

GLOBALIZACIÓN, AMÉRICA LATINA y LA DIPLOMACIA DE CUMBRES

**Francisco Rojas Aravena
Editor**

FLACSO-Chile

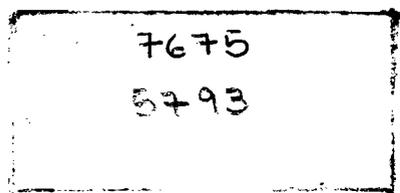
GLOBALIZACIÓN, AMÉRICA LATINA y LA DIPLOMACIA DE CUMBRES

La publicación de este libro corresponde a un esfuerzo de cooperación académica entre el Latin American and Caribbean Center de Florida International University y FLACSO-Chile.

La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-Chile, conjuntamente con el Latin American and Caribbean Center de la Universidad Internacional de la Florida, LACC-FIU, nos propusimos desarrollar una serie de actividades tendientes a sistematizar conocimientos y recomendaciones de política en torno a la II Cumbre de las Américas, en el contexto de la globalización y de la proyección de políticas de cooperación hemisférica. Este libro expresa los resultados de una de dichas actividades.

Las opiniones que en los artículos se presentan, así como los análisis e interpretaciones que ellos contienen, son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de las Instituciones con las cuales estos se encuentran relacionados.

Ninguna parte de este libro, incluido el diseño de portada, puede ser reproducida, transmitida o almacenada de manera alguna ni por algún medio, ya sea electrónico, mecánico, químico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin la autorización de FLACSO-Chile.



338
G51a

327 Rojas Aravena, Francisco, ed.

R741 Globalización, América Latina y la Diplomacia de Cumbres. Santiago, Chile:

FLACSO-Chile, 1998

572 p.

ISBN: 956-205-123-4

1. GLOBALIZACIÓN 2. INTEGRACIÓN REGIONAL 3. CUMBRE DE LAS AMÉRICAS 4. EQUIDAD SOCIAL 5. COOPERACIÓN ECONÓMICA 6. MERCOSUR 7. ALCA 8. AMÉRICA LATINA 9. CARIBE

• 1998, FLACSO-Chile. Inscripción N° 106.233. Prohibida su reproducción.

Editado por FLACSO-Chile, Area de Relaciones Internacionales y Militares.

Leopoldo Urrutia 1950, Ñuñoa. Teléfonos: (562) 225 7357-2259938 - 2256955 Fax:

(562) 225 4687

<http://www.flacso.cl>

Producción Editorial: Ana María Muñoz y Marcela Zamorano, FLACSO-Chile

Diagramación interior: Claudia Gutiérrez G., FLACSO-Chile

Traductores: Jennifer Metcalfe, Oneide Queiroz y Cristián Silva

Diseño de portada: Aguiló Hnos.

Impresión: LOM Ediciones

ÍNDICE

PRESENTACIÓN

<i>Francisco Rojas Aravena y Mark B. Rosenberg</i>	9
----------------------------------------------------------	---

INTRODUCCIÓN

Globalización y orden internacional, <i>Francisco Rojas</i>	13
Intervención Ministro de Relaciones Exteriores de Chile, <i>José Miguel Insulza</i>	29
Intervención Ministro de Relaciones Exteriores de Perú, <i>Eduardo Ferrero Costa</i>	39

PRIMERA PARTE

GLOBALIZACIÓN Y AMÉRICA LATINA: IMPACTOS EN LA CONCERTACIÓN REGIONAL

El fenómeno de la globalización, <i>Gabriel Valdés S.</i>	49
La dinámica del cambio, <i>Luciano Tomassini</i>	55

El Proceso de Globalización

Globalización y su impacto en las economías y el comercio, <i>José Antonio Ocampo</i>	65
Las instituciones latinoamericanas y el cambio global, <i>Hugo Palma</i>	81
Globalización, integración regional y equidad social en América Latina. <i>Rolando Franco y Armando Di Filippo</i>	87
Globalización y orden político, <i>Carlos Pérez-Llana</i>	103
Democracia, equidad y globalización: del consenso de Washington al consenso del sur, ... ¿y más allá?, <i>William Smith</i>	111

Globalización Económica

MERCOSUR y las alternativas al orden mundial, <i>Helio Jaguaribe</i>	127
Políticas públicas y la globalización económica, <i>Ricardo Ffrench-Davis</i>	151
Integración regional y globalización: del NAFTA al ALCA, <i>Mark B. Rosenberg</i>	165

Regionalismo, multilateralismo y coordinación en la integración económica, <i>Rafael Uriola y Andrés Rebolledo</i>	179
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

SEGUNDA PARTE

HACIA UNA COMUNIDAD HEMISFÉRICA: LA SEGUNDA CUMBRE DE LAS AMÉRICAS

Intervención Secretario General de la Cumbre, <i>Juan Martabit</i>	187
Intervención Secretario General de la Organización de Estados Americanos, <i>Cesar Gaviria</i>	193

Institucionalidad Hemisférica

Diplomacia de Cumbres: El multilateralismo emergente del siglo XXI, <i>Paz Milet y Francisco Rojas Aravena</i>	201
El Aporte de la Cumbre de las Américas para el Desarrollo Sostenible a la construcción de una comunidad hemisférica, <i>Antonio Aranibar</i>	233
Concertación regional en América Latina. Opciones tradicionales y nuevas alternativas, <i>Gladys Lechini</i>	243
La Cumbre y la institucionalidad hemisférica, <i>Joseph S. Tulchin</i>	255
Construyendo la institucionalidad hemisférica, <i>Alberto Van Klaveren</i>	259
El Proceso de la Cumbre de las Américas en perspectiva: cambio global, normas regionales y capacidad estatal. <i>Jeffrey Stark</i>	265

Democracia, Pobreza y Discriminación

Transición a la democracia: el caso de El Salvador, <i>Héctor Dada</i>	289
Integración económica: preservación y fortalecimiento de la democracia y derechos humanos, <i>Carlos López Dawson</i>	295
Visiones de exclusión social en Centroamérica, <i>Carlos Sojo</i>	303

Comercio e integración

América Latina frente a la globalización: algunos retos para el regionalismo económico, <i>Alcides Costa Vaz</i>	317
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

Las potencias medias latinoamericanas recién industrializadas frente al ALCA: Brasil y México, <i>Ricardo Ubiraci Sennes</i>	327
La II Cumbre de las Américas. Una visión paraguaya sobre la compatibilización ALCA-MERCOSUR, <i>Hugo Saguier Caballero</i>	357

a) Perspectivas Chilenas

Chile, integración y libre comercio, <i>Héctor Casanueva</i>	365
Política de comercio internacional de Chile: las relaciones en el hemisferio, <i>Juan Gabriel Valdés</i>	371

Expo-Cumbre

Expo Cumbre: Un sueño americano, <i>Arturo Navarro Ceardi</i>	385
------------------------------------------------------------------------	-----

Educación

Oportunidades y obstáculos para el cumplimiento de las recomendaciones de la Cumbre, <i>Daniel Filmus</i>	405
La segunda Cumbre de las Américas y la educación, <i>Jeffrey Puryear</i>	415
La apuesta educativa en América Latina, <i>Ernesto Ottone</i>	419
La Educación en la Cumbre de las Américas, <i>Marcela Gajardo y Ana María de Andraca</i>	425

Cuba, la Cumbre y el ALCA

El desafío social de la globalización y la integración regional en América Latina y el Caribe, <i>Carlos Alzugaray</i>	443
ALCA-Cuba. Participación o marginación, <i>Francisco León</i>	461

DOCUMENTOS DE LAS CUMBRE DE LAS AMÉRICAS

Declaración de Principios Primera Cumbre de las Américas: Pacto para el desarrollo y la prosperidad	483
Plan de Acción Primera Cumbre de las Américas	491
Discurso Inaugural de S.E. el Presidente de la República de Chile, don Eduardo Frei	523
Declaración de Principios Segunda Cumbre de las Américas: Declaración de Santiago	531
Plan de Acción Segunda Cumbre de las Américas	537

INSTITUCIONALIDAD HEMISFÉRICA

DIPLOMACIA DE CUMBRES: EL MULTILATERALISMO EMERGENTE DEL SIGLO XXI

PAZ MILET¹

FRANCISCO ROJAS ARAVENA²

PRESENTACIÓN

América Latina se encuentra inmersa en una creciente y compleja inserción internacional. Ella denota simultáneamente, aspectos positivos e incoherencias. Entre los aspectos positivos cabe consignar el incremento del comercio y la complementación que se manifiesta en diversas formas de asociación. Uno de los déficits principales de la diplomacia latinoamericana, en el período de posguerra fría, está referido a las dificultades para integrar su accionar y establecer una mayor concertación en el marco más global. El dilema básico que enfrentan los Estados latinoamericanos a finales del siglo XX, es cómo generar una inserción en el sistema internacional más efectiva y evitar su marginación. Ello dice relación de manera primordial, pero no exclusivamente, con la inserción económica. La globalización posee efectos importantes y una incidencia primordial en el ámbito económico, aunque las variables de orden político adquieren un peso de nuevo tipo, en especial, por la necesidad de cooperación en la

1 Coordinadora Adjunta del Area de Relaciones Internacionales y Militares de FLACSO-Chile.

2 Director de FLACSO-Chile y Coordinador del Area de Relaciones Internacionales y Militares.

resolución de los principales temas de la agenda internacional, desde el comercio a la seguridad internacional.

Este dinámico y complejo proceso de relación en que se encuentran involucrados los países latinoamericanos, con sus fortalezas y debilidades, se manifiesta tanto en los organismos multilaterales de carácter tradicional como en el desarrollo de una intensa *diplomacia presidencial*, organizada en Cumbres Presidenciales.

