

Multilateralismo y diplomacia de cumbres

La IX Cumbre Iberoamericana de La Habana

Francisco Rojas Aravena

El multilateralismo no termina de adecuarse a las nuevas condiciones del sistema internacional. Frente a la magnitud del cambio global no se ha producido un ajuste significativo en la institucionalidad internacional. Una de las principales carencias del sistema de relaciones políticas, económicas y de seguridad internacional se expresa en la ausencia de instituciones globales y en el establecimiento de normas efectivas y vinculantes para el conjunto de los Estados. La IX Cumbre de La Habana fue un éxito para sus anfitriones y para el proceso, aunque evidenció dificultades para concertar políticas en temas sensibles, así como problemas para efectivizar el cumplimiento de los compromisos contraídos en el contexto de la diplomacia de las cumbres.

La globalización como proceso internacional posee un fuerte impacto doméstico. Cambia los conceptos de espacio y de tiempo y con ello las concepciones sustantivas sobre la soberanía y sobre las fronteras nacionales. El fin de la Guerra Fría en conjunto con la globalización y la aceleración de las comunicaciones, posibilitó una universalización de los valores occidentales. Hoy día el respeto a los derechos humanos, la construcción de sistemas políticos democráticos y el establecimiento del mercado corresponden a valores que se imponen más allá del mundo occidental y se han transformado en principios organizadores de las relaciones políticas, económicas y sociales en la mayor parte del planeta.

Una realidad en marcha

La difusión de estas perspectivas y la forma de adecuación al proceso globalizador, adquiere características particulares en cada región. Lo regional establece nuevas identidades que superan en muchos casos el ámbito nacional. No obstante, el mayor peso del desarrollo económico sigue teniendo su base

FRANCISCO ROJAS ARAVENA: politólogo e internacionalista chileno; director de Flacso, sede Chile; co-director del Programa Paz y Seguridad en las Américas.

Palabras clave: multilateralismo, relaciones internacionales, Cumbre Iberoamericana, América Latina.

en economías nacionales y en el ámbito subregional. Como dice Ricardo Ffrench-Davis «no hay un fin de la geografía». La globalización se manifiesta en un mundo que se hace cada vez más desigual, tanto en la comparación entre los países como al interior de las naciones. No es responsable de la inequidad en el mundo, sin embargo algunos procesos vinculados a ella, en particular la volatilidad financiera, han creado situaciones de inseguridad económica y contribuido al desarrollo de crisis con gran impacto social, y de ruptura del patrón de desarrollo como es el caso de la crisis asiática.

El peligro de las crisis financieras

El tema de la volatilidad de los mercados financieros y su impacto en las economías nacionales y regionales, se ha constituido en una importante preocupación de los jefes de Estado de América Latina. Este fue el tema central en la IX Cumbre de La Habana y lo había sido en Oporto. Tal preocupación ha estado reforzada además por el reconocimiento del negativo impacto que posee la deuda externa en el desarrollo de los países. El tema de la deuda externa, en las cumbres iberoamericanas, se ha destacado como un punto significativo. En efecto, en la declaración de la V Cumbre (Viña del Mar, 1996), el punto 37 de la tercera parte está dedicado al mismo. En la Cumbre de Venezuela (1997), el punto 2 de la tercera sección reafirma la importancia de la temática, y en la Cumbre de Oporto (1998), el punto 6 de la declaración está referido también a ella. En esta IX Cumbre de 1999 el tema apareció en la sección VIII de las recomendaciones y compromisos, al señalar: «abogamos por una solución justa y duradera al problema del endeudamiento externo de nuestras economías».

Los flujos financieros internacionales han crecido de manera espectacular en esta década. La diversificación es muy alta, y también el grado de volatilidad. Ello «por cuanto la diversificación se realizó desde créditos bancarios de mediano plazo hacia inversiones en acciones, bonos y depósitos liquidables a corto plazo; y una proporción muy elevada de ellos es revertible a corto plazo y posee carácter especulativo»¹. Adicionalmente, la volatilidad se vincula a insuficiencias en la coordinación macroeconómica entre las naciones más influyentes de los mercados mundiales. Existe un déficit de coordinación de políticas y uno regulatorio. El financiamiento externo es un ingrediente vital para el desarrollo, pues se lo requiere en cantidades sostenibles y con una composición más propensa a la inversión de largo plazo que al consumo².

