que se derivan de la crisis económica que se produce a partir de 1992 y de los crecientes problemas internos de los gobiernos socialistas, a consecuencia de los escándalos de corrupción y de la lucha contra ETA.

A pesar de esta pérdida de perfil, España continuó en la práctica siendo el principal motor de las Cumbres, presentando las principales iniciativas conducentes a su fortalecimiento y eficacia, sobre la base de la búsqueda de concertación y consenso con los países iberoamericanos. En esta línea, se inserta la aprobación, en la V Cumbre

Iberoamericana –celebrada en San Carlos de Bariloche en 1995–, del Convenio para la Cooperación en el marco de la Conferencia Iberoamericana, que establecía los principios reguladores de la cooperación e institucionalizaba sus mecanismos y procedimientos. Se trataba de un paso importante en el proceso de institucionalización de la cooperación iberoamericana dentro de las Cumbres, que hasta entonces había venido desarrollándose sin una mínima ordenación y seguimiento. En todo caso, el declive que conocen las Cumbres en este periodo puso de manifiesto la importancia vital que para las mismas tenían el impulso y el protagonismo de España y el escaso interés que de momento los países latinoamericanos tenían en su desarrollo y consolidación.

### III. LA CREACIÓN DE LA SECIB: OPORTO (1998) Y LA HABANA (1999)

A partir de la Cumbre de Oporto, que se celebró los días 17 y 18 de octubre de 1998, se produce un importante salto adelante en el proceso de institucionalización de las Cumbres Iberoamericanas, recuperando éstas un cierto dinamismo, que las sacará momentáneamente de su cada vez mayor atonía.

Esta etapa estará marcada por la recuperación por parte de España del liderazgo que había ejercido inicialmente en las Cumbres, pero adoptando ahora un protagonismo hegemónico multilateral (Arenal, 2004a), que si, por un lado, generará algunas reticencias, por otro, servirá para volver a atraer momentáneamente a los países latinoamericanos a la dinámica de las mismas. Se caracterizará porque al tiempo que se pretende actuar hegemónicamente, marcando sin tapujos la dinámica y la agenda de las Cumbres, se busca el consenso y la concertación con los principales países iberoamericanos, procurando que las iniciativas españolas cuenten previamente con su apoyo o al menos no con su oposición.

A este liderazgo hegemónico contribuyó de forma importante la toma de conciencia por parte española, después de las salidas apresuradas de distintos mandatarios en la VII Cumbre de Isla Margarita, en 1997, de que las Cumbres estaban en pleno proceso de debilitamiento y necesitaban un nuevo impulso. Este liderazgo se vio además favorecido por el hecho de que las *Secretarías Pro Tempore* y consecuentemente la organización de algunas de las Cumbres de este periodo recayeron en Estados latinoamericanos pequeños o necesitados de apoyo en la organización y que el caso Pinochet, que ponía en entredicho algunos de los principios consagrados en las Cumbres, como los de no intervención y no extraterritorialidad de las leyes, provocó un manifiesto desinterés por las Cumbres por parte de Chile y Argentina.

De hecho, el gobierno de José María Aznar, surgido de las elecciones generales de marzo de 1996, desde el primer momento fue consciente de la necesidad de volver a impulsar las Cumbres, si se quería evitar su desaparición. Después del bajo perfil político que todavía caracterizó la presencia de Aznar en la Cumbre de Viña del Mar (1996) y en la Cumbre de Isla Margarita (1997), la Cumbre de Oporto, como hemos apuntado, marcará el inicio de esta nueva estrategia de afirmación de un liderazgo hegemónico multilateral de España en las Cumbres.

Donde más claro se verá el protagonismo de España en la Cumbre de Oporto, además de presentarse como valedor de los intereses latinoamericanos en la UE, es en el decisivo papel jugado en el proceso de reforzamiento de la estructura institucional de las Cumbres, mediante la aprobación de la creación de la Secretaría de Cooperación Iberoamericana (SECIB), cuya estructura y funciones quedaban para su posterior aprobación en la próxima Cumbre a celebrar en La Habana (1999).

La creación de la SECIB, con el estatuto de organismo internacional, con el fin de reforzar, revitalizar y dar visibilidad a unas Cumbres que languidecían, era un proyecto en el que venía trabajando el gobierno popular desde 1996, buscando la concertación con otros países latinoamericanos, especialmente con México. Su creación fue objeto de negociación con los distintos países de América Latina, significando, más que cualquier otro hecho, la recuperación del liderazgo español en las Cumbres. Su aprobación constituyó un indudable éxito para España, que veía como éstas daban un importante paso hacia delante, saliendo del proceso de debilitamiento que venían experimentado.

Lo anterior no impidió, sin embargo, que algunos países latinoamericanos fueran reticentes a su creación. Fue el caso, entre otros, de Nicaragua, más por razones anecdóticas derivadas de su complicada situación interna, y de Brasil, por razones de fondo, derivadas de que su apuesta estratégica se orientaba más hacia la conformación de un gran bloque de países de América del Sur, que hacia el reforzamiento de un espacio común iberoamericano. Estas reservas, que al final en ningún caso impidieron la creación de la SECIB, se manifestaron incluso durante la propia Cumbre de Oporto, donde la propuesta española encontró algunas dificultades, no siendo posible el consenso sobre su estructura, por lo que se acordó dejar el tema para la siguiente Cumbre a celebrar en La Habana en 1999. Finalmente, en La Habana, el hecho de que España asumiese su financiación en un 80% y quedasen limitadas sus funciones al campo estricto de la cooperación permitió la aprobación del Protocolo y los Estatutos de la SECIB. El cargo de secretario de Cooperación Iberoamericana recayó en el diplomático mexicano Jorge Alberto Lozoya, poniéndose de manifiesto la especial concertación entre España y México.

Los principales objetivos de la SECIB eran dar seguimiento a los programas de cooperación aprobados en las Cumbres, apoyar a los responsables nacionales de la cooperación iberoamericana, colaborar con la *Secretaría Pro Tempore* en la preparación de los contenidos de la Cumbre, promover la difusión e información pública de la cooperación iberoamericana, integrar e interconectar a los actores sociales en el sistema iberoamericano de cooperación, identificar fuentes de financiación para los programas y contribuir a la consolidación de la conciencia de pertenencia a la Comunidad Iberoamericana de Naciones.

El liderazgo hegemónico de España era ya una realidad en las Cumbres, pero se trataba de momento de un liderazgo hegemónico no unilateral, que buscaba el consenso y la concertación entre los Estados, lo que, a pesar de suscitar recelos crecientes, lo hacía mínimamente aceptable por dichos Estados. Este liderazgo hegemónico se puso también de manifiesto en la Cumbre de Panamá (2000), en la que Aznar presentó, por medio de El Salvador y con el apoyo de México, una iniciativa de condena expresa del

terrorismo de ETA, que fue aprobada por todos los países participantes, con la excepción de Cuba.

Por primera vez, España utilizaba las Cumbres como foro en el que plantear de una manera directa sus problemas políticos internos, rompiendo una regla no escrita existente hasta entonces, y también, por primera vez, la Cumbre aprobaba una declaración que no contaba con el consenso de todos los países participantes.

#### IV. LA CREACIÓN DE LA SEGIB: DE BÁVARO (2002) A SAN JOSÉ DE COSTA RICA (2004)

El tercer hito en el desarrollo de las Cumbres Iberoamericanas se sitúa en la creación de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), a propuesta igualmente de España, que supondrá un paso decisivo en su proceso de institucionalización. Sin embargo, este paso se produce en un contexto nuevo, marcado por un cambio en la estrategia de Aznar en las Cumbres, que abandona el liderazgo hegemónico multilateral que venía practicando y adopta un liderazgo hegemónico unilateral, que provocará crecientes reticencias en los países latinoamericanos y tendrá importantes costes en el funcionamiento de las mismas.

A raíz de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, la Administración Bush replantea su actitud ante el mundo y adopta una política hegemónica, unilateral e intervencionista. En ese nuevo contexto, el gobierno de Aznar, especialmente a partir del verano de 2002, cambiará el modelo de política exterior imperante desde 1976 (Arenal, 2004b). Aznar, apoyado en una mayoría absoluta que le permite soslayar las Cortes Generales y que le deja las manos libres para romper el consenso en política exterior, entiende que como consecuencia de ese nuevo escenario mundial, de los nuevos retos en materia de seguridad, del cambio en el vínculo transatlántico que se va a producir a raíz de la nueva política del gobierno de Bush y de la presencia de España como miembro no permanente del Consejo de Seguridad, desde el 1 de enero de 2003, se ha abierto una ventana de oportunidad única para que España adquiera peso y protagonismo a nivel internacional de la mano de los Estados Unidos. Y ello requiere un cambio en el modelo de política exterior, que pasa por el alineamiento incondicional con los Estados Unidos, incluso a costa de Europa.

En este proceso de cambio de la política exterior y de alineamiento incondicional con la Administración Bush, el momento culminante se sitúa en la participación de Aznar, junto con Bush, Blair y el anfitrión portugués Durao Barroso, en la Cumbre de las Azores, el 16 de marzo de 2003. La Cumbre consagraba a los Estados Unidos como el referente prioritario de la política exterior y formalizaba el giro en la política exterior española. Como consecuencia de este cambio, se alteran de forma importante las coordenadas con la que hasta entonces había actuado España en América Latina, produciéndose un cambio en la política latinoamericana (Arenal, 2003a y 2003b).

La nueva etapa que se abre en materia de política latinoamericana vendrá determinada, por un lado, por el alineamiento del gobierno Aznar con la Administración Bush, lo que lleva a España a concertar su actuación en América Latina con los Estados

Unidos, desapareciendo los relativos márgenes de autonomía que hasta entonces había tenido dicha política y alejándonos de algunos de los principales países latinoamericanos, que mantienen posiciones muy diferentes a las de Estados Unidos y consecuentemente a las del gobierno de Aznar. Por otro lado, como reflejo del unilateralismo y de la ruptura del consenso en materia de política exterior que se ha producido a nivel interno español, esta etapa viene marcada por una actuación hegemónica en el seno de las Cumbres Iberoamericanas, consistente en presentar iniciativas unilateralmente, sin buscar previamente el consenso con los principales países latinoamericanos.

A un nivel concreto iberoamericano, en América Latina, ese alineamiento con los Estados Unidos contribuyó a disminuir el sentido y utilidad de las Cumbres Iberoamericanas para los latinoamericanos. La imagen y los intereses de España en las mismas se identificaban más con los de los Estados Unidos, que con los de la propia España y Europa, lo que devaluaba ese mecanismo multilateral iberoamericano al que España y Portugal hasta entonces habían aportado unas señas de identidad propias y específicas, que eran las que habían proporcionado sentido a las Cumbres. Este cambio en la política latinoamericana ni fue explicado a los países latinoamericanos, ni se entendió por los mismos, causando desconcierto en todos ellos y recelos en la mayoría, que no encontraban sentido y explicación al mismo.

Como consecuencia de esta nueva política, cuyas manifestaciones públicas más significativas se produjeron en las relaciones con México y Chile, a raíz de las presiones ejercidas para que se alineasen en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas junto a posiciones defendidas por la Administración Bush respecto de Irak, se produjo una pérdida de sintonía y perfil político en las relaciones bilaterales con algunos de los principales países latinoamericanos con los efectos negativos que ello tuvo para la propia política latinoamericana, para la imagen de España en la región y para el desarrollo y funcionamiento de las Cumbres Iberoamericanas.

La consecuencia de este cambio es que el gobierno de Aznar inicia una actuación hegemónica unilateral (Arenal, 2004a) en el seno de las Cumbres Iberoamericanas, en concreto en las Cumbres de Bávaro, en noviembre de 2002, y Santa Cruz de la Sierra, en noviembre de 2003. Esa actuación consiste en presentar propuestas unilateralmente, produciendo efectos negativos desde el punto de vista del interés y utilidad de las Cumbres para los países latinoamericanos, que veían cómo el carácter ya de por sí eminentemente español de las Cumbres se acentuaba hasta extremos intolerables para algunos de dichos países.

Paradójicamente, el gobierno de Aznar, al mismo tiempo que va a impulsar de forma decisiva la institucionalización de las Cumbres con la creación de la SEGIB, las debilitará de manera clara con su actuación hegemónica unilateral y su alineamiento incondicional con Estados Unidos, incrementando las reservas de los países latinoamericanos a su institucionalización y el desinterés por las mismas.

IV.1. *Bávaro (2002)*

La nueva política explicada, se pone en marcha en la Cumbre de Bávaro, celebrada el 15 y 16 de noviembre de 2002, en la que Aznar presentó una nueva propuesta de reforma de las Cumbres, que suponía prácticamente su refundación, por el salto cualitativo que implicaba. Esta propuesta contemplaba conseguir una mayor cohesión interna, una mayor eficacia en la cooperación, una mayor presencia internacional y un reforzamiento político a nivel institucional, mediante la elevación del rango de la SECIB a la condición de SEGIB. Sin embargo, la necesidad y oportunidad de esta nueva propuesta, absolutamente necesaria si se quería evitar que las Cumbres acabasen fracasando, se vio empañada por el unilateralismo y el secretismo con el que fue fraguada por parte de Aznar, sin buscar en ningún momento el consenso con otros países latinoamericanos.

Esta estrategia sí, por un lado, permitió su aprobación sin problemas en la reunión de Jefes de Estado y de Gobierno, cosa que no era segura en el caso de que se hubiera tratado de negociar previamente, por otro, debilitó considerablemente el proceso negociador posterior, al agudizar los recelos, ya existentes por parte de algunos países, a la creación de una SEGIB y al protagonismo español.

También, a instancias del propio Aznar, y de nuevo sin consensuarlo con otros países latinoamericanos y muy especialmente con México, que se vio sorprendido por la iniciativa, se encomendó a Fernando Henrique Cardoso, que cesaba poco después en su cargo de presidente de Brasil, la presidencia y la puesta en marcha de un grupo de trabajo, que reflexionase sobre las medidas e iniciativas concretas a adoptar, con el fin de presentar sus conclusiones en la Cumbre de Santa Cruz de la Sierra, en noviembre de 2003.

La propia dinámica adoptada por Cardoso en la conformación y en el funcionamiento de la Comisión no ayudó nada a moderar las reticencias ya existentes, sino que contribuyó a incrementarlas. Aunque la Comisión no se había planteado inicialmente en términos de representación gubernamental, acabó interpretándose en ese sentido, con lo que la no presencia en la misma ni de centroamericanos, ni andinos, ni de caribeños, suscitó nuevas reservas e incrementó las existentes en relación al reforzamiento institucional de las Cumbres.

El Informe elaborado por la Comisión Cardoso se presentó, en octubre de 2003, en una Reunión Especial de Ministros de Relaciones Exteriores, que se celebró en Estoril, para tratar específicamente este tema. Sin embargo, después de la presentación del Informe y del reparto del texto, prácticamente no se entró en la discusión a fondo del mismo. La consecuencia será que el Informe se pasará casi sin discusión a la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno, pues en la reunión de coordinadores nacionales, que se celebra previamente a la Cumbre de Santa Cruz de la Sierra, ni se entra a discutir realmente el texto, ni se busca expresamente un consenso en relación al mismo.

En este proceso de ocultismo, de nuevo aparece la deliberada intención del gobierno español, que teme que el Informe embarranque en la negociación diplomática, de

que dicho Informe no se discuta hasta la reunión de los Jefes de Estado y de Gobierno, donde todo resulta más fácil.

La propuesta más importante del Informe Cardoso, desde el punto de vista del reforzamiento de las Cumbres, resultado claro, en este caso, de la iniciativa española, era la creación de una SEGIB, destinada a fortalecer y dar cohesión a la Comunidad Iberoamericana y a su proyección internacional. La SEGIB suponía un paso cualitativo importante para proporcionar perfil y funciones políticas, aumentar la visibilidad y mejorar la eficacia y el funcionamiento de las Cumbres.

IV.2. *Santa Cruz de la Sierra (2003)*

En este contexto, tal como estaba previsto, en la Cumbre de Santa Cruz de la Sierra, celebrada los días 14 y 15 de noviembre de 2003, se presentó para su aprobación el Informe Cardoso y en concreto la creación de la SEGIB, en medio de los recelos cada vez más serios de algunos países latinoamericanos.

Estos recelos a su aprobación tal como se presentaba la Cumbre eran lógicos. Se centraban principalmente en el procedimiento de elaboración seguido, en el que, como se ha visto, la ausencia de discusión había sido patente, y en algunos aspectos de la propuesta, los cuales tenían que ver con un supuesto protagonismo español en la futura Secretaría General, con la función política de ésta y con el aumento de gastos y burocracia. En última instancia, estas reservas, ya presentes anteriormente, se habían ahora incrementado como consecuencia de la política que el gobierno Aznar estaba siguiendo en las Cumbres Iberoamericanas que enseguida empezarían a pasar factura en la propia dinámica que conducía a la puesta en marcha de la SEGIB.

Con todo, a pesar de estas reticencias, la reunión de Jefes de Estado y de Gobierno, después de que significativamente fuese Aznar y no Cardoso, quien aclarase algunas cuestiones relativas a la SEGIB, aprueba por unanimidad el Informe que crea la mencionada Secretaría. Las cuestiones específicas más polémicas que hubo que explicar fueron las relativas a que la SEGIB no representaría la política exterior de la Comunidad Iberoamericana; que no representaría más burocracia y gastos y que el secretario general no sería en ningún caso español.

En concreto, ante las reticencias existentes, se aprobó, con la firma de los Jefes de Estado y de Gobierno, el llamado «Acuerdo de Santa Cruz de la Sierra». Se trataba de una especie de acuerdo marco o acuerdo de mínimos, que establecía los puntos básicos que deberían inspirar el proceso de creación de la SEGIB, sin entrar en detalles, quedando condicionados a una negociación posterior. Como anexo al mismo se acompañaba el Informe Cardoso, que contenía una propuesta de Convenio. En el Acuerdo se establece que la *Secretaría Pro Tempore* de Bolivia y la *Secretaría Pro Tempore* de Costa Rica, cuando asumiese esas funciones, recibirían las sugerencias de los gobiernos «con respecto a la definición de las funciones y competencias de la Secretaría General, al objeto de que su Estatuto pueda ser aprobado en la XIV Cumbre Iberoamericana que se celebrará en San José de Costa Rica en 2004».

Respecto a las funciones de la SEGIB, que constituían el punto clave, se acuerda, en consecuencia, que pasen a establecerse en el Estatuto de la SEGIB, cuya aprobación se dejaba para la Cumbre de San José de Costa Rica, en noviembre de 2004, con el fin de dar mayor tiempo a las negociaciones diplomáticas sobre las mismas y abrir la posibilidad de que los Estados miembros formularan sugerencias al respecto.

En definitiva, el déficit de participación de los países latinoamericanos en la elaboración de las conclusiones del Informe Cardoso –que se somete a la consideración de la Cumbre de Santa Cruz de la Sierra–, se tratará de subsanar a posteriori, mediante la apertura de negociaciones en las reuniones de coordinadores nacionales. En esas dos reuniones, una ordinaria, en abril, y otra extraordinaria, en mayo de 2005, celebradas ambas en San José de Costa Rica, se rebajará significativamente el perfil político de las funciones de la SEGIB y de las atribuciones del secretario general a instancias de algunos países latinoamericanos, especialmente Cuba, Venezuela y México, que, por razones diferentes, tratan de pasar factura al protagonismo unilateral y al seguidismo de Aznar respecto de la Administración Bush. En esta rebaja influirá también, como ya se ha señalado, el bajo perfil de la representación española en dichas reuniones, que se corresponde con un gobierno en funciones en el caso de la primera y un gobierno recién constituido en la segunda.

La consecuencia de esta negociación a la baja será que el Convenio de Santa Cruz de la Sierra constitutivo de la SEGIB, en su redacción final, dibuja un organismo internacional que supone un importante avance desde el punto de vista de la operatividad de las Cumbres respecto de la SECIB, pero que, sin embargo, ha visto cómo se reducía significativamente su dimensión y alcance político, como consecuencia de las reservas de algunos Estados latinoamericanos. Entre los objetivos que establece el Convenio Constitutivo de la SEGIB destaca, sobre todo, el de «contribuir al fortalecimiento de la Comunidad Iberoamericana y asegurarle una proyección internacional» (art. 2). La sede de la SEGIB, que sucede a la SECIB a todos los efectos (Disposición Transitoria Segunda), se fija en Madrid (art. 1).

#### IV.3. San José de Costa Rica (2004)

Las elecciones generales que se celebran en España el 14 de marzo de 2004 y el triunfo en las mismas del Partido Socialista Obrero Español va a traer consigo de nuevo un cambio radical en la política exterior española y consecuentemente en la política latinoamericana. La política exterior redefine sus prioridades reforzando la dimensión europea, acabando con el seguidismo respecto de la Administración Bush, reforzando la apuesta por el multilateralismo y el derecho internacional y replanteando las relaciones con el norte de África y América Latina (Arenal, 2004c).

El triunfo socialista fue muy bien recibido en general en América Latina, encontrando inmediatamente una calurosa acogida por parte de los gobiernos de Argentina, Brasil, Chile, México, Venezuela y, más tarde, con el triunfo electoral de Tabaré Vázquez en Uruguay. Para estos gobiernos, la mayor parte de ellos próximos ideológicamente

al gobierno de Rodríguez Zapatero, el nuevo gobierno español suponía no sólo una mayor sintonía a nivel político, sino sobre todo el final de la política seguidista respecto de los Estados Unidos, que había deteriorado significativamente las relaciones bilaterales con todos ellos, y el fin de la política hegemónica unilateral que el gobierno Aznar había seguido en las Cumbres Iberoamericanas. Al mismo tiempo, el nuevo gobierno socialista en su actuación diplomática conectó, desde el primer momento, con los intereses y preocupaciones de la mayor parte de los países latinoamericanos, abriendo una dinámica diferente en las relaciones bilateral y regional.

En concreto, la nueva política latinoamericana puesta en marcha por el gobierno de Rodríguez Zapatero se caracterizará, en primer lugar, por tratar de recuperar y reforzar la concertación política con América Latina, tanto a nivel bilateral como a nivel de Cumbres Iberoamericanas, que se había debilitado profundamente con la política del gobierno de Aznar. En segundo lugar, por imprimir un giro social a la política latinoamericana, sin dejar por ello de defender los intereses económicos de España en la región. Tercero, por el reforzamiento de la apuesta por la consolidación de las Cumbres Iberoamericanas a través del ejercicio de un liderazgo compartido. Finalmente, aunque esto no supone novedad respecto de anteriores gobiernos, se caracteriza por la voluntad de reforzar las relaciones entre la UE y América Latina.

En este especial contexto, marcado por las políticas latinoamericanas desarrolladas por Aznar y Rodríguez Zapatero, por el desinterés y reticencias de muchos países latinoamericanos y por el salto cualitativo hacia la institucionalización de las Cumbres Iberoamericanas que supone la creación de la SEGIB, se celebró la Cumbre de San José de Costa Rica, los días 19 y 20 de noviembre de 2004 (Arenal, 2005). Una Cumbre marcada, en una medida importante por las ausencias de algunos significados mandatarios iberoamericanos, que han deslucido la celebración de dicha Cumbre, contribuyendo a acrecentar la sensación de agotamiento de las mismas.

Calificar de fracaso la Cumbre de San José y, en consecuencia, la política latinoamericana del gobierno de Rodríguez Zapatero, como lo ha hecho desde la oposición el Partido Popular, es excesivo a todas luces. En todo caso, el menor perfil político que tuvo la Cumbre, más allá de algunas ausencias justificadas, hay que atribuirlo en una parte importante a los crecientes recelos y reservas que había suscitado la política latinoamericana de Aznar en los dos últimos años y al consiguiente desistimiento de algunos países latinoamericanos respecto de un proceso, el de las Cumbres Iberoamericanas, que, además de no presentar excesivo interés, se identificaba principalmente con una España que había venido actuando hegemónica y unilateralmente.

En todo caso, más allá del impacto negativo que el periodo de transición en el paso desde el gobierno popular al gobierno socialista y la escasa atención prestada en la práctica por el gobierno de Rodríguez Zapatero a la política latinoamericana que en los primeros momentos hayan podido tener, es claro que la Cumbre de San José ha servido para que el gobierno socialista restaure un clima positivo de cooperación política con algunos países latinoamericanos, que se había roto como consecuencia de la política latinoamericana de Aznar.

En este sentido, la presencia del presidente de México, Vicente Fox, en la Cumbre, aunque fuese fugaz, permitió reafirmar el compromiso de dicho país con la dinámica de las mismas, restableciendo una concertación con España que ha sido y puede ser fundamental para la consolidación de este mecanismo multilateral iberoamericano. No hay que olvidar que México, como consecuencia del unilateralismo y seguidismo de Aznar señalado, había pasado de ser uno de los pilares de las Cumbres a transformarse en uno de los países que mayores dificultades ponía a la creación de una SEGIB fuerte y operativa políticamente. También la asistencia del presidente de Argentina, Néstor Kirchner, que inicialmente no pensaba estar presente, hay que interpretarla como una muestra de sintonía política con la política latinoamericana que plantea Rodríguez Zapatero y un apoyo al proceso de reforma de las Cumbres.

El resultado más significativo de la Cumbre Iberoamericana de San José de Costa Rica ha sido la aprobación del Estatuto de la SEGIB. Un Estatuto alejado, sin embargo, del perfil político que había pretendido Aznar. Este hecho aparece claramente en las funciones que se atribuyen a la SEGIB, todas ellas expresamente subordinadas a la estructura institucional de las Cumbres Iberoamericanas, sin que quede prácticamente resquicio alguno para una mínima autonomía política.

En cualquier caso, la creación de la SEGIB, en cuanto que refuerza considerablemente la operatividad de las Cumbres —a través una estructura formada por un secretario general, un secretario adjunto y un secretario para la Cooperación Iberoamericana—, y proporciona una mayor visibilidad política a las mismas, como consecuencia de su carácter permanente, supone un paso adelante muy importante en el camino que puede llevar a su revitalización.

En última instancia, y con independencia de las funciones que se han establecido en el Estatuto, el auténtico perfil político de la SEGIB vendrá dado por la personalidad y objetivos que se plantee la persona que sea designada como secretario general. En caso de que, como es casi seguro, lo sea el actual presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Enrique Iglesias, presente en la Cumbre de San José, no hay duda de que la SEGIB adquirirá un perfil político elevado. Su nombramiento, junto con los de secretario adjunto y secretario para la Cooperación Iberoamericana, está previsto para la Reunión Plenaria de Ministros de Relaciones Exteriores que se celebrará en Portugal en el primer semestre de 2005.

Al mismo tiempo que la aprobación del Estatuto de la SEGIB, la Cumbre de San José de Costa Rica ha continuado con la dinámica tradicional de las Cumbres, en cuanto foro de concertación política y cooperación multilateral iberoamericana, aprobando una Declaración Final y toda una serie de Comunicados Especiales.

En este punto, las dos novedades generales más significativas son, por un lado, la reducción de la extensión y de la excesiva carga retórica que tenían las Declaraciones Finales de las Cumbres anteriores, ofreciéndose una Declaración de San José mucho más concreta y precisa a nivel de reafirmación de principios y compromisos, y, por otro, un mayor acento en las cuestiones y problemas sociales, consecuencia del giro social que se manifiesta en muchos gobiernos latinoamericanos y que también caracteriza a la política exterior del gobierno de Rodríguez Zapatero.

A un nivel más concreto, hay que destacar que la Cumbre consagra en su Declaración Final el reforzamiento de la apuesta de los países iberoamericanos por el multilateralismo, el respeto del Derecho Internacional, así como su apoyo a la consecución de las metas aprobadas en la Declaración del Milenio. Se respalda también la «Declaración de Nueva York sobre la Acción contra el Hambre y la Pobreza», apoyando las actividades del Grupo de los Cuatro (Brasil, Chile, Francia y España), asumiendo el compromiso de elaborar una agenda iberoamericana de lucha contra el hambre y la pobreza extrema.

En materia de educación, que era el tema monográfico de la Cumbre, destaca la propuesta de conversión de un porcentaje de los servicios de la deuda por inversión en los sistemas educativos, que se tratará de llevar a la práctica en una Conferencia internacional convocada por España en 2005. Destaca también el Comunicado sobre Haití, en cuanto que, por primera vez, las Cumbres se ocupan expresamente del proceso de estabilización y reconstrucción de un país no iberoamericano, manifestando la voluntad de contribuir a la superación de los problemas de seguridad y violencia y al desarrollo político, económico y social de dicho país. Esta voluntad hecha ya en parte realidad en la importante presencia de distintas Fuerzas Armadas Iberoamericanas en la Misión de las Naciones Unidas de Estabilización de Haití (MINUSTAH), impulsada por Brasil y Chile y en la que participan 200 efectivos españoles, constituye un paso adelante de especial importancia en materia de cooperación militar iberoamericana. Finalmente, hay que destacar igualmente, entre los Comunicados Especiales, el de apoyo a la «Alianza de Civilizaciones» propuesta por Rodríguez Zapatero en la última Asamblea General de las Naciones Unidas.

En todo caso, el principal resultado de la Cumbre desde la perspectiva de la política latinoamericana de España, más allá de la aprobación del Estatuto de la SEGIB, que puede suponer la consolidación de las Cumbres, ha sido el restablecimiento de la concertación con los principales países latinoamericanos, a través de la política de liderazgo compartido desarrollada por Rodríguez Zapatero, lo que permite, en el contexto de la celebración de la próxima Cumbre Iberoamericana en Salamanca, en octubre de 2005, y de la puesta en marcha de la SEGIB, mirar optimistamente el futuro de las Cumbres Iberoamericanas.

La responsabilidad que en este punto tiene el gobierno de Rodríguez Zapatero, organizador de la próxima Cumbre de Salamanca, es grande, pues del éxito o fracaso de la misma, que dependerá no sólo de la preparación de dicha Cumbre y de la agenda de trabajo que se establezca, sino también del nuevo rumbo que están tomando las relaciones bilaterales con los países latinoamericanos, va a depender en una medida importante que la SEGIB se transforme realmente en un organismo relevante desde el punto de vista político con funciones efectivas y que las Cumbres Iberoamericanas empiecen a desespañolizarse, empiecen a suscitar un interés real en los países latinoamericanos, se consoliden definitivamente como mecanismo multilateral de concertación y cooperación iberoamericana y, en última instancia, que el espacio común iberoamericano que se persigue, en lo político, lo económico, lo social y lo cultural, empiece realmente a ser una realidad operativa y útil para todos.

Los retos a los que se enfrentan las Cumbres, como se ve, son muchos y difíciles. Es hora de que todos los países iberoamericanos, no sólo España, apuesten por las mismas, tomando conciencia de la utilidad que tienen como foro de diálogo, concertación y cooperación, que refuerza nuestros lazos y nuestra presencia en el mundo. El escenario actual, español y latinoamericano, es favorable para esta apuesta.

## V. BIBLIOGRAFÍA

- ARENAL, Celestino del. Estados Unidos y la política latinoamericana de España. *Política Exterior*, 2003a, vol. XVII, n.º 93, pp. 183-193.
- La política española hacia América Latina en 2002. En *Anuario Elcano. América Latina 2002-2003*. Real Instituto Elcano, 2003b, pp. 14-41.
- *¿Cuál debe ser el papel de España en las Cumbres Iberoamericanas?* Documento de Trabajo 12/2004 (28 /6/2004), 2004a, Real Instituto Elcano. En <http://www.realinstitutoelcano.org>.
- La política exterior de España después de Irak. En *Perspectivas Exteriores 2004. Los intereses de España en el mundo*. Madrid: Política Exterior/FRIDE, Real Instituto Elcano, 2004b, pp. 71-88.
- La política exterior del gobierno socialista. *Política Exterior*, 2004c, vol. XVIII, n.º 100, pp. 111-126.
- *De la Cumbre Iberoamericana de San José de Costa Rica (2004) a la Cumbre Iberoamericana de Salamanca (2005)*. Documento de Trabajo 5/2005 (27/1/2005), Real Instituto Elcano. En <http://www.realinstitutoelcano.org>.

ISSN: 1130-2887

## LAS CUMBRES DE LAS AMÉRICAS: UNA NUEVA PLATAFORMA PARA LA SOCIEDAD CIVIL *The Summits of the Americas: a new platform for civil society*

Diana TUSSIE y Mercedes BOTTO

FLACSO - Argentina

✉ [dtussie@sinectis.com.ar](mailto:dtussie@sinectis.com.ar)

✉ [mbotto@flacso.org.ar](mailto:mbotto@flacso.org.ar)

BIBLID [1130-2887 (2005) 40, 73-91]

Fecha de recepción: marzo del 2005

Fecha de aceptación y versión final: junio del 2005

RESUMEN: Este artículo analiza los avances logrados por las Cumbres de las Américas en materia de incorporación de los actores no gubernamentales en la definición de la agenda hemisférica. La descripción identifica los alcances de la apertura a nivel regional y a nivel nacional. En la conclusión, se evalúan los desafíos que enfrentan los foros de participación de la sociedad civil para institucionalizarse como plataformas democráticas de consulta y diálogo entre gobiernos y actores no gubernamentales de la región.

*Palabras clave:* Cumbres de las Américas, ONGs, sociedad civil.

ABSTRACT: This article analyzes the accomplishments of the Summits of the Americas regarding the inclusion of non-governmental actors in the definition of the hemispheric agenda. The description identifies the reach of the opening at both the regional and national levels. In the conclusion, the authors assess the challenges faced by the civil society participatory forums in order to get institutionalized as democratic platforms for dialogue between governmental and non-governmental actors across the region.

*Key words:* Summits of Americas, ONGs, civil society.