En este capítulo establecemos una comparación de los principales foros de carácter interamericano (Grupo de Río, Cumbres del MERCOSUR, Cumbres Centroamericanas) con los que se efectúan a nivel hemisférico (Cumbre de Miami, Cumbre de Santiago) y se analizarán los vínculos con Europa (Cumbres Iberoamericanas), así como en las relaciones de algunos países de la región con el Asia-Pacífico (las Cumbres de APEC).

El fin de la guerra fría ha producido cambios significativos en distintas esferas, una de las que se ha visto más afectada es el concepto de soberanía y las formas en las cuales se construyan los acuerdos a nivel multilateral. Las preguntas centrales no han cambiado. Sigue siendo esencial establecer cómo construir un orden regional, hemisférico y global. A la vez, es fundamental preguntarse cómo establecer y desarrollar capacidades para controlar y encauzar de manera positiva los fenómenos globales que aceleran el cambio internacional. Entre estos cabe destacar el comercio mundial, el incremento de la inversión externa y su grado de volatilidad, la búsqueda de institucionalización del comercio internacional y el empuje que produce el cambio técnico, tanto en las informaciones como en las comunicaciones.

Los procesos de cambios reseñados son una parte de un proceso continuo que reafirma la porosidad de las instituciones nacionales y la coincidencia simultánea de antiguas agendas internacionales y de nuevo tipo. También estos cambios evidencian de mejor manera las reducidas capacidades, que para enfrentar determinados problemas, poseen las instituciones multilaterales tradicionales y, a la vez, la incapacidad de seguimiento de muchas políticas por parte de la nueva Diplomacia de Cumbres³. Este es un foco de tensión en el multilateralismo actual.

3 Los efectos de la crisis financiera global, expresada primero en la "crisis asiática" y luego en la "crisis rusa" evidencian las dificultades de los Estados para evitar la incidencia de una "crisis nacional" sobre el conjunto del sistema. Luego de una visión optimista sobre la expansión de los mercados, las crisis de las bolsas evidencian el lado ingrato de la globalización. Ver sección Economía Mundial, diario El Clarín de Buenos Aires. 6 de

Este trabajo constituye un primer esfuerzo de ordenamiento y sistematización de la compleja inserción latinoamericana para, a partir de él, evaluar la forma en que alguno de los parámetros básicos que inciden en el sistema internacional latinoamericano condicionan o readecúan el posicionamiento regional. Entre ellos cabe destacar: la globalización; el cambio en las relaciones internacionales de seguridad; la crisis de la institucionalidad internacional; los esfuerzos de concertación e integración en esta parte del mundo; la comunalidad de la democracia y a la vez sus dificultades; la gobernabilidad y las tensiones que genera la inequidad nacional e internacional, así como los nuevos riesgos y la nueva agenda global.

El establecimiento de regímenes internacionales capaces de regular las relaciones entre los actores en el sistema internacional de manera pacífica, ha sido el objetivo fundamental de la diplomacia y los sistemas multilaterales⁴. El multilateralismo del siglo XXI -dada la revolución de las comunicaciones, la globalización económica, la aceleración del transporte y la transnacionalización de las principales actividades productivas, políticas y culturales- se está conformando en los últimos años del siglo XX. América Latina requiere reflexionar sobre este cambio, concertar posiciones y establecer alianzas con el fin de posicionarse de manera adecuada en el sistema global que organizará al mundo del próximo siglo.

La experiencia latinoamericana de posguerra fría no es alentadora respecto a sus capacidades para concertar políticas y establecer regímenes internacionales que contribuyan a su desarrollo, al resguardo de sus recursos y a la promoción de sistemas políticos democráticos. Los países latinoamericanos han mostrado una importante capacidad para generar ideas, pero no han podido formar coaliciones y transformar esas ideas en acuerdos vinculantes. Una de las mayores dificultades es la débil capacidad de concreción y operacionalización de las iniciativas. Fue en la etapa final de la guerra fría cuando en la región latinoamericana comenzó a expresarse de manera más sistemática la voluntad de concertación política y a partir de ella a establecerse espacios para la construcción de órdenes y regulaciones regionales y globales. En este sentido se puede destacar la

septiembre de 1998. Pág. 19-22.

4 Ver UNESCO. *Revista Internacional de Ciencias Sociales* N° 138, diciembre 1993, dedicada al tema "Las organizaciones internacionales"

Declaración de Santiago sobre el fortalecimiento del sistema democrático⁵ y la plena universalización del Tratado de Tlatelolco.

El espacio y la oportunidad generados con el fin de la guerra fría y el rediseño de los espacios de diálogo multilateral podrían permitir que América Latina utilice la Diplomacia de Cumbres y la institucionalidad que de allí surja como un instrumento fundamental para redefinir las vinculaciones Norte-Sur. Es decir, la situación emergente en Asia Pacífico con APEC posibilita un diálogo nuevo que rompe los esquemas tradicionales Norte-Sur y permite establecer nuevas coaliciones en torno a temáticas esenciales para el desarrollo, la seguridad internacional o la protección del medio ambiente. Así también, el mirar la redefinición de los vínculos con Europa, permite rediseñar los acuerdos de cooperación y la forma de relacionamiento tradicional.

Una inserción adecuada por medio de la Diplomacia de Cumbres permitirá que América Latina supere un regionalismo autoreferente y se vincule de manera efectiva en el sistema internacional. La experiencia de países particulares que participan de manera activa en este diálogo transpacífico y transatlántico, posibilita comprender nuevas oportunidades y opciones.

El contexto externo en el cual se desenvuelve América Latina representa hoy una oportunidad. Esta oportunidad debe transformarse en acción política eficaz por medio de la construcción de coaliciones que rompan con los clásicos esquemas Norte-Sur o con el regionalismo político por oposición. Las oportunidades que se abren en la etapa de posguerra fría apuntan esencialmente a la capacidad de generar propuesta y de establecer regímenes vinculantes en áreas cruciales. La institucionalización de esta opción en el marco de un multilateralismo de nuevo tipo es esencial.

La forma de expresión de la diplomacia multilateral para la construcción de consensos políticos sustantivos crecientemente ha dejado de ser el multilateralismo de carácter parlamentario, cuya mayor expresión ha sido la Sociedad de las Naciones primero y Naciones Unidas en el presente. La nueva forma de expresión del multilateralismo corresponde a la Diplomacia de Cumbres. El ejemplo de mayor significación de esta nueva forma de hacer política internacional es el G7. La asociación de Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Italia y Japón,

5 OEA, Resolución AG/RES 1080, "Democracia Representativa" adoptada en la Asamblea General de Santiago, Chile 1991. La resolución ha tenido efecto en los casos de Perú (1992), Guatemala (1993), Haití (1991-1993), Paraguay (1997-1998).

conformó un selecto círculo de Estados que define y organiza políticas de significado global. No obstante su efectividad ha declinado en la última década. El G7 no ha sido capaz de generar un liderazgo global⁶. A este grupo se le ha unido Rusia. Esta fue invitada inicialmente en 1992 y empieza a participar de manera plena en el conjunto de aspectos políticos en 1997. De hecho, estamos ante un G8. Estos son encuentros al más alto nivel entre representantes estatales, normalmente jefes de Estado, o ministros de áreas claves que tienen por objetivo relevar los aspectos sustantivos de un tema o efectuar revisiones de carácter global de la agenda internacional. Esta es la expresión actual del mecanismo que posibilita concertar políticas e incrementar la cooperación.

El sistema internacional está en transición. La globalización es un hecho. Estas son dos de las afirmaciones más recurrentes entre los analistas y autoridades políticas; de hecho se han transformado en un lugar común en el análisis del sistema internacional. No es claro, sin embargo, hacia dónde apunta esta transición ni tampoco es evidente cuáles serán las claves que contribuirán al establecimiento de un nuevo orden⁷. En muchos casos no aparecen de manera evidente cuáles serán las nuevas regulaciones a nivel regional o planetario que es necesario estructurar. Sabemos y reconocemos la situación de cambio, pero no se tiene claridad respecto de las constantes que se mantendrán en el mundo futuro. Una de ellas, que pese a toda la discusión aparece como un punto básico, es el ordenamiento estatal. Las regulaciones básicas del sistema internacional surgirán de la acción gubernamental y se conformarán en el ámbito multilateral estatal. Sin duda el peso y significación de la opinión de las ONGs será incremental, pero en definitiva serán los Estados los que establezcan la normativa que regulará los vínculos internacionales.

Las incertidumbres sobre los cambios afectan la capacidad de generar un marco conceptual que posibilite transformar principios rectores en mecanismos operacionales. Esta incertidumbre es aún mayor dada la falta de coherencia y aún contradicción, entre las dos tendencias en las cuales se expresa la globalización: fragmentación e integración⁸.

Las tendencias hacia la integración poseen gran fuerza en temas económicos, comerciales y en algunas áreas de la agenda de paz y

6 Véase C. Fred Bergsten y C. Randall Henning, *Global economic Leadership and The Group of Seven*. Institute for International Economics. Washington D.C. 1996.

7 Carlos Pérez Llana. *El regreso de la historia*. Ed. Sudamericana/Universidad de San Andrés. Buenos Aires 1998.

8 Henry Kissinger, *La Diplomacia*. Fondo de Cultura Económica, México 1994.

seguridad internacional. Las tendencias hacia la fragmentación se manifiestan en los temas del desarrollo, la seguridad internacional y en los diversos aspectos de la agenda global. Las principales manifestaciones de la tendencia integradora se producen en relación con la constitución de megamercados: Unión Europea, APEC, NAFTA, MERCOSUR, SICA y la constitución de una gran China, son ejemplos que reafirman y robustecen esta perspectiva. Como contraparte la situación de Bosnia, el desmembramiento de Rusia, la situación en los grandes lagos en África, evidencia de manera dramática los procesos de desintegración. En otro nivel, al analizar la agenda política de Estados Unidos o de los Estados europeos, encontramos un fuerte peso del localismo en la definición de las políticas internacionales, reflejando la contradicción y la falta de coherencia entre globalización y fragmentación⁹.

La complejidad de la agenda internacional obliga a que los actores deban posicionarse y desarrollar políticas en temas amplios y que requieren, a su vez, cada vez más especialización. La agenda internacional puede ser abordada desde tres grandes áreas: a) paz y seguridad internacionales, b) temas globales, c) los temas del desarrollo. Una de las mayores dificultades es que los temas globales inciden de manera significativa tanto en la agenda de la paz y seguridad internacional como en la agenda del desarrollo. En efecto, la estabilidad social, los temas medioambientales, las migraciones, los derechos humanos o los ilícitos internacionales (narcotráfico, terrorismo y lavado de dinero) constituyen temas de carácter global y con agendas específicas y éstas cambian las dinámicas en la esfera de la paz y seguridad internacional y en la agenda de los temas del desarrollo.

El sistema internacional actual se caracteriza por su globalización, por la presencia de un solo gran poder militar y por una diversidad de centros en lo económico y tecnológico. Existe una alta heterogeneidad en otros ámbitos. Estamos en presencia de una globalización segmentada¹⁰. Esta realidad no se expresa en un marco institucional capaz de generar

9 James N. Rosenau, "New Dimensions of Security: The interaction of globalizing and localizing dynamics" en *Security Dialogue* Vol. 25, 1994.

10 Ver artículo de Ricardo French-Davis, *Políticas públicas y la globalización económica*, en este libro.

regulaciones¹¹. La forma que adopte el multilateralismo será esencial en cuanto a su capacidad para resolver los grandes problemas de la humanidad.

Los principales temas que conforman las tres áreas mencionadas de la agenda internacional a fines de la década de los noventa se abordan principalmente a través de mecanismos no tradicionales, tanto en lo bi como en lo multilateral. El diálogo directo entre las autoridades es lo que prima, más que la conformación de consensos en un marco institucional. Parte esencial de las dificultades se refieren a la incapacidad para transformar posteriormente esos consensos en acuerdos vinculantes. El panorama es aún más complejo y muestra aún una mayor heterogeneidad cuando se analizan los actores. Al estudiar el proceso decisorio se evidencia la participación creciente de una serie de actores no tradicionales de las relaciones internacionales y de la seguridad internacional. Cómo incorporar esa potencialidad y capacidad de generación de ideas en el nuevo sistema multilateral es una pregunta esencial. La presencia de la sociedad civil, de la sociedad internacional en los procesos decisorios debe encontrar canales de expresión en forma paralela al incremento de las perspectivas globales, cuestión que han amplificado las redes globales de telecomunicaciones (televisión, Internet).

Otro elemento significativo es el creciente carácter *interméstico* que adopta la agenda internacional. En los procesos decisorios se evidencia una menor diferenciación entre las agendas locales e internacionales. En un mundo de economías abiertas la diferenciación de producción nacional para la exportación y la importación de producto extranjero para el desarrollo nacional se hace más tenue, la interdependencia diluye las barreras que aparecían tradicionalmente. No obstante, este proceso y como reacción a él y como forma de mantener identidades culturales diferenciadas, surgen y se reafirman tendencias localistas, tendencias al aislamiento o que recuperan un nacionalismo de inicios de siglo.

El fin de la guerra fría produjo una sensación y una perspectiva de esperanza de resolución rápida de los conflictos internacionales, del uso de la fuerza y la generación de alternativas para los más pobres. Sin embargo, el optimismo que guiaba el concepto de "nuevo orden internacional" se vio frustrado en las distintas regiones y en el conjunto del planeta. A fines del siglo XX aparece una cierta desilusión y pesimismo respecto al

11 Luciano Tomassini, "El proceso de globalización: sus impactos sociopolíticos" en Raúl Urzúa (Ed.), *Cambio Social y Políticas Públicas*. Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile 1997.

desarrollo de opciones viables para controlar los desafíos, riesgos y amenazas en el sistema internacional. Todo lo anterior se manifiesta de manera privilegiada en el marco multilateral.

Los organismos internacionales y la diplomacia multilateral se encuentran en un momento de crisis. La necesidad de efectuar una reestructuración se hace cada día más evidente para responder a las demandas de la agenda internacional. La reestructuración y el fortalecimiento del multilateralismo es esencial en la perspectiva de fortalecer las tendencias hacia la cooperación internacional. La crisis de los organismos intergubernamentales se expresa de manera esencial en los organismos de carácter político (Naciones Unidas y OEA) pero también se expresa en instituciones "técnicas" y especializadas como el Banco Mundial, el Banco Interamericano para el Desarrollo o el Fondo Monetario Internacional. La búsqueda de una redefinición de la misión de estos organismos en este contexto de cambio global se ha expresado en cambios internos, modificaciones de algunas orientaciones, pero sin que hasta la fecha se perciba una perspectiva de largo plazo¹².

Repensar el multilateralismo es una necesidad fundamental. Es preciso evaluar el desarrollo de la diplomacia ad-hoc y de la diplomacia presidencial en el contexto de la readecuación de las instituciones multilaterales. En el futuro la institucionalidad subregional y la cooperación generada en estos ámbitos, será uno de los pilares fundamentales de la estabilidad global. Es por esta razón que el posicionamiento de América Latina frente al multilateralismo del siglo XXI y a la forma y mecanismos que adopte la concertación de políticas multilaterales, será esencial para su desarrollo. América Latina se encuentra inserta de manera plena en un amplio sistema de Cumbres presidenciales. Cada una de ellas genera ritmos distintos y acuerdos que deben ser compatibilizados. Sin embargo, hasta la fecha existe una superposición y grandes dificultades de coordinación.

En efecto, los países latinoamericanos y caribeños, y más en general el conjunto de los países del hemisferio, se encuentran vinculados en una serie de procesos de diálogo y construcción de foros presidenciales ad-hoc. Entre ellos cabe destacar los siguientes: el Grupo de Río, las Cumbres Iberoamericanas, las Cumbres Centroamericanas, las Cumbres Hemisféricas, la Cumbre entre México y Centroamérica, la Cumbre entre la Unión Europea y el Grupo de Río, la Cumbre Presidencial del MERCOSUR; la

12 UNESCO. *Revista Internacional de Ciencias Sociales* N° 144, junio 1995, dedicada al tema "Organización de las relaciones internacionales: cincuenta años de las Naciones Unidas".

Cumbre Presidencial del Pacto Andino, la reunión de líderes del APEC; las vinculaciones europeo centroamericanas del Pacto de San José. Este conjunto de instancias poseen un carácter político, económico y analizan la globalidad de la agenda. Cada instancia tiene su propia velocidad. Sin embargo, la gran mayoría carece de institucionalización; ello implica que las posibilidades de coordinación de acciones se reducen y con ello la conformación de coaliciones que apoyen una determinada perspectiva de cambio.

En este cuadro de múltiples Cumbres tres países del hemisferio poseen una característica particular: tener una representación significativa en las principales instancias. Estos Estados son Canadá, Chile y México. Las características de la inserción internacional de estos países posibilitan una inserción múltiple que potencia sus oportunidades para coordinar iniciativas. La visualización más particular de esta situación es un elemento importante y que puede contribuir en la comprensión de la articulación de las políticas internacionales en las cuales se encuentran insertos los países del hemisferio, en especial los latinoamericanos. En estos tres casos pareciera que los principios rectores de su acción internacional generan orientaciones que poseen una fuerte operacionalización pragmática tendiente hacia la cooperación y la concertación. Se ha evitado ser "rehén" de una excesiva politización o una eventual ideologización de la política exterior o de alguna de sus áreas temáticas, lo que posibilita un mayor margen de acción y concertación. A lo anterior se suma un hecho fundamental: en el diseño del accionar internacional la institucionalización cumple un rol muy importante.

DIMENSIONANDO EL ESPACIO LATINOAMERICANO EN EL NUEVO MULTILATERALISMO

Conocer la forma en que América Latina aborda esta nueva forma de diplomacia es esencial. Reconocer las potencialidades y los obstáculos que en la Diplomacia de Cumbres se generan, constituye un elemento principal en la adecuación latinoamericana a los cambios en el sistema internacional. El reconocimiento de la heterogeneidad regional obliga a una mejor definición de las opciones y oportunidades que los espacios de concertación y cooperación establecen.

América Latina es una región heterogénea, pero que requiere concertarse para ampliar sus oportunidades de inserción efectiva en el

contexto externo. La propia heterogeneidad latinoamericana posibilita y potencia de manera adecuada una inserción múltiple. Uno de los cambios mayores se producen en la forma en que los países de la región pueden rediseñar sus vínculos con Estados Unidos. El peso de las cuestiones de seguridad y la "amenaza externa extracontinental" dejó de ser el centro de gravitación. Las oportunidades de cooperación en un marco democrático se han incrementado. No obstante, dado el peso de Estados Unidos como superpoder, es fundamental para los países de la región establecer arenas institucionales en los que se definen las áreas de asociación y se encuentran caminos para superar las diferencias. El desarrollo y potenciamiento de las relaciones entre América Latina y Asia Pacífico aparece como una de las oportunidades claves de inicios del próximo siglo. La forma en que los países latinoamericanos con costas en el Pacífico se vinculen a APEC será decisiva en sus oportunidades en el área de rápido crecimiento económico. Pero va más allá, procesos de integración como el MERCOSUR pueden potenciarse a través de rutas de comunicación y de comercio que tengan su salida desde el Atlántico hacia el Pacífico ocupando los países con puertos en este mar para incrementar el comercio con esta área. Las oportunidades no solamente se expresan en la Cuenca del Pacífico, redimensionar y reconstruir los vínculos con la Unión Europea significará incrementar las potencialidades y relaciones políticas con un bloque de países centrales en los destinos del sistema internacional.