La crisis mexicana de 1995 y la asiática de 1997 han reafirmado la necesidad de abordar el tema de la volatilidad de los flujos financieros y de generar normativas en estas materias. Los jefes de Estado iberoamericanos en Oporto destacaron de manera sustantiva este tema al señalar:

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

2. *Ibid.*

Por otro lado, las recientes perturbaciones en los mercados financieros han evidenciado la necesidad de adecuar el sistema financiero internacional con el fin de evitar que las dificultades que afectan a unos se transformen en una crisis de todos, poniendo en peligro los beneficios derivados de las profundas reformas estructurales adoptadas por nuestros países, muchas de ellas aún en curso.

En la cumbre los jefes de Estado suscribieron además una declaración particular sobre la «situación financiera internacional», pero no se avanzó ni profundizó en la materia de manera efectiva. El vínculo entre movimiento de capitales y globalización aparece en un punto focal que requiere mayores conocimientos y la adopción de políticas específicas. Particular importancia posee todo lo referido al movimiento de capitales de corto plazo y su relación con la estructura y arquitectura de los mercados nacionales. Las fluctuaciones en estos mercados tienen una marcada incidencia en los equilibrios macroeconómicos, de allí la necesidad de establecer acuerdos multilaterales efectivos en esta área. Sin embargo, la adopción de políticas nacionales y la concertación internacional continúan siendo lentas. Además, existe una gran brecha entre el diagnóstico y las acciones concretas que se emprenden. El déficit en términos de acciones de política efectiva es tremendo. El diagnóstico por sí solo no es suficiente. La voluntad política materializada en decisiones concretas, el establecimiento de cursos de acción y la implementación de políticas, es lo que permite cambiar la realidad. Hasta la fecha las coincidencias en el diagnóstico contribuyen a destacar su importancia, pero ha sido muy limitado en la capacidad de cambiar esa realidad. En ello incide ampliamente la ausencia de institucionalidad global y regional. También influye la nueva forma que adopta el multilateralismo con un fuerte peso en la diplomacia de las cumbres.

Cuando miramos un área vinculada, como las cuestiones referidas al comercio, notamos que los países latinoamericanos y europeos han avanzado con creces en los procesos de liberalización comercial. Ambas regiones han respaldado de manera efectiva la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y le han otorgado una mayor capacidad decisoria. Es evidente que en el campo de las transacciones de bienes y productos ha habido un enorme esfuerzo internacional, que busca ser ampliado a los servicios. Sin embargo, no existe un esfuerzo equivalente en el ámbito financiero. En esta área, tal como lo demandan los jefes de Estado y de gobierno, es necesario establecer normativas y generar una institucionalidad de cara al nuevo milenio. El problema capital de la economía global es «la enorme asimetría que existe entre un mundo financiero internacional cada vez más sofisticado y dinámico, y la ausencia de un marco institucional apropiado para regularlo»³.

El multilateralismo cooperativo

El multilateralismo corresponde a una de las actividades político-diplomáticas más antiguas. Su estructuración formal se produce paralelamente a la creación de los Estados nacionales. Su objetivo primordial ha sido resolver la

3. Cepal: «La crisis financiera internacional: una visión desde la Cepal», Santiago, 10/1998.

anarquía en las relaciones entre los actores centrales, es decir, los Estados. En el marco del multilateralismo es donde se ha buscado fijar las reglas básicas de convivencia y las normas que posibiliten una vida en común, donde se aminore el conflicto y se potencie la cooperación. Su desarrollo ha significado el establecimiento de un conjunto de principios y normas que conforman las bases sustantivas del derecho internacional. 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 hacia un multilateralismo estatal-societal, que aunque aún se encuentra desarticulado y desinstitucionalizado, será el que primará en el futuro. Estamos ante la emergencia de una sociedad internacional. En este nuevo multilateralismo, la reducción de la soberanía y la porosidad del Estado nacional se expresan en todos los ámbitos; el más claro es el de las cuestiones financieras. Lo que se decida en la bolsa de San Pablo o Nueva York puede tener más impacto sobre el nivel de vida de los jubilados chilenos que las decisiones del propio gobierno nacional. No existe soberanía nacional, en el sentido estatal, sobre las comunicaciones, y avanzamos hacia un mundo cada vez más libre en los intercambios. El impacto de los valores, en particular los de origen occidental, tiene una influencia decisiva.