Los retos a los que se enfrentan las Cumbres, como se ve, son muchos y difíciles. Es hora de que todos los países iberoamericanos, no sólo España, apuesten por las mismas, tomando conciencia de la utilidad que tienen como foro de diálogo, concertación y cooperación, que refuerza nuestros lazos y nuestra presencia en el mundo. El escenario actual, español y latinoamericano, es favorable para esta apuesta.

## V. BIBLIOGRAFÍA

- ARENAL, Celestino del. Estados Unidos y la política latinoamericana de España. *Política Exterior*, 2003a, vol. XVII, n.º 93, pp. 183-193.
- La política española hacia América Latina en 2002. En *Anuario Elcano. América Latina 2002-2003*. Real Instituto Elcano, 2003b, pp. 14-41.
- *¿Cuál debe ser el papel de España en las Cumbres Iberoamericanas?* Documento de Trabajo 12/2004 (28 /6/2004), 2004a, Real Instituto Elcano. En <http://www.realinstitutoelcano.org>.
- La política exterior de España después de Irak. En *Perspectivas Exteriores 2004. Los intereses de España en el mundo*. Madrid: Política Exterior/FRIDE, Real Instituto Elcano, 2004b, pp. 71-88.
- La política exterior del gobierno socialista. *Política Exterior*, 2004c, vol. XVIII, n.º 100, pp. 111-126.
- *De la Cumbre Iberoamericana de San José de Costa Rica (2004) a la Cumbre Iberoamericana de Salamanca (2005)*. Documento de Trabajo 5/2005 (27/1/2005), Real Instituto Elcano. En <http://www.realinstitutoelcano.org>.

ISSN: 1130-2887

## LAS CUMBRES DE LAS AMÉRICAS: UNA NUEVA PLATAFORMA PARA LA SOCIEDAD CIVIL *The Summits of the Americas: a new platform for civil society*

Diana TUSSIE y Mercedes BOTTO

FLACSO - Argentina

✉ [dtussie@sinectis.com.ar](mailto:dtussie@sinectis.com.ar)

✉ [mbotto@flacso.org.ar](mailto:mbotto@flacso.org.ar)

BIBLID [1130-2887 (2005) 40, 73-91]

Fecha de recepción: marzo del 2005

Fecha de aceptación y versión final: junio del 2005

RESUMEN: Este artículo analiza los avances logrados por las Cumbres de las Américas en materia de incorporación de los actores no gubernamentales en la definición de la agenda hemisférica. La descripción identifica los alcances de la apertura a nivel regional y a nivel nacional. En la conclusión, se evalúan los desafíos que enfrentan los foros de participación de la sociedad civil para institucionalizarse como plataformas democráticas de consulta y diálogo entre gobiernos y actores no gubernamentales de la región.

*Palabras clave:* Cumbres de las Américas, ONGs, sociedad civil.

ABSTRACT: This article analyzes the accomplishments of the Summits of the Americas regarding the inclusion of non-governmental actors in the definition of the hemispheric agenda. The description identifies the reach of the opening at both the regional and national levels. In the conclusion, the authors assess the challenges faced by the civil society participatory forums in order to get institutionalized as democratic platforms for dialogue between governmental and non-governmental actors across the region.

*Key words:* Summits of Americas, ONGs, civil society.

## I. INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

La globalización ha traído consigo una redefinición de las relaciones interestatales así como un replanteamiento de la escala de acción de los movimientos sociales. Éstos han expandido su capacidad de acción más allá de las fronteras nacionales articulando sus demandas a escala regional y global. Crecientemente la sociedad civil se organiza a manera de redes transnacionales (Botto, 2004) y desarrolla actividades cuyo objetivo es doble, por un lado, hacerse oír ante quienes toman decisiones nacionales sin consultar; por otro, superar el déficit de democracia existente en la negociación internacional (Grandi y Bizzozzer, 1998; Alemany, 2004).

Siguiendo con una tendencia mundial, la política internacional en la región se caracteriza por la aparición y sobreoferta de reuniones periódicas entre presidentes y Jefes de Gobierno, conocidas como Cumbres: Cumbres Iberoamericanas, Cumbres del Foro de Cooperación Económica del Asia Pacífico (*APEC-Asia-Pacific Economic Cooperation Forum*), Cumbres Centroamericanas, Cumbres del MERCOSUR, Cumbres del Grupo de Río, Cumbres Unión Europea-América Latina y el Caribe, Cumbres de las Américas, entre otras. Si bien la problemática considerada cambia de Cumbre en Cumbre, el tema que atraviesa a la mayoría de estas instancias es la integración comercial y/o la democracia. De todas ellas, la única que reúne a los presidentes del hemisferio en torno a la agenda regional, con la única excepción de Cuba, es la Cumbre de las Américas.

Si bien las Cumbres de las Américas forman parte de esta nueva tendencia global, han traído consigo importantes innovaciones en la región en materia de inclusión de los actores no gubernamentales (sociedad civil, empresarios, organizaciones sindicales, académicos, entre otros) en las negociaciones y discusiones intergubernamentales. Como se analizará a lo largo de este trabajo, los canales abiertos han sido promovidos tanto por los gobiernos (de arriba hacia abajo) como por la propia sociedad civil (de abajo hacia arriba). Respecto a los primeros, y en vista a la IV Cumbre que se realizará en Mar del Plata a finales del 2005, la Secretaría de Cumbres de las Américas, de la Organización de los Estados Americanos (OEA), en su papel de Secretaría Técnica del Proceso de Cumbres, convocó una Mesa Redonda con organizaciones de la sociedad civil el pasado 24 de enero de 2005 en Washington, D.C. De la misma manera, la Cancillería Argentina, responsable de la organización de la futura Cumbre, convocó los días 9 y 10 de marzo, a la tradicional reunión entre dichas organizaciones y representantes gubernamentales del Grupo de Revisión e Implementación de las Cumbres, para recibir sus aportes sobre el tema de la nueva Cumbre. El lema propuesto por Argentina para la IV Cumbre de las Américas «Crear Trabajo para enfrentar la Pobreza y fortalecer la Gobernabilidad Democrática» obedece a la situación de la región donde los tres conceptos –trabajo, pobreza y gobernabilidad democrática– se encuentran directamente vinculados y hoy representan uno de los mayores problemas que deben enfrentarse.

1. Este artículo recoge y actualiza la problemática planteada en D. TUSSIE y M. BOTTO (2003).

A continuación, se propone analizar y evaluar los avances dados por las Cumbres de las Américas en materia de incorporación de los actores no gubernamentales. La descripción identifica los alcances de la apertura a nivel regional y a nivel nacional. En la conclusión se analizan los principales desafíos que enfrentan estos foros para institucionalizarse como una plataforma abierta y democrática de consulta y diálogo entre gobiernos y actores no gubernamentales de la región.

## II. DIPLOMACIA DE CUMBRES

La llamada «diplomacia de cumbres» o diplomacia presidencial se define básicamente por su oposición a la diplomacia parlamentaria, que estructuró predominantemente el diálogo internacional desde el Congreso de Viena hasta el fin de la Guerra Fría. Tanto la diplomacia parlamentaria como la presidencial hacen referencia a reuniones de carácter multilateral e intergubernamental, pero las primeras tienen una institucionalización propia que las identifica con organizaciones internacionales –como la ONU y la Organización de los Estados Americanos (OEA), por citar los casos más familiares– con funcionarios que representan a los gobiernos miembros y con técnicos y burocracias contratadas para tal fin. Sus procedimientos siguen la lógica de los Parlamentos y las decisiones consensuadas a nivel regional deben ser luego ratificadas por los Congresos nacionales para su implementación y cumplimiento. Las Cumbres Presidenciales, en cambio, son reuniones o conferencias que reúnen a las más altas autoridades estatales, sin que medien instituciones y burocracias específicas, salvo para las cuestiones de protocolo. En cuanto a los procedimientos, el cumplimiento estaría garantizado por la envergadura del cargo presidencial, su compromiso personal con la iniciativa, su capacidad de decisión y de aunar voluntades a nivel doméstico.

Esta nueva forma de diplomacia multilateral tiene la virtud de quebrar la inercia de las instituciones de carácter parlamentario y resulta también más funcional para resolver los desafíos de una realidad cambiante e incierta, como la que caracteriza los tiempos de la globalización y los avances en la comunicación (Rojas Aravena, 2000 y 2003). Esta funcionalidad se hace manifiesta al menos en dos aspectos. En primer lugar, las Cumbres y los Ejecutivos son más permeables a incluir a los nuevos actores transnacionales –empresas y ONGs– para agilizar y colaborar con la implementación de sus agendas y decisiones domésticas. Esto es especialmente válido en los Estados más débiles, donde las ONGs y los empresarios constituyen un soporte técnico y especializado, que contribuye a su posicionamiento y participación en los escenarios de los organismos internacionales. En segundo lugar, las Cumbres tienen una mayor capacidad de innovación temática y de abordaje frente a las cuestiones emergentes de la nueva agenda internacional. A diferencia de los técnicos o los burócratas, los Jefes de Estado y de Gobierno asumen el riesgo político y, a su vez, tienen mayor capacidad de hacer prevalecer la voluntad política, superando las diferencias y concertando voluntades.

Las Cumbres son el escenario ideal para identificar una agenda de intereses compartidos e impulsar alianzas de carácter estratégico sobre las cuales construir diagnósticos,

compartir percepciones y hacer recomendaciones para el diseño de políticas y el establecimiento de recursos de acción. En el caso de las Cumbres de las Américas, siete son los ejes consensuados por los gobiernos y en torno a ellos se inscriben más de una centena de iniciativas: democracia, derechos humanos, seguridad, integración económica, desarrollo social, modernización del Estado, desarrollo sostenible, para citar las principales. Desde 1994 hasta la fecha, los presidentes se han reunido en cuatro oportunidades y cada uno de estos encuentros lleva el nombre de la ciudad que lo acogió: Cumbre de Miami (1994), Cumbre de Santa Cruz (1996), Cumbre de Santiago (1998), Cumbre de Quebec (2001), Cumbre extraordinaria de Monterrey (2004).



Algunos de estos temas –como seguridad y participación de la sociedad civil, entre otros– habían dividido las aguas en el marco de la OEA. Sin embargo, reaparecían en las Cumbres formando parte de una agenda de cooperación. Este cambio de actitud por parte de los gobiernos respondía fundamentalmente a los realineamientos cambiantes e inciertos del nuevo orden mundial, que convertían a las opciones multilaterales en la estrategia más segura, sobre todo para los países más débiles y que podían quedar aislados de acuerdos bilaterales, especialmente en materia de regímenes comerciales. A esto hay que sumar otras ventajas que las Cumbres traían consigo: la oportunidad del encuentro mediático con los pares –la llamada oportunidad fotográfica– y la posibilidad de construir alianzas intergubernamentales, que a la manera de anillos burocráticos de carácter transnacional, fortalecen su propia posición y recursos técnicos a escala nacional y *vis à vis* con sus correligionarios (Hveem, 2002).

De esta manera, la agenda de intereses compartidos no suponía la desaparición de intereses conflictivos y opuestos entre los Estados de la región, sino que abría la posibilidad de ubicar intereses superiores por medio de la coordinación de políticas que fueran beneficiosas para el conjunto. Pero, sobre todo, la construcción de una agenda de cooperación regional no suponía, al menos en teoría, mecanismos de condicionamiento y compulsividad alguna. Si bien esta participación contribuía a cerrar circuitos de compromisos personales y de cooperación entre los Estados miembros, su diseño e implementación a nivel nacional dependería en última instancia de la voluntad de las partes o, al menos, de la existencia de incentivos o de sanciones que persuadan al Estado de hacerlo ya que ninguno, ni siquiera el más débil, está dispuesto a resignar sus capacidades de decisión soberana sin compensaciones o beneficios que lo justifiquen. Podemos concluir que, a pesar de las importantes diferencias arriba descritas, la dinámica de las Cumbres mantuvo un elemento fundamental de continuidad con la diplomacia parlamentaria.

La forma en que el tema de la sociedad civil reaparece en las Cumbres de las Américas es un ejemplo paradigmático de las oportunidades y limitaciones abiertas por esta nueva forma de diplomacia multilateral. Al igual que la cuestión de la seguridad, la agenda de la participación no gubernamental no era nueva en la discusión regional, sino que había sido incluida en la Carta Orgánica de la OEA, siguiendo el camino marcado por su contraparte global, la ONU. Sin embargo, salvo raras excepciones y contextos muy específicos, como fueron las últimas dictaduras militares que atentaron contra los derechos humanos más básicos como el derecho a la vida, las ONGs no tuvieron espacios ni reconocimiento efectivo de parte de los funcionarios y gobiernos representados en la OEA (Bianculli, 2003). Los gobiernos de América Latina veían con desconfianza y temor la inclusión de actores no estatales en las decisiones de alcance regional, básicamente por dos razones. La primera tenía que ver con el temor a perder la exclusividad y su competencia en la toma de decisiones; la segunda, porque entendían que a través de estas organizaciones se convalidaría una sobrerepresentación de los intereses de los países desarrollados de la región. En efecto, la superioridad numérica y financiera de las ONGs de Canadá y Estados Unidos sobre las latinoamericanas, terminaría por asegurar una mayor influencia de las organizaciones del norte sobre la agenda regional y una expansión de las discusiones internas de estos países al resto del continente.

El tema reaparece con fuerza en las Cumbres de las Américas de la mano de Estados Unidos. La propuesta de incluir y dar participación a las organizaciones no estatales en la negociación fue puesta en la agenda regional como un *fait accompli*. En su papel de anfitrión de la Cumbre de Miami y con anterioridad a la conferencia presidencial, el gobierno de Bill Clinton convocó a las OSCs, en especial a las ONGs medioambientalistas, de desarrollo, derechos humanos, género, entre otras, de su país y también a las más reconocidas, por sus vinculaciones transnacionales, del resto del continente. El objetivo de la convocatoria era que cada una de ellas, y dentro de su propia competencia y conocimiento, hiciera llegar sus recomendaciones sobre las iniciativas concretas que los gobiernos debían encarar para alcanzar las prioridades fijadas en cada área o «canasta». Para evitar que esta consulta quedara limitada a las ONGs locales, el gobierno de Estados Unidos intentó vanamente persuadir a sus contrapartes latinoamericanas de que llevaran consultas semejantes en el ámbito nacional. En este contexto, Clinton se inclinó por la apertura unilateral.

Con motivo de la I Reunión Ministerial, que también tuvo lugar en Estados Unidos (Denver, junio de 1995), se convocó a algunas organizaciones empresariales del continente que veían con agrado e interés la apertura y liberalización comercial propuestas, pero a quienes, a diferencia de la convocatoria de la sociedad civil, se las invitaba a presenciar y acompañar a los propios gobiernos en los primeros pasos de las negociaciones comerciales. Esta propuesta contó con el beneplácito del resto de los gobiernos, muchos de los cuales contribuyeron a identificar a los posibles contactos nacionales.

La respuesta de los gobiernos de América Latina demostró que la construcción de consensos en torno al tema de la sociedad civil sería ardua y lenta. Finalmente, quedó incluido en la agenda de las Cumbres de las Américas como el Cuarto Mandato, dentro de un total de 33 iniciativas incluidas en el Plan de Acción de la Cumbre de Miami.

Sin embargo, en la práctica, sólo era una inclusión formal ya que restringía la participación de la sociedad civil al ámbito nacional y condicionaba su cumplimiento a la decisión exclusiva de los gobiernos:

Los gobiernos, promoverán con la participación de la sociedad civil, el desarrollo de principios y recomendaciones para que dentro de los marcos institucionales se estimule la formación de organizaciones responsables, transparentes y sin fines de lucro y otras organizaciones de la sociedad civil, incluidos, cuando proceda, los programas de voluntarios y, fomenten, de acuerdo con las prioridades nacionales, diálogos y alianzas sector público-sociedad civil en la áreas que consideran relevantes en este Plan de Acción. En este contexto, la OEA puede servir de foro para el intercambio de experiencias e información (Mandato n.º 4 del Plan de Acción de la I Cumbre de las Américas, Miami, Florida, 9 al 11 de diciembre de 1994).

### III. EL IMPULSO DE LAS REDES TRANSNACIONALES

El debate en torno al tema de la participación no acabaría allí, ni tampoco quedaría reducido a una discusión exclusiva entre los gobiernos. Fueron los gobiernos del norte y los actores no estatales organizados de manera transnacional quienes presionaron para profundizar la apertura y la participación. Uno de los factores que contribuyó a darle voz y visibilidad a estos actores no estatales fue la existencia de una densa rutina burocrática, que caracterizó a las negociaciones del ALCA. A diferencia del resto de los temas de la agenda de las Cumbres, los gobiernos previeron desde un comienzo una agenda de acción inmediata, con un objetivo y con una fecha precisa: el año 2005. La existencia de un cronograma de reuniones futuras sería clave para mantener el *momentum* de la negociación, aun cuando no se alcanzaran consensos sobre cuestiones de fondo ni se cumplieran los objetivos en los plazos previstos.

En la Cumbre de Miami los presidentes convocaron a la I Reunión Ministerial de Denver, en la cual se debía discutir un informe preliminar sobre la situación del comercio, los principales problemas y el estado de la negociación en materia comercial en otros foros. Además, se estableció otra reunión de ministros de Comercio para el año 1996, donde se debía discutir el informe final sobre las cuestiones abordadas en la reunión precedente y establecer también un calendario de trabajo. De ahí en adelante se inició una rutina de reuniones periódicas y con una densidad burocrática sin precedentes en la historia de las negociaciones comerciales. Siguiendo una estructura jerárquica que involucra a más de 900 representantes gubernamentales, los presidentes se reúnen cada tres o cuatro años para convalidar lo consensuado por sus ministros de Comercio o Economía; estos últimos se reúnen como mínimo una vez al año y los negociadores y técnicos lo hacen, dependiendo del Grupo de Negociación (GN), entre dos y cuatro veces por año.

Desde el inicio de las negociaciones hasta la fecha es posible identificar tres etapas. En la etapa preparatoria –período 1995-1998– se formaron los grupos de trabajo:

a los grupos creados en la I Reunión Ministerial de Denver –Acceso a Mercados; Procedimientos Aduaneros y Reglas de Origen; Inversión; Normas y Barreras Técnicas al Comercio; Medidas Sanitarias y Fitosanitarias; Medidas de Defensa Comercial y Economías Más Pequeñas– se sumaron luego otros cuatro grupos establecidos en la II Reunión Ministerial de Cartagena (marzo de 1996). Éstos incluyeron Compras del Sector Público; Derechos de Propiedad Intelectual; Servicios y Política de Competencia. Finalmente, en la III Reunión Ministerial de Belo Horizonte (mayo de 1997) se agregó el grupo de Solución de Controversias. Estos grupos devinieron en Grupo de Negociación en la segunda etapa del proceso, a excepción del grupo de Pequeñas Economías que se convirtió en consultivo y el de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias que se reconvirtió en Agricultura. Durante esta primera etapa se avanzó en la búsqueda, recopilación y organización de información, incluyendo la identificación de las principales medidas que afectan al comercio en el hemisferio y la elaboración de inventarios de regulaciones previstas en las legislaciones nacionales sobre compras gubernamentales, derechos de propiedad intelectual y solución de controversias, entre otros. Todos los grupos debían formular recomendaciones específicas acerca de cómo podía proceder la negociación. También se creó una Secretaría Administrativa y un Comité Tripartito –integrado por la OEA, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe– cuyo objetivo principal sería el de asegurar el avance de las negociaciones, brindando apoyo técnico a todas las delegaciones nacionales, en especial a las economías más pequeñas. El principal consenso alcanzado en esta primera etapa se refiere a los principios generales que guiarían las negociaciones<sup>2</sup>.

La segunda etapa se inicia con el lanzamiento formal de las negociaciones en la II Cumbre de las Américas (Santiago de Chile, 1998) y se extiende hasta el año 2000. Concluido el intercambio sustancial de información, en esta etapa debía avanzarse en las modalidades y propuestas del acuerdo. Sin embargo, a medida que los países fueron presentando sus posiciones en cada GN surgieron disidencias y los consensos se hicieron cada vez más dificultosos. Se decidió entonces que, para lograr borradores del acuerdo, todas las propuestas de los países serían incluidas entre corchetes para luego discutir su incorporación, eliminación o modificación en el texto final del acuerdo. De esta manera, se logró trabajar sobre un borrador de acuerdo dejándose para etapas

2. Estas reglas especifican distintos aspectos relativos a las negociaciones: 1) la toma de decisiones es por consenso; 2) rige el principio del *single undertaking* –se debe acordar en todo o no se acuerda en nada–; sin embargo, se deja abierta la posibilidad de que de no existir consenso, se puedan implementar anticipadamente los acuerdos logrados –*early harvest*–; 3) el ALCA puede coexistir con acuerdos bilaterales y subregionales, en la medida en que los derechos y obligaciones bajo tales acuerdos no estén cubiertos o excedan los derechos y obligaciones del ALCA; 4) los países pueden negociar y adherirse al ALCA individualmente o como miembros de un grupo de integración subregional que negocie como una unidad; 5) debe acordarse especial atención a las necesidades, condiciones económicas y oportunidades de las economías más pequeñas, a fin de asegurar su plena participación en el proceso de negociación (Declaraciones Ministeriales de Belo Horizonte y de San José, 1997 y 1998, respectivamente).

posteriores los aspectos más sustanciales de la negociación. El único avance concreto que los GN pudieron presentar a los ministros en la VI Reunión Ministerial de Buenos Aires (abril de 2001) se limitó a definir las medidas de facilitación de negocios, a partir de las cuales se homologarían las prácticas aduaneras y burocráticas en la región.

La tercera etapa se abre en la III Cumbre de las Américas (Quebec, abril de 2001). En esa ocasión y aprendiendo de la experiencia acumulada, los presidentes dieron instrucciones más precisas a los negociadores para avanzar en el proceso. Se reestructuró el cronograma de actividades y se redefinieron los objetivos, de modo que fueran menos ambiciosos. También se establecieron plazos y se dividió la agenda en dos partes, dándole prioridad a los temas más controvertidos –acceso a mercados, agricultura, servicios, inversiones y compras gubernamentales–. En materia de desgravación arancelaria y de reducción de barreras para-arancelarias, se instruyó a los técnicos y negociadores para que antes de agosto de 2002 estuviera listo un primer cronograma de reducción.

Los primeros actores en articularse en las negociaciones gubernamentales fueron los empresariales que, como señalamos antes, fue el único sector convocado por el gobierno de Estados Unidos en ocasión de la I Reunión Ministerial de Denver. Los sindicatos también lo hicieron; pero a diferencia de los primeros, por fuera de la convocatoria oficial. Con visiones e intereses opuestos, recurrieron a los mismos mecanismos de acción colectiva, que basados en la acción transnacional buscaban no sólo influir sobre las decisiones de los gobiernos, promover la confianza y la coordinación al interior del propio sector, sino además impactar sobre la opinión pública en general<sup>3</sup>, el llamado, por Keck y Sikking (1998), efecto *boomerang*.

La activación empresarial provino de los asistentes a la reunión de Denver, en su mayoría representantes de empresas y cámaras con fuertes intereses en el avance y la concreción del acuerdo. Disconformes con el mero papel de observadores y, al mismo tiempo, a fin de garantizar la convocatoria a futuro, los empresarios rápidamente convocaron a los distintos representantes del sector de todo el continente, a discutir la agenda gubernamental en el Foro Empresarial de las Américas (FEA), que se realizó en ocasión de las reuniones ministeriales. En la III Reunión Ministerial de Belo Horizonte, los empresarios formalizaron su acción transnacional en la Red Empresarial para la Integración Hemisférica (REIH) con el objetivo de cerrar filas entre las empresas de la región y crear vínculos de confianza. De esta manera, los propios actores nacionales convencerían a sus gobiernos, reacios al ALCA, sobre los beneficios de la apertura. En esa oportunidad, la REIH exigió a los gobiernos una mayor participación en las decisiones y negociaciones del ALCA, en calidad de observadores de las mismas reuniones ministeriales y de los grupos de trabajo.

La respuesta de los gobiernos estuvo muy por debajo de las aspiraciones de la REIH: si bien se reconoció la importancia del sector en el proceso de negociación y se incorporó al FEA como parte del organigrama del ALCA, su participación quedó circunscrita a una contribución de carácter consultivo y no vinculante. Esta respuesta ponía de

3. Sobre el origen, evolución y posibles escenarios futuros de estas redes transnacionales, ver M. BOTTO (2002).

manifiesto los límites de la acción transnacional para alterar los ritmos y ciclos de la interacción público-privado que caracterizan a las negociaciones comerciales. Todo proceso de negociación comercial comprende la existencia de al menos cuatro etapas:

- la de decisión (de abrir),
- la de formulación de reglas,
- la de concesiones
- y la de implementación.

En cada una de ellas, la forma e intensidad de la consulta con el sector empresarial varía en sentido opuesto al protagonismo de los gobiernos. Así, por ejemplo, el rol de los gobiernos es alto en las dos primeras etapas del proceso, mientras que cede espacio a las iniciativas y demandas del sector privado en las siguientes, ya que en definitiva son estos sectores productivos quienes deberán adaptarse a las nuevas reglas del juego resultantes de las negociaciones previas. Siguiendo este esquema, las negociaciones del ALCA se encuentran actualmente en la etapa de definición de reglas, momento en el que se establecen los métodos y las modalidades de la apertura, con lo cual es previsible que la participación del sector privado, aun cuando provenga de poderosas redes transnacionales, sea vista como una intromisión por parte de muchos de los gobiernos de la región.

Las centrales sindicales encontraron mayores obstáculos que los empresarios para organizarse a nivel regional. El principal obstáculo proviene de los gobiernos, dada su resistencia a reconocerlos como actores transnacionales y a abrirles canales institucionalizados de participación. Ellas fueron las principales ausentes en la agenda de las Cumbres de las Américas: no estaban comprendidas, como las ONGs, en la convocatoria previa a la Cumbre de Miami, ni tampoco como observadoras de las reuniones ministeriales. El único espacio del cual dispondrían para hacer escuchar su posición y propuestas se recortaría al ámbito nacional, por medio de los canales institucionales, en caso de que los hubiera. Pero aquí, los contrastes regionales eran muy amplios y separaban a los países desarrollados –Estados Unidos y Canadá– de América Latina. En los primeros, existía no sólo mayor experiencia del sector en temas de comercio exterior, sino también canales para expresar e influir sobre la elaboración de la política exterior o demandar a sus gobiernos políticas de reparación o de reconversión, que fueran capaces de compensar a los sectores afectados por la apertura comercial. En América Latina, por el contrario, la experiencia e involucramiento de las centrales sindicales en temas de política exterior era, de existir, muy reciente y en general los sistemas institucionales no disponían de canales efectivos que permitieran a estos actores influir sobre las políticas relativas al comercio exterior o a sus implicaciones sociales. Por otra parte, la experiencia del TLCAN había enseñado a los sindicatos del norte que la mejor manera de hacer escuchar su voz y obtener el apoyo de la opinión pública era a través de una acción colectiva de carácter transnacional, que superara los límites sectoriales y nacionales. En tal sentido, la III Reunión Ministerial de Belo Horizonte fue clave para consolidar esta estrategia ya que posibilitó el encuentro de las dos centrales más poderosas del hemisferio (*American Federation of Labor-Congress of Industrial Organizations* de

Estados Unidos y la *Central Única dos Trabalhadores* de Brasil) con las principales redes de ONGs de medio ambiente y de derechos humanos de la región. Allí se sentaron las bases de lo que más tarde se llamaría Alianza Social Continental (ASC). Para hacerse escuchar y generar el apoyo de la opinión pública, la ASC, siguiendo el esquema de la diplomacia presidencial y de los mismos empresarios, organizó una reunión paralela a la de los gobiernos: las Cumbres de los Pueblos.

Interesante de recalcar es el efecto de polarización y arrastre que generó la discusión del ALCA en la sociedad civil. Si bien la convocatoria del gobierno de Estados Unidos marcó una clara divisoria de aguas entre una agenda comercial, en la que colaborarían los empresarios; y otra social y política, a la que se invitó a participar a las ONGs, con el tiempo esta separación se fue acortando. Así, un gran número de ONGs, especialmente las medioambientales y las de derechos humanos, que habían participado de las primeras consultas previas a las Cumbres de las Américas, terminaron formando parte de la ASC porque consideraron que la división temática era artificial y que la cuestión comercial, la única que avanza en definitiva, tiene efectos directos sobre otros temas tales como el medio ambiente y la pobreza, y exigen entonces una agenda ampliada. Éste es el comienzo de un desdoblamiento de la sociedad civil entre los así llamados sectores incluidos y excluidos de la convocatoria gubernamental a nivel regional. Entre ambos segmentos de la sociedad civil transnacional se ha generado una fuerte lógica de polarización, en gran medida fomentada por los Estados de la región, que como veremos en el apartado que sigue, crean canales de participación para unos con el objetivo de neutralizar el protagonismo de los otros.

A pesar de la diversidad interna que existía entre los sectores y nacionalidades que formaban parte de la ASC, todos sus miembros coincidían en dos demandas básicas: el reconocimiento oficial del foro social y la inclusión de nuevos temas en la agenda oficial –protección laboral, derechos humanos, medio ambiente y restricciones a la explotación de los recursos no renovables–. El distinto tenor de estas demandas rompió, en gran medida, las posiciones bipolares que hasta entonces habían separado a los países desarrollados de los países en desarrollo en torno a la participación de la sociedad civil, identificando tres alineamientos entre los gobiernos. Por un lado, Estados Unidos y Canadá justificaron la participación de este actor como parte necesaria del proceso de negociación, no sólo a través de la creación de un grupo de trabajo, sino mediante la adopción de cláusulas de protección laboral y medioambiental en el texto del acuerdo. Por otro lado, Chile, los países del MERCOSUR y algunos países del Caribe admitieron la necesidad de reconocer instancias de participación a través de un grupo de estudio sobre temas laborales y medioambientales o un foro económico y social similar al del MERCOSUR, donde representantes de la sociedad civil se sentaran a dialogar con los representantes gubernamentales. Finalmente, México, Honduras, Colombia y Perú se mostraron reacios a cualquiera de las dos innovaciones y rechazaron cualquier vinculación posible entre trabajo, medio ambiente y comercio.

#### IV. LOS ALCANCES DE LA APERTURA A ESCALA REGIONAL

El gobierno mexicano fue quien más categóricamente se opuso, aduciendo que la incorporación de la sociedad civil sería como expandir un debate interno de Estados Unidos a todo el hemisferio. A pesar de estas variaciones, la posición oficial fue presa del llamado «efecto convoy», según el cual los avances en la materia nunca podrían ser superiores a la posición del país más reactivo a la apertura de la sociedad civil y, en tal sentido, las demandas de los sectores excluidos fueron rechazadas. No obstante, y por efecto de la presión de estas redes transnacionales, los negociadores se vieron obligados a dar señales positivas sobre su predisposición a favor del diálogo. Los distintos espacios de participación abiertos –canales *top down*– contribuyeron a fortalecer la presencia de los grupos incluidos y a reforzar la dicotomía presente en los actores no gubernamentales. El primero de ellos fue la inclusión de los académicos, *think tanks* y consultores a través de un coloquio, que tiene lugar antes de las reuniones ministeriales. Se aspira así a contribuir al proceso a través de una ampliación del debate público y del intercambio de ideas, porque aun cuando se tratara de una mirada crítica, estos actores apoyaban los principios básicos de la apertura. De todas maneras, este canal funciona como un espacio de participación esporádica e institucionalizada, ya que solamente tuvo lugar en las Reuniones Ministeriales previas a las Cumbres de Santiago y de Quebec. Si bien cuenta con un consenso implícito de parte de los gobiernos, la iniciativa es promovida especialmente por el BID y la OEA y ha sido apoyada por los países anfitriones.

El segundo espacio de participación se materializó con la creación del Comité de Representantes Gubernamentales sobre la Participación de la Sociedad Civil (CRG) en el organigrama del ALCA (IV Reunión Ministerial, San José, 1998). Si bien este comité está formado por funcionarios gubernamentales fue creado con el objetivo de pensar y proponer estrategias que signifiquen una mejora en el diálogo entre los gobiernos y la sociedad civil. Fue recién comenzado el año 2000 y a consecuencia de la alta convocatoria que tuvo la I Cumbre de los Pueblos (Santiago, abril de 1998), que los ministros de Economía ordenaron al CRG poner en marcha una consulta sobre el ALCA. La convocatoria se materializó a través de Internet, en lo que peyorativamente se conoció como «el buzón del ALCA», al cual todas las organizaciones de la sociedad civil (OSCs) podían hacer llegar sus sugerencias relacionadas con el proceso de negociación comercial en curso. Durante los seis meses en que la convocatoria estuvo abierta, sólo se recibieron 72 respuestas, provenientes principalmente de centros académicos, fundaciones empresariales y algunas ONGs, mayoritariamente del norte y de América Central. Esta respuesta estuvo tan por debajo de las expectativas gubernamentales, que finalmente se decidió prolongar los plazos y abrir la convocatoria a la ciudadanía en general.

Las razones de este fracaso son probablemente muchas, entre las que se pueden citar el rechazo de la ASC a participar del proceso, o la disconformidad de las ONGs por la imposibilidad de realizar una supervisión sobre el impacto de sus propuestas. Sin embargo, el principal defecto fue la falta de compromiso de los gobiernos latinoamericanos –incluso de aquellos que se pronunciaban públicamente a favor de los

principios de la participación de la sociedad civil en los ámbitos regionales— en asegurar una adecuada difusión de la convocatoria a nivel doméstico. Entre ellos sobrevolaba una profunda desconfianza y disenso en torno a la iniciativa y sus posibles impactos sobre la agenda de la negociación. Finalmente, primó la posición más conservadora y los resultados obtenidos a través de la encuesta no fueron elevados a los GN específicos, sino que quedarían archivados en la Secretaría Administrativa. Algunos de los errores iniciales —difusión y fiscalización— fueron superados en las dos convocatorias siguientes —2001 y 2002—; sin embargo, su alcance siguió siendo reducido. Esta dinámica repetiría de manera constante lo que ya se había hecho manifiesto en la discusión sobre el Cuarto Mandato: la mayoría de los gobiernos latinoamericanos se resistiría a convalidar a nivel interno cualquier iniciativa supranacional que tuviera efecto vinculante a escala nacional.

Un tercer espacio de participación abierto por los gobiernos a escala regional se abrió de cara a la V Reunión Ministerial de Toronto (noviembre de 1999); si bien en este caso la convocatoria estuvo reducida al sector empresarial y en gran medida marcada por la lentitud de las negociaciones y la ausencia de resultados concretos (Bouzas y Svarzman, 2001). En esta ocasión, los ministros convocaron a la REIH, en representación del sector privado, y a los organismos multilaterales para identificar y consensuar el contenido y los alcances de las medidas de facilitación de negocios. Sin embargo, esta inclusión fue circunstancial y se justificó básicamente por la especificidad de la temática y del conocimiento técnico del sector ya que son los empresarios los principales afectados por las prácticas aduaneras y la superposición de normativas entre los países de la región. El tema ya había sido objeto de una reunión, organizada previamente en Washington con el auspicio del *Council of the Americas* y que llevó el nombre de «Facilitación de Negocios en las Américas: Una Perspectiva del Sector Privado». En nada se modificó, en cambio, la negativa de los ministros y negociadores de abrir la participación del sector, en calidad de observadores, a las reuniones ministeriales y de los GN, petición que formaba parte del *lobby* empresarial desde el inicio de las negociaciones.

Por último, la Cumbre de Quebec dio un importante paso hacia adelante en términos de transparencia y fiscalización respecto de la ciudadanía en general, al hacer públicos los borradores de la negociación del ALCA. Hasta entonces estos documentos se mantenían secretos y sólo algunas OSCs, dependiendo de la voluntad de los propios gobiernos, tenían acceso a ellos. Esta demanda contaba con múltiples apoyos, no sólo entre algunos gobiernos —de Canadá y Argentina, por ejemplo—, sino también entre las distintas redes transnacionales, como la REIH y la ASC. Al igual que en otros temas que también fueron incluidos en la nueva Cumbre —la responsabilidad social de las empresas y la definición de la cláusula democrática que asegure la continuidad del Estado de Derecho— existía consenso y concordancia entre la REIH y la ASC. Los temas de protección laboral, medioambiental y social, en cambio, siguen siendo materia de controvertidas disputas y negociaciones entre los gobiernos y avanzan de manera desigual en las agendas nacionales.

Pero más allá de los canales de participación y transparencia consensuados entre los gobiernos, la dinámica de las Cumbres de las Américas abriría cierto margen y libertad para que los gobiernos anfitriones innovaran en la materia, generando así una competencia entre los Estados por ver quién se quedaría con las banderas del diálogo y la democratización del proceso. A este grupo de iniciativas corresponde, en primer lugar, la previamente descrita de los Estados Unidos de abrir una consulta a la sociedad civil previa a la reunión de Miami y la invitación a los sectores empresariales. Este mecanismo se repitió en las tres Cumbres sucesivas, con el apoyo financiero de los gobiernos y de las organizaciones de la sociedad civil principalmente provenientes de Estados Unidos y Canadá. También a este grupo pertenecería la invitación del gobierno de Canadá a una treintena de ONGs regionales —entre las cuales estaban tanto la ASC como la REIH— a entregar sus recomendaciones a los representantes gubernamentales reunidos en la Cumbre de Quebec. Dentro de esta misma estrategia de acercamiento, el gobierno asistió financieramente a la ASC para la organización de la II Cumbre de los Pueblos en Quebec en el año 2001.

Para concluir esta descripción, se pueden señalar dos características que comparan por igual todos los canales arriba descritos. En primer lugar, todos ellos son esporádicos, lo que significa que su apertura y convocatoria no están institucionalizadas, sino que son *ad referendum* de la voluntad de los gobiernos de la región. En segundo lugar, abren ventanas de oportunidades desiguales en términos de sectores y al interior de cada uno de ellos. En tal sentido, los principales beneficiados han sido los empresarios y las ONGs, para quienes la convocatoria oficial significó no sólo la posibilidad de potenciar su voz y demandas a escala regional, sino también la posibilidad de articularse a la maquinaria de reuniones y de rutinas burocráticas, con el consecuente acceso a la información y fuentes de financiamiento internacional<sup>4</sup>.

En seguimiento a este mandato, las instituciones arriba mencionadas firmaron, en junio de 2001, una Carta de Entendimiento, mediante la cual crean el GTCC, presidido por la OEA. Este Grupo tiene como fin lograr una mayor coordinación en el apoyo a la implementación y seguimiento de los mandatos. Posteriormente, el Grupo invitó a participar en esta instancia de coordinación al Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).

Durante el 2004, la Organización Internacional de Migraciones (OIM) solicitó participar en las actividades del Grupo de Trabajo Conjunto y fue agregada a este grupo. La coordinación de esfuerzos en el apoyo al seguimiento e implementación de los mandatos de las Cumbres de las Américas representa un gran desafío para los miembros del Grupo de Trabajo Conjunto, que se han comprometido a lograr una mayor permeabilidad de los mandatos de las Cumbres en sus propias agendas y en sus acciones de cooperación técnica y de financiamiento.

4. Para ver en qué medida estos cambios de procedimiento modificaron la agenda de negociación ver D. TUSSIE y M. BOTTO (2003).

## V. LA PARTICIPACIÓN Y SUS INTERPRETACIONES MÚLTIPLES

Otra clave que explica la rápida difusión y adopción del mandato de la participación, incluso por parte de los gobiernos, se vincula con la ambigüedad de significados que abre el concepto «participación». En concreto, por participación pueden interpretarse situaciones tan diversas como la participación «sustantiva», que se traduce en la apertura de canales de influencia efectiva sobre las decisiones públicas o la participación adjetiva en la que el objetivo primordial de los gobiernos es legitimar sus acciones a través del diálogo y el intercambio de información (Quijano, 2002). En ambos casos, la convocatoria puede ser sistemática o esporádica, dependiendo del nivel y grado de institucionalización de los canales de participación. Es en el marco de esta segunda interpretación que el mandato de la participación es introducido por los gobiernos en los procesos de integración regional. Estas nuevas formas de regulación y de autoridad, que están por encima de los Estados nacionales, han ido abriendo progresivamente canales de participación y consulta a los actores y organizaciones regionales. Para muchos de los países incluidos en estos procesos de integración regional, estas prácticas innovaban las tradiciones y la modalidad de toma de decisión a escala nacional.

La experiencia más conocida y exitosa en la materia es la de la Unión Europea (UE). Desde su origen y tal como lo establece el Tratado de Roma (1957), los gobiernos europeos habilitaron dos canales de participación: uno de carácter corporativo, el Comité Económico y Social Europeo (CESE); otro de representación ciudadana, el Parlamento Europeo. Sin embargo, es a comienzos de la década de 1980, que se profundiza en la integración, que estos espacios se amplían y que adquieren mayor voz y representatividad. En 1979, los parlamentarios pasan a ser elegidos directamente por la ciudadanía y en 1993, a través del Tratado de Maastricht, se fortalece el carácter consultivo del CESE, dándole derecho de iniciativa, un presupuesto y una Secretaría General propia; al tiempo que se crea el Consejo de las Regiones.

En gran medida esta experiencia sirvió de modelo para los regionalismos de América Latina, aunque no obtuvieron el mismo alcance. El caso que más se aproxima es el de la Comunidad Andina de Naciones, creada en 1969 bajo el nombre de Pacto Andino: desde su fundación, se establece el Comité Asesor Económico y social (CAES) y el Parlamento Andino; en 1983 el CAES es reemplazado por dos consejos consultivos: el Consejo Consultivo Empresarial Andino y el Consejo Consultivo Laboral Andino; y en 1997, de acuerdo al Protocolo Adicional sobre Elecciones Directas y Universales de sus representantes, se establece un plazo de hasta cinco años para que los miembros del Parlamento Andino sean elegidos directamente por los ciudadanos<sup>5</sup>. En la región centroamericana, en cambio, la apertura ha sido reciente y aún queda mucho por hacer. La Comunidad del Caribe, creada en 1973, sólo cuenta desde 1993 con la Asamblea de Parlamentarios elegidos de manera indirecta, por los Estados y los Parlamentos. Ese mismo año, el Sistema de la Integración Centroamericana también crea un Comité

5. Venezuela puso en práctica el mecanismo de las elecciones directas y universales de los representantes ante el Parlamento Andino el 8 de noviembre de 1998.

Consultivo permanente con la sociedad civil en el que participan organizaciones sindicales, empresariales, cooperativistas, universidades, pueblos indígenas, ONGs, entre otros. A pesar de su reciente creación, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) ha sido modesto en términos de apertura y de influencia (Botto, 2002). En 1994, se institucionalizan dos instancias de consulta: el Foro Consultivo Económico-Social y la Comisión Parlamentaria Conjunta. En ambas, la representación se encuentra sesgada por un protagonismo de las centrales empresariales y sindicales en perjuicio de otros sectores y por la elección indirecta de los parlamentarios regionales que en vez de ser elegidos por la ciudadanía representan a sus respectivos Congresos nacionales.

Paradójicamente, la experiencia que más ha avanzado en términos de participación de la sociedad civil es el TLCAN. Ella pone de manifiesto la mayor capacidad de innovación y de condicionamiento que presentan las negociaciones asimétricas que vinculan países desarrollados con países en desarrollo. A diferencia del resto, este proceso de integración no se proponía inicialmente la creación de instituciones supranacionales o intergubernamentales, sino tan sólo la apertura comercial y financiera entre países de muy desigual desarrollo económico y social, como lo son Estados Unidos y México. Sin embargo, la presión de las organizaciones laborales y medioambientales que pugnaban por defender y proteger sus estándares nacionales –en especial las estadounidenses, a través del recurso institucional del veto parlamentario conocido comúnmente con el nombre de *fast track* o vía rápida– obligó a los gobiernos a incluir temas e instituciones que no habían sido previstos en su diseño inicial. De esta manera, el TLCAN había inaugurado una institucionalidad inédita para los tratados de libre comercio: el acuerdo de un marco que obligaba a los gobiernos miembros a hacer cumplir la letra de las propias leyes nacionales en materia de protección laboral y medioambiental, bajo apercibimiento de una sanción comercial en caso de su violación<sup>6</sup>; la creación de una Comisión para la Cooperación Laboral y otra Comisión para la Cooperación Ambiental, que incluían en este último caso, la participación y la supervisión de ONGs y académicos; la fundación de una Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza y, por último, el establecimiento del Banco de Desarrollo de América del Norte para promover la inversión y la cooperación técnica en proyectos de infraestructura ambiental en el área de frontera entre Estados Unidos y México.

Si bien en la mayoría de los casos arriba señalados, la apertura fue fruto de la presión de los actores económicos y sociales que pedían voz y voto en las decisiones, la respuesta de los gobiernos regionales se limitó a la creación de espacios institucionalizados de consulta y de diálogo, a fin de dotar de legitimidad y transparencia a estas nuevas formas de gobierno supranacional. Por otra parte, la institucionalización de estos canales de participación se sustanció una vez consolidado el acuerdo y convenidas, entre

6. En caso de violación de los derechos laborales –que comprenden la salud y seguridad en el trabajo y excluyen cuestiones como el trabajo infantil o el derecho a las negociaciones colectivas– o de las normas medioambientales –vinculadas al uso de sustancias tóxicas o contaminantes, sin considerar el manejo de los recursos naturales o la conservación de la flora y la fauna–, la pena máxima es muy leve y compromete sólo el 0,7% del comercio entre las partes (M. LEE, 2001).

los gobiernos miembros, las modalidades y los alcances de la integración. Es justamente en este aspecto, donde el proceso de las Cumbres de las Américas, y en particular el ALCA, rompen definitivamente con este paradigma anterior. Como se verá en el apartado que sigue, la negociación de una nueva agenda hemisférica abrió espacios y mecanismos de consulta y participación a los actores privados y de la sociedad civil a escala regional. De esta manera, lejos de legitimar y participar en la implementación de las reglas previamente consensuadas entre los gobiernos, las organizaciones empresariales y de la sociedad civil tendrían la oportunidad de influir en la discusión intergubernamental e, incluso, instalar el debate sobre nuevas agendas no previstas por los gobiernos.

Esta Mesa Redonda con la Sociedad Civil y Sesión Especial de la CISC forma parte de una iniciativa emprendida por la Secretaría de Cumbres de las Américas y los Estados miembros de la OEA para incrementar la participación de la sociedad civil en la supervisión e implementación de los mandatos de la Cumbre, mejorar el flujo de comunicación e información entre las partes interesadas y ampliar el debate sobre la Cumbre de las Américas. En la Conferencia se registraron 131 participantes de la sociedad civil, organismos gubernamentales y organizaciones internacionales.

## VI. EL DEBATE EN LA AGENDA HEMISFÉRICA

La propuesta de abrir la participación a las organizaciones no gubernamentales en la discusión de la nueva agenda regional provino de la Administración Clinton. Con ello pretendía lograr dos objetivos: en el frente nacional, neutralizar la resistencia de los actores nacionales perjudicados por la apertura comercial, en especial la de los sindicatos y organizaciones medioambientales, que en el TLCAN habían logrado poner en jaque los logros de la negociación en su fase ulterior –aquella de la aprobación parlamentaria– presionando sobre los congresistas y amenazando al Poder Ejecutivo con el rechazo del texto que se venía negociando con Canadá y México desde hacía tres años. En el frente externo, en cambio, se proponía abrir el debate e involucrar en la discusión a actores no estatales, generando confianza y promoviendo alianzas múltiples entre ellos a fin de que persuadieran sobre la bondad del acuerdo a los sectores y gobiernos más reacios a la apertura.

De esta forma, la profundización de la apertura y participación de la sociedad civil en los regionalismos venía de la mano del proyecto de integración más ambicioso y asimétrico hasta entonces conocido, no sólo por las diferencias preexistentes en el nivel de desarrollo económico, político y social; sino por la desigual capacidad de negociación y de conocimiento técnico sobre los temas tratados en la agenda de las Cumbres. Se trataba de un proyecto ambicioso y controvertido por tres aspectos fundamentales. El primero, el número de países involucrados, con la única excepción de Cuba, participan de la negociación todos los países del hemisferio. El ALCA es un «mega acuerdo» en el que están presentes desde el comienzo, 34 países; cifra muy superior a los 6 con que se negoció el nacimiento de la UE, los 3 del TLCAN o los 4 del MERCOSUR. En segundo

lugar, estos países están separados por realidades económicas, políticas y sociales muy diferentes. Esta distancia podría profundizarse aún más por el tipo de acuerdo, que circunscrito al libre cambio, no preveía políticas comunes de compensación o ayuda financiera tendentes a equilibrar dichas asimetrías, sino que las dejaba en manos de los propios Estados nacionales y de su capacidad económica y regulatoria. En la práctica, esta responsabilidad terminaría ampliando la brecha entre los países desarrollados, con capacidad de promover políticas de conversión industrial y administrar subsidios a los sectores afectados por la apertura, y los países en desarrollo, donde las capacidades y poder infraestructural<sup>7</sup> de los Estados nacionales estaban fuertemente recortados. Por último, el número y la diversidad de las agendas negociadas pondrían de manifiesto las asimetrías entre los países en términos de la capacidad técnica y de recursos humanos. La agenda de las Cumbres no sólo abarcaba el área comercial, sino temáticas tan diversas como seguridad, democracia, desarrollo social, entre otras. Además, cada una de estas problemáticas involucraría no sólo a las distintas agencias gubernamentales e instituciones políticas, sino también a los actores no gubernamentales, cuyos intereses y consensos superaban las mismas fronteras. Sin ir más lejos, la agenda del ALCA incluyó 12 temas, algunos de ellos vinculados directamente con disciplinas tradicionalmente relacionadas al comercio de bienes –acceso a mercados, *anti-dumping*, agricultura– y otros nunca antes incluidos en estos acuerdos, como por ejemplo propiedad intelectual, y para los que se requería un conocimiento técnico y específico, al que muy pocos Estados tenían acceso.

Varios son los interrogantes que se abren en este punto. Si bien se trataba de un proceso de negociación asimétrico en el que la influencia de los países desarrollados en las decisiones regionales se hace ostensible ¿qué posibilidades concretas tendría Estados Unidos de llevar adelante su propuesta en el plano multilateral, donde el tema de la participación de la sociedad civil es particularmente sensible para los gobiernos latinoamericanos, que a pesar de su debilidad y menor poder económico y político, eran numéricamente mayoritarios?

## VII. PERSPECTIVAS

La nueva diplomacia de Cumbres ha traído consigo innovaciones importantes en las relaciones internacionales. Por un lado, ha puesto a los Jefes de Estado en el centro de la escena. Por otro, ha creado nuevos canales de participación para los actores no gubernamentales. La forma en que la sociedad civil participa en las Cumbres de las Américas es un ejemplo paradigmático de las oportunidades y limitaciones abiertas por esta nueva forma de diplomacia multilateral. Impulsada por Estados Unidos, como una manera de aumentar la legitimidad, la propuesta de incluir y dar participación a

7. Este concepto remite a la dimensión relacional del poder, en tanto entiende que el Estado interactúa con los actores sociales a fin de lograr sus objetivos y, a través de ella, la sociedad civil puede controlar al Estado (M. MANN, 1993).

las organizaciones no estatales en la negociación fue puesta en la agenda regional como un *fait accompli*. Pero, fueron los actores no estatales con base en Estados Unidos y Canadá quienes organizados de manera transnacional, presionaron para profundizar la apertura y la participación.

A lo largo de este proceso que lleva más de 10 años, se generaron efectos adicionales y no esperados. Los primeros actores que se articularon a las negociaciones gubernamentales fueron los actores empresariales, único sector convocado por el gobierno de Estados Unidos en ocasión de la I Reunión Ministerial de Denver. Los sindicatos también lo hicieron; pero a diferencia de los primeros, por fuera de la convocatoria oficial. La principal resistencia provino de los gobiernos latinoamericanos a reconocerlos como actores transnacionales y a abrirles canales institucionalizados de participación. Éste fue el comienzo de un desdoblamiento a nivel regional de la sociedad civil entre los así llamados sectores incluidos y excluidos de la convocatoria gubernamental. Entre ambos segmentos de la sociedad civil transnacional se ha generado una dinámica de polarización que atraviesa la discusión del ALCA.

Con el tiempo, y a diferencia de lo que ocurría a nivel regional, algunos gobiernos de América Latina, fueron abriendo espacios de consulta y de diálogo para las organizaciones de la sociedad civil, no sólo en temas vinculados a la agenda política de las Cumbres (el tema de democracia) sino también y fundamentalmente alrededor del ALCA.

Dos interrogantes parecen plantearse hoy con más claridad que antes. En primer lugar, en qué medida estas prácticas innovan las tradiciones y cuál es la modalidad de toma de decisión a escala nacional siendo que todos estos canales no están institucionalizados sino que son *ad referendum* de la voluntad de los gobiernos de la región, y además abren ventanas de oportunidades desiguales en términos de sectores convocados. En segundo lugar, siendo que el proceso de apertura y participación regional estuvo principalmente motorizado por el controvertido objetivo del ALCA y que dicho objetivo parece haberse perdido de vista frente al abroquelamiento del MERCOSUR, ¿qué perspectivas existen para que la sociedad civil global, regional y nacional se mantenga activa y atraída por agendas como la de la democracia, que es hoy la única que subsiste de la agenda inicial de las Cumbres de las Américas?

### VIII. BIBLIOGRAFÍA

- ALEMANY, Cecilia. Diplomacia de cumbres y diplomacia ciudadana en la asociación birregional desde la perspectiva del MERCOSUR. *Nueva Sociedad*, 2004, n.º 190, pp. 136-150. Caracas: Nueva Sociedad.
- BIANCULLI, Andrea. *Seguridad, sociedad civil y cumbres hemisféricas*, 2003 (mimeo).
- BOTTO, Mercedes. *Los nuevos regionalismos y las redes transnacionales de la sociedad civil: ¿un nuevo rol para nuevos actores?*, ponencia presentada ante las universidades de Maryland y Miami, 2002 (mimeo).
- BOUZAS, Roberto y SVARZMAN, Gustavo. El Área de Libre Comercio de las Américas: ¿dónde está y hacia dónde va? *Boletín Informativo Techint*, 2001, n.º 306, abril-junio, pp. 49-71. Buenos Aires: Techint.

- HVEEM, Helge. *Public Policy in the Age of globalization*. New York: Palgrave Macmillan, 2002.
- GRANDI, Jorge y BIZZOZERO, Lincoln. Hacia una nueva sociedad civil del MERCOSUR: viejos y nuevos actores en el tejido subregional. En *Participación de la sociedad civil en los procesos de integración*, publicación que recoge las representaciones y conclusiones del seminario *Integración regional y participación de la sociedad civil*, Montevideo, abril de 1998. Montevideo: Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP), Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR) y Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), 1998.
- KECK, Margaret y SIKKINK, Kathryn. *Activists beyond borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca y Londres: Cornell University Press, 1998.
- LEE, Marc. *Inside the Fortress: What's going on the FTAA Negotiations*. Ottawa: Canadian Centre for Policy Alternatives, 2001.
- MANN, Michael. *Sources of Social Power*, vol. II: *The Rise of Classes and Nation-States, 1760-1914*. Nueva York: Cambridge University Press, 1993.
- QUIJANO, José Manuel. La integración y la sociedad civil: algunas experiencias del caso uruguayo. En BID, Inter-American Dialogue y Munk Centre for International Studies. *El proceso de formulación de la política comercial. Nivel uno de un juego de dos niveles: estudios de países en el hemisferio occidental*. Serie INTAL-ITD-STA, documento de divulgación 13. Buenos Aires: BID-INTAL, 2002.
- ROJAS ARAVENA, Francisco. *Multilateralismo. Perspectivas latinoamericanas*. Caracas: Nueva Sociedad y FLACSO-Chile, 2000.
- Hacia una diplomacia de Cumbres: un proceso en marcha. En SERBÍN, Andrés. *Entre la confrontación y el diálogo. Integración regional y diplomacia ciudadana*. Buenos Aires: Siglo XXI editores, 2003.
- TUSSIE, Diana y BOTTO, Mercedes. *El ALCA y las cumbres de las Américas: ¿una nueva relación público-privada?* Buenos Aires: Editorial Biblos y FLACSO-Argentina, 2003.