Esta nueva forma de vinculación obliga a superar los esquemas más tradicionales de un regionalismo autoreferente y de una forma de vinculación Norte-Sur característicos del período de guerra fría. Las oportunidades del regionalismo abierto han incrementado el comercio. El establecimiento de foros de diálogo potencian las oportunidades de concertación política y amplían las bases para establecer coaliciones poderosas en torno a valores y principios de la seguridad internacional y de los temas globales.

Explorar las potencialidades de la Diplomacia de Cumbres como nueva forma de expresión del multilateralismo resulta una cuestión esencial para los países latinoamericanos, en particular por la nutrida red de vinculaciones que van más allá del marco propiamente latinoamericano. La principal actividad de concertación política de los países latinoamericanos se expresa hoy día de manera múltiple y diversificada.

ANTECEDENTES SOBRE LA DIPLOMACIA DE CUMBRES

El sistema internacional estatal

El sistema internacional constituido sobre la base estatal y con una sobre determinación territorial, fue establecido a mediados del siglo XVI, con la paz de Westfalia en 1648, en donde el reconocimiento jurídico de la estatalidad se transformó en el elemento crucial del sistema. Este se fue ampliando en diversas y sucesivas etapas claramente diferenciadas. En el siglo XVIII se incorporaron los Estados del hemisferio occidental; a mediados de la década de los 60 se unieron los Estados provenientes de la descolonización en Africa. Con el fin de la guerra fría se produce una nueva ampliación del sistema de entidades estatales al incorporarse distintas entidades políticas surgidas de la antigua Unión Soviética.

Las organizaciones internacionales fueron creadas con el fin de buscar acuerdos y arreglos que posibilitaran la construcción de un cierto orden, que establecieran regulaciones capaces de atender a los problemas que afectan al sistema internacional. Este fue entendido como un tema eminentemente estatal. Sin embargo, ya desde la década de los setenta comienza a conformarse un pensamiento vinculado al desarrollo de la sociedad internacional. La tensión entre sociedad internacional y organización internacional comienza a aparecer y a diferenciarse de manera clara.

La institucionalidad que surgió del sistema estatal se caracterizó por la creación de organizaciones intergubernamentales de distinto tipo. Estos recibieron un reconocimiento en el ámbito jurídico internacional, *una personalidad jurídica*, en tanto sujeto derivado del ordenamiento estatal. En este marco se crearon múltiples organizaciones intergubernamentales en todos los campos con el fin de estructurar "leyes y ordenamientos". El desarrollo de actividades destinadas al comercio internacional, el incremento en el movimiento de personas, los avances en el transporte, la aceleración en las comunicaciones internacionales, llevaron al desarrollo de importantes fuerzas de carácter transnacional. Estas impulsaron la creación de Organizaciones No Gubernamentales (ONGs). Establecieron arreglos privados entre distintos componentes de las sociedades nacionales, crearon regulaciones y formas de cooperación fuera del ámbito de control estatal. Desarrollaron agendas de cooperación de carácter regional y global. Es así como las organizaciones no gubernamentales surgieron por miles, en

pocas décadas, y constituyen hoy día una nutrida trama de relaciones en la sociedad internacional.

El marco institucional global no logró dar cuenta del conjunto de desarrollos que expresaran la vitalidad de la sociedad internacional, de los vínculos transnacionales y del creciente fenómeno de la globalización. Las asimetrías de poder entre los Estados dejaban de tener efecto en muchos aspectos en las relaciones horizontales entre las distintas sociedades. Y aparecen nuevas relaciones de asimetría en los vínculos entre sociedades relativamente homogéneas. Las demandas al sistema de organismos intergubernamentales se incrementaron. El sistema se encuentra en crisis, tanto por su estructura, por el tipo de mandato, por el número de miembros, por la conformación administrativa, como por su pluralidad (o carencia de ella), al no poder responder a las demandas presentes, de las cuales es testigo el mundo por medio de la TV global. La diplomacia multilateral en su forma más tradicional, se encuentra tensionada entre las grandes demandas a las cuales debe responder y la carencia de instrumentos y de recursos para otorgar respuestas efectivas. Un importante giro se dio con el *Programa de Paz de la ONU*¹³. Sin embargo, se requieren cambios más sustantivos en la estructura básica del sistema.

En el contexto de posguerra fría la anterior situación se hace aún más evidente. los principales arreglos en el marco del multilateralismo tradicional se fundaron en el respeto a la soberanía exclusiva del Estado. Al finalizar el siglo XX la soberanía es puesta en cuestión por innumerables transacciones generadas por los más diversos agentes económicos, políticos, culturales y sociales. El sistema multilateral de base estatal reafirmaba su autonomía como una cuestión central sobre la base de la igualdad jurídica, sin embargo para muchos Estados no existe tal autonomía ni menos aún la igualdad jurídica. Son Estados que pese a su reconocimiento están marginados en el sistema internacional. La respuesta de estos Estados ha sido la reivindicación de carácter declaratorio en el contexto multilateral. Múltiples acuerdos recogen el consenso mayoritario en la diplomacia multilateral parlamentaria, pero carecen de viabilidad política, al no lograr involucrar en dichos acuerdos a las principales potencias económicas, políticas o militares y ejecutar las recomendaciones establecidas.

El multilateralismo efectivo se vió bloqueado por el conflicto ideológico durante la guerra fría. En estos años de pos guerra fría la

13 ONU, Un programa de paz: Diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz. A/47/277. Nueva York 17 de junio de 1992.

institucionalidad no ha logrado desarrollar nuevas formas de participación y acción que consoliden las opciones de cooperación multilateral.

LA DIPLOMACIA AD-HOC

Con el fin de superar el entramamiento del multilateralismo parlamentario se buscaron nuevas formas de diálogo y coordinación de políticas. Se estableció crecientemente una diplomacia ad hoc. Fue así como nació la **Diplomacia de Cumbres**. Un diálogo político directo al más alto nivel interestatal.

En la década de los 80 comienza a surgir y a difundirse de manera amplia la diplomacia ad-hoc. Se establecen arreglos particulares para situaciones específicas. En el marco latinoamericano, frente al bloqueo que inhabilitó a los organismos internacionales de base intergubernamental para actuar en la crisis centroamericana, surgió el Grupo de Contadora. Su objetivo principal fue evitar el enfrentamiento entre las superpotencias en la región. El fin de la guerra fría ha reforzado la perspectiva de la diplomacia ad-hoc. Ella se expresa como la diplomacia de conferencias o la Diplomacia de Cumbres.

LAS CUMBRES DE LA ONU

En el marco de Naciones Unidas también se adoptó esta perspectiva. Se han desarrollado conferencias especiales de carácter multilateral a gran escala tendientes a buscar acuerdos y generar normas en temas globales. La conferencia sobre el Derecho del Mar marcó el rumbo de un proceso que se ha mantenido y desarrollado con fuerza hasta fechas recientes. En el marco del multilateralismo de Naciones Unidas, desde el fin de la guerra fría, se han desarrollado nueve Conferencias Cumbres sobre: infancia en Nueva York, 1990; medio ambiente y desarrollo en Río de Janeiro, 1992; derechos humanos en Viena, 1993; población y desarrollo (Hábitat I) en El Cairo, 1994; desarrollo social en Copenhagen, 1995; Conferencia Mundial sobre la mujer en Beijing, 1995; asentamientos humanos (Hábitat II) en Estambul, 1996; alimentación en Roma, 1996 y la Segunda Cumbre de la Tierra en Nueva York, en 1997.

Este tipo de diplomacia de conferencias es puesto en cuestión por las principales potencias y muchos Estados, porque aparece como un ejercicio

reivindicativo sin capacidad de propuesta, con baja viabilidad técnica y económica, y sin capacidad de seguimiento. Las organizaciones internacionales desarrolladas en el marco del sistema de Naciones Unidas no han tenido el mandato o la capacidad para darle seguimiento a este tipo de diplomacia. En otros casos, el establecer mecanismos de seguimiento ha significado la creación de nuevos organismos inter gubernamentales, que son percibidos como la generación de una mayor burocracia internacional. Ello que en el marco de restricciones financieras globales aún en los países de mayor desarrollo, aparece en contra de la tendencia que prima en el sistema global.

El multilateralismo institucionalizado es sujeto de fuertes críticas. La lentitud de los procedimientos, la inoperancia del sistema de representación y la "lógica parlamentaria" producirían una asimetría inversa, al tener poder de veto los pequeños y micro estados sobre naciones con mayores bases de poder. A lo anterior se suma la estimación de un alto costo de la gestión administrativa, lo que se vincularía a una baja calidad de gestión en términos comparativos. Así como se promueve la reforma y reducción del estado, también debería haber una reforma de los organismos intergubernamentales. Más allá del sentido político y de concentración de poder que están detrás de muchas de estas críticas, lo cierto es que el sistema quedó bloqueado y con su legitimidad cuestionada tanto desde los grandes poderes como desde muchas sociedades.

En el contexto de posguerra fría, de desaparición de la Unión Soviética y de emergencia de nuevas entidades políticas en su área de influencia, del resurgimiento del nacionalismo y de los conflictos étnicos, plantea nuevas demandas al sistema de Naciones Unidas¹⁴.

La principal restricción referida al principio de no intervención comienza a ser cambiada. Naciones Unidas debe actuar al interior de los Estados y en su espacio soberano, en un ámbito territorial en el cual quien dice tener el gobierno, no posee su control territorial, ni capacidad de organización política o control monopólico de la fuerza. En definitiva, carece de la soberanía básica que le posibilita desarrollar su estatalidad. La gestión humanitaria con apoyo de la fuerza se expresa en este campo. El desarrollo de acciones para restablecer el orden democrático, como se realizó en Haití, es expresión de ello. Estas acciones legitimadas desde el Consejo de Seguridad son cuestionadas por entidades estatales que

14 The Nordic UN reform project 1996. *The United Nations in Development*. Oslo 1996.

reafirman la importancia de la soberanía irrestricta, aún en este momento de globalización¹⁵.

En este proceso de acción de la institucionalidad internacional, las organizaciones no gubernamentales han jugado un papel creciente dado su vínculo más directo entre las sociedades. Es en este marco en donde se debe visualizar la *Diplomacia de Cumbres*, un tipo particular de diplomacia de carácter multilateral que relaciona de manera efectiva en un diálogo directo a las más altas autoridades políticas, pero sin un marco formal. La Diplomacia de Cumbres se vincula directamente a la *diplomacia presidencial*. De alguna manera la Diplomacia de Cumbres ha buscado ser una síntesis entre la representación estatal, y en este sentido, conformar un relacionamiento entre entes soberanos, con la representación popular que cada jefe de Estado y gobierno posee. La Diplomacia de Cumbres también representaría simultáneamente una forma de diálogo entre diversas sociedades en el ámbito internacional. Esta situación es más evidente en el contexto democrático. La democracia otorga a la Diplomacia de Cumbres un sentido de representación de la sociedad de una calidad distinta a que cuando se trata de una representación y un diálogo entre sistemas políticos sin una fuerte legitimidad.

Es así como en el ámbito latinoamericano, dónde desde mediados de los años 80 la mayoría de los países de la región comparten los valores democráticos, la Diplomacia de Cumbres ha sido el mecanismo adoptado con fuerza en los últimos años. Las Cumbres de presidentes, cancilleres y ministros de las diferentes áreas forman parte de la agenda cotidiana de los líderes políticos de la región. De hecho, existe una superposición que obliga a una planificación rigurosa de los eventos presidenciales dada la rápida sucesión de ellos.

Podemos constatar al menos siete diferentes instancias Cumbres que se describen sintéticamente en las páginas que siguen.

LAS CUMBRES DEL GRUPO DE RÍO

El Grupo de Río se constituyó en 1986 y estableció como su carácter fundante el diálogo entre gobiernos democráticos. Desde su creación a la fecha se han realizado reuniones presidenciales anuales. En una primera

15 Isabel Jaramillo, *Cuba y la seguridad internacional*. Colección Paz y Seguridad en las Américas (P&SA), FLACSO-Chile y Wilson Center. Santiago 1998.

etapa los temas centrales estuvieron vinculados a consolidar y apoyar el proceso de la paz en Centroamérica. Posteriormente el interés fundamental fue incrementar la colaboración regional. Especial importancia le ha atribuido el Grupo de Río a la reafirmación democrática como sistema político de la región. Se han presentado dificultades para concretar iniciativas que tengan un carácter formal y vinculante¹⁶.

El Grupo de Río está conformado por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. América Central se encuentra representada por el país de esa área que actúe como coordinador del proceso de integración, su secretaría pro tempore. Los países caribeños se hacen representar a través de quien presida el CARICOM.

El Grupo de Río ha establecido contactos y diálogos con países y bloques de Estados de otras regiones estableciendo una interlocución permanente.

LAS CUMBRES IBEROAMERICANAS

En 1991 surgió la Iniciativa de las Cumbres Iberoamericanas, cuyo vínculo esencial está dado por el peso de los factores culturales, pero en donde crecientemente y de manera privilegiada se ubica al tema de la democracia en un lugar central.

Conformar una comunidad iberoamericana de naciones fue uno de los objetivos principales de la diplomacia española y su concreción se produjo por medio de la creación y formalización de un espacio de diálogo entre España y los países iberoamericanos. Se buscaba por medio de los vínculos culturales y las raíces históricas generar un diálogo renovado entre España y los países que conformaron sus colonias en América. A esta iniciativa se sumó Portugal.

Los cambios internacionales posibilitaron un espacio mayor para el desarrollo de esta iniciativa. Su puesta en marcha se vinculó con el 500 aniversario del "Encuentro de dos culturas".

La primera Cumbre fue realizada en Guadalajara, México, en 1991 y hasta la fecha se han desarrollado siete Cumbres presidenciales. La última que se efectuó en Isla Margarita, en Venezuela fue objeto de una serie de

16 Raúl Barrios (Ed.), *El Grupo de Río: un diálogo vigente*. Unidad de Análisis de Política Exterior. Bolivia 1996.

críticas¹⁷. Primero, porque se debieron efectuar cambios a la temática central, la información veraz- que fue ampliamente criticada por las restricciones que supondría a la libertad de expresión-, segundo, la rapidez en firmar la declaración final- un día antes de lo programado- y el retiro antes de finalizar la Cumbre de varios de los mandatarios presentes; generaron una serie de críticas sobre la validez de estos encuentros y la real importancia que tienen éstos en la formación de un espacio de diálogo para abordar nuevas y variadas temáticas.

CUMBRES DE LAS AMÉRICAS

En el ámbito hemisférico con un fuerte peso en el desarrollo económico, se ubica la Cumbre de las Américas. Si bien su objetivo desborda lo comercial, posee un fuerte acento en la complementariedad de los intercambios. También ubica esta complementariedad económico, tecnológica, científica en el ámbito político sobre la base del relacionamiento entre gobiernos democráticos.

En diciembre de 1994, por primera vez después de la Cumbre de 1967 realizada en Uruguay, se reunieron los 34 jefes de Estado de los países latinoamericanos y el Caribe en Miami¹⁸. A partir de una iniciativa estadounidense, se realizó la Primera Cumbre de las Américas, cuya principal motivación era pensar en un futuro de mayor cooperación e integración en la región, en el nuevo contexto pos guerra fría. La principal oferta de dicho encuentro fue la conformación de un mercado común "desde Alaska a la Patagonia", como proclamaron los líderes estadounidenses.

No obstante esta reunión no sólo abordó temas comerciales. Fue el primer encuentro de esta naturaleza que se realizaba en la era de la pos guerra fría y la defensa de la democracia constituía uno de los objetivos principales de la reunión. A ella asistió el recientemente reinstalado presidente Aristide, y fue excluido el gobernante cubano, Fidel Castro.

Como resultado de esta Cumbre surgió un plan de acción, con propuestas en cuatro áreas: la preservación y el fortalecimiento de la

17 Lilia Bermúdez y Guadalupe González (Eds.), *La primera cumbre iberoamericana*. CIDE, México 1993. Celestino del Arenal, *Balance y perspectivas de cuatro cumbres iberoamericanas*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid 1995.

18 Richard E. Feinberg, *Summitry in the Americas*. Institute for International Economics, 1997.

Comunidad de Democracias de las Américas, la promoción de la prosperidad mediante la integración económica y el libre comercio, la erradicación de la pobreza y la discriminación de nuestro Hemisferio, la garantía del desarrollo sostenible y la conservación de nuestro medio ambiente para las generaciones futuras. El gran proyecto que se planteó en esta reunión fue la creación de un Área de libre Comercio de las Américas para el 2005, sin embargo también se plantearon objetivos bastante precisos en las áreas de pobreza, seguridad y medio ambiente, que dieron origen a reuniones posteriores.

Entre los acuerdos de la reunión, se decidió asignar a la OEA un rol fundamental, porque en opinión de los mandatarios esta organización es esencial para el fortalecimiento de la democracia, el fomento de la confianza mutua y el libre comercio en las Américas.

Asimismo se instó a participar en el apoyo de las decisiones al BID, la CEPAL y la OPS, así como al Banco Mundial y a todos los organismos del sistema de las Naciones Unidas activos en el Hemisferio.

En el seguimiento de la agenda que surgió de la Cumbre de Miami se han realizado nuevos encuentros especializados a nivel ministerial. En este campo destacan las reuniones sobre comercio (Denver, 1995, Belo Horizonte 1997 y Costa Rica, 1997 y 1998) y de defensa (Williamsburg, 1995 y Bariloche, 1996). Aunque los resultados preliminares de ellas han sido parciales, entre otras razones, por la no participación de algunos países en las mismas ante las dificultades que presentaban la convocatoria y las propuestas estadounidenses. Por ejemplo, a la reunión de Williamsburg no concurrió el representante mexicano, pues este país no quiere participar en una reedición del TIAR¹⁹.

Por ello, a pesar de las buenas intenciones plasmadas en el plan de acción y el apoyo de los organismos internacionales, los avances generados por los acuerdos de Miami no han sido significativos y en la práctica, el que la Segunda Cumbre de las Américas cumpliera con los objetivos planteados, no dependía sólo de los buenos oficios del gobierno chileno y de la voluntad política de los Estados. Los diversos contextos domésticos han condicionado los cursos de acción posibles. Se plantearon una serie de temas económicos pendientes entre los distintos países, que dificultaban

19 Francisco Rojas Aravena, "Williamsburg: ¿un giro definitivo en las relaciones hemisféricas de seguridad?" en Luis Alberto Padilla y Guillermo Pacheco (Comp.), *Construcción de la Paz, Cultura de la Paz y Democracia*. Iripaz/Claip. Guatemala 1995.

la concreción en el timing propuesto del "gran objetivo" de la Cumbre de Miami: el gran Area de Libre Comercio para el 2005.

En el fondo, lo que está planteado a través de esta iniciativa es el contenido de la agenda interamericana. La realidad surgida pos guerra fría demuestra a la fecha que América Latina sigue siendo una zona de baja prioridad para la diplomacia estadounidense, y al mismo tiempo, carece hasta la fecha de un diseño coherente para enfrentar su relación con la región.

Desde el ámbito latinoamericano cada vez son más ostensibles las limitaciones de la institucionalidad existente: el TIAR quedó sepultado en las Malvinas y la OEA transita por uno de los momentos más bajos de su gestión. Esta realidad obligó a mediados de los 80 al diseño de nuevas formas de concertación política entre los países de la región, cuyo resultado más destacado es el Grupo de Río.

La tardanza en la realización de la Segunda Cumbre, y sobretudo la dificultad para implementar los acuerdos de la primera, dan cuenta de las dificultades de Estados Unidos para mantener sus promesas hacia América Latina, más allá de la voluntad de sus gobernantes. En estos años se reitera algo ya conocido: la influencia determinante de la agenda doméstica estadounidense en su política exterior, de lo cual no se excluye su relación con América Latina.

No obstante, la agenda de Miami tiene un mérito notable, pues excluyó los temas de seguridad como elemento clave de la relación hemisférica. A fines del siglo XX los temas que emergen son aquellos que no sólo preocupan a Estados Unidos, sino también a los países latinoamericanos: desarrollo, democracia, cooperación. Antes, todos ellos quedaban subordinados a los intereses de seguridad de Estados Unidos en la región (la crisis centroamericana, la existencia de gobiernos calificados "hostiles" a la seguridad estadounidense, guerrillas, entre otros). De todos ellos, hoy sólo permanece la relación Cuba- Estados Unidos como un punto donde la apreciación estadounidense está en gran parte definida a partir de la óptica de la seguridad.

La preminencia de estos nuevos temas fue evidente en la reunión de Santiago, que estuvo centrada en cinco temas: educación, libre comercio e integración, fortalecimiento de la democracia en su perspectiva de la gobernabilidad, superación de la pobreza y las reformas económicas de segunda generación en América Latina. En esta reunión, además, se

evidenció un cambio significativo en las relaciones inter-americanas²⁰. Se constató la emergencia de un nuevo orden hemisférico. Este se caracteriza por:

- El afianzamiento de una agenda diferente a la tradicional, cuyos pilares fundamentales son el libre comercio, la democracia, la cooperación en seguridad y el desarrollo alternativo.
- América Latina ha demostrado una mayor y más eficiente capacidad de gobernabilidad.
- Se ha producido un consenso en torno a la necesidad de la gobernabilidad democrática.
- En el hemisferio se evidencia un nuevo subregionalismo que le ha dado a los países de América Latina mayor peso en las relaciones con Estados Unidos.
- En este nuevo orden hemisférico se destaca particularmente el surgimiento de Canadá como actor importante.
- En este nuevo cuadro las soluciones unilaterales son cada vez más difíciles e inefectivas. Se evidencia que Estados Unidos carece de los instrumentos adecuados para imponer su política como en el pasado.

Entre estas dos Cumbres se desarrollaron una serie de encuentros de seguimiento de los temas especificados en el plan de acción de la Cumbre de Miami, entre los cuales se destaca la Conferencia Cumbre sobre Desarrollo Sostenible que se llevó a cabo en Bolivia el 7 y 8 de diciembre de 1996. La realización de este encuentro fue planteada dentro de los Mandatos de la Cumbre de Miami. En el Plan de Acción se estableció que esta Cumbre tendría que hacer un tratamiento específico de tres temas: la biodiversidad, el uso sostenible de la energía y la prevención de la contaminación y dar seguimiento a las iniciativas que se aprobaron sobre participación ciudadana en la Cumbre de Miami. El carácter fundamentalmente ambientalista de la agenda propuesta para la Cumbre de Santa Cruz, generó una serie de controversias en la etapa de preparación de la misma. Los acuerdos alcanzados demuestran que en la Cumbre se asumió una concepción más amplia e integrada del concepto de Desarrollo Sostenible, que considera también temáticas como la salud y la educación.

20 FLACSO-Chile y LACC/Florida International University, *Superando el disenso y construyendo el consenso: el significado de la II Cumbre*.

LAS CUMBRES DE APEC

El foro de Cooperación Económica de Asia-Pacífico (APEC), es un esquema multilateral representativo de la respuesta regionalista que generó el nuevo escenario internacional después del término de la Guerra-Fría. Refleja la creciente gravitación que adquiere la economía en las relaciones internacionales, como los desafíos que enfrenta la región para consolidarse como uno de los centros mundiales, superando la heterogeneidad política, cultural y religiosa que la caracteriza.

APEC, en consecuencia, tiene dos orígenes principales: la compleja interdependencia que impera en el Pacífico asiático y los obstáculos con que se ha enfrentado la liberalización de la economía mundial.

Primero, en su dimensión regional, APEC responde a la necesidad de establecer un espacio institucional de consultas y negociaciones periódicas que permita regular las tensiones que produce la integración productiva y financiera que se ha gestado en el Este asiático y también entre las economías orientales y Estados Unidos.

El APEC fue inicialmente una respuesta que intentó superar las tensiones regionales cultivando un alto nivel de interlocución y negociación entre las economías asiáticas y Estados Unidos que permitiera incrementar las vinculaciones económicas transpacíficas.

La segunda piedra angular de APEC fue el proceso de globalización e internacionalización de la economía mundial y el rol cada vez más importante del eje del Pacífico en relación al del Atlántico. Específicamente, APEC nace como una respuesta por parte de asiáticos y estadounidenses para superar los obstáculos que impedían una exitosa conclusión de la Ronda Uruguay del GATT. En su primera fase, APEC sirvió para que Estados Unidos y los gobernantes asiáticos acercaran posiciones en torno a los temas más conflictivos de la Ronda Uruguay del GATT, como las reglas de origen y los subsidios agrícolas. Así mismo, APEC fue el reflejo de la desconfianza de los asiáticos hacia el nuevo regionalismo estadounidense y su opción por establecer un foro multilateral que fiscalizara el carácter abierto de NAFTA.

La evolución institucional del foro, el grado de legitimidad y apoyo político, y la sostenida profundización de las iniciativas que adopta luego de su creación en 1989, están estrechamente ligadas a los vaivenes de las negociaciones multilaterales para liberalizar la economía mundial y la conformación de NAFTA.

Antecedentes de las Cumbres del APEC

APEC originalmente fue el producto de una iniciativa conjunta australiana, apoyada por el MITI japonés, que respondía a los temores que suscitaron en el Este asiático el estancamiento de las negociaciones de la Ronda Uruguay, la adopción de una estrategia regionalista y el endurecimiento de las presiones bilaterales por parte de Estados Unidos.

Surge en 1989, en Camberra, 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 estructura sus trabajos a partir de los equipos técnicos de las cancillerías y los ministerios económicos, reuniendo periódicamente a funcionarios de alto nivel para discutir las actividades realizadas por grupos de trabajo 'ad hoc'.

El primer gran impulso al proceso de APEC se dio en 1991, con ocasión de la reunión de altos oficiales ministeriales en Seúl. Como telón de fondo, el estancamiento de la Ronda Uruguay del GATT levantaba el espectro de un quiebre del sistema económico global y el surgimiento de bloques económicos rivales. En esa oportunidad, producto de la diplomacia coreana, se logró una fórmula que permitió la incorporación de las 'tres chinas': China, Hong Kong y Taiwán. De esta manera, quedaron representadas todas las economías que forman parte del espacio económico del Pacífico asiático.

En el encuentro ministerial de Bangkok (1992), se formó un Grupo de Personas Eminentes (EPG, por sus siglas en inglés) encargado de elaborar 'una visión para el comercio en la región de Asia-Pacífico para el año 2000'. Se extendió también la membresía a Papúa Nueva Guinea y México, y se acordó crear un secretariado en Singapur, con un presupuesto anual de 2 millones de dólares. El encuentro ministerial de Vancouver, al año siguiente, se centró en controversias como las reglas de origen y los subsidios agrícolas.

El segundo gran impulso al proceso de APEC se dio en 1993, con ocasión de la reunión en Seattle, organizada por la nueva administración del presidente Bill Clinton. Washington quiso retomar la iniciativa en el Pacífico y distender las relaciones, abogando por la creación de una Comunidad del Pacífico y la adopción del regionalismo abierto como concepto rector de APEC. Para otorgarle respaldo político al multilateralismo regional, la diplomacia de Washington consiguió reunir a todos los mandatarios en una reunión informal de líderes, exceptuando al Primer Ministro Malasio (quien se automarginó), al presidente de Taiwán, Lee

Teng Hui, y al gobernador de Hong Kong. La iniciativa estadounidense contribuyó a transformar 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.

El tercer gran impulso se da al año siguiente en la Cumbre de Bogor. Todos los líderes, exceptuando a Hong Kong y Taiwán, se reunieron para acordar un plan de liberalización comercial en gran parte basado en el informe entregado por el Grupo de Personas Eminentes. La declaración de Bogor marcó un giro sustantivo de APEC hacia el libre comercio en la región. Así mismo, Chile se integró al foro y se acordó congelar las candidaturas por dos años. La agenda de APEC también se amplió hacia temas como el desarrollo de recursos humanos, la transferencia tecnológica y los programas de infraestructura.

El verdadero éxito de Bogor radicó, sin embargo, en alcanzar un consenso en favor del libre comercio en Asia-Pacífico como objetivo de largo plazo. Se acordó establecer la meta del año 2010 para las economías desarrolladas y el 2020 para las restantes. Se convino, además, en que APEC debía promover el regionalismo abierto, consistente con la OMC y no discriminatorio. El APEC apuntó en Bogor hacia la conformación de un Área para el Libre Comercio.

Las Cumbres de Osaka y de Manila (1995 y 1996) centraron los esfuerzos en las controversias que generó la interpretación de las metas de Bogor. Primero, el debate giró en torno a cómo definir el sendero a seguir por los dos grupos de países para llegar a las metas del 2010 y 2020, así como la composición de estos grupos. El segundo punto de disenso fue el status que se le debía otorgar a la extensión de la liberalización obtenida en el marco de APEC a las economías no miembros. Estados Unidos postulaban la aplicación condicional del principio de Nación Más Favorecida (NMF), sujeta a concesiones recíprocas por parte de la Unión Europea, en tanto que los países asiáticos, en especial China, apoyaban el principio de la aplicación incondicional del principio de NMF. APEC trató de conciliar ambas posturas a través de la acción unilateral concertada. Por último, habían diferencias al momento de evaluar el peso relativo de la liberalización comercial y de la cooperación económica en las actividades de APEC.

América Latina y APEC

A la luz de los antecedentes expuestos, es comprensible que la presencia de América Latina en APEC sea minoritaria. México forma parte

del foro en virtud de su asociación económica con Estados Unidos y las proyecciones estratégicas que este país ofrece hacia ese mercado. Chile es miembro de APEC como resultado de su estrecho vinculamiento comercial y financiero al Pacífico asiático y del alto nivel de su participación en los principales foros regionales (en particular el Consejo de Cooperación Económica del Pacífico, PECC, y el Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico, PBEC). Con la excepción de Panamá, Brasil, y en menor medida Perú y Argentina, los demás países latinoamericanos tienen una relación comercial poco significativa. Sólo algunos países de Centro América y del Caribe, han atraído un monto importante de capitales asiáticos para instalar plantas ensambladoras o fases productivas intensivas con el fin de acceder al mercado estadounidense, pero su atractivo se ha visto seriamente afectado por NAFTA.

En el futuro, es muy factible que otros países latinoamericanos accedan a APEC, en particular Perú en razón del crecimiento de su comercio con el Este asiático, de la presencia de importantes colonias de origen étnico japonés, chino y coreano, y de su potencial rol como 'Puerta de Entrada' hacia América del Sur. Colombia también ha promovido su candidatura, pero sus vínculos económicos con la región son menos sólidos.

En este contexto, cobra importancia la posibilidad de generar un espacio de coordinación y diálogo con los esquemas latinoamericanos de cooperación. Dadas las características de APEC, se deben diseñar formas innovadoras para establecer un diálogo con América Latina. La lógica del funcionamiento del APEC está centrada en: primero, el APEC opera esencialmente con una racionalidad económica y en este plano los vínculos de las economías asiáticas con América Latina son débiles. En segundo lugar, a futuro es posible que APEC pueda ampliar su agenda e incluir temas de seguridad regional, en cuyo caso no tiene mucho sentido la interlocución con América Latina. En este marco, es más probable que los asiáticos se interesen por establecer algún mecanismo de consulta y coordinación con MERCOSUR. Es por ello que el diseño de principios en torno a los cuales articular coaliciones en el área transpacífica adquiere una importancia principal.

El APEC ha mostrado una falta de iniciativa sustancial frente a los desequilibrios económicos y financieros que dieron por resultado la "crisis asiática".

LAS CUMBRES SUBREGIONALES

En el ámbito subregional las iniciativas de integración también conforman instancias del más alto nivel de representación para acordar y evaluar los procesos en curso.

a) Las Cumbres Centroamericanas

En el área centroamericana se han establecido acuerdos claves en las Cumbres presidenciales que se celebran cada seis meses.

El proceso de diálogo centroamericano tuvo su origen en el diálogo para la paz cuyo hito esencial fue la Cumbre Presidencial de Esquipulas II, celebrada en Guatemala en 1987.

En el proceso centroamericano se denotan dos etapas claramente diferenciadas. Por un lado el período que va entre la reunión de Esquipulas y la Cumbre Presidencial de Antigua en Guatemala en 1990. En esta etapa la focalización fue la paz en Centroamérica. Por otro lado los temas económicos adquirieron a partir de la Cumbre de Antigua una relevancia principal.

b) Las Cumbres del MERCOSUR

El proceso de integración en Sudamérica dio un salto cualitativo con la constitución del MERCOSUR. Los orígenes de la formación de este bloque, están en la superación de las permanentes rivalidades entre los grandes países del Atlántico, Argentina y Brasil. Al dar por finalizada la competencia atómica entre sus naciones, los presidentes Sarney y Alfonsín, establecieron una serie de mecanismos de acercamiento. Hay una serie de hitos que denotan esta mayor vinculación. Primero, la Declaración de Iguazú, suscrita el 30 de noviembre de 1985, en la que se acordaba crear una comisión mixta de alto nivel de integración y cooperación e integración económica bilateral, presidida por los ministros de Relaciones Exteriores e integrada por los representantes de los diversos sectores de la sociedad.

Con posterioridad al suscripción de esta declaración, se establecieron una serie de protocolos y actas, hasta llegar el 29 de noviembre de 1988 al Tratado de integración, cooperación y desarrollo, en el que por primera vez, se planteó la creación de un espacio económico común y la eliminación paulatina de medidas arancelarias y paraarancelarias. La puesta en práctica de este acuerdo, se vio limitada por el deterioro de la situación económica en Brasil y Argentina y, sólo dos años después, se dio el paso sustancial hacia la conformación de un espacio económico ampliado. El 6

de julio de 1990 los presidentes Fernando Collor y Carlos Menem suscribieron el Acta de Buenos Aires, que en su parte resolutive estableció un mercado común para Argentina y Brasil, que debía estar plenamente conformado al 31 de diciembre de 1994. A partir de este acuerdo bilateral, se invitó a Paraguay y Uruguay a incorporarse a este esfuerzo de liberalización económica. El 26 de marzo de 1991, los Jefes de Estado de los cuatro países firmaron el Tratado de Asunción, en el que se estableció la constitución del MERCOSUR²¹.

Los logros alcanzados por este bloque desde su conformación, son inéditos en América Latina. En el plano político, se ha generado un apoyo de alto nivel y el MERCOSUR, como entidad supranacional, comienza a tener una gravitación mayor y es reconocido como interlocutor en el diálogo y en las definiciones de cooperación con otros bloques.

En el plano económico, la liberalización alcanzada ha sido bastante amplia, conformándose en 1995 una Unión Aduanera.

A este proceso se asociaron Chile y Bolivia en 1996²². Ambos países hoy participan en forma plena en las instancias políticas de más alto nivel. En la reciente Cumbre de Presidentes, realizada el 15 y 16 de diciembre de 1997 en Montevideo, Uruguay, se acordó ampliar la participación chilena a todas las instancias institucionales de este pacto. Estas comprenden al Grupo Mercado Común (GMC), cuando las partes lo estimen necesario, las reuniones ministeriales y técnicas y sus distintos foros negociadores (Subgrupos de Trabajo, Grupos Ad-Hoc y Reuniones Especializadas).

En el marco del MERCOSUR, pese a la baja institucionalidad que posee este bloque, se realizan Cumbres presidenciales anuales.

El diálogo europeo-centroamericano: el proceso de San José

En el contexto de la crisis centroamericana y de los esfuerzos que realizaban los países centroamericanos y del Grupo de Contadora surgió la necesidad de conformar coaliciones más amplias para alcanzar la paz y la estabilidad. Los países europeos por su parte estaban interesados en detener el conflicto centroamericano que distraía los esfuerzos de Estados Unidos e incrementaba las tensiones de la guerra fría en el marco bipolar.

21 Jorge Taiana, *El nacimiento del MERCOSUR*. FLACSO-Guatemala 1995.

22 Gabriel Gaspar, Paz Milet y Francisco Rojas (Eds.) *Chile-MERCOSUR una alianza estratégica*. FLACSO-Chile 1997.

Fue en este contexto que en septiembre de 1984 se estableció el llamado proceso de San José por medio del cual se estableció un foro de alto nivel político entre Europa, Centroamérica y los países del Grupo de Contadora.

Al igual que el proceso de paz centroamericano este diálogo ha pasado por al menos dos etapas claramente diferenciadas. En la década de los ochenta de San José I a San José V, la focalización fue la paz en Centroamérica. En la década del noventa, de San José V a San José XI, la focalización ha sido el incremento de la cooperación económica. A partir de 1996 el diálogo se ha centrado en la búsqueda de formas renovadas de cooperación entre ambas regiones²³.

El desarrollo de las perspectivas europeo-centroamericanas posteriormente fue ampliado a un diálogo europeo-Grupo Andino. De igual forma, existe un diálogo entre Europa y el MERCOSUR. En la actualidad se ha establecido una interlocución más amplia entre Europa y el Grupo de Río.

LA DIPLOMACIA DE CUMBRES: ASPECTOS POSITIVOS Y NEGATIVOS

Es así como la diplomacia presidencial expresa a en continuos contactos al más alto nivel y formalizadas en la Diplomacia de Cumbres, se transforman, al finalizar el siglo XX, en uno de los elementos principales de la política exterior y los intercambios diplomáticos en América Latina de tipo bilateral, subregional y multilateral. La Diplomacia de Cumbres posee expresiones globales en el Asia Pacífico con el APEC, en Europa con encuentros en las más diversas áreas e incluso con iniciativas de carácter más global.

Esta nueva forma diplomática ha significado el desarrollo de *minicancillerías* en las presidencias de las repúblicas. Estas muestran un alto grado de eficiencia, una facilidad de contactos y de contratación de especialistas con un alto grado de conocimiento temático. De allí surge una imagen de modernidad, que muchas veces contrasta con las dificultades de los Ministerios de Relaciones Exteriores, los cuales por estructura, rutinas burocráticas y tradiciones muestran una baja capacidad de adaptación y carencia de flexibilidad.

Las Cumbres cumplen un importante papel. Poseen alta efectividad en la focalización temática, desarrollan capacidades para abordar los nuevos

23 IRELA, 10 años del proceso de San José. España 1995.

temas y generar conocimientos y recomendaciones. Los jefes de Estado y de Gobierno toman decisiones y hacen prevalecer su voluntad política ante las dificultades o problemas que señalan los equipos técnicos. Sin embargo, la regla del consenso hace que la asimetría de poder se exprese con gran fuerza. Para quien recibe la presión no posee los recursos de la diplomacia parlamentaria para evitarla. Más aún, muchos Estados pueden no ser partícipes de la Cumbre; pueden no ser invitados a participar. Ser marginados directamente y ello puede no tener consecuencias directas sobre la legitimidad.

Dado el carácter de este tipo de eventos, el alto nivel político de los participantes genera expectativas muy altas, casi mágicas, en la resolución de los problemas de la agenda. Dado el nivel de los actores, la agenda comprende todos los temas. Por lo cual la frustración de las expectativas siempre está presente en cada situación. Por otro lado, el análisis de temas coyunturales hace perder relevancia al mecanismo. La rutinización de las Cumbres frustra expectativas de solución política. La cantidad de reuniones en la agenda presidencial están llevando a una saturación que hace incompatible la agenda de trabajo y decisión presidencial con las demandas de la rutinización de la Diplomacia de Cumbres.

Las reuniones presidenciales cambian la óptica sobre los problemas, se privilegian las opciones de corto plazo y poseen un fuerte enlace con la política doméstica, en sus aspectos mas coyunturales. En algunas ocasiones se puede decir que la Cumbre no paso de ser una *foto opportunity*. Esto es contradictorio con las tendencias del sistema internacional en donde los principales fenómenos poseen efectos de largo plazo y poseen períodos de decantación lentos, aunque se deriven de "hechos fundantes", casi instantáneos, como nos lo evidenciaron las grandes cadenas de la televisión con la caída del muro de Berlín. Descuidar el rol mas permanente de las Cancillerías es descuidar el largo plazo, la representación del interés nacional de carácter estatal/societal. Abandonar el multilateralismo formal de base parlamentaria universal lleva a una pérdida de legitimidad y a una erosión de la legalidad. También reduce las posibilidades de establecer normas y regulaciones efectivamente universales en un contexto en el que la asociación es la clave del éxito frente a la nueva agenda internacional.

Más allá de los obstáculos, sin embargo, no hay que perder de vista que la globalización y sus efectos obliga a consultar, refuerza la necesidad de coordinación, prioriza las alternativas de cooperación.

En el contexto actual no es factible establecer una opción entre la Diplomacia de Cumbres y la diplomacia multilateral tradicional. No es factible en un mundo caracterizado por las comunicaciones pensar que se

puede limitar la capacidad presidencial de interlocución y concertación. Tampoco es factible pensar que estos desarrollos podrán tener continuidad, y sin una memoria histórica que refuerce la eficiencia; si no se vinculan de manera efectiva al nivel técnico, radicado en diferentes partes del Estado y la sociedad, y cuya coordinación recae en los Ministerios de Relaciones Exteriores. Sin seguimiento, la Diplomacia de Cumbres está condenada a repetir ideas y recomendaciones en ciclos temporales vinculados a los mandatos de quien posee el liderazgo en cada oportunidad. Cabe destacar sin embargo, que las Cumbres al elevar el nivel de los interlocutores rompen los laberintos burocráticos y posee la capacidad para elaborar propuestas, reforzar perspectivas y diseñar opciones que las opiniones técnicas no pueden concretar.

Se han señalado como deficiencias de las Cumbres en algunos casos el énfasis de una agenda definida por los pesos domésticos. Este hecho hace que adquiera mayor relevancia los eventos coyunturales y la ausencia de una planificación de más largo plazo a partir de objetivos comúnmente definidos. Pero sin duda la mayor carencia radica en la ausencia de estructuras institucionales. Este hecho dificulta la identificación del proceso, la personificación en instancias formales y el otorgar continuidad en el tiempo. A su vez la institucionalización por su propio carácter, contribuye a la clarificación de los objetivos de largo plazo y establece los organismos encargados del cumplimiento. De igual forma, dada las carencias señaladas, se requiere un trabajo de preparación previo aún de mayor envergadura.

El sistema internacional requiere de instituciones y formas de gestión institucional capaces de resolver los grandes problemas de la humanidad. La globalización se expresa de manera fragmentada. La globalización no conlleva hoy día la necesidad de un "gobierno mundial". Pero sí se requieren normas y regulaciones en diversas áreas. Máxime cuando la globalización atomiza los actores en el espacio nacional y no necesariamente los organiza en el ámbito global. De allí que sea necesario *desarrollar cooperación política y diplomática*. Estas son dos actividades fundamentales para la creación de regulaciones, normas, regímenes y estabilidad, capaces de resolver los conflictos presentes en el mundo. El desarrollo de la cooperación política y diplomática puede adoptar distintas formas y complementarse de manera efectiva bajo distintos marcos institucionales.

La cooperación política significa desarrollar caminos para construir un pensamiento común. La cooperación política posibilita la concertación, es decir, actuar conjuntamente. La cooperación política posee un alto valor ético, moral, y de voluntad política más que un peso jurídico. La cooperación política no constituye una organización propiamente tal; tampoco

emprende por sí misma tareas específicas. La Diplomacia de Cumbres corresponde al ámbito de la cooperación política. La Diplomacia de Cumbres requiere perfilar de mejor manera su ámbito específico de acción y evitar la tentación de desbordar dicho campo.

La diplomacia tiene como función fundamental establecer la coordinación de políticas, negociar y formalizar acuerdos internacionales, concertar acciones para resolver las disputas y conflictos; diseñar políticas y recomendaciones para establecer regímenes internacionales. La diplomacia efectiviza en el ámbito correspondiente la responsabilidad compartida en la construcción de un sistema internacional seguro y pacífico. La diplomacia efectiviza la voluntad política de las máximas autoridades. Establece caminos y formas concretas para aplicar el pensamiento común desarrollado en la Diplomacia de Cumbres. La diplomacia es la responsable del fortalecimiento institucional y del seguimiento diario con una perspectiva de largo plazo.

Los países latinoamericanos deben responder de manera adecuada a los requerimientos del sistema internacional. Tenemos la oportunidad de incidir en los diseños del nuevo orden internacional en la medida en que seamos capaces de articular de una manera adecuada cooperación política y diplomacia. La capacidad para pensar en lo global y lo local en forma simultánea es un prerrequisito que nos impone el sistema. La debilidad estatal, sin que exista un sector no gubernamental o un sector privado capaz de articular intereses, obliga a un esfuerzo renovado de concertación doméstica.

EL RESURGIMIENTO DEL REGIONALISMO

El sistema internacional de inicios del siglo XXI estará caracterizado por un fuerte peso del regionalismo. Las soluciones regionales, la concertación política y los arreglos de complementación e integración en las diferentes regiones, constituirán la base esencial de los arreglos globales. El incremento de los intercambios a nivel regional obligará al desarrollo de una diplomacia ad-hoc capaz de responder al conjunto de las demandas en las más diversas áreas y temas. El liderazgo democrático deberá establecer las prioridades de la nueva agenda internacional en el ámbito regional. Construir estabilidad en cada una de las subregiones es la base para la estabilidad global y el crecimiento y desarrollo nacional.

La capacidad de interlocución que logren los grupos regionales será esencial en el diseño de las regulaciones globales. El peso de los acuerdos

y la capacidad de actuar concertadamente, sobre la base de políticas comunes definirá la importancia de las diversas regiones en el sistema internacional. La carencia de acuerdos en este nivel llevará inevitablemente a la marginación, dada la incapacidad de los Estados en particular para incidir en un marco global unipolar en lo militar estratégico y multipolar y competitivo en todas las otras áreas.

Es en este marco en donde la responsabilidad de refundar el multilateralismo parlamentario de base universal recae en la orientación que debe surgir desde la cooperación política hacia la diplomacia para efectuar este cambio. Las agencias internacionales dependientes del sistema de Naciones Unidas también deberán adecuarse a la nueva situación. Establecer nuevas metas acordes con los recursos y las capacidades existentes y las posibilidades efectivas de alcanzar los resultados esperados. Refocalizar en áreas cruciales aunque ello signifique, temporalmente descuidar otras áreas. Sin multilateralismo, sin cooperación internacional, sin ayuda técnica no hay espacio para los países con menor poder y de menor tamaño relativo. La modernización de las instituciones para cumplir con las demandas nacionales y regionales obliga a un esfuerzo subregional y regional en un marco de globalización creciente. Reconstruir el multilateralismo es un imperativo de la gobernabilidad global. América Latina está buscando contribuir de manera efectiva a ese proceso por medio de acuerdos subregionales y regionales.

Cuadro N° 1
Diplomacia de Cumbres en Latinoamérica

Cumbre	Año Inicio	N° de encuentros	Area de Cobertura
Cumbres de las Naciones Unidas	1990	8	Los 185 Estados Miembros del Sistema de Naciones Unidas
Grupo de Río	1986	11	Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela. Además de representaciones rotativas de un país de Centroamérica y otro del Caribe
Cumbres Iberoamericanas	1991	7	América Latina, España y Portugal
Cumbre de las Américas	1994	3	Canadá, Estados Unidos, América Latina y El Caribe excepto Cuba
Cumbres de APEC	1993	5	Australia, Brunei, Canadá, Corea del Sur, Chile, Colombia, Estados Unidos, Filipinas, Hong Kong, Indonesia, Japón, Malasia, México, Nueva Zelandia, Papua Nueva Guinea, República Popular China, Singapur, Tailandia, Taiwán
Cumbres centroamericanas	1987	16	Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y Belice (también se incorporó República Dominicana)
Cumbres del MERCOSUR	1991	14	Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay. Como países asociados: Bolivia y Chile
Proceso de San José	1984	11	América Latina y Unión Europea
Encuentros entre el Grupo de Río y la Unión Europea	1990	2	Grupo de Río y Unión Europea

Fuente: Elaboración propia