Asistimos al surgimiento de una sociedad civil transnacional con distintas formas y pesos e intereses temáticos. Un marco global segmentado asimétrico, que combina multilateralismo en algunas dimensiones, con una fuerte monopolización en otras, como la militar. Hoy, los valores occidentales pretenden una cierta hegemonía de carácter global. El sistema multilateral tradicional está en aprietos; ello se expresa en las Naciones Unidas, en la OEA. Los sistemas internacionales de base parlamentaria se encuentran en crisis y buscan ser reemplazados por una *diplomacia de cumbre*. Esta muchas veces se agota en el *foto opportunities*, sin adoptar decisiones, y las que se toman no tienen seguimiento. Es por eso que debemos avanzar hacia un *multilateralismo cooperativo efectivo*. El multilateralismo posee la capacidad de cambiar la realidad del sistema internacional y la política doméstica. Es el único instrumento que puede generar decisiones que vayan más allá de los Estados que conforman la organización básica. Para ello es necesario salir de una visión fundada solamente en el poder o quedar atrapados en una visión que realce lo jurídico como realidad vigente. ¿De qué manera podemos diseñar un espacio que permita, ilegalizando el uso de la fuerza que no asegura tampoco la estabilidad, generar nuevas oportunidades, abrir nuevas perspectivas? La respuesta está en la construcción de sistemas de cooperación. ¿Cómo construir asociación? Esta es una creación humana y, por lo tanto, depende de la voluntad política de los distintos actores el desarrollarla. Sin valores compartidos no es posible un consenso político, sin él no habrá acción concertada, no existirá institucionalidad. El reconocimiento de valores compartidos y su promoción llevan al diseño y creación de *bienes públicos internacionales*, a la creación de *bienes públicos globales*; esta es la principal tarea del siglo XXI⁴. ¿Qué bienes públicos somos

4. Inge Kaul, Isabelle Grunberg y Marc A. Stern: *Global Public Goods. International Cooperation in the 21st Century*, UNDP-Oxford University Press, 1999.

capaces de imaginar y de construir? Las asimetrías en la generación de ideas sobre estos bienes dejan de tener importancia y el aporte latinoamericano puede ser sustantivo. Los bienes públicos que queremos construir serán determinantes en el nuevo milenio, en lo global y lo subregional.

Los problemas globales, en especial los referidos a las cuestiones financieras, no se pueden enfrentar con políticas unilaterales. Ningún Estado puede resistir el impacto por sí solo, se requiere una acción a escala mundial⁵. Enfrentar los temas financieros significa «gobernar la globalización»⁶. El desarrollo de un multilateralismo cooperativo y una voluntad política consecuente, posibilitará crear una nueva arquitectura en cuestiones financieras. Es así como las tareas esenciales del sistema global y de las agrupaciones regionales consisten en diseñar bienes públicos internacionales y en generar un sistema institucional capaz de ponerlos en práctica. La construcción de la nueva arquitectura para enfrentar la inseguridad económica conlleva cinco aspectos cruciales que deben ubicarse en el diseño: 1) *Transparencia*. El desarrollo de la transparencia constituye una medida clave en todo el proceso. Elimina riesgos, dificulta transacciones ilegales y permite tener información adecuada, sin que por ello se incentiven las oportunidades de negocio. En este campo pudiera diseñarse un código internacional de conducta para bancos e instituciones financieras y para las transacciones entre las bolsas electrónicas; 2) *Diseño de mecanismos de alerta temprana*. Estos deben dar cuenta de las situaciones de riesgo y el impacto que dichas situaciones pueden tener en las diversas economías. La alerta temprana significa esencialmente capacidad de diseminación de información adecuada; 3) *Cooperación internacional*. Es necesario desarrollar un fondo de emergencia internacional capaz de resolver los problemas generados para grandes masas de la población. El rol estabilizador que puede tener la cooperación internacional es crucial, y allí el Fondo Monetario tiene un papel de significación; 4) *Monitoreo*. El seguimiento y evolución del sistema financiero internacional y el movimiento de capitales se constituye en una tarea esencial que posibilita el desarrollo de la transparencia y el diseño de mecanismos de alerta temprana; 5) *Establecimiento de mecanismos de prevención*. Incentivar una mayor capacidad de flexibilización y de fiscalización nacional en el marco de regulaciones regionales y globales frente al flujo de capitales especulativos. Enfrentar estas tareas es una cuestión crucial que posibilita pasar del diagnóstico a la acción y a la implementación de decisiones de vital importancia para la calidad de vida de la gente y de las grandes mayorías de los países latinoamericanos y en general de los países en desarrollo.

La IX Cumbre de La Habana

La IX Cumbre Iberoamericana puede ser evaluada desde distintas perspectivas: el impacto para Cuba, el debate en torno del caso Pinochet y las resolucio-

5. PNUD: *Informe Desarrollo Humano 1999*, Mundi Prensa, Nueva York, 1999.

6. «Declaración de Brasilia 1997» cit. por Aldo Ferrer: *Hechos y falacias de la gobernabilidad...*, FCE, México, 1998.

nes de la Cumbre sobre la situación financiera internacional y otros acuerdos. En primer lugar, la Cumbre pasó una nueva prueba. Cumplió un nuevo ciclo con menos polarización de la que preveían los anfitriones y algunos de los participantes. Los resultados globales muestran que hubo una muy buena negociación diplomática, todos quedaron satisfechos, pero con un costo muy alto para el multilateralismo. No se tomaron acuerdos sustantivos en el tema que convocaba ni se acordaron iniciativas efectivas. El gran logro fue la creación de la Secretaría de Cooperación Iberoamericana (Secib), que estará a cargo del embajador mexicano Jorge Alberto Lozoya y cuya sede será Madrid, donde se prevé coordinar el conjunto de iniciativas de cooperación en el espacio iberoamericano, estimado en más de 30 millones de dólares anuales. En segundo lugar, la reunión fue importante para Cuba, que demostró su gran capacidad como país anfitrión. Las cumbres iberoamericanas conforman un relevante espacio de participación de Cuba, que reafirma la notoriedad que como Estado se le otorga en el contexto de la comunidad iberoamericana. Sin embargo, esa participación no legitima su sistema político. Es más, en esta reunión por primera vez los jefes de Estado enviaron señales específicas en relación con la existencia de más de una visión sobre la sociedad cubana, más allá de la crítica «en privado». Presidentes y cancilleres se reunieron con disidentes. Particular significación tuvo el encuentro que desarrolló la secretaria mexicana de Relaciones Exteriores.

Sobre el tema de la democracia cabe destacar la fuerza y el sentido otorgados a la construcción democrática por el presidente Ernesto Zedillo, quien destacó que «la democracia también es necesaria para preservar y fortalecer la soberanía nacional que tanto valoramos los pueblos iberoamericanos. ... La soberanía también requiere de la democracia». Y agregó: «no pueden haber naciones soberanas sin hombres ni mujeres libres; mujeres y hombres que puedan ejercer cabalmente sus libertades esenciales: libertad de pensar y opinar, libertad de actuar y participar, libertad de disentir, libertad de escoger». La respuesta de Fidel Castro no abrió grandes espacios. Señaló: «gente docta y sabia se dieron a la imposible tarea de persuadir a Cuba de que debía abandonar los caminos de la revolución y el socialismo. Cual si tuviéramos por preceptor al mismísimo Aristóteles, escuchamos educadamente sus consejos, con la sonrisa de la Gioconda y la bíblica paciencia de Job»⁷.

Si bien el valor de la democracia ocupa un lugar privilegiado en el marco de las naciones occidentales y dentro de ellas las iberoamericanas, sus expresiones concretas en términos de sistemas políticos poseen una alta heterogeneidad. En América Latina la democracia sigue siendo débil. Al finalizar el siglo se expresan las dificultades para su consolidación. Los acuerdos multilaterales en este campo si bien han sido importantes en situaciones críticas, