

# Multilateralismo: perspectivas latinoamericanas

FLACSO . Biblioteca

*Francisco Rojas Aravena*  
(editor)

Flacso-Chile  
Editorial Nueva Sociedad

Primera edición: 2000

300

11 11 11

7687

0841

© FLACSO - Chile  
© Editorial NUEVA SOCIEDAD, 2000  
Apartado 61.712 Caracas, 1060-A, Venezuela  
Telfs.: (58-2) 2659975, 2650593, 2655321, 2673189  
Fax: (58-2) 2673397

Correo-e: [nuso@nuevasoc.org.ve](mailto:nuso@nuevasoc.org.ve)  
<http://www.nuevasoc.org.ve>

Edición al cuidado de Henry Arrayago

Diseño de portada: Javier Ferrini

Composición electrónica: Juan Francisco Vázquez L.  
Teléfono: (58-2) 577.0566

Impreso en Venezuela

ISBN 980-317-167-4  
Hecho el depósito de ley: If 6920003201197

# Índice

## FLACSO - Biblioteca

|   |     |
|---|-----|
| Agradecimientos   | 7   |
| Presentación  | 9   |
| Rol y evaluación de la diplomacia de cumbres.<br>Construyendo el multilateralismo cooperativo<br><i>Francisco Rojas Aravena</i> | 13  |
| Orden mundial, multilateralismo, regionalismo.<br>Perspectivas clásicas y perspectivas críticas<br><i>Sonia de Camargo</i>      | 55  |
| Pasado reciente y futuro del multilateralismo<br><i>Carlos Pérez Llana</i>  | 77  |
| América Latina en el último tercio del siglo xx:<br>proyectos políticos e inserción internacional<br><i>Luis Maira</i>          | 97  |
| El multilateralismo en América Latina:<br>retos y posibilidades<br><i>Olga Pellicer</i>   | 117 |
| El multilateralismo latinoamericano de la posguerra fría<br><i>Gabriel Gaspar</i>   | 127 |
| Difíciles afectos: multilateralismo e interdependencia<br>en la región andina<br><i>Adrián Bonilla</i>                          | 139 |
| América Central y el multilateralismo<br><i>Isayana Baldizón Navascués</i><br><i>Luis Guillermo Solís Rivera</i>                | 161 |
| Chile en el escenario multilateral<br><i>Paz V. Milet</i>   | 193 |
| Cuba y el multilateralismo<br><i>Isabel Jaramillo Edwards</i>   | 205 |
| Autores   | 227 |

# Rol y evaluación de la diplomacia de cumbres. Construyendo el multilateralismo cooperativo

*Francisco Rojas Aravena*

**FLACSO . Biblioteca**

El escenario internacional de inicios de siglo está caracterizado por la globalización como proceso y por una crisis del multilateralismo, que afecta la estructura fundamental de la institucionalidad planetaria. Es una crisis de profundidad que obliga a repensar el sistema multilateral de manera efectiva. Sin un multilateralismo eficiente la cooperación se reduce y los peligros referidos al uso de la fuerza se incrementan. La crisis del multilateralismo se evidencia en el marco del sistema de Naciones Unidas y también en las organizaciones subregionales.

Los cambios en las relaciones de poder entre los Estados derivados de la posguerra fría y de procesos conexos se manifiestan en la crisis del multilateralismo. Entre los principales cambios se debe destacar el incremento en el número de Estados. Las organizaciones multilaterales globales, cuando fueron diseñadas y creadas, a mediados del siglo pasado, tenían 51 miembros originales. Con el proceso de descolonización a mitad de la década de los años 50 su número aumentó a cerca de 80. Diez años después, en 1965, alcanzaba a 117 miembros. Luego, a mediados de la década de los 80, eran 159. Al iniciar el siglo XXI constituyen casi 200 Estados nacionales. Estos poseen capacidades y recursos de poder disminuidos en una perspectiva histórica y a la vez gran parte de estos Estados tienen altos grados de fragilidad institucional. Los principales conflictos en el mundo hoy son conflictos intranacionales, a diferencia de lo que ocurría en el periodo de Guerra Fría en donde el sello era interestatal.

Las relaciones de poder han cambiado por la emergencia y expresión de nuevos actores internacionales. Dos poseen particular fuerza: las Empresas Multinacionales y las Organizaciones No Gubernamentales. Su accionar así como la influencia e impacto de los medios de comunicación globales, en particular la televisión e internet, han generado la emergencia de una sociedad civil internacional que encuentra dificultades para expresarse institucionalmente y para obtener representación en los foros que deciden los cursos de acción en el planeta.

Asociado a lo anterior se encuentran los déficit de legitimidad y de capacidad de incidencia de organizaciones internacionales de vocación universal, como las Naciones Unidas, o de carácter regional, en especial porque su estructura y funcionamiento muestran una inercia de las prácticas que correspondían al periodo de Guerra Fría, es decir, al momento originario en el cual se manifestaba una cantidad reducida de Estados y no tenían presencia efectiva ni las empresas multinacionales ni las organizaciones no gubernamentales. La parálisis del multilateralismo asociada al conflicto bipolar de la Guerra Fría y expresada con particular fuerza en el Consejo de Seguridad de la ONU, se ha mantenido en la primera década de posguerra fría.

En el caso latinoamericano, la crisis de la OEA es profunda y no ha logrado ser superada por más de una década. El hemisferio occidental es el de mayor

estabilidad y menor grado de conflictividad interestatal. Sin embargo, la experiencia de América Latina sobre su capacidad de incidir en el sistema internacional ha sido reducida. Su única alternativa para incrementarla es avanzar en un proceso de concertación efectivo y en el diseño de nuevos mecanismos de cooperación. El incremento de la interdependencia regional establece intereses y visiones compartidas. Ello puede contribuir a la implementación de medidas que posibilitan mayores oportunidades para –por medio del multilateralismo– contribuir a la paz global.

El fin de la Guerra Fría no trajo aparejado en forma inmediata el establecimiento y consolidación de la paz internacional. Si bien se redujo el peligro de enfrentamiento atómico, distintos conflictos nacionales y subregionales emergieron en diferentes partes del mundo. La inmensa mayoría tuvo un carácter intranacional, aunque sus afectos se manifiestan en las relaciones internacionales. La oportunidad para fijar una mayor cooperación sigue estando presente. Las condiciones estructurales, luego de una década de posguerra fría, en el contexto de la globalización posibilitan su avance, pero se requiere de un diseño eficiente de las regulaciones y normas internacionales. Uno de los problemas fundamentales para la concreción de un proceso de cooperación internacional más eficiente radica en la crisis del sistema multilateral, que no ha logrado renovarse de manera sustantiva para ampliar los espacios de participación de los diversos actores internacionales. En forma paralela, en la última década, se ha desarrollado con fuerza un proceso de diplomacia de conferencias, de diplomacia de cumbres. Esta forma de diálogo y articulación internacional ha involucrado plenamente a los países latinoamericanos. Esta es una de las formas principales de inserción de América Latina y el Caribe en el sistema internacional y de construcción de espacios para la concertación de políticas en el ámbito subregional y regional.

En este capítulo analizamos las principales características de la diplomacia de cumbres y destacamos la necesidad de avanzar hacia un multilateralismo cooperativo que posibilite lograr la estabilidad internacional y fomentar la cooperación global.

### **De un sistema interestatal a un sistema con más actores e interacciones**

En el último medio siglo las relaciones internacionales quedaron encuadradas en el conflicto sistémico político-estratégico-ideológico que enfrentó a dos grandes bloques. Como consecuencia, el multilateralismo estuvo bloqueado en su capacidad de acción y de transformación del sistema internacional como resultado de dicho conflicto, que caracterizó el periodo de la Guerra Fría. La institucionalidad vigente en la posguerra fría no ha logrado materializar de manera efectiva los cambios que el fin de ese conflicto conlleva y que permitan consolidar una mayor estabilidad y mejorar las opciones de cooperación internacional. Pese al incremento de las transacciones y al aumento de los flujos transnacionales, aun considerando la vitalidad de una sociedad internacional emergente y el creciente proceso de globalización, el multilateralismo no ha logrado renovarse para asumir plenamente los retos del siglo XXI. Es decir, desbloquear la institucionalidad internacional y aumentar la legitimidad de las decisiones de los principales organismos que orientan las decisiones

globales, en especial, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Frente a esta parálisis institucionalizada, el multilateralismo ha buscado nuevas formas para operacionalizar un diálogo efectivo. Esto derivó en la recuperación del mecanismo de conferencia, ubicándolo en un diálogo directo entre las más altas autoridades estatales, a través de la *diplomacia de cumbres*.

El periodo de posguerra fría se caracteriza por ser una etapa de reorganización global y de búsqueda de acuerdos para el establecimiento de normas y reglas. Este proceso no ha sido fácil. Ha requerido de una mayor cantidad de tiempo del que se preveía con el fin del conflicto bipolar. Junto a la caída del muro de Berlín, el hecho simbólico más significativo de los grandes cambios internacionales ocurridos en 1989, las interpretaciones globales sobre el desarrollo de las relaciones internacionales, que tuvieron vigencia por medio siglo, se desarticularon. Más aún, el cambio ha sido más profundo, se han modificado las bases establecidas en la paz de Westfalia. La incertidumbre se transformó en un concepto recurrente frente a la sucesión de cambios y mutaciones en la estructura del sistema internacional.

El sistema internacional se ha universalizado de manera efectiva: 185 naciones poseen reconocimiento internacional y participan en la ONU. Es el reflejo de un mundo plural y diverso. Manifiesta la fuerza de lo local/nacional. Sin embargo, ello debe ubicarse en el contexto de la globalización, la cual tiende a uniformar pautas de consumo, formas de comunicación y acceso a bienes<sup>1</sup>. Las tensiones que producen ambos procesos se manifiestan localmente y en los debates internacionales. Un problema de mayor magnitud es la pobreza que afecta a parte importante de la humanidad. Ello se refleja de manera dramática al constatar que 20% de la población mundial, que vivía a fines de los años 90 en los países desarrollados de más altos ingresos, captaba 86% del PIB mundial, y el 20% más pobre 1%. Los países de la OCDE, con 19% de la población mundial, tienen 71% del comercio de bienes y servicios, 58% de la inversión extranjera directa y 91% de todos los usuarios de internet<sup>2</sup>. En forma paralela a los grandes cambios políticos, la globalización y los desarrollos tecnológicos han profundizado los cambios en lo económico en las diversas regiones de la Tierra. En lo militar la tecnología ha cambiado las formas y las estrategias en las grandes guerras. El conjunto de mutaciones no ha terminado de decantarse al finalizar el siglo xx.

Los procesos de integración y fragmentación adquieren características particulares en las distintas regiones del planeta. Lo que destacan los analistas y *policy makers* es que el siglo xxi estará marcado por la tensión entre fragmentación y globalización<sup>3</sup>; en un contexto caracterizado por un cambio efectivo en el alcance de las relaciones internacionales, estas son hoy efectivamente globales. Dos áreas poseen particular significación en la visión de la mayoría de los analistas: comunicaciones globales y economía planetaria. Alcanzar un

---

1. PNUD: *Informe sobre el Desarrollo Humano 1999*, Mundi Prensa, Madrid, 1999.

2. Robert O. Keohane/Joseph S. Nye Jr.: "Globalization: What's New? What's not? (And So What?)", en *Foreign Policy*, primavera 2000, pp. 104-120.

3. Henry Kissinger: *La diplomacia*, Fondo de Cultura Económica, Ciudad de México, 1995.

orden estable significará establecer un balance entre las percepciones de los distintos actores en torno de valores sustantivos como son seguridad y justicia. Uno de los obstáculos para alcanzar este equilibrio corresponde a las dificultades para un diálogo transcultural en torno de estos valores<sup>4</sup>.

La forma diplomática tradicional, desde el Congreso de Viena, fue la estructuración de un sistema que, en el ámbito multilateral, se expresaba bajo formas organizativas de tipo parlamentario. Es decir, en la constitución de asambleas, escenarios o foros especializados tendientes a producir leyes. Los Organismos Internacionales Intergubernamentales (OIGs) son entidades estatales, y constituyen una red de diálogo diplomático. Su formalización conformó organizaciones complejas que funcionan como “parlamentos” en donde se debaten acuerdos y sugerencias en los temas de interés de los miembros. Estos son de carácter global, tanto en lo geográfico como en lo temático; también pueden estar acotados regionalmente o por temas específicos. Este proceso de por sí complejo, debía además ser refrendado nacionalmente en cada uno de los ámbitos de iniciativa. Lo anterior entrabó el desarrollo del multilateralismo en diferentes épocas históricas, con particular fuerza en el periodo de Guerra Fría. Al finalizar el siglo xx el sistema diplomático había adquirido nuevas formas para concertar normas y establecer políticas; éstas se manifiestan en la diplomacia de cumbres. Han proliferado los encuentros entre jefes de Estado como actores centrales de las decisiones internacionales, en lo referido a las cuestiones interestatales y las más diversas transacciones y flujos internacionales.

### Globalización y crisis del Estado: efectos institucionales

El denominado proceso de globalización<sup>5</sup> es el factor que mayor incidencia posee en el sistema de actores, tanto en su jerarquización como en sus capacidades de acción y reacción. La globalización –entendida en sus múltiples componentes y no solo en el económico– se constituye en el fenómeno crucial del ajuste en las relaciones de poder globales, aunque la excepción es el poder militar. El peso de las variables externas es cada vez mayor en la política doméstica, estableciendo condicionalidades globales sobre las decisiones del desarrollo nacional. De allí la importancia de generar orientaciones sobre este conjunto de acelerados cambios.

La globalización es un proceso segmentado que afecta primordialmente al ámbito financiero-económico y que se expande a través de la constante revolución tecnológica. De allí que sus efectos posean una alta heterogeneidad. Si bien ningún sector se escapa a los efectos de los procesos globales, no todas las áreas tienen un grado de interrelación nacional-internacional equivalente.

4. *Ibíd.*

5. Fred Halliday: “Gobernabilidad global: perspectivas y problemas”, en *Revista Internacional de Filosofía Política*, N° 9, UNED/UAM, Madrid, Junio 1997, pp. 23-38. También sobre este tema puede verse: Dirk Messner/Franz Nuscheler: “Global Governance”, en *Policy Paper*, N° 2, Development and Peace Foundation, Alemania, 1996. Igualmente, Keohane/Nye, *ob. cit.*

La diferenciación sobre la intensidad y amplitud sectorial de la globalización<sup>6</sup>, posibilita mejorar las políticas nacionales, tendientes a optimizar los aspectos positivos y a generar los resguardos sobre los negativos.

En los principales organismos financieros y en los centros de decisión mundiales se debate sobre la arquitectura futura del sistema internacional, con el fin de vincularla al impacto de la globalización. En la búsqueda de alternativas aparecen distintas opciones, que van desde una mayor liberalización hasta el establecimiento de marcos regulatorios supranacionales. En el primer caso se expresa en recomendaciones tales como eliminar las instituciones que cumplieron un rol importante en el periodo de posguerra, como el Fondo Monetario Internacional. En el segundo, se señala la urgente necesidad de regular las transacciones financieras internacionales y de proceder a una remodelación de la arquitectura del sistema económico internacional<sup>7</sup>.

El nuevo consenso en construcción apunta hacia una mayor regulación. Se ha sugerido el repensar el rol del Estado para restablecer sus capacidades regulatorias en el nuevo marco internacional. El Banco Mundial ha centrado en los últimos dos años sus reflexiones sobre cuál debe ser el papel del Estado en el nuevo contexto global. De qué manera afianzar la eficacia de los poderes públicos, cuestión central en la prosperidad de los mercados y en las alternativas de desarrollo nacionales. El Estado es el actor central con capacidad para construir normas e instituciones que hagan factible el crecimiento. La concertación entre naciones es el instrumento que posibilita generar normas y regulaciones que den certidumbre a la construcción de mercados cada vez más globales. En este sentido, el informe del BM destacaba que la globalización representa una amenaza para los Estados débiles o gobernados de manera caprichosa. Sin embargo, los más eficientes podrán aprovechar grandes oportunidades para conseguir ventajas respecto al desarrollo y el bienestar económico<sup>8</sup>. En el ámbito latinoamericano ocurre algo similar con el BID y sus propuestas para modernizar la gestión del Estado<sup>9</sup>.

La crisis del Estado se evidencia en un aspecto esencial, su soberanía. La pérdida de control del Estado para regular aspectos esenciales de la economía internacional, está produciendo un cambio en las configuraciones político-económicas del poder. La territorialidad de la economía global se expresa en grandes ciudades: Nueva York, Londres, Tokio, París, Los Ángeles, Hong Kong, Sidney, São Paulo y algunas otras. Es en estas ciudades donde se toman las decisiones sobre la circulación de activos internacionales ejecutadas por medios computacionales. Sin embargo, las capacidades de los Estados nacionales para controlar estas transacciones son muy limitadas<sup>10</sup>, y aun las capaci-

---

6. Ricardo Ffrench-Davis: *Macroeconomía, comercio y finanzas para reformar las reformas en América Latina*, MacGraw-Hill, Santiago de Chile, 1999.

7. Richard N. Haas/Robert E. Litan: "Globalization and Its Discontents. Navigating the Dangers of a Tangled World", en *Foreign Affairs*, Nueva York, mayo-junio 1998.

8. Banco Mundial: *Informe sobre el desarrollo mundial 1997*, Washington, D.C., 1997.

9. Diana Tussie: *El Banco Interamericano de Desarrollo, Flacso-Argentina/Universidad de Buenos Aires*, Argentina, 1997.

10. Saskia Sassen: *Losing Control? Sovereignty in an Age of Globalization*, Columbia University Press, Nueva York, 1995.

dades para construir diagnósticos comunes, como lo evidencian las cumbres sobre cuestiones financieras internacionales, o de manera patente la no cumbre de Seattle. En la perspectiva de Kenichi Ohmae<sup>11</sup> se está formando un nuevo tipo de Estado: los Estados-región. Señala que éstos no son ni tienen por qué ser enemigos de los gobiernos centrales. Para ello se deberá gestionar una forma flexible de relación de estos Estados regionales (grandes ciudades o federaciones de ellas) con el resto del Estado nacional. Los puntos de entrada a la economía mundial son estas ciudades Estados. Esto está tensionando las capacidades básicas del Estado expresadas en el concepto de soberanía. Somos testigos de una cada vez mayor porosidad estatal y a la vez de un menor peso de éste en las cuestiones referidas a la economía global y sus regulaciones.

La globalización por su parte, ha generado un nuevo marco de regímenes internacionales de carácter privado. Las regulaciones y las normas que posibilitan esas transacciones han sido establecidas como parte de los arreglos entre empresas privadas, el Derecho Internacional Privado se ha modernizado antes que el Público. Aún no existe un derecho internacional de la globalización, que se hace cada vez más necesario. Establecerlo requiere de liderazgo, voluntad política y capacidades efectivas de los Estados que conformen ese marco regulatorio. La diplomacia de cumbres posee en este ámbito un rol significativo. Puede llenar un espacio que permita recuperar capacidades normativas favoreciendo las oportunidades de los actores más débiles. Sin embargo, ello no está asegurado. La crisis del multilateralismo afecta de manera vital el establecimiento de órdenes y regímenes internacionales, por un lado, y por el otro ha erosionado la institucionalidad al limitar seriamente sus capacidades de reacción y decisión.

El uso de la fuerza sigue siendo un referente estatal. Otras formas de poder, en la era de la información, dejaron de ser un monopolio de los Estados. Lo anterior lleva a revisar las conceptualizaciones sobre el poder y a construir nuevos parámetros que posibiliten aprehender los nuevos fenómenos. En este sentido, Robert Keohane y Joseph Nye indican que la revolución en las comunicaciones está afectando de manera significativa los recursos de poder y los dominios en los cuales esto se expresa<sup>12</sup>. Los recursos de poder intangibles poseen una mayor relevancia que en otros momentos históricos. La credibilidad y la capacidad para establecer marcos interpretativos se constituye en una clave de poder fundamental en la era de internet. Desde la perspectiva anterior, el proceso de diálogo presidencial en la diplomacia de cumbres busca generar marcos interpretativos comunes sobre el desarrollo global regional o subregional, lo que es resistido por diversos grupos sociales que se manifiestan internacionalmente y que poseen un grado de coordinación muchas veces mayor que el de los Estados. Ello se establece por medio de internet.

El proceso de globalización ha erosionado la acción de los Estados nacionales, en particular, de los más débiles. Sin embargo, el actor estatal continúa

---

11. Kenichi Ohmae: *El fin del Estado-nación*, Editorial Andrés Bello, Santiago de Chile, 1997.

12. Robert O. Keohane/Joseph S. Nye: "Power and Interdependence in the Information Age", en: *Foreign Affairs*, septiembre-octubre 1998, pp. 81-94.

siendo el que posee la primacía en las relaciones internacionales<sup>13</sup>. La emergencia de las ONGs y su articulación de una "internacional civil" posee en lo esencial una capacidad de veto por el vínculo con las políticas domésticas y por su volumen de acción flexible y simultánea en la arena internacional y nacional. Su capacidad propositiva consistente es aún limitada.

Los organismos intergubernamentales (OIGs) cumplen una importante función en el diseño y arquitectura del sistema internacional. Este está orientado, en general, por las grandes potencias o las coaliciones sobre las que ejercen hegemonía. Las asimetrías de todo tipo son relevantes. Los marcos interpretativos y los esquemas conceptuales que en ellos predominen, tendrán consecuencias significativas sobre los cursos de acción que recomienden e implementen. Incidirán en los recursos, materiales y humanos involucrados, así como en el tipo de medios utilizados. Afectarán de manera gravitante a los países con un menor poder formal. De allí que el accionar de las ONGs como soporte técnico y especializado es de vital importancia para los Estados con menor nivel de desarrollo, en su posicionamiento en los escenarios de las OIGs.

### **Emergen otros actores internacionales**

Otros actores, como los no gubernamentales han adquirido una influencia creciente sobre los factores que inciden en el sistema internacional y en las normas que establecen los actores más relevantes. Las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) han crecido en número y en influencia en los últimos años. En los inicios de la década de los 90 se estimaba en unas 6.000 organizaciones y al finalizar la cifra se empina por sobre las 26.000<sup>14</sup>. Su significación se expresa en los más diversos campos, desde el medio ambiente, pasando por el comercio, a los temas del desarme.

Las ONGs son muy heterogéneas y de diversos tipos. Son organizaciones internacionales de carácter privado que poseen intereses en la política pública internacional. Existen ONGs globales en todos los ámbitos o específicas en áreas particulares. Las mayores poseen reconocimiento formal por parte de los Estados y de las OIGs. Muchas poseen estatuto consultivo. Su capacidad de incidencia se ha incrementado con la revolución en las comunicaciones y el proceso de globalización.

En los años recientes las ONGs han establecido importantes coaliciones globales que han alcanzado importantes objetivos. La rápida aprobación del Tratado Anti-Minas Personales fue posible por la coordinación y presión global, unido a la iniciativa política de varios gobiernos liderados por Canadá. El uso de internet, las *web page* y el *e-mail* ha sido fundamental en la capacidad de concertación y acción.

---

13. Marcel Merle: "El enfoque sociológico del sistema internacional", en *Revista Internacional de Filosofía Política*, N° 9, UNED/UAM, Madrid, junio 1997, pp. 7-22.

14. *The Economist*, Londres, diciembre 1999.

El fracaso de la ronda del milenio, que debía abrir las negociaciones comerciales de mayor importancia en Seattle se debe, en lo central, a la gran coalición opositora que se conformó por medio de las más diversas ONGs. A ello se sumó la deficitaria organización y carencias básicas como una agenda consensuada. La "Declaración de la Sociedad Civil Internacional" firmada por más de 1.200 ONGs de 87 países, es vista como la emergencia de un nuevo actor<sup>15</sup>. Todo este activismo y capacidad de incidencia que recoge diversos triunfos, desde la ya citada Convención sobre Desminado (1998), pasando por el fracaso del Acuerdo Multilateral de Inversiones, en diciembre de 1998, o los efectos sobre Empresas Multinacionales, no posee una lectura unívoca. *The Economist* se preguntaba sobre si estamos en presencia de un "orden no gubernamental" y qué significado posee esto en relación con la representación en el sistema internacional.

El análisis de las organizaciones no gubernamentales y de las empresas transnacionales es altamente complejo dada la amplitud del fenómeno y a la vez su grado de fragmentación en torno de áreas de especialización y formas particulares de acción. Es por ello que su estudio requiere de importantes aportes de investigaciones nacionales y regionales.

Un fenómeno reciente y que tendrá una gran incidencia en el futuro es la creciente vinculación entre organismos internacionales de carácter financiero con ONGs. Esta relación permite desde la perspectiva de los bancos multilaterales de desarrollo generar un ancla y un vínculo con la sociedad civil y desarrollar mecanismos específicos de fiscalización sobre el impacto que en cada región o país produce la ejecución de los programas de desarrollo de esta banca<sup>16</sup>.

El movimiento internacional de ONGs es el reverso de la medalla de la diplomacia de conferencias o diplomacia de cumbres, ante la cual se construye una Asamblea de ONGs o una "Cumbre de los pueblos". Ambos aspectos han erosionado la diplomacia multilateral y su institucionalidad. Esto acarrea consecuencias sobre la gobernabilidad global. Sobre este tema vale la pena señalar, aunque sea muy brevemente, que existen otras fuerzas internacionales que emergen con importantes capacidades de poder y organización: ellas son las organizaciones criminales. Particular relevancia en los últimos años posee el fenómeno del narcotráfico. De igual forma, se puede señalar el caso del terrorismo. Si bien ambos fenómenos son antiguos, en el último periodo adquieren una gravitación particular por su vinculación en conflictos intranacionales y en el hecho de haber sido declarados amenazas a la seguridad nacional por parte de las principales potencias occidentales, y más en general han sido condenados por el conjunto de la comunidad internacional. Cabe destacar que estos fenómenos se potencian al vincularse a contenciosos referidos a cuestiones territoriales, étnicas y religiosas, así como por la inmensa cantidad de recursos que manejan.

También es necesario destacar como un actor de grandes capacidades y poder a las empresas multinacionales o transnacionales. Su crecimiento e impacto se expresó en el sistema internacional en la década de los 70. Una preocupación de los Estados era cómo controlar su acción dado que producían grandes vulnerabilidades en las concepciones de seguridad autárquicas que primaban en esa época. En diversos foros internacionales se buscó imponerles un código de conducta<sup>17</sup>.

Con el crecimiento de la interdependencia y la globalización, el proceso se ha complejizado sobre los orígenes del capital, lugares de producción y mercados finales<sup>18</sup>. Las empresas multinacionales son una realidad del sistema internacional y cuya incidencia aumenta conjuntamente con el proceso de globalización.

## La diplomacia de cumbres

Los encuentros rutinarios y periódicos de jefes de Estado y de Gobierno se han constituido en una nueva forma de expresión del multilateralismo. Es lo que denominamos diplomacia de cumbres, que se relaciona directamente con la búsqueda de una nueva manera de hacer política internacional en la era de las comunicaciones y la globalización. Es un espacio en el cual el liderazgo es asumido directamente por los jefes de Estado, los cuales diseñan, crean e intervienen en foros de mayor o menor amplitud en términos de sus participantes y de los temas que se abordan. Esta forma de diplomacia con sello presidencial constituye una forma *ad hoc* de multilateralismo, es un escenario específico, posee un carácter informal, más allá de las rutinas protocolares en las que se encuentran inmersos los jefes de Estado, a diferencia del carácter parlamentario que ha asumido el multilateralismo tradicional. Ejemplos de diplomacia de cumbres de carácter reducido y selecto es el Grupo de los 7 y de carácter amplio y global las de jefes de Estado organizadas por las Naciones Unidas.

La década de 1990 ha sido la de las cumbres de las Naciones Unidas así como del desarrollo de cumbres regionales y de vinculación entre diversas regiones. En el primer caso están las cumbres de las Américas y en el segundo las cumbres iberoamericanas o los encuentros entre la Unión Europea y América Latina. También las cumbres del APEC para la cooperación en la Cuenca del Pacífico.

Las Naciones Unidas por medio de esta nueva forma de vinculación ha abordado las siguientes temáticas en la década pasada:

---

15. *Revista Proceso*, N° 1.204, México, 28/11/1999. Allí cita, además, al periódico *Le Monde* que tituló: "Las ONGs contra la OMC: nacimiento de una 'Internacional Civil'".

16. Diana Tussie (comp.): *El BID, el Banco Mundial y la sociedad civil: nuevas formas de financiamiento internacional*, Flacso-Argentina/Universidad de Buenos Aires, 1997.

17. Ernesto Tironi: "Problemas en la creación de un nuevo orden económico internacional", en Carlos Portales (ed.): *La América Latina en el nuevo orden económico internacional*, Fondo de Cultura Económica/CIDE, México, 1983, pp. 88-111.

18. Carlos Ominami (ed.): *La tercera revolución industrial. Impactos internacionales del actual viraje tecnológico*, GEL/RIAL, Buenos Aires, 1986.

| Año  | Tema de la conferencia cumbre      | Lugar          |
|------|------------------------------------|----------------|
| 1990 | Infancia                           | Nueva York     |
| 1992 | Medio ambiente y desarrollo        | Río de Janeiro |
| 1993 | Derechos humanos                   | Viena          |
| 1994 | Población y desarrollo (Hábitat 1) | El Cairo       |
| 1995 | Desarrollo social                  | Copenhague     |
| 1995 | Mujer                              | Beijing        |
| 1996 | Asentamientos humanos (Hábitat 2)  | Estambul       |
| 1996 | Alimentación                       | Roma           |
| 1997 | Cumbre de la Tierra                | Nueva York     |

La búsqueda y diseño de nuevos instrumentos que lleven a la formación de normas e instituciones internacionales, como producto de la diplomacia de cumbres, está lejos de alcanzar aún un nivel crítico. Es más, todavía se está en una etapa de coordinación básica, sobre áreas de políticas simples. Aun esto se desarrolla con grandes dificultades. La transferencia de potestades desde el ámbito soberano nacional al ámbito subregional e internacional, es limitada y reducida. Incrementarla llevará tiempo y requerirá de un esfuerzo político sostenido, acorde con el creciente proceso de internacionalización. El objetivo esencial en la construcción de ese "orden" y de su institucionalidad respectiva es generar capacidades de gobernabilidad y de certidumbre en áreas particulares. Ningún Estado, ni siquiera los más débiles, están por resignar, sin compensaciones, sus capacidades de decisión soberana. Aunque por otra parte, todos—incluidos los más poderosos—reconocen la necesidad de concordar y articular políticas, lo que se expresará en normas y regímenes internacionales vinculantes, en la constitución de bienes públicos internacionales.

A los regímenes internacionales los entendemos como estructuras esenciales para la cooperación, que facilitan su concreción. En este sentido los regímenes internacionales son definidos como "un set de principios, normas, reglas y procedimientos—explícitos e implícitos—para los procesos decisivos, alrededor de los cuales los actores convergen en expectativas en determinadas áreas de las relaciones internacionales"<sup>19</sup>.

Los regímenes internacionales pueden ser clasificados en distintas categorías: espontáneos, negociados e impuestos. En general, la participación en un determinado régimen presupone confianza, compensaciones y reciprocidad, aun cuando estos elementos pueden ser reducidos en el caso de los regímenes impuestos. La principal trascendencia de los regímenes internacionales es que a través de su acción se modifica el contexto internacional y la entidad como tal sobrepasa el peso de los actores que la conforman. En el caso de los organismos intergubernamentales esto es clave, dado que la institucionalidad interestatal es capaz de transformar el entorno en el que el Estado es el actor principal y el cual debe aprobar las resoluciones que modifican dicho entorno.

19. Stephen D. Krasner: *International Regimes*, Cornell University Press, 1983, 6ª edición, 1991.

La coordinación de políticas corresponde una de las tareas esenciales de los regímenes internacionales. Ellos generan el espacio y el contexto para vincular intereses y posibilitando por medio de la negociación la superación de las diferencias existentes, aunque éstas no puedan ser eliminadas. "La cooperación internacional se lleva a cabo cuando las políticas seguidas por un gobierno son consideradas por sus asociados como un medio de facilitar la consecución de sus propios objetivos, como resultado de un proceso de coordinación de políticas"<sup>20</sup>. Lo anterior establece los espacios para la armonía, la cooperación y la discordia. El avanzar en la cooperación no significa la eliminación del conflicto, sino la capacidad de ubicar intereses superiores por medio de la coordinación de políticas que sean beneficiosos para el conjunto. Ello se alcanza normalmente por medio del establecimiento de bienes públicos internacionales.

Por bienes públicos globales se entiende la capacidad para satisfacer los intereses de los habitantes del planeta, en diversas áreas como pueden ser seguridad, medio ambiente, acceso a mercados y otros, y ello solo es posible por medio de la cooperación. Los bienes públicos puros significan que todos los actores pueden disfrutarlos, no hay exclusividad para algunos y, a su vez, por su existencia no existe rivalidad entre ellos en cuanto al disfrute. El acceso de cada uno de los actores a los bienes públicos globales no impide que otros actores tengan un acceso simultáneo.

El accionar de los regímenes internacionales y la coordinación de políticas en el contexto multilateral pueden regular procesos con el objetivo de constituir y ampliar los bienes públicos internacionales, permitiendo el disfrute efectivo por una mayor cantidad de actores. Desde esta perspectiva evidenciamos una estrecha asociación entre acción multilateral, diseño y creación de regímenes internacionales y el establecimiento de bienes públicos internacionales con una proyección global.

La intensidad de las transacciones mundiales, demandan grados mayores de certidumbre. Es desde esta perspectiva que se debe entender el significado de los párrafos establecidos en la Declaración de Santiago, de la II Cumbre de las Américas, cuando los presidentes señalaron: "la globalización ofrece grandes oportunidades para el progreso de nuestros países y abre nuevos campos de cooperación para la comunidad hemisférica. Sin embargo, puede también incidir en un aumento de las diferencias entre los países y al interior de nuestras sociedades. Firmemente decididos a aprovechar sus beneficios y a enfrentar sus retos, otorgaremos especial atención a los países y grupos sociales más vulnerables de nuestro hemisferio"<sup>21</sup>.

Cómo organizar las perspectivas políticas y las estrategias nacionales constituye el telón de fondo en torno del cual se definen los posicionamientos en el proceso de cumbres. Los encuentros presidenciales han conformado una densa red de vínculos rutinizados. Los países latinoamericanos y caribeños se

---

20. Robert O. Keohane: *Después de la hegemonía*, GEL, Buenos Aires, 1988. En especial pp. 74-76.

21. Declaración de Santiago: Declaración de principios de la II Cumbre de las Américas, Santiago de Chile, 19 de abril de 1998.

encuentran involucrados en procesos de interlocución hemisféricos a través de las cumbres de las Américas; con Europa, por medio de las cumbres iberoamericanas y de la Cumbre Unión Europea-América Latina y en cada una de las subregiones, por sus procesos específicos: cumbres centroamericanas, cumbres del Caribe, cumbres del Grupo Andino, cumbres del Mercosur. También en un diálogo de carácter regional como son las cumbres del Grupo de Río. Algunos países latinoamericanos se encuentran involucrados con la región del Asia-Pacífico con su participación en las cumbres del APEC<sup>22</sup>.

Las cumbres cumplen un importante papel, pues constituyen un escenario multilateral privilegiado. Dado el nivel de quienes participan y la focalización temática, ellas crean y definen la agenda subregional o levantan temáticas cruciales de la agenda internacional. Las cumbres desarrollan una gran capacidad para abordar los temas emergentes de la agenda internacional. Construyen diagnósticos y buscan compartir percepciones capaces de constituir la base para el diseño de recomendaciones de política y el establecimiento de cursos de acción. El grado de focalización, a su vez, posibilita abordar las temáticas con mayor profundidad y simultáneamente generar un alto nivel de visibilidad internacional. La difusión mediática sobre dichos temas se incrementa: se ha hecho global. El impacto en los medios de comunicación es clave para concitar la atención política gubernamental, ello también es el elemento crucial para motivar y crear un espacio para las ONGs o la "internacional civil" como contracara de este proceso.

Todo lo anterior se expresa con mayor fuerza porque los jefes de Estado y de Gobierno tienen la capacidad para tomar decisiones y hacer prevalecer la voluntad política como cuestión central, superando diferencias y concertando voluntades. Esto no está siempre presente, ni es posible, en los equipos técnicos. La gran desventaja de este procedimiento es que las cumbres generan altas expectativas sobre la resolución de los problemas de la agenda o sobre la "concreción" de acuerdos sustantivos en los temas analizados. La realidad nos muestra que no existen cambios "milagrosos" o instantáneos. Mientras mayor es la expectativa, mayor puede ser la frustración frente a la ausencia de cambios efectivos en la temática bajo análisis. La inclusión de temas coyunturales tiende a hacer perder relevancia al mecanismo en su conjunto y devalúa la capacidad política general. A ello se une la sobresaturación de reuniones de este tipo que está afectando la agenda de trabajo presidencial.

Las reuniones y cumbres presidenciales se han rutinizado y ocupan una parte importante de la agenda internacional de los mandatarios. Las cumbres enfatizan en cuestiones de corto plazo dado que se ligan fundamentalmente al impacto en la política doméstica respectiva. En este sentido, las cumbres suelen percibirse al menos como una *photo opportunity*, dado que el objetivo buscado es reforzar y legitimar políticas domésticas más allá de la coordinación internacional. Esto les da un fuerte sello coyuntural.

---

22. Francisco Rojas Aravena/Paz Milet: *Diplomacia de cumbres: el multilateralismo emergente del siglo XXI*, Flacso-Chile, Santiago de Chile, 1998. También, Francisco Rojas Aravena/Paz Buttendahl (eds.): *Open Regionalism: Strengthening the Net. Perspectives from APEC Countries*, Flacso-Chile/VIA, Santiago de Chile, 1999.

El sistema internacional requiere de miradas de más largo plazo, que evalúen los intereses nacionales y su articulación, en una perspectiva de interrelación interestatal que promueva la cooperación. Es necesario prevenir conflictos y generar mecanismos de alerta temprana. Esto puede no redundar en el éxito coyuntural, sino por el contrario constituirse en un desafío político de difícil resolución, en un riesgo de fracaso temporal. El establecimiento de normas y regulaciones por lo tanto, debe tener un horizonte de largo plazo, aunque se busque resolver un tema ocasional. Una tarea esencial e insustituible del multilateralismo parlamentario es el establecimiento de normas y legislación internacional. Es evidente que debe ser modernizado este instrumento político-diplomático. De igual forma, requiere suprimir muchos rituales para avanzar de manera sustantiva. El establecimiento de mecanismos de relación y articulación entre la diplomacia de cumbres y el multilateralismo institucionalizado, permitirá construir un mundo mejor. Esta es la posibilidad que se genera con la creación y desarrollo de un multilateralismo cooperativo.

Las primeras evaluaciones sobre las consecuencias del fracaso de la reunión de Seattle de la OMC apuntan a que los principales derrotados son las organizaciones intergubernamentales de carácter multinacional<sup>23</sup>. Debilitar aún más la institucionalidad internacional, lejos de contribuir a una mayor equidad global, fomentará el unilateralismo. Esta tensión desde coaliciones de organizaciones no gubernamentales frente a las OIGs, refuerza muchas de las perspectivas críticas que sobre ellas existen sin que haya una institucionalidad de reemplazo. Cabe recordar que sobre las principales OIGs recaen fuertes críticas vinculadas a la lentitud y entramamiento procedimental, a las dificultades de representación y los altos costos de administración, además del mencionado bloqueo producto de la Guerra Fría. La diplomacia de conferencias que se superpuso, con particular fuerza en la década de los 90, no resuelve el problema. Muchos Estados, en particular las potencias, están cuestionando el mecanismo –con énfasis en la diplomacia de conferencias efectuada por Naciones Unidas– porque este espacio es usado como un lugar reivindicativo y de denuncia, más que de articulación. Como consecuencia, algunas de las propuestas poseen baja viabilidad técnica y económica, y, por lo general, los mecanismos de seguimiento y monitoreo no son los más adecuados. A ello hay que agregar que el tipo de resolución no es vinculante y, por lo tanto, existen serias dificultades para efectivizar su cumplimiento. Este último tema no es menor; los principales poderes en el mundo suscriben acuerdos que después no cumplen como parte de la realidad del poder, lo cual erosiona la cooperación multilateral y la voluntad asociativa más general.

El proceso de globalización obliga a incrementar las consultas y a desarrollar mecanismos para un diagnóstico compartido; esta es tarea tanto de la diplomacia de cumbres como del multilateralismo institucional. La globalización demanda mayores niveles de coordinación dado que prioriza y enfatiza distintas áreas, de allí el rol crucial que en este campo le cabe a la diplomacia de cumbres. Sin embargo, será en el marco de un multilateralismo institucionalizado, que siga las orientaciones de la diplomacia presidencial, donde se

---

23. *The Economist*: diciembre 1999.

establecerán las normas y regulaciones de carácter vinculante que definirán las interacciones en el sistema internacional.

### El papel de las cumbres

Las cumbres cumplen distintos roles; éstos no son distintos de los que están previstos para las OIGs. En primer término, la diplomacia de cumbres manifiesta su interés en el conjunto de la agenda internacional. Es decir, no posee "especialización" sino que tiene la posibilidad de abordar de manera amplia el conjunto de la agenda. Para evitar la dispersión normalmente en cada reunión se coloca un punto focal de atención particular. Esto diferencia a esta forma diplomática de las OIGs especializadas que buscan producir acciones en campos específicos (salud, medio ambiente, comunicaciones, etc.). Las OIGs de vocación global y universal como Naciones Unidas, quedaron bloqueadas por la Guerra Fría en relación con distintos aspectos de la agenda global.

En lo sustantivo la diplomacia de conferencias consiste en el establecimiento de un foro o espacio privilegiado para el análisis abierto de la agenda internacional. Posee la estructura de una asamblea, sus acuerdos no poseen carácter vinculante, aunque sí reflejan un grado de voluntad política de la mayor significación, y su accionar puede incidir en la agenda global y en las metas que se proponen las OIGs.

En la institucionalidad multilateral se destacan cuatro roles<sup>24</sup>, que también son aplicables a la diplomacia de cumbres:

- Articulación. Se establece un foro para el debate general en el cual se manifiestan demandas, exigencias y posiciones y en donde se articulan consensos y diferencias respecto al diagnóstico y los cursos de acción. La capacidad de articulación se expresa multilateralmente así como también en este espacio se facilitan los diálogos subregionales y bilaterales.

- Agregación. En el acercamiento a la agenda internacional se establecen bloques o se conforman "paquetes de propuestas" tendientes a aglutinar la voluntad política de los principales actores estatales representados en el foro. El sentido de construcción de comunidad se expresa con particular importancia en esta capacidad de aglutinar y agregación de intereses.

- Socialización. La forma del debate, las negociaciones previas para culminar en una declaración socializan visiones de futuro y percepciones sobre la realidad. También, contribuyen al disciplinamiento de actores respecto de decisiones colectivas. La importancia de la socialización no implica la efectiva universalización del mecanismo. De hecho, hay Estados que son excluidos de los procesos de diplomacia de cumbres.

- Transacción. Como producto de los procesos anteriores en este escenario o foro es posible establecer compensaciones y transacciones que se manifiesten en acuerdos comúnmente aceptados por todos los participantes. Si bien los acuerdos no poseen carácter vinculante, dependerá del grado de vo-

---

24. Manuel Medina: *Las organizaciones internacionales*, Alianza, Madrid, 1976.

luntad política de los miembros la posibilidad de impulsar su efectivo cumplimiento mediante la aplicación de incentivos y sanciones. También de establecerlos como mandato efectivo por medio de un régimen internacional vinculante y regulado por las normas del Derecho Internacional.

El desarrollo de la diplomacia de cumbres, a lo largo de la última década del siglo xx, evidencia un exceso de iniciativas. Esto tiene como consecuencia el incremento constante de la brecha entre los compromisos que se asumen y la ejecución de los mismos. Una evaluación de los acuerdos establecidos en las principales cumbres que involucran a los países latinoamericanos, muestra la gran cantidad de iniciativas, lo que les ha hecho perder a lo largo del tiempo el principal elemento de éxito como era la focalización en temas particulares, en un contexto definido de manera compartida. Se tiende a producir un abanico de iniciativas que reducen su capacidad de operacionalización.

### **La inserción latinoamericana en la diplomacia de cumbres**

Los países latinoamericanos y la trama de cumbres en las cuales se encuentran involucrados comienzan a desarrollar perspectivas institucionales más formales. En el caso de la Cumbre de las Américas ya se perfila con nitidez una estructura piramidal en particular en las negociaciones referidas a acuerdos de libre comercio. Esta pirámide está conformada en la cúspide por las cumbres hemisféricas en las que participan los jefes de Estado y de Gobierno. En un segundo nivel se ubican las cumbres ministeriales, sobre temas de comercio internacional. En ellas poseen un rol relevante los ministros de Hacienda y de Relaciones Exteriores. Los viceministros cumplen roles técnicos en esta instancia. En un nivel intermedio se ubican los grupos de trabajo y de negociación. Estos abordan las distintas perspectivas sectoriales. La secretaría ejecutiva y el apoyo técnico cierran el proceso. Y éste es solicitado y se espera que sea proveído desde las OIGs regionales. Finalmente, los acuerdos serán registrados en el organismo multilateral parlamentario del hemisferio: la Organización de Estados Americanos.

En el caso de las cumbres iberoamericanas éstas también comienzan a construir una estructura institucional que está conformada por la asamblea plenaria de jefes de Estado y de Gobierno de Iberoamérica y por dos secretarías: la Secretaría Pro Tempore de cada reunión y la recientemente creada Secretaría de Cooperación Internacional Iberoamericana.

Una mirada evaluativa de los acuerdos y propuestas que emergen de este tipo de diplomacia en los años 90 evidencia un bajo grado de coordinación y un alto número de iniciativas en los más diversos campos. La siguiente sección resume los principales acuerdos y propuestas alcanzados en las cumbres iberoamericanas del Grupo de Río, del APEC y de las cumbres de las Américas en dicha década. La sistematización de las propuestas evidencia que en estas cuatro cumbres se adoptó un total de 1.197 recomendaciones. La factibilidad de monitoreo sobre esta cantidad de acuerdos se ve dificultada y con ello las posibilidades de cumplimiento efectivo sobre la base de incentivos internacionales.

Cada cumbre tiene un estilo propio que se evidencia en el número de acuerdos. La Cumbre del APEC que reduce el número de acuerdos y la can-

## Cuadro 1

Diplomacia de cumbres  
Cuadro de síntesis

## Características

1. Conformada por los más altos decisores: jefes de Estado y de Gobierno.
2. Constituye un espacio/foro privilegiado para asuntos multilaterales y bilaterales.
3. Diálogo directo, periódico y rutinizado al más alto nivel.
4. Bajo grado de institucionalización. Estructura de asamblea con Secretaría Pro Tempore (esto muestra cambios).
5. Asamblea plenaria sin agenda o con agenda amplia. Además tratamiento de *issues* focalizados.
6. Sin acuerdos vinculantes.
7. Definen, cambian y priorizan la agenda de las OIGs.

## Aspectos positivos

1. Crean clima de confianza.
2. Facilitan y fortalecen la necesidad de concordar políticas: afianzan el multilateralismo.
3. Fortalecen la cooperación internacional, regional y bilateral.
4. Fijan prioridades y metas a las OIGs.
5. Simbolizan el *momentum* de la cooperación: capacidad para focalizarla.
6. Concentran el interés y la atención de los diversos actores: impacto mediático.
7. Establecen diagnósticos compartidos.

## Aspectos deficitarios

1. Aparecen en competencia con el multilateralismo parlamentario institucionalizado.
2. Poseen bajo grado de coordinación entre las distintas cumbres.
3. Sin seguimiento y monitoreo efectivo en relación con los compromisos. Bajo cumplimiento de éstos.
4. Énfasis en el corto plazo, por su vínculo con las necesidades domésticas inmediatas.
5. Perspectivas eminentemente estatales. Baja concertación con otros actores.
6. Exceso de iniciativas, tendencia a la dispersión.
7. Saturan la agenda presidencial y existe superposición de actividades.

tividad de temas abordados en sus declaraciones, planes de acción y otros. En este caso el mecanismo de cumbres funciona esencialmente como foro o asamblea para construir consensos que se manifiestan a través de la diplomacia multilateral institucional de carácter parlamentario o de otros acuerdos específicos en los niveles técnicos correspondientes o en los organismos regionales apropiados. Esto no ocurre en las cumbres iberoamericanas, las del Grupo de Río o de las Américas. Allí se sistematizan cantidades muy grandes de iniciativas. El análisis más detallado de los acuerdos y las hipótesis sobre las diferencias de estilos, requiere profundizar aún más nuestra investigación, lo que posibilitará una mejor comprensión y comparatividad del fenómeno. Las diferencias culturales, los estilos políticos y las formas de negociación estimamos inciden de manera importante en el *estilo* de cada cumbre.

El multilateralismo del siglo XXI está marcado y tendrá su sello a través de la diplomacia de cumbres. Los contactos al más alto nivel político entre los actores estatales se ha rutinizado, sin embargo para evitar erosionar su mayor

recurso, la voluntad política, será necesario concordar mecanismos que eviten la reiteración de iniciativas entre las distintas cumbres. También que éstas puedan adecuarse temporalmente para evitar su superposición calendaria que congestiona la agenda presidencial. Además, será necesario definir el espacio y el rol preponderante que asumirá la diplomacia de cumbres o diplomacia presidencial, este es en mi criterio el rol de la articulación. Es decir, la capacidad para crear un espacio de debate y construcción de consensos, los que se materializarán a través de las OIGs, por medio de un funcionamiento efectivo del multilateralismo cooperativo.

### **Análisis de contenido de las cumbres iberoamericanas, de las Américas, Grupo de Río y del APEC**

#### *Algunas definiciones preliminares*

-- Cumbre: una reunión cumbre es un mecanismo de diálogo multilateral que opera por medio de una secuencia de reuniones periódicas de las máximas autoridades de los Estados o Gobiernos de una o más regiones, que se han organizado para debatir una agenda determinada; incluso puede no tener agenda, estableciendo un diálogo abierto. Las cumbres son reuniones que crean un escenario, un ámbito o una arena de diálogo, debate, o concertación internacional entre los más altos representantes del Estado. Constituyen un mecanismo de carácter interestatal o intergubernamental. Sus actividades pueden corresponder a una sola reunión, como en el caso de las cumbres especializadas de la ONU, o bien adquirir periodicidad por voluntad de los participantes. Son una de las expresiones multilaterales más relevantes de la diplomacia presidencial. Es decir, las vinculaciones internacionales efectuadas directamente por la más alta autoridad estatal o gubernamental.

Cada escenario establece y diseña su grado de institucionalidad, su periodicidad o rutina de los encuentros y la forma de organización de los mismos. También, cada ámbito establece el estilo del debate y de construcción de la agenda, el tipo de acuerdos, y su vinculación con otros organismos intergubernamentales; todo lo anterior es lo que le confiere el carácter específico a cada cumbre. Por ello el conjunto de la diplomacia de cumbres posee un carácter *ad hoc* y tiene en común la participación de este actor privilegiado en cuanto a su representatividad y capacidad de decisión. En los otros aspectos las diferencias suelen ser significativas.

De los encuentros de los jefes de Estado y de Gobierno surgen encuentros sectoriales para abordar materias específicas, como las reuniones de los ministros de Relaciones Exteriores, Hacienda, o los encuentros de ministros de Educación o las reuniones ministeriales de Defensa. Así también, puede señalarse que de encuentros sectoriales fluyen recomendaciones específicas para que determinados temas sean abordados o consensuados por los mandatarios en una cumbre rutinaria o específica.

Un rol de relevancia, en este contexto, le corresponde a los ministros de Relaciones Exteriores quienes participan en foros de debate general y acompañan a los jefes de Estado en los encuentros cumbres. Estas reuniones pueden estar establecidas por medio de mecanismos formales o responder a una

iniciativa política gubernamental o de una organización intergubernamental. La I Cumbre de las Américas correspondió a una iniciativa gubernamental de Estados Unidos, las cumbres de las Naciones Unidas son ejemplo de lo segundo. De los diferentes encuentros, de cada escenario, se crea una institucionalidad específica. Esta ha sido generalmente reducida.

Las cumbres institucionalizadas, por lo general, se llevan a cabo en intervalos regulares de tiempo, por ejemplo anuales. Son organizadas por una institucionalidad básica expresada en secretarías Pro Témnore. Con su rutinización la institucionalidad se ha ido complejizando. El desarrollo de estos escenarios y dada su relevancia conllevan reuniones de expertos, formulación de tratados, acuerdos y resoluciones, que están cambiando la forma de establecer y desarrollar el derecho internacional público.

– Iniciativa: se entiende por iniciativa, en el marco de la diplomacia de cumbres, toda resolución acordada por los jefes de Estado y de Gobierno en ese escenario multilateral particular.

Esta resolución, acuerdo, declaración o consenso de acción puede haber surgido del diálogo directo, o lo que es más normal, corresponder a las propuestas y consensos previos de alguna de las instancias que preparan el encuentro cumbre. Por ejemplo una reunión de cancilleres, o de los “coordinadores nacionales”, o de los ministros y secretarios de Estado sectoriales. Las iniciativas por lo tanto cubren una amplia y variada gama de temas y su expresión puede adoptar la forma de declaraciones, acuerdos, estudios, propuestas de ley, o coordinación de acciones con otras instancias multilaterales. También, las iniciativas pueden versar sobre la creación de reparticiones dentro o fuera del sistema de cumbres, o generar orientaciones y cursos de acción en Organismos Intergubernamentales institucionalizados. Es decir, las iniciativas son la expresión y manifestación de la voluntad política de los mandatarios que surge de este escenario.

– Fuentes: las fuentes consultadas corresponden a documentos oficiales emanados de los gobiernos participantes en la cumbre analizada. En cada caso un Estado ha actuado de Secretaría Pro Témnore y se ha encargado de la difusión. Además, dada la significación y alta concentración de la atención de los medios de comunicación, los resultados aparecen *in extenso* en la prensa.

Por lo general los resultados quedan plasmados en declaraciones y planes de acción firmados por los gobernantes. Allí es posible identificar las diversas iniciativas, catalogarlas y ordenarlas con el fin de sistematizar los acuerdos suscritos en las diversas cumbres. Es a partir de esta actividad que es posible establecer un proceso de análisis de las pautas y patrones de cada cumbre y la comparatividad entre ellas.

– Criterios para la agrupación: con el fin de sistematizar el análisis y efectuar comparaciones entre las iniciativas generadas en las diferentes reuniones de una misma cumbre, o entre varias de ellas, hemos procedido a la agrupación de iniciativas en distintas temáticas generales, cada una de las cuales corresponde a una categoría. La agrupación temática es la siguiente:

- democracia,
- derechos humanos,
- seguridad internacional, hemisférica y regional,
- integración económica,
- desarrollo social,

- modernización del Estado,
- desarrollo sostenible,
- aspectos internacionales,
- otros.

La elección de estas categorías corresponde a la propia categorización efectuada por los mandatarios en sus declaraciones, o bien por al análisis de contenido de cada una de las iniciativas. Para ello se hizo un estudio exhaustivo de cada una de las declaraciones finales de las diferentes cumbres y en los casos que corresponde sus planes de acción o declaraciones anexas con pautas u orientaciones específicas.

Seguidamente describimos los contenidos involucrados en cada una de las categorías que hemos definido para efectuar el análisis:

**Democracia:** todo lo que involucra al sistema democrático, sus instrumentos legales, ideológicos e institucionales.

**Derechos humanos:** involucra el principio básico del ser humano que está relacionado con el respeto moral y físico de la persona. Esta preocupación abarca a los grupos más desprotegidos de la sociedad o que se encuentran en una situación que requiere medidas de protección dada su vulnerabilidad.

**Seguridad internacional, hemisférica y regional:** relaciona todo aquel proceso cuyo objetivo está estrechamente ligado al sostenimiento de la paz y la estabilidad internacional en el continente y su proyección fuera de él. En este gran tema se agrupan subtemas tales como la seguridad interior (delincuencia, lavado de dinero, tráfico de armas, tráfico de drogas, terrorismo) y la seguridad internacional (medidas de confianza mutua, transparencia, fortalecimiento de la paz y el control de armamentos).

**Integración económica:** relaciona los aspectos de cooperación en ámbitos de comercio e inversión y otras dimensiones económicas. Estas pueden abarcar temáticas que van desde el turismo a la infraestructura. En este acápite se explican aquellas medidas que propenden a formalizar las vinculaciones de interdependencia.

**Desarrollo social:** agrupa las iniciativas referidas al campo social, entre las que se destacan salud, educación, cultura, y los desafíos de los Estados en temas como la pobreza.

**Modernización del Estado:** abarca las diversas transformaciones que involucran al Estado para cumplir las metas con mayor eficiencia ante la sociedad. Sobre esta base se agruparon temáticas en las que el Estado participa activamente tales como la administración de justicia y el ordenamiento administrativo interno.

**Desarrollo sostenible:** se agruparon las iniciativas relacionadas a la política de los Estados en los temas de desarrollo con sustentabilidad, donde la productividad y la conservación deben combinarse para el desarrollo. Esta temática incluye temas vinculados al sector energético, la biodiversidad y las políticas de desarrollo sostenible.

**Aspectos internacionales:** agrupa los conceptos relacionados con la institucionalidad y la cooperación de los organismos regionales e internacionales, y las temáticas que involucra el derecho internacional.

**Otros:** abarca materias que no fue posible incorporar en las temáticas anteriormente señaladas por ser muy esporádicas y por carecer de continuidad entre una cumbre y otra. Se trata de temáticas emergentes, como por ejemplo,

el derecho a la información en el contexto de las nuevas tecnologías de información y comunicación.

### *Criterios para el análisis*

Se analizan las cumbres como unidad específica a modo de caracterizar las particularidades de cada una de ellas. Así podremos identificar los énfasis específicos de cada escenario o ámbito, a saber: las cumbres iberoamericanas, de las Américas, Grupo de Río y del APEC. También realizamos un análisis por reunión, a fin de determinar las líneas de acción que se proponen en cada reunión, acotada temporalmente. De igual forma, se efectuó un estudio transversal por temas, de manera de identificar los lineamientos más sustantivos de estos espacios de cooperación multilateral. Se trata de un análisis global de las cumbres.

El APEC fue diseñado en 1989, como un escenario con focalización económica cuyo objetivo es promover la cooperación e integración por medio del comercio, la inversión y la cooperación técnica, así como lograr acuerdos y establecer principios para dinamizar las relaciones económicas y comerciales. Este Foro tiene como visión de futuro constituir una zona de libre comercio y de cooperación económica hacia 2010 para los países desarrollados y 10 años más tarde, en 2020, se incorporarán plenamente los países en desarrollo. Su estructura organizativa considera una secretaría cuya sede está en Singapur.

Esta Cumbre se organiza en torno de diferentes reuniones que proveen percepciones e iniciativas al conjunto del proceso. Entre estas reuniones ordinarias se cuentan:

1. Reuniones Ministeriales: una vez al año se reúnen los ministros de Relaciones Exteriores y de Comercio para analizar y discutir los objetivos, actividades, procedimientos y la organización que facilite el comercio internacional.

2. Reuniones de Altos Funcionarios (*Senior Officials Meetings-SOM*): los cuales se reúnen 4 o 5 veces al año para revisar programas e instruir al secretario y asesorar a los ministros.

3. Cumbre de Líderes Económicos (*Economic Leaders Meetings*): corresponde a reuniones de jefes de Estado y de Gobierno. Se considera a éste como un encuentro "informal", lo que le permite superar las diferencias políticas. Al tratarse de un encuentro de líderes de "economías" se evita abordar las diferencias políticas referidas a los estatutos soberanos o a las condiciones particulares de algunas de esas economías.

4. También se desarrollan y organizan grupos de trabajo, que están estructurados en distintas áreas tales como: Banco de Información Comercial y de Inversión; Promoción del Comercio: Programas y Mecanismos para la Cooperación; Expansión de la Inversión y la Transferencia de Tecnología; Iniciativa Multilateral para el Desarrollo de Recursos Humanos (HRD); Cooperación Energética Regional; Conservación de Recursos Marinos; Telecomunicaciones; Transporte; Turismo; Pesca.

La red de vinculaciones y de instancias que fomentan la interdependencia se ha incrementado y para ello además de los grupos de trabajo se han establecido otros foros que buscan objetivos sectoriales y que apuntan al proyecto general de alcanzar una zona de libre comercio. Entre estas instancias cabe destacar las siguientes:

Cuadro 2

Cumbres del APEC

|                 |  |  |  |
|-----------------|--|--|--|
| Nombre          | Foro de Cooperación Económica de Asia-Pacífico (APEC)  |  |  |
| Países          | 21   |  |  |
|                 | Australia, Brunei, Canadá, Corea del Sur, Chile, Estados Unidos, Filipinas, (Hong Kong), Indonesia, Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, Papúa-Nueva Guinea, Perú, República Popular China, Rusia, Singapur, Tailandia, (Taiwán) y Vietnam.<br>Además se suman el PECC, el Secretariado de Asean y el Foro del Pacífico Sur, que participan como observadores. |  |  |
| Fecha inicio    | 1993   |  |  |
| Periodicidad    | Anual  |  |  |
| Nº de reuniones | 7  |  |  |

Detalle de las cumbres por reunión y tema

| Año  | Lugar         | Tema(s)  | Nº de iniciativas |
|------|---------------|--|-------------------|
| 1993 | EEUU          | Integración económica  | 6                 |
| 1994 | Indonesia     | Integración económica<br>Desarrollo sostenible   | 14                |
| 1995 | Japón         | Integración económica<br>Desarrollo sostenible   | 6                 |
| 1996 | Filipinas     | Integración económica<br>Desarrollo sostenible<br>Derechos humanos<br>(trabajadores)                                     | 7                 |
| 1997 | Canadá        | Integración económica<br>Desarrollo sostenible<br>Derechos humanos<br>(trabajadores, mujeres)<br>Sistemas de información | 16                |
| 1998 | Malasia       | Integración económica<br>Desarrollo sostenible<br>Derechos humanos<br>(trabajadores, mujeres)                            | 16                |
| 1999 | Nueva Zelanda | Integración económica<br>Desarrollo sostenible<br>Derechos humanos (mujeres)   | 9                 |

Cuadro 3

## Cuadro estadístico de las cumbres del APEC

| Tema                                 | 1993<br>EEUU | 1994<br>Indonesia | 1995<br>Japón | 1996<br>Filipinas | 1997<br>Canadá | 1998<br>Malasia | 1999<br>N. Zelanda | Total     | %          |
|--------------------------------------|--------------|-------------------|---------------|-------------------|----------------|-----------------|--------------------|-----------|------------|
| Democracia                           |              |                   |               |                   |                |                 |                    |           |            |
| Participación ciudadana              |              |                   |               |                   |                |                 |                    |           |            |
| Educación para la democracia         |              |                   |               |                   |                |                 |                    |           |            |
| Democracia en general                |              |                   |               |                   |                |                 |                    |           |            |
| Elecciones                           |              |                   |               |                   |                |                 |                    |           |            |
| Partidos políticos                   |              |                   |               |                   |                |                 |                    |           |            |
| Derechos humanos                     |              |                   |               |                   |                |                 |                    | 6         | 7,1        |
| Derechos humanos en general          |              |                   |               |                   |                |                 |                    |           |            |
| Derechos de la mujer                 |              |                   |               |                   | 1              | 1               | 1                  | 3         |            |
| Derechos del trabajador              |              |                   |               | 1                 | 1              | 1               |                    | 3         |            |
| Derechos del trabajador migrante     |              |                   |               |                   |                |                 |                    |           |            |
| Derechos del niño y el joven         |              |                   |               |                   |                |                 |                    |           |            |
| Seguridad inter., hemisférica y reg. |              |                   |               |                   |                |                 |                    |           |            |
| Fortalecimiento de la paz            |              |                   |               |                   |                |                 |                    |           |            |
| Armas químicas y bacteriológicas     |              |                   |               |                   |                |                 |                    |           |            |
| Armas y ensayos nucleares            |              |                   |               |                   |                |                 |                    |           |            |
| Carrera armamentista                 |              |                   |               |                   |                |                 |                    |           |            |
| Lavado de dinero                     |              |                   |               |                   |                |                 |                    |           |            |
| Medidas de confianza mutua           |              |                   |               |                   |                |                 |                    |           |            |
| Minas antipersonales                 |              |                   |               |                   |                |                 |                    |           |            |
| Tráfico de armas                     |              |                   |               |                   |                |                 |                    |           |            |
| Tráfico de drogas                    |              |                   |               |                   |                |                 |                    |           |            |
| Terrorismo                           |              |                   |               |                   |                |                 |                    |           |            |
| Integración económica                |              |                   |               |                   |                |                 |                    | 59        | 70,2       |
| Sistema financiero y económico       |              |                   |               |                   |                |                 |                    |           |            |
| Libre comercio                       | 1            | 1                 |               |                   | 1              | 4               | 1                  | 8         |            |
| Mercados de capital                  | 3            | 8                 | 3             | 10                | 6              | 5               | 3                  | 38        |            |
| Infraestructura hemisférica          |              |                   |               | 1                 |                | 1               | 1                  | 3         |            |
| Turismo                              |              |                   |               |                   |                |                 |                    |           |            |
| Transferencia tecnológica            | 1            | 2                 | 1             | 2                 | 2              | 1               | 1                  | 10        |            |
| Desarrollo social                    |              |                   |               |                   |                |                 |                    | 4         | 4,8        |
| Erradicación de la pobreza           |              |                   |               |                   |                |                 |                    |           |            |
| Educación                            | 1            | 1                 |               |                   | 1              |                 | 1                  | 4         |            |
| Salud                                |              |                   |               |                   |                |                 |                    |           |            |
| Micro-empresa                        |              |                   |               |                   |                |                 |                    |           |            |
| Registro de propiedades              |              |                   |               |                   |                |                 |                    |           |            |
| Poblaciones indígenas                |              |                   |               |                   |                |                 |                    |           |            |
| Poblaciones campesinas               |              |                   |               |                   |                |                 |                    |           |            |
| Ayuda humanitaria                    |              |                   |               |                   |                |                 |                    |           |            |
| Modernización del Estado             |              |                   |               |                   |                |                 |                    |           |            |
| Sistema de justicia                  |              |                   |               |                   |                |                 |                    |           |            |
| Materias laborales                   |              |                   |               |                   |                |                 |                    |           |            |
| Adm. municipales y regionales        |              |                   |               |                   |                |                 |                    |           |            |
| Corrupción                           |              |                   |               |                   |                |                 |                    |           |            |
| Infraestructura pública              |              |                   |               |                   |                |                 |                    |           |            |
| Desarrollo sostenible                |              |                   |               |                   |                |                 |                    | 14        | 16,7       |
| Usos de la energía                   |              |                   |               |                   |                |                 |                    |           |            |
| Sector energético                    |              |                   |               |                   |                |                 |                    |           |            |
| Biodiversidad                        |              |                   |               |                   |                |                 |                    |           |            |
| Impacto ambiental                    |              |                   |               |                   |                |                 |                    |           |            |
| Políticas de desarrollo sostenible   |              | 2                 | 2             | 3                 | 3              | 3               | 1                  | 14        |            |
| Aspectos internacionales             |              |                   |               |                   |                |                 |                    |           |            |
| Derecho internacional                |              |                   |               |                   |                |                 |                    |           |            |
| Organismos regionales                |              |                   |               |                   |                |                 |                    |           |            |
| Reformas ONU                         |              |                   |               |                   |                |                 |                    |           |            |
| Cultura                              |              |                   |               |                   |                |                 |                    |           |            |
| Valores culturales                   |              |                   |               |                   |                |                 |                    |           |            |
| Otros                                |              |                   |               |                   |                |                 |                    | 1         | 1,2        |
| Derecho a la información             |              |                   |               |                   |                |                 |                    |           |            |
| Sistemas informáticos                |              |                   |               |                   | 1              |                 |                    | 1         |            |
| Ahorro interno                       |              |                   |               |                   |                |                 |                    |           |            |
| Refugiados                           |              |                   |               |                   |                |                 |                    |           |            |
| <b>Total</b>                         | <b>6</b>     | <b>14</b>         | <b>6</b>      | <b>17</b>         | <b>16</b>      | <b>16</b>       | <b>9</b>           | <b>84</b> | <b>100</b> |

1. Grupo *ad hoc* sobre Temas y Tendencias Económicas (*Economic Trends and Issues-ETI*): analiza la interacción económica dentro de la región de Asia-Pacífico.

2. Grupo Informal sobre Liberalización Comercial Regional (*Informal Group on Regional Trade Liberalization-RTL*): propicia medidas tendientes a un sistema de comercio abierto.

3. *Eminent People Group* (EPG): asesora a líderes, ministros y altos funcionarios sobre comercio regional.

4. *Pacific Business Forum*: surgido en 1993 para identificar los temas de análisis que faciliten el comercio, la inversión y fomenten el desarrollo de redes empresariales en la región.

5. *APEC Business Advisory Council* (ABAC): comité empresarial integrado por tres representantes del empresariado de las economías APEC, en la cual se analizan tópicos que se debatirán posteriormente.

El origen del Foro de Cooperación Económica de Asia-Pacífico (APEC) surgió en 1989, en Canberra, como un foro informal de consultas sobre temas relativos a las negociaciones del GATT, conformado por Estados Unidos, Canadá, Japón, Corea del Sur, Tailandia, Malasia, Indonesia, Singapur, Filipinas, Brunei, Australia y Nueva Zelanda. Inicialmente el procedimiento consideró el trabajo de equipos técnicos de las cancillerías y los ministerios económicos; luego, en 1991, se incorporan China, Hong Kong y Taiwán. En 1992 hubo un encuentro ministerial en Bangkok donde se extiende la membresía a Papúa-Nueva Guinea y México.

En EEUU, en 1993, reunió a la casi totalidad de los mandatarios en un encuentro informal de líderes. Esta iniciativa contribuyó a transformar el APEC de un foro de discusiones a un esquema de cooperación con autoridad política y agenda, centrado en la tarea de liberalizar y facilitar el comercio. Esta es considerada la primera cumbre del APEC.

En 1994 se desarrolló la Cumbre de Bogor, Indonesia, donde Chile se integró al Foro y se acordó el cierre de nuevos ingresos por dos años. Las iniciativas, en esta oportunidad, se ampliaron hacia temas de educación y desarrollo sostenible.

El promedio de iniciativas por reunión es de 12, siendo la de Manila la que registra mayor número, con 17. Además de ser ésta la reunión con mayores iniciativas, se destaca porque allí se presentaron por primera vez iniciativas en derechos humanos, particularmente, en derecho de los trabajadores.

En las reuniones de Vancouver y Kuala Lumpur continuaron las iniciativas en derechos humanos, incorporándose, además de los derechos de los trabajadores, los de la mujer. En Vancouver, fue significativa la iniciativa en sistemas informáticos, como temática emergente.

El tema más tratado en las cumbres del APEC es la integración económica, concentrando 70% de las iniciativas desarrolladas desde Seattle hasta Auckland. Luego están las vinculadas al desarrollo sostenible con 16,7%, derechos humanos con 7,1%, y desarrollo social con 4,8%.

La información en su conjunto nos muestra que APEC es un foro altamente especializado en temáticas económicas. Se destaca en comparación con otras reuniones cumbres que el número de iniciativas es bajo en términos comparativos. Ello denota una cultura organizacional y política que diferencia este escenario de aquellos donde predomina el origen latino o hispanico. No con-

amos, a la fecha, con otros elementos de juicio para interpretar más profundamente esta situación.

Las cumbres iberoamericanas (CIs) se iniciaron en 1991, en Guadalajara, México. En ellas participan todos los países iberoamericanos sin excepción. Es decir Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. La diferencia central con otros foros de jefes de Estado en los que participa América Latina, es que incluye a Cuba.

Las CIs tienen una periodicidad anual y nunca han sido suspendidas. No obstante, cabe destacar que en diversas oportunidades no han estado presentes todos los jefes de Estado. En el caso más evidente de ausencias por razones políticas correspondió a la reunión celebrada en Cuba en 1999, en la que no participaron Argentina, Costa Rica, Chile y Nicaragua. Con anterioridad en otros encuentros los jefes de Estado se excusaron de participar por razones de salud o por cuestiones vinculadas a situaciones puntuales de la política doméstica. Ello ocurrió incluso en el caso de la cumbre celebrada en Madrid en 1992. En Isla Margarita algunos jefes de Estado participaron solamente en una parte de la reunión retirándose antes de dar a conocer la declaración final. Cabe destacar en todo caso, que a lo largo de esta década, esta instancia ha logrado superar importantes problemas políticos derivados de las más variadas situaciones y la heterogeneidad de los países participantes.

Las CIs tienen su origen en el propósito que tuvo la diplomacia española para conmemorar de manera adecuada los 500 años del "Encuentro de dos culturas". En esta iniciativa se involucró a México y Brasil para evitar dar una connotación particular a la conmemoración del descubrimiento de América. Desde entonces el concepto fundamental que ha vinculado a las CIs, con fuerte énfasis español, ha sido el de constituir una comunidad iberoamericana de naciones. Ello presupone la conformación a partir de valores compartidos, el desarrollo de análisis y propuestas en torno de una amplia temática que va desde cuestiones político-estratégicas a vinculaciones de cooperación en los más diversos ámbitos.

Las CIs tienen un bajo nivel de institucionalidad. Poseen una alta flexibilidad bajo la modalidad de la Secretaría Pro Témpore, la cual está radicada en el país anfitrión de la reunión. Este esquema básico se ha ido completando con la conformación de una "troika" integrada por el país anfitrión, el país que presidió la reunión anterior y el que asumirá las responsabilidades en el siguiente periodo. Dada su vinculación en muchos aspectos con el Grupo de Río, cada país ha nombrado un coordinador nacional para cuestiones iberoamericanas. A partir de la IX Cumbre de La Habana, en 1999, empezó a operar la Secretaría de Cooperación Iberoamericana, Secib, con sede en Madrid.

Las CIs han definido que la aplicación de sus iniciativas operará por medio de la aplicación de programas de cooperación, que son considerados la viga maestra de este sistema de cumbres, y que abarcan la casi totalidad de los temas de interés que se abordan en estos encuentros. Esta cooperación se expresa por medio de convenios, fondos, conferencias, becas, programas de investigación, reuniones especializadas, etc.

Las CIs en sus encuentros abarcan una gran variedad de tópicos y proponen un gran número de iniciativas. Cada reunión cumbre tiene un tema central, que

Cuadro 4

Cumbres iberoamericanas

| Nombre  | Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno |
|---|--|
| Países  | 21   |
| Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. |  |
| Fecha inicio  | 1991   |
| Periodicidad  | Anual  |
| Nº de reuniones   | 9  |

Detalle de las cumbres por reunión y tema

| Año  | Lugar                              | Tema(s)   | Nº de iniciativas |
|------|------------------------------------|---|-------------------|
| 1991 | Guadalajara, México                | Proponerse concertar la voluntad política de los gobiernos para propiciar las soluciones que los nuevos desafíos internacionales reclaman y convertir el conjunto de afinidades históricas y culturales que los enlazan en un instrumento de unidad y desarrollo basado en el diálogo, la cooperación y la solidaridad. | 35                |
| 1992 | Madrid, España                     | Refrendar el compromiso con los principios y objetivos enunciados en la primera reunión, aportando nuevos instrumentos operativos que traduzcan en realidades la cultura de la cooperación, considerada como la piedra angular del diálogo al servicio de la unidad y el desarrollo.                                    | 42                |
| 1993 | Salvador de Bahía, Brasil          | Proponer un programa para el desarrollo, con énfasis en el desarrollo social. La cooperación entre los países del área.   | 37                |
| 1994 | Cartagena de Indias, Colombia      | Comercio e integración como elementos del desarrollo iberoamericano. Reflexionar sobre los objetivos de las cumbres, examinar los resultados y la efectividad de las acciones emprendidas, y recoger iniciativas que reflejen el alcance de la cooperación iberoamericana.  | 42                |
| 1995 | San Carlos de Bariloche, Argentina | La educación como factor esencial del desarrollo económico y social. La cooperación derivada de las cumbres de la Conferencia Iberoamericana.   | 55                |
| 1996 | Santiago de Chile, Chile           | Gobernabilidad para una democracia eficiente y participativa. La cooperación derivada de las cumbres de la Conferencia Iberoamericana.  | 86                |
| 1997 | Isla Margarita, Venezuela          | Los valores éticos de la democracia. La cooperación derivada de las cumbres de la Conferencia Iberoamericana.   | 118               |
| 1998 | Oporto, Portugal                   | Los desafíos de la globalización y la integración regional. Las estrategias a seguir en lo que se refiere al futuro de la cooperación iberoamericana.   | 57                |
| 1999 | La Habana, Cuba                    | Iberoamérica y la situación financiera internacional en una economía globalizada. Cooperación iberoamericana.   | 17                |

es objeto de interés de los países miembros. Normalmente en los encuentros, también se abordan temas correspondientes a cuestiones coyunturales referidas al sistema político y económico internacional. Dentro de los temas tratados existen algunos que han experimentado un aumento constante en el número de iniciativas, en especial aquellos relacionados con el multilateralismo y los derechos humanos. Otros, como la educación, alcanzaron su nivel más alto en la Cumbre de Bariloche, que estuvo dedicada a ese tema, para luego disminuir, aunque sigue siendo uno de los más mencionados en las distintas cumbres.

Estas cumbres han dedicado la mayoría de sus iniciativas a la democracia, la educación, la modernización y consolidación del Estado, temas multilaterales, derechos humanos, cooperación internacional, desarrollo social, y muchos otros relacionados con seguridad hemisférica, globalización, medio ambiente, drogas, mujeres, infancia, pueblos indígenas, etc. Cada una de las cumbres ha propuesto iniciativas para resolver problemas que se han hecho cada vez más relevantes, al tiempo que aquellos de índole estructural ocupan siempre un lugar destacado en las declaraciones. Muchos de estos últimos se vinculan a la coyuntura internacional y al contexto en el cual se desarrolla la cumbre respectiva.

Una revisión de las cifras y porcentajes de las iniciativas comprometidas en estas cumbres indica un foco de atención por las iniciativas de carácter social (22,0%), con el multilateralismo (18,0%), democracia (13,6%), derechos humanos (13,2%), e integración económica (12,1%). Todo lo anterior corresponde a 78,9%. Inmediatamente detrás aparece la seguridad internacional, hemisférica y regional, con 9,6%, en contraste con la baja presencia de otras áreas tales como desarrollo sostenible (1,9%), valores culturales (1,7%) y otros (1,3%). La concentración aparece en aquellos ítemes que son preocupación en la región americana de la comunidad iberoamericana, tales como democracia, pobreza, educación, participación ciudadana, libre comercio, infraestructura hemisférica, educación, microempresa, etc.

La cantidad puntual de iniciativas en todos los temas, hasta la IX Cumbre de La Habana es de 489, siendo 59 el promedio de iniciativas por reunión. La cumbre con mayor número de iniciativas, hasta la fecha, fue la de Isla Margarita, con 118. Como temas nuevos, y que aparecen solo a partir de la VII Cumbre en la Isla Margarita, están el derecho a la información y los refugiados.

Finalmente, hay que añadir que este sistema de cumbres ha experimentado dificultades producto del choque entre sus propósitos manifiestos, especialmente los relacionados con los derechos humanos y la democracia, y la realidad política, económica y social de sus socios. Los ejemplos más notorios han sido:

- La Cumbre de Isla Margarita, en donde el tema original hubo de ser modificado debido a las aprensiones que provocó en algunos países, puesto que el acápito sobre la información veraz podría conducir a restricciones a la libertad de información. Dos jefes de Estados del Mercosur participaron solo parcialmente.

- La Cumbre de Oporto, iniciada en las fechas en que el general Augusto Pinochet era detenido en Londres por orden de un juez español, lo que provocó la molestia de Chile con España, puesto que con esta acción, el principio de no intervención en los asuntos internos de un país era respetado, así como paralelamente se intentaba condenar la aplicación extraterritorial de la ley (en referencia al caso cubano).

Cuadro 5

Cuadro estadístico Cumbres iberoamericanas

| Tema  | 1991<br>México | 1992<br>España | 1993<br>Brasil | 1994<br>Colombia | 1995<br>Argentina | 1996<br>Chile | 1997<br>Venezuela | 1998<br>Portugal | Total | %    |
|---|----------------|----------------|----------------|------------------|-------------------|---------------|-------------------|------------------|-------|------|
| Democracia                                      |                |                |                |                  |                   |               |                   |                  | 64    | 13,6 |
| Participación ciudadana                         |                |                |                | 1                |                   | 4             | 8                 |                  | 13    |      |
| Educación para la democracia                    |                | 1              |                |                  | 1                 | 1             | 1                 |                  | 4     |      |
| Democracia en general                           | 1              | 3              | 3              | 2                | 3                 | 11            | 11                | 3                | 37    |      |
| Elecciones                                      |                |                |                |                  |                   | 2             | 8                 |                  | 10    |      |
| Partidos políticos                              |                |                |                |                  |                   |               |                   |                  |       |      |
| Derechos humanos                                |                |                |                |                  |                   |               |                   |                  | 62    | 13,2 |
| Derechos humanos en general                     | 4              | 7              | 1              | 1                | 3                 | 2             | 12                | 3                | 33    |      |
| Derechos de la mujer                            | 1              | 1              | 1              | 1                | 1                 | 2             | 3                 | 1                | 11    |      |
| Derechos del trabajador                         |                |                | 1              |                  |                   |               | 6                 |                  | 7     |      |
| Derechos del trabajador migrante                |                | 1              | 1              | 3                | 3                 | 1             | 2                 |                  | 11    |      |
| Derechos del niño y el joven                    |                |                |                |                  |                   |               |                   |                  |       |      |
| Seguridad internacional, hemisférica y regional |                |                |                |                  |                   |               |                   |                  | 45    | 9,6  |
| Fortalecimiento de la paz                       |                |                |                |                  |                   |               |                   |                  |       |      |
| Armas químicas y bacter.                        | 1              | 2              | 3              | 1                | 1                 | 2             | 2                 |                  | 12    |      |
| Armas y ensayos nucleares                       |                |                |                |                  |                   |               |                   |                  |       |      |
| Carrera armamentista                            |                |                |                |                  |                   |               |                   |                  |       |      |
| Lavado de dinero                                |                |                |                |                  |                   | 2             | 3                 |                  | 5     |      |
| Medidas de confianza mutua                      |                |                |                |                  |                   |               |                   |                  |       |      |
| Minas antipersonales                            | 2              | 3              | 1              |                  | 1                 | 1             | 6                 | 3                | 17    |      |
| Tráfico de armas                                |                |                | 1              | 1                | 1                 | 4             | 2                 | 2                | 11    |      |
| Tráfico de drogas                               |                |                |                |                  |                   |               |                   |                  |       |      |
| Terrorismo                                      |                |                |                |                  |                   |               |                   |                  |       |      |
| Integración económica                           |                |                |                |                  |                   |               |                   |                  | 57    | 12,1 |
| Sistema financiero y económico                  |                |                |                | 1                |                   |               | 1                 | 2                |       |      |
| Libre comercio                                  | 2              | 1              | 1              |                  | 1                 | 1             | 5                 | 5                | 16    |      |
| Mercados de capital                             |                |                |                |                  |                   |               |                   |                  |       |      |
| Infraestructura hemisférica                     | 2              | 6              | 1              | 9                | 3                 | 6             |                   | 5                | 32    |      |
| Turismo   | 1              |                | 3              | 1                | 1                 | 2             |                   |                  | 7     |      |
| Transferencia tecnológica                       |                |                |                |                  |                   |               |                   |                  |       |      |
| Desarrollo social                               |                |                |                |                  |                   |               |                   |                  | 104   | 22,0 |
| Erradicación de la pobreza                      | 5              | 1              | 4              |                  | 2                 | 2             | 5                 |                  | 19    |      |
| Educación                                       | 5              | 7              | 6              | 6                | 19                | 10            | 4                 | 7                | 64    |      |
| Salud   |                |                | 1              | 2                | 1                 | 1             |                   | 1                | 6     |      |
| Micro-empresa                                   |                |                |                |                  |                   |               |                   |                  |       |      |
| Registro de propiedades                         | 2              |                | 1              | 3                | 2                 | 2             | 4                 | 1                | 15    |      |
| Poblaciones indígenas                           |                |                |                |                  |                   |               |                   |                  |       |      |
| Poblaciones campesinas                          |                |                |                |                  |                   |               |                   |                  |       |      |
| Ayuda humanitaria                               |                |                |                |                  |                   |               |                   |                  |       |      |
| Modernización del Estado                        |                |                |                |                  |                   |               |                   |                  | 31    | 6,6  |
| Sistema de justicia                             |                |                |                |                  |                   |               |                   |                  |       |      |
| Materias laborales                              | 1              | 1              |                | 1                |                   | 4             | 3                 | 1                | 11    |      |
| Adm. municipales y regionales                   |                |                |                |                  |                   | 2             |                   |                  | 2     |      |
| Corrupción                                      |                |                | 1              | 1                |                   | 5             | 5                 | 2                | 14    |      |
| Infraestructura pública                         |                |                | 1              |                  |                   | 2             | 1                 |                  | 4     |      |
| Desarrollo sostenible                           |                |                |                |                  |                   |               |                   |                  | 9     | 1,9  |
| Usos de la energía                              |                |                |                |                  |                   |               |                   |                  |       |      |
| Sector energético                               |                |                | 1              |                  |                   |               | 1                 |                  | 2     |      |
| Biodiversidad                                   |                |                |                |                  |                   |               |                   |                  |       |      |
| Impacto ambiental                               |                |                |                |                  |                   |               |                   |                  |       |      |
| Políticas de desarrollo sostenible              |                |                | 1              | 2                |                   | 2             | 1                 | 1                | 7     |      |
| Aspectos internacionales                        |                |                |                |                  |                   |               |                   |                  | 85    | 18,0 |
| Derecho internacional                           |                |                |                |                  |                   |               |                   |                  |       |      |
| Organismos regionales                           |                |                |                |                  |                   |               |                   |                  |       |      |
| Reformas ONU                                    | 7              | 7              | 5              | 5                | 11                | 14            | 20                | 16               | 85    |      |
| Cultura   |                |                |                |                  |                   |               |                   |                  | 8     | 1,7  |
| Valores culturales                              | 1              |                |                | 1                | 1                 | 1             |                   | 4                | 8     |      |
| Otros   |                |                |                |                  |                   |               |                   |                  | 6     | 1,3  |
| Derecho a la información                        |                |                |                |                  |                   |               | 4                 | 1                | 5     |      |
| Sistemas informáticos                           |                |                |                |                  |                   |               |                   |                  |       |      |
| Ahorro interno                                  |                |                |                |                  |                   |               |                   |                  |       |      |
| Refugiados                                      |                |                |                |                  |                   |               | 1                 |                  | 1     |      |
| Total   | 35             | 42             | 37             | 42               | 55                | 86            | 118               | 57               | 471   | 100  |

– La Cumbre de La Habana, que llevó a que durante este encuentro se criticara abiertamente el régimen político de Cuba. Además, se sumó la ausencia de los mandatarios de Chile y Argentina como protesta por la detención de Pinochet en Londres. Tampoco participaron por otras razones, dos mandatarios de Centroamérica.

Pese a estos problemas puntuales, las CIs continúan efectuando un aporte sustantivo al encuentro plural, al diálogo, a la solución pacífica de los problemas y a la cooperación entre los países iberoamericanos.

El Grupo de Río fue la instancia concebida para transformarse en un Mecanismo Permanente de Consulta y de Concertación Política entre los países de América Latina. Este escenario fue creado a través de la Declaración de Río de Janeiro en 1986. Su origen está marcado por la experiencia del Grupo de Contadora (México, Panamá, Colombia y Venezuela), fundado en 1983 para promover el diálogo y la paz en Centroamérica, y evitar así la intromisión de las superpotencias. Posteriormente se unió a esta iniciativa el Grupo de Apoyo (Argentina, Brasil, Perú y Uruguay). Este grupo de ocho países tuvo inicialmente su centro en los temas de seguridad regional, los cuales se ampliaron a las perspectivas de transición democrática en la región por el peso que incorporaron los países redemocratizados del Cono Sur. Es el único mecanismo latinoamericano de diálogo y concertación política regional, por lo que se ha constituido en el principal interlocutor de América Latina y el Caribe frente a otros actores externos.

El Grupo de Río no cuenta con una estructura institucional formalizada de carácter permanente, pese a que es la instancia más antigua de coordinación política regional y a la cual los jefes de Estado y de Gobierno de los más variados sistemas políticos de la región le han asignado un rol primordial.

Los jefes de Estado y de Gobierno de este mecanismo se reúnen anualmente, desde 1987, para fortalecer las relaciones políticas y económicas entre los países de América Latina y el Caribe, consolidar el desarrollo y el crecimiento regional, así como para reafirmar la identidad cultural, geográfica e histórica de las naciones latinoamericanas y caribeñas. A la vez que promueve la estabilidad, la paz y la cooperación internacional.

Este Foro se materializa con reuniones periódicas entre los jefes de Estado y de Gobierno. También se desarrollan encuentros de cancilleres y funcionarios especializados en las más diversas materias de los países miembros. Entre los propósitos del Grupo de Río está el fortalecimiento de la democracia, el apoyo de la cooperación e integración regional y la defensa de los derechos humanos.

Dentro de los objetivos de esta instancia de diálogo están:

- ampliar y sistematizar la cooperación entre los gobiernos integrantes del mecanismo de concertación;
- examinar las cuestiones internacionales que sean de especial interés para los gobiernos, así como conocer posiciones en los foros multilaterales;
- proponer el mejor funcionamiento y coordinación de los organismos latinoamericanos de cooperación e integración e impulsar su proceso de desarrollo;
- propiciar soluciones a los problemas y conflictos que afectan a la región;
- impulsar iniciativas y acciones destinadas a mejorar, mediante el diálogo y la cooperación, las relaciones interamericanas;
- impulsar los procesos de integración y cooperación en América Latina;

Cuadro 6

Cumbres Grupo de Río

| Nombre   | Cumbre Grupo de Río |
|--|---------------------|
| Países   | 14                  |
| Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela, más dos países que representan rotativamente a los grupos regionales de Centroamérica y el Caribe. |                     |
| Fecha inicio   | 1987                |
| Periodicidad   | Anual               |
| Nº de reuniones  | 12                  |

Detalle de las cumbres por reunión y tema

| Año  | Lugar     | Tema(s)  | Nº de iniciativas |
|------|-----------|--|-------------------|
| 1990 | Venezuela | Integración latinoamericana<br>Cooperación en materia de energía<br>Medio ambiente<br>Tráfico de estupefacientes   | 48                |
| 1991 | Colombia  | Integración regional<br>Comercio internacional<br>Medio ambiente y desarrollo<br>Tráfico de estupefacientes  | 25                |
| 1992 | Argentina | Sin temas específicos  | 41                |
| 1993 | Chile     | Sin temas específicos  | 31                |
| 1994 | Brasil    | Sin temas específicos  | 25                |
| 1995 | Ecuador   | Sin temas específicos  | 27                |
| 1996 | Bolivia   | Democracia representativa y lucha contra la pobreza<br>Desarrollo sostenible<br>Integración y comercio<br>Extraterritorialidad de las leyes nacionales<br>Lucha contra las drogas y delitos conexos<br>Diálogo Grupo de Río-UE<br>Convención Interamericana contra la corrupción<br>Integración cultural | 21                |
| 1997 | Paraguay  | Democracia<br>Educación para la democracia<br>Comercio, desarrollo e integración<br>Reformas ONU<br>Tráfico de drogas<br>Terrorismo<br>Medidas unilaterales  | 65                |
| 1998 | Panamá    | Democracia, paz y seguridad internacional<br>Derechos humanos<br>Lucha contra la pobreza<br>Desarrollo sostenible<br>Comercio internacional y mercados financieros<br>Drogas ilícitas y delitos conexos<br>Terrorismo  | 64                |

Cuadro estadístico cumbres Grupo de Río

| Tema   | 1990<br>Venezuela | 1991<br>Colombia | 1992<br>Argentina | 1993<br>Chile | 1994<br>Brasil | 1995<br>Ecuador | 1996<br>Bolivia | 1997<br>Paraguay | 1998<br>Panamá | Total | %    |
|--|-------------------|------------------|-------------------|---------------|----------------|-----------------|-----------------|------------------|----------------|-------|------|
| Democracia   |                   |                  |                   |               |                |                 |                 |                  |                | 44    | 12,7 |
| Participación ciudadana                            |                   |                  |                   |               |                |                 |                 | 1                |                | 1     |      |
| Educación para la democracia                       |                   |                  |                   |               |                |                 |                 | 12               |                | 12    |      |
| Democracia en general                              |                   | 4                | 6                 | 3             | 1              | 2               | 1               | 6                | 5              | 28    |      |
| Elecciones   |                   | 1                | 1                 |               | 1              |                 |                 |                  |                | 3     |      |
| Partidos políticos                                 |                   |                  |                   |               |                |                 |                 |                  |                |       |      |
| Derechos humanos                                   |                   |                  |                   |               |                |                 |                 |                  |                | 23    | 6,6  |
| Der. humanos en general                            |                   |                  | 2                 | 1             | 2              |                 |                 | 2                | 7              | 14    |      |
| Der. de la mujer                                   |                   |                  |                   |               |                |                 |                 |                  | 1              | 1     |      |
| Der. del trabajador                                |                   |                  |                   |               |                |                 |                 | 1                |                | 1     |      |
| Der. del trabajador migrante                       |                   |                  |                   |               |                |                 |                 | 3                | 3              | 6     |      |
| Der. del niño y el joven                           | 1                 |                  |                   |               |                |                 |                 |                  |                | 1     |      |
| Seguridad internacional,<br>hemisférica y regional |                   |                  |                   |               |                |                 |                 |                  |                | 81    | 23,3 |
| Fortalecimiento de la paz                          |                   | 2                | 2                 | 1             |                | 1               |                 | 1                | 1              | 8     |      |
| Armas químicas y bacter.                           |                   |                  |                   |               |                | 1               |                 |                  |                | 1     |      |
| Armas y ensayos nucleares                          |                   |                  | 1                 | 1             |                | 2               |                 |                  |                | 4     |      |
| Carrera armamentista                               |                   |                  |                   |               |                |                 |                 | 1                | 1              | 2     |      |
| Lavado de dinero                                   |                   |                  |                   |               | 1              | 1               | 1               | 1                |                | 4     |      |
| Medidas de confianza mutua                         |                   |                  |                   |               | 1              |                 |                 | 1                | 3              | 5     |      |
| Minas antipersonales                               |                   |                  |                   |               |                | 1               |                 | 1                | 1              | 3     |      |
| Tráfico de armas                                   |                   |                  | 2                 |               | 1              |                 | 1               |                  | 1              | 5     |      |
| Tráfico de drogas                                  | 10                | 3                |                   | 4             | 1              | 2               | 3               | 6                | 7              | 36    |      |
| Terrorismo   | 1                 |                  |                   | 1             | 1              | 1               |                 | 5                | 4              | 13    |      |
| Integración económica                              |                   |                  |                   |               |                |                 |                 |                  |                | 100   | 28,8 |
| Sistema financiero y económico                     | 1                 | 1                |                   |               |                | 1               |                 |                  | 7              | 10    |      |
| Libre comercio                                     | 19                | 6                | 9                 | 7             | 6              | 2               | 6               | 7                | 11             | 72    |      |
| Mercados de capital                                | 1                 |                  | 1                 |               |                | 2               |                 | 1                | 1              | 6     |      |
| Infraestructura hemisférica                        |                   |                  |                   | 2             | 1              | 1               | 1               |                  |                | 5     |      |
| Turismo  | 1                 |                  | 1                 | 1             | 2              |                 |                 | 1                |                | 6     |      |
| Transferencia tecnológica                          |                   |                  |                   |               |                |                 |                 |                  |                |       |      |

Cuadro estadístico cumbres Grupo de Río

| Tema                               | 1990<br>Venezuela | 1991<br>Colombia | 1992<br>Argentina | 1993<br>Chile | 1994<br>Brasil | 1995<br>Ecuador | 1996<br>Bolivia | 1997<br>Paraguay | 1998<br>Panamá | Total | %   |
|------------------------------------|-------------------|------------------|-------------------|---------------|----------------|-----------------|-----------------|------------------|----------------|-------|-----|
| Desarrollo social                  |                   |                  |                   |               |                |                 |                 |                  |                | 28    | 8,1 |
| Erradicación de la pobreza         |                   |                  | 3                 | 4             | 2              | 2               | 2               |                  | 1              | 14    |     |
| Educación                          |                   |                  | 2                 | 1             | 1              |                 | 1               |                  | 2              | 7     |     |
| Salud                              |                   |                  |                   |               |                |                 | 1               |                  | 1              | 2     |     |
| Micro-empresa                      |                   |                  |                   |               |                |                 |                 |                  | 1              | 1     |     |
| Registro de propiedades            |                   |                  | 2                 |               |                |                 |                 |                  |                | 2     |     |
| Poblaciones indígenas              |                   | 1                |                   |               |                |                 |                 |                  | 1              | 2     |     |
| Poblaciones campesinas             |                   |                  |                   |               |                |                 |                 |                  |                |       |     |
| Ayuda humanitaria                  |                   |                  |                   |               |                |                 |                 |                  |                |       |     |
| Modernización del Estado           |                   |                  |                   |               |                |                 |                 |                  |                | 9     | 2,6 |
| Sistema de justicia                |                   |                  |                   |               |                |                 |                 |                  |                |       |     |
| Materias laborales                 |                   |                  |                   |               |                |                 |                 |                  |                |       |     |
| Adm. municipales y regionales      |                   |                  | 1                 |               |                |                 |                 |                  |                | 1     |     |
| Corrupción                         |                   |                  | 1                 | 2             |                |                 |                 |                  |                | 3     |     |
| Infraestructura pública            |                   |                  |                   |               | 1              | 1               | 1               | 2                |                | 5     |     |
| Desarrollo sostenible              |                   |                  |                   |               |                |                 |                 |                  |                | 27    | 7,8 |
| Usos de la energía                 |                   |                  |                   |               |                | 1               |                 |                  |                | 1     |     |
| Sector energético                  | 5                 |                  |                   |               |                | 1               |                 |                  |                | 6     |     |
| Biodiversidad                      | 1                 |                  |                   |               |                | 1               |                 |                  |                | 2     |     |
| Impacto ambiental                  | 2                 | 3                | 2                 |               |                |                 |                 |                  |                | 7     |     |
| Políticas de desarrollo sostenible | 1                 | 3                |                   | 2             |                | 1               | 1               | 2                | 1              | 11    |     |
| Aspectos internacionales           |                   |                  |                   |               |                |                 |                 |                  |                | 30    | 6,6 |
| Derecho internacional              |                   | 1                | 1                 |               |                | 1               | 2               | 3                | 2              | 10    |     |
| Organismos regionales              | 5                 |                  | 2                 | 1             | 2              | 1               |                 |                  |                | 11    |     |
| Reformas ONU                       |                   |                  |                   |               | 1              |                 |                 | 8                |                | 9     |     |
| Cultura                            |                   |                  |                   |               |                |                 |                 |                  |                | 3     | 0,9 |
| Valores culturales                 |                   |                  | 2                 |               |                |                 | 1               |                  |                | 3     |     |
| Otros                              |                   |                  |                   |               |                |                 |                 |                  |                | 2     | 0,6 |
| Derecho a la información           |                   |                  |                   |               |                |                 |                 |                  |                |       |     |
| Sistemas informáticos              |                   |                  |                   |               |                |                 |                 |                  | 1              | 1     |     |
| Ahorro interno                     |                   |                  |                   |               |                | 1               |                 |                  |                | 1     |     |
| Refugiados                         |                   |                  |                   |               |                |                 |                 |                  |                |       |     |
| Total                              | 48                | 25               | 41                | 31            | 25             | 27              | 21              | 65               | 64             | 347   | 100 |

- explorar conjuntamente nuevos campos de cooperación que favorezcan el desarrollo económico, social, científico y tecnológico;
- fomentar el diálogo con otros países o grupos de países, dentro y fuera de la región.

Los principales niveles de organización de este escenario multilateral internacional están conformados por tres niveles básicos: las cumbres de jefes de Estado y Gobierno; las reuniones ministeriales, en las cuales tienen primacía las de ministros de Relaciones Exteriores; y, las reuniones de los coordinadores nacionales, que corresponden a funcionarios de alto nivel de cada una de las cancillerías de los Estados miembros. Este mecanismo tiene previstas reuniones anuales de jefes de Estado y de ministros de Relaciones Exteriores, que pueden tener una frecuencia aún mayor. Los coordinadores nacionales se reúnen, al menos, tres veces al año en sesiones ordinarias. Estos son los responsables de la negociación técnica de los documentos y de las posiciones adoptadas por el Grupo de Río.

El análisis de las cifras de las iniciativas del Grupo de Río y, que se expresan en el cuadro estadístico, muestra que el tema de la integración económica alcanza el mayor porcentaje, registrando 28,8%, le siguen las materias relacionadas con la seguridad hemisférica internacional con 23,3%, y la democracia con 12,7%. Aunque el tema del multilateralismo no sea el fuerte de estas cumbres, éste ha alcanzado un significativo porcentaje (8,6%). Revisando las iniciativas de cada año este tema entrega datos muy parejos, pero se produce una alteración en la Cumbre de Paraguay en 1997, donde se dio gran importancia a lo que es el tema de las reformas de la ONU. El del desarrollo social y los temas referidos al desarrollo sostenible involucran un porcentaje considerable de iniciativas, lo que se relaciona con la importancia que se le viene asignando a estas temáticas en el contexto internacional.

El tema de la democracia y el de los derechos humanos, eje de los principios de las cumbres, juntos representan 19,3%. En el tema de los derechos humanos es interesante rescatar que el problema de los trabajadores migrantes sea considerado en estas instancias.

La integración económica aparece como la gran preocupación de los gobiernos ya que este tema muestra el más alto porcentaje. Las iniciativas relacionadas con el libre comercio son las predominantes, registrándose las mayores en 1990 (19 iniciativas) y 1998 (11 iniciativas). Otro tema de permanente interés es el relacionado con la seguridad hemisférica. Se puede apreciar que los temas del fortalecimiento de la paz, de las medidas de confianza mutua, según se ha ido alcanzando la estabilidad en la región, han bajado en su nivel de preocupación. Por otra parte, el tema del tráfico de drogas y, en menor escala el del terrorismo, concentran un espacio cada vez mayor en las preocupaciones de los jefes de Estado.

La Cumbre de las Américas está concebida como el escenario de diálogo político, económico y social de alto nivel entre los países del hemisferio. La importancia primordial de este mecanismo está dada por la presencia de EEUU. Ha sido definido como un ámbito de encuentro de las democracias del hemisferio, de allí que Cuba haya sido excluida de participar en este Foro.

Este mecanismo carece de una institucionalidad específica en cuanto a su formalización, sin embargo en el último periodo se ha ido estableciendo una estructura de relacionamiento que muestra cuatro niveles. Parte desde la

Cuadro 8

Cumbres de las Américas

| Nombre  | Cumbre de las Américas  |   |                   |
|---|-------------------------|---|-------------------|
| Países  | 34                      |   |                   |
| Canadá, Estados Unidos, México, Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Antigua, Barbados, Barbuda, Dominica, República Dominicana, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, Puerto Rico, (St. Kitts y Nevis, St. Lucia, St. Vincent y las Grenadinas), Surinam, Trinidad y Tobago, Islas Vírgenes estadounidenses, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. |                         |   |                   |
| Fecha inicio  | 1994                    |   |                   |
| Periodicidad  | Cada tres o cuatro años |   |                   |
| Nº de reuniones   | 2                       |   |                   |
| Detalle de las cumbres por reunión y tema   |                         |   |                   |
| Año   | Lugar                   | Tema(s)   | Nº de iniciativas |
| 1994  | Miami                   | Preservación y fortalecimiento de la comunidad de democracias de las Américas.<br>Promoción de la prosperidad mediante la integración económica y el libre comercio.<br>Erradicación de la pobreza y la discriminación en nuestro hemisferio.<br>Garantizar el desarrollo sostenible y la conservación de nuestro medio ambiente para las generaciones futuras. | 146               |
| 1998  | Santiago                | Educación: la clave para el progreso.<br>Preservación y fortalecimiento de la democracia, la justicia y los derechos humanos.<br>Integración económica y libre comercio.<br>Erradicación de la pobreza y la discriminación.   | 149               |

reunión de jefes de Estado, en un segundo nivel se encuentra la reunión de ministros, en un tercero se destacan las reuniones de carácter técnico y los grupos de trabajo y, finalmente, las de los países que ejercen funciones de secretaría para la coordinación de iniciativas. Adicionalmente, se debe destacar que algunos de los principales organismos multilaterales de carácter hemisférico contribuyen de manera decisiva en el seguimiento y monitoreo de algunas de las iniciativas acordadas.

La agenda temática que ha abordado la Cumbre de las Américas ha sido amplia aunque posee un alto grado de focalización en los temas de carácter económico. La meta de constituir un área de libre comercio en el hemisferio impulsa la primacía de los temas económico-comerciales por sobre otros. No obstante, en la II Cumbre ya aparecen los temas vinculados a cuestiones sociales con una mayor relevancia. El tema educacional ocupa un lugar cada vez más destacado.

Cuadro 9

## Cuadro estadístico cumbres de las Américas

| Tema   | 1994<br>Estados Unidos | 1998<br>Chile | Total | %    |
|--|------------------------|---------------|-------|------|
| Democracia   |                        |               | 17    | 5,8  |
| Participación ciudadana                            | 4                      | 3             | 7     |      |
| Educación para la democracia                       |                        | 1             | 1     |      |
| Democracia en general                              | 3                      | 3             | 6     |      |
| Elecciones   |                        | 3             | 3     |      |
| Partidos políticos                                 |                        |               |       |      |
| Derechos humanos                                   |                        |               | 45    | 15,3 |
| Derechos humanos en general                        | 13                     | 8             | 21    |      |
| Derechos de la mujer                               | 10                     | 4             | 14    |      |
| Derechos del trabajador                            |                        | 3             | 3     |      |
| Derechos del trabajador migrante                   |                        | 7             | 7     |      |
| Derechos del niño y el joven                       |                        |               |       |      |
| Seguridad internacional,<br>hemisférica y regional |                        |               | 37    | 12,5 |
| Fortalecimiento de la paz                          |                        |               |       |      |
| Armas químicas y bacteriológicas                   |                        |               |       |      |
| Armas y ensayos nucleares                          |                        |               |       |      |
| Carrera armamentista                               |                        |               |       |      |
| Lavado de dinero                                   |                        |               |       |      |
| Medidas de confianza mutua                         | 1                      | 11            | 12    |      |
| Minas antipersonales                               |                        |               |       |      |
| Tráfico de armas                                   | 12                     | 7             | 19    |      |
| Tráfico de drogas                                  | 3                      | 3             | 6     |      |
| Terrorismo   |                        |               |       |      |
| Integración económica                              |                        |               | 51    | 17,3 |
| Sistema financiero y económico                     | 9                      | 5             | 14    |      |
| Libre comercio                                     | 3                      | 2             | 5     |      |
| Mercados de capital                                | 9                      | 12            | 21    |      |
| Infraestructura hemisférica                        | 1                      |               | 1     |      |
| Turismo  | 5                      | 5             | 10    |      |
| Transferencia tecnológica                          |                        |               |       |      |
| Desarrollo social                                  |                        |               | 70    | 23,7 |
| Erradicación de la pobreza                         |                        |               |       |      |
| Educación  | 9                      | 16            | 25    |      |
| Salud  | 7                      | 8             | 15    |      |
| Micro-empresa                                      | 7                      | 8             | 15    |      |
| Registro de propiedades                            |                        | 3             | 3     |      |
| Poblaciones indígenas                              |                        | 5             | 5     |      |
| Poblaciones campesinas                             |                        |               |       |      |
| Ayuda humanitaria                                  | 7                      |               | 7     |      |
| Modernización del Estado                           |                        |               | 29    | 9,8  |
| Sistema de justicia                                |                        |               |       |      |
| Materias laborales                                 |                        | 9             | 9     |      |
| Adm. municipales y regionales                      |                        | 4             | 4     |      |
| Corrupción   |                        | 4             | 4     |      |
| Infraestructura pública                            | 7                      | 5             | 12    |      |
| Desarrollo sostenible                              |                        |               | 38    | 12,9 |
| Usos de la energía                                 |                        |               |       |      |
| Sector energético                                  | 9                      |               | 9     |      |
| Biodiversidad                                      | 1                      | 6             | 7     |      |
| Impacto ambiental                                  | 10                     |               | 10    |      |
| Políticas de desarrollo sostenible                 | 11                     |               | 11    |      |
| Aspectos internacionales                           |                        |               | 6     | 2,0  |
| Derecho internacional                              |                        |               |       |      |
| Organismos regionales                              |                        |               |       |      |
| Reformas ONU                                       | 3                      | 3             | 6     |      |
| Cultura  |                        |               | 2     | 0,7  |
| Valores culturales                                 | 2                      |               | 2     |      |
| Otros  |                        |               |       |      |
| Derecho a la información                           |                        |               |       |      |
| Sistemas informáticos                              |                        |               |       |      |
| Ahorro interno                                     |                        |               |       |      |
| Refugiados   |                        |               |       |      |
| Total  | 146                    | 149           | 295   | 100  |

El análisis de los resultados de la sistematización de las iniciativas generadas por la Cumbre de las Américas permite distinguir claramente que el tema del desarrollo social alcanza un importante porcentaje (24,4). El tema que sigue en este ranking de iniciativas es el relacionado con la integración económica (17,3%), en la cual los subtemas del libre comercio y la infraestructura hemisférica resaltan principalmente, esta última relacionada con lo que es el transporte y las telecomunicaciones. El de los derechos humanos alcanza también un destacado nivel, aportando 15,3% del total de iniciativas. El tema del desarrollo sostenible, con 12,9%, es notable debido principalmente a la problemática del impacto ambiental y el desarrollo energético.

En la Cumbre de Miami, el tema de los derechos humanos ha alcanzado el mayor número de iniciativas con un total de 13, lo que lo convirtió en el más importante. Básicamente estaba centrado en difundir a través de diversas instituciones el respeto por los derechos humanos. Otro tema que alcanzó una alta tasa de iniciativas (12) es el referido al tráfico de drogas. Estas se orientan principalmente a reducir el consumo y crear redes de cooperación entre los Estados para combatir el tráfico y otras actividades ilegales. El tema del impacto ambiental ocupa una destacada posición con 11 iniciativas; ello se debe a que las materias que se abordan poseen un carácter transversal que involucra diversas áreas temáticas.

La Cumbre de Santiago, en relación con la de Miami, cuenta con un mayor número de iniciativas, aunque la diferencia no es de gran significación. Las principales iniciativas se concentran en el tema de la educación, con un total de 16. Estas se basan principalmente en la elaboración de políticas y programas conducentes a promover y reforzar la gestión docente y a fortalecer la formación del estudiante. La infraestructura hemisférica alcanza a 12 iniciativas. Los Estados promueven el desarrollo de proyectos de infraestructura local y transnacional, además de incentivar el área de transporte y las telecomunicaciones, tema que ha adquirido importancia debido al auge de diversas redes informáticas. Otro tema destacado en esta Cumbre fue la promoción de las medidas de confianza mutua. Se destacan 11 iniciativas que recogen los acuerdos de la conferencia especial de la OEA sobre la materia.

## **Análisis global**

El análisis y comparación de las cuatro cumbres busca identificar el tipo de inserción internacional y de propuesta de estas instancias y foros multilaterales de distinto tipo en los cuales se encuentran involucrados los países de América Latina o algunos de ellos. APEC es la Cumbre que presenta una menor presencia latinoamericana. A inicios del siglo XXI solo México, Perú y Chile son participantes plenos de este escenario. Se espera la incorporación de Colombia en un futuro cercano. En este Foro se establece un diálogo que incluye a EEUU, Japón, China y Canadá, que constituyen algunas de las principales economías del mundo, además de los países industrializados del Asia-Pacífico. La Cumbre Iberoamericana es la única instancia en la cual están presentes todos los países latinoamericanos junto con España y Portugal. En el caso de la Cumbre de las Américas desde la perspectiva latinoamericana, solo queda excluida Cuba, en razón de que el principio convocante es el de tener gobiernos

democráticos. Lo característico del Grupo de Río es que es la única Cumbre donde solo asisten países latinoamericanos. Esta instancia congrega a los países sudamericanos más Panamá y México, a los que se une un representante de los países centroamericanos y otro de los países caribeños de origen iberoamericano.

Las interacciones con EEUU y Canadá se establecen tanto en la Cumbre de las Américas, como en las del APEC. Las vinculaciones con la Unión Europea se establecen en el nuevo mecanismo de diálogo América Latina-Europa y con los países iberoamericanos a través de las CIs.

Cuba está marginada de las cumbres de Río y de las Américas, sin embargo se registran iniciativas sobre su situación y la de Haití en diversos encuentros. No participa pero se habla de Cuba y es objeto de recomendaciones.

El porcentaje de iniciativas por reuniones es muy variable en cada cumbre. Por ejemplo APEC tiene un promedio de 12 iniciativas por cumbre (i/c) y las Américas presenta 147 i/c. La Iberoamericana y la de Río presentan 59 y 38 i/c respectivamente.

Respecto al tratamiento de los temas de manera global el análisis nos indica que el grueso de las iniciativas se concentra en integración económica con 22,4% y desarrollo social con 17%. El alto porcentaje de iniciativas relacionadas con desarrollo social nos habla de las carencias y prioridades de la región. En contraste APEC no presenta iniciativas en desarrollo social. La ausencia de temas y la preeminencia de otros nos indican la especialización de algunas cumbres, como APEC, centrada en aspectos económicos. La menos especializada o, desde otro punto de vista, la más equilibrada en el tratamiento de temas es la Cumbre de las Américas.

Dentro de los temas que presentan una baja presencia están los temas culturales, la modernización del Estado y el desarrollo sostenible. El tema de la seguridad sigue teniendo una presencia significativa en las cumbres analizadas. Con la excepción de APEC, donde esta temática está completamente ausente, las restantes cumbres presentan un número considerable de iniciativas, siendo el Grupo de Río el que presenta la mayor cantidad en esta materia.

Sobre las temáticas emergentes, en lo que respecta al derecho a la información y tecnologías de información y comunicación surgen con iniciativas impulsadas en las últimas reuniones en todas las cumbres analizadas. El porcentaje de iniciativas es bajo, pero significativa su presencia emergente.

## **El multilateralismo cooperativo**

El escenario internacional de inicios del siglo XXI está caracterizado por el fin de la Guerra Fría, el proceso de globalización y la acelerada revolución en las comunicaciones. Los fenómenos transnacionales son característicos en esta etapa. La emergencia de una nueva agenda internacional en donde crecientemente se ubican temas globales, obliga a diseñar respuestas coordinadas entre los Estados. El abordaje de temas como el del medio ambiente obliga a la coordinación de políticas entre los distintos actores. Las políticas unilaterales se ven resentidas. Las capacidades de poder, vistas desde una perspectiva tradicional en torno de cuestiones militares o anclada esencialmente en lo territorial, se reducen. La asociación para la cooperación aparece como una

alternativa fundamental si se quieren satisfacer los intereses individuales. De allí la necesidad de superar las deficiencias del multilateralismo y avanzar hacia el desarrollo de un multilateralismo cooperativo.

El multilateralismo corresponde a una de las actividades político-diplomáticas más antiguas. Su estructuración formal se produce en forma “reciente” en relación con la creación de los Estados nacionales. A inicios del siglo XIX se organizaron comisiones internacionales para facilitar el comercio y la navegación. Tal fue el caso de la Comisión Central para la Navegación del Río Rhin, constituida en 1815. El salto cualitativo en la cantidad de OIGs fue correlativo a la creación del sistema de Naciones Unidas<sup>25</sup>.

El multilateralismo siempre ha buscado como objetivo primordial resolver la anarquía básica en las relaciones entre los actores centrales, es decir, los Estados. En el marco del multilateralismo es donde se ha buscado erigir las reglas básicas de convivencia y las normas que posibiliten una vida en común, donde se aminore el conflicto y se potencie la cooperación. El desarrollo del multilateralismo ha significado el establecimiento de un conjunto de principios y normas que constituyen las bases sustantivas del derecho internacional formal, así como de las prácticas en las relaciones entre los actores y agentes internacionales.

El multilateralismo, luego de la Guerra Fría y en el marco de un creciente proceso de globalización, ha cambiado algunos de los supuestos básicos. Hemos pasado de un multilateralismo estatal estratégico-diplomático hacia otro estatal-societal, que aunque aún se encuentra poco articulado y desinstitutionalizado, será el que primará en el futuro. El nuevo multilateralismo dejó de ser únicamente estatal, estamos en un mundo de múltiples voces, con un rol central de la empresa privada (expresado con una gran variedad de actores) y un creciente peso de organizaciones no-gubernamentales. Muchas de ellas tienen más influencia que varios Estados. La reducción de la soberanía, la porosidad del Estado nacional se expresa en todos los ámbitos; el más claro son las cuestiones financieras. Las decisiones en asuntos medioambientales de un Estado tienen una significación más amplia sobre la vida que su espacio nacional. No existe, al iniciar el siglo XXI, soberanía nacional, en el sentido estatal, sobre las comunicaciones y avanzamos hacia un mundo cada vez más libre en este campo. El impacto global de los valores, en particular los de origen occidental, tiene una influencia decisiva.

Asistimos a la emergencia de una sociedad civil transnacional con distintas formas, pesos e intereses temáticos. Un marco global segmentado y asimétrico, combina multilateralismo en algunas dimensiones, con una fuerte monopolización como en lo militar, por ejemplo. Hoy los valores occidentales pretenden una cierta hegemonía de carácter global.

Debemos avanzar hacia un nuevo multilateralismo, un multilateralismo cooperativo, capaz de recoger la mayor diversidad de actores y los amplios y múltiples riesgos que enfrenta la humanidad. El sistema internacional se ha hecho efectivamente global. Al iniciar el siglo XXI compartimos riesgos sistémicos

---

25. Marcel Merle: *Sociología de las relaciones internacionales*, Alianza Universidad, Madrid, 1976.

Cuadro 10

Análisis global  
Cuadro de síntesis  
América Latina: acuerdos y propuestas en la diplomacia de cumbres  
1990-1999

| Tema   | Iberoamericana |             | Grupo de Río |             | APEC      |            | de las Américas |             | Total general | %          |
|--|----------------|-------------|--------------|-------------|-----------|------------|-----------------|-------------|---------------|------------|
|  | Totales        | %           | Totales      | %           | Totales   | %          | Totales         | %           |               |            |
| Democracia   | 64             | 5,3         | 44           | 3,7         |           |            | 17              | 1,4         | 125           | 10,4       |
| Participación ciudadana                            |                |             |              |             |           |            |                 |             |               |            |
| Educación para la democracia                       |                |             |              |             |           |            |                 |             |               |            |
| Democracia en general                              |                |             |              |             |           |            |                 |             |               |            |
| Elecciones   |                |             |              |             |           |            |                 |             |               |            |
| Partidos políticos                                 |                |             |              |             |           |            |                 |             |               |            |
| Derechos humanos                                   | 62             | 5,2         | 23           | 1,9         | 6         | 0,5        | 45              | 3,8         | 136           | 11,4       |
| Derechos humanos en general                        |                |             |              |             |           |            |                 |             |               |            |
| Derechos de la mujer                               |                |             |              |             |           |            |                 |             |               |            |
| Derechos del trabajador                            |                |             |              |             |           |            |                 |             |               |            |
| Derechos del trabajador migrante                   |                |             |              |             |           |            |                 |             |               |            |
| Derechos del niño y el joven                       |                |             |              |             |           |            |                 |             |               |            |
| Seguridad internacional,<br>hemisférica y regional | 45             | 3,8         | 81           | 6,8         |           |            | 37              | 3,1         | 163           | 13,7       |
| Fortalecimiento de la paz                          |                |             |              |             |           |            |                 |             |               |            |
| Armas químicas y bacteriológicas                   |                |             |              |             |           |            |                 |             |               |            |
| Armas y ensayos nucleares                          |                |             |              |             |           |            |                 |             |               |            |
| Carrera armamentista                               |                |             |              |             |           |            |                 |             |               |            |
| Lavado de dinero                                   |                |             |              |             |           |            |                 |             |               |            |
| Medidas de confianza mutua                         |                |             |              |             |           |            |                 |             |               |            |
| Minas antipersonales                               |                |             |              |             |           |            |                 |             |               |            |
| Tráfico de armas                                   |                |             |              |             |           |            |                 |             |               |            |
| Tráfico de drogas                                  |                |             |              |             |           |            |                 |             |               |            |
| Terrorismo   |                |             |              |             |           |            |                 |             |               |            |
| Integración económica                              | 57             | 4,8         | 100          | 8,4         | 59        | 4,9        | 51              | 4,3         | 267           | 22,4       |
| Sistema financiero y económico                     |                |             |              |             |           |            |                 |             |               |            |
| Libre comercio                                     |                |             |              |             |           |            |                 |             |               |            |
| Mercados de capital                                |                |             |              |             |           |            |                 |             |               |            |
| Infraestructura hemisférica                        |                |             |              |             |           |            |                 |             |               |            |
| Turismo  |                |             |              |             |           |            |                 |             |               |            |
| Transferencia tecnológica                          |                |             |              |             |           |            |                 |             |               |            |
| Desarrollo social                                  | 104            | 8,7         | 28           | 2,3         | 4         | 0,3        | 70              | 5,8         | 206           | 17,1       |
| Erradicación de la pobreza                         |                |             |              |             |           |            |                 |             |               |            |
| Educación  |                |             |              |             |           |            |                 |             |               |            |
| Salud  |                |             |              |             |           |            |                 |             |               |            |
| Micro-empresa                                      |                |             |              |             |           |            |                 |             |               |            |
| Registro de propiedades                            |                |             |              |             |           |            |                 |             |               |            |
| Poblaciones indígenas                              |                |             |              |             |           |            |                 |             |               |            |
| Poblaciones campesinas                             |                |             |              |             |           |            |                 |             |               |            |
| Ayuda humanitaria                                  |                |             |              |             |           |            |                 |             |               |            |
| Modernización del Estado                           | 31             | 2,6         | 9            | 0,8         |           |            | 29              | 2,4         | 69            | 5,8        |
| Sistema de justicia                                |                |             |              |             |           |            |                 |             |               |            |
| Materias laborales                                 |                |             |              |             |           |            |                 |             |               |            |
| Adm. municipales y regionales                      |                |             |              |             |           |            |                 |             |               |            |
| Corrupción   |                |             |              |             |           |            |                 |             |               |            |
| Infraestructura pública                            |                |             |              |             |           |            |                 |             |               |            |
| Desarrollo sostenible                              | 9              | 0,8         | 27           | 2,3         | 14        | 1,2        | 38              | 3,2         | 88            | 7,5        |
| Usos de la energía                                 |                |             |              |             |           |            |                 |             |               |            |
| Sector energético                                  |                |             |              |             |           |            |                 |             |               |            |
| Biodiversidad                                      |                |             |              |             |           |            |                 |             |               |            |
| Impacto ambiental                                  |                |             |              |             |           |            |                 |             |               |            |
| Políticas de desarrollo sostenible                 |                |             |              |             |           |            |                 |             |               |            |
| Aspectos internacionales                           | 85             | 7,1         | 30           | 2,5         |           |            | 6               | 0,5         | 121           | 10,1       |
| Derecho internacional                              |                |             |              |             |           |            |                 |             |               |            |
| Organismos regionales                              |                |             |              |             |           |            |                 |             |               |            |
| Reformas ONU                                       |                |             |              |             |           |            |                 |             |               |            |
| Cultura  | 8              | 0,7         | 3            | 0,3         |           |            | 2               | 0,2         | 13            | 1,2        |
| Valores culturales                                 |                |             |              |             |           |            |                 |             |               |            |
| Otros  | 6              | 0,5         | 2            | 0,2         | 1         | 0,1        |                 |             | 9             | 0,8        |
| Derecho a la información                           |                |             |              |             |           |            |                 |             |               |            |
| Sistemas informáticos                              |                |             |              |             |           |            |                 |             |               |            |
| Ahorro interno                                     |                |             |              |             |           |            |                 |             |               |            |
| Refugiados   |                |             |              |             |           |            |                 |             |               |            |
| <b>Total</b>                                       | <b>471</b>     | <b>39,5</b> | <b>347</b>   | <b>29,2</b> | <b>84</b> | <b>7,0</b> | <b>295</b>      | <b>24,7</b> | <b>1.197</b>  | <b>100</b> |

de carácter global que deben ser asumidos de manera asociada por el conjunto de los actores, ello solo es posible en el marco multilateral. Dada la naturaleza de los problemas las soluciones tendrán que ser cooperativas. De allí que el multilateralismo cooperativo se transforme en la meta fundamental desde la perspectiva político-institucional para el establecimiento de los regímenes internacionales que permitan enfrentar y superar los riesgos sistémicos y globales. Entre éstos podemos destacar a manera de ejemplo cuatro áreas: *Medio ambiente*, el efecto invernadero y los problemas en la capa de ozono muestran las vulnerabilidades globales en este campo y la necesidad de acción planetaria. *Flujos financieros*, la volatilidad financiera que se manifestó en las crisis asiática y rusa mostró los graves efectos que puede tener en el desarrollo social y en la capacidad económica de importantes países que congregan miles de millones de seres humanos. *Sociales*, las migraciones asociadas a fenómenos de violencia política o de búsqueda de mejores oportunidades, requiere de visiones compartidas. En este campo también se puede situar el conjunto de conexiones que produce el narcotráfico y el consumo de estupefacientes. Finalmente, en el terreno político-militar los riesgos sistémicos frente al *terrorismo* siguen demandando respuestas asociativas globales.

Construir un multilateralismo cooperativo conlleva reconocer la actual estructura de actores en el sistema internacional, sus intereses, visiones y proyectos. Tal como hemos señalado, el sistema internacional dejó de ser eminentemente interestatal. En él se expresan diversos actores que en muchos casos poseen más recursos y tienen mayores elementos de poder que los propios Estados. En efecto, en el propio mundo interestatal el panorama ha cambiado sustantivamente, se ha incrementado el número de actores alcanzando cerca de 200 actores estatales que muestran los más diversos grados de asimetrías, desde Estados continentes hasta micro Estados, estructurados en torno de fragmentos étnicos producto de la eclosión de poderes imperiales o coloniales. El mundo interestatal posee en consecuencia una alta pluralidad, lo que incrementa las dificultades de coordinación. Esta pluralidad posee una alta visibilidad por medio de las comunicaciones globales.

Las fuerzas transnacionales han adquirido un mayor peso y gravitación en el contexto de la globalización, las empresas transnacionales han continuado su crecimiento y expansión planetaria y poseen recursos y movilizan inversiones de una magnitud tal que son superiores a la de la mayoría de los Estados.

El fenómeno más significativo en el nuevo panorama de los actores internacionales está referido al rol de las ONGs, que se han incrementado en número y han aumentado su influencia. Muchas de ellas congregan y agrupan a más personas que las que viven en un Estado nacional particular. Poseen un alto grado de conectividad internacional lo que les permite una capacidad de cabildeo de gran significación e impacto. Ello particularmente porque tienen la posibilidad de organizarse y diseñar perspectivas globales cuyos cursos de acción se manifiestan localmente, de manera simultánea en diversos espacios nacionales.

En el nuevo panorama debe ubicarse en una categoría especial a los medios de comunicación globales. Estos adquieren una gravitación y un peso de la mayor relevancia política. El "efecto CNN" moviliza y condiciona a los decisores políticos. En este mismo campo se debe ubicar el relacionamiento que posibilita la red planetaria de internet.

En este contexto debemos también ubicar a los organismos intergubernamentales tanto tradicionales que siguen teniendo, más allá de su crisis, un rol fundamental, como a las nuevas entidades que surgieron en la última década. De especial importancia son la constitución de entes supranacionales de carácter regional que se desarrollan a la luz de los procesos de integración. En este contexto debemos ubicar la diplomacia de cumbres como el espacio que posibilita la construcción de una voluntad política internacional capaz de traducirse en regímenes internacionales específicos.

Es en este contexto de múltiples y diversos actores donde se debe pensar en los grandes temas comunes de la humanidad. El multilateralismo posee la capacidad para cambiar la realidad del sistema internacional y la política doméstica, así como los marcos y reglas de los vínculos y patrones de relación. La institucionalidad multilateral es el único instrumento capaz de asegurar un futuro distinto, y de generar decisiones que vayan más allá de los Estados que conforman la estructura básica del sistema. Para ello es necesario salir de una visión fundada solamente en el poder o quedar atrapados en una visión que realiza lo jurídico como realidad vigente. ¿De qué manera podemos diseñar un espacio que posibilite generar nuevas oportunidades, abrir nuevas perspectivas? La respuesta está en la construcción de sistemas de cooperación como cuestión central. ¿Cómo construir asociación? Esta es una creación humana y, por lo tanto, depende de la voluntad política de los distintos actores el poder desarrollarla. El sentido de crear una comunidad y la agregación de intereses a partir de perspectivas valóricas compartidas es lo que posibilita esta visión. Sin valores compartidos no es posible un consenso político sólido y estable. Sin él no habrá acción concertada y no existirá institucionalidad; de allí que la construcción de una sociedad internacional será tan elusiva como sea el grado de consenso y la voluntad política de sus actores. Organizar los esfuerzos en torno de la paz y la cooperación como valores esenciales sigue siendo una tarea primordial, más allá de la forma que adopte el multilateralismo.

El reconocimiento de valores compartidos y su promoción, la paz por ejemplo, llevan al diseño y creación de bienes públicos internacionales, a la creación de bienes públicos globales; esta es la principal tarea del siglo xxi<sup>26</sup>. ¿Qué bienes públicos somos capaces de imaginar y de construir? Las asimetrías en la generación de ideas sobre estos bienes públicos dejan de tener importancia y el aporte latinoamericano puede ser sustantivo. Los bienes públicos que seamos capaces de construir serán determinantes en el nuevo milenio, en lo global y lo subregional. Esto será crucial, también para la institucionalidad de los vínculos Unión Europea-América Latina.

El debate sobre la rearticulación del multilateralismo es fundamental. Una tarea esencial que los diversos actores internacionales deberán enfrentar a inicios del siglo xxi, y en la cual les caben importantes responsabilidades a los Estados y a las ONGs, se vincula al debate sobre la nueva estructura y orden mundial. Los diálogos sobre el orden deseado y posible, tal como lo señala Naciones Unidas, hasta la fecha han sido limitados en torno del alcance y las esferas de acción que deben ser cubiertas. Ha sido desequilibrado en lo

---

26. Inge Kaul/Isabelle Grunberg/Marc A. Stern: *Global Public Goods*, UNDP/Oxford University Press, Nueva York, 1999.

geográfico como producto de las asimetrías y la baja capacidad de propuesta e incidencia de las áreas de menor desarrollo del planeta. El debate ha sido inducido esencialmente por los intereses económicos de las grandes potencias reflejado en el G-7. El diálogo ha sido desorganizado. Existen distintas agendas que fraccionan las perspectivas y contribuyen a la desinstitucionalización.

La reorientación de la diplomacia de cumbres en el sentido de afianzar su rol articulador posibilitará abordar este debate de una manera constructiva, generando una mejor representación que la de origen solamente estatal, y, que pueda a la vez, asegurar la viabilidad política de las propuestas sin perder su norte, afianzar la paz y la cooperación internacionales como valores sustantivos y realidad material que harán factible el desarrollo.

Todo lo anterior reafirma la importancia del multilateralismo cooperativo. Los caminos interpretativos para el análisis del multilateralismo pueden ser diversos; desde un paradigma individualista, a través de teorías sobre comunicación social o de teoría de las instituciones<sup>27</sup>. Desde la perspectiva heurística y el reconocimiento de las pautas mínimas de coordinación de políticas internacionales, vincula en esencia los cálculos de intereses individuales de los actores con los marcos institucionales en los cuales se desenvuelve.

A partir de esto se destaca una secuencia por medio de la cual el multilateralismo genera instituciones que desarrollan normativas que se transforman en la búsqueda de satisfacción de valores globales. En consecuencia, el crecimiento del multilateralismo cooperativo permitirá el establecimiento de regímenes internacionales con un fuerte sustento político y con capacidad de superar el déficit democrático, cuyas resoluciones y coordinación de políticas den como resultado a su vez el establecimiento de bienes públicos globales de acceso universal.

La vinculación entre un nuevo multilateralismo y la diplomacia de cumbres —si se superan las deficiencias que ésta ha denotado y se establece una articulación mayor con las principales organizaciones intergubernamentales que funcionan de manera parlamentaria—, posibilitará la creación de un nuevo contexto internacional. Se coordinarán políticas capaces de regular los distintos comportamientos por medio de un constante proceso político negociador que tiene como fundamento el beneficio mutuo y éste se manifestará en una institucionalidad internacional fuerte y en la consolidación de una perspectiva valórica que privilegie la solución negociada de las controversias y el desarrollo de los bienes públicos globales fundamentales.

Desde el campo académico e intelectual deberemos abordar con más fuerza esta tarea, para contribuir al desarrollo de nuevos paradigmas sobre las relaciones internacionales —y sus procesos— que posibilite efectivizar el anhelo de paz, democracia y desarrollo.

---

27. Eduardo Saxe Fernández: "Fundamentos de la teoría de la integración", en Alfredo Guerra Borges (comp.): *Hacia una teoría de la integración*, Editorial Fundación Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica, 1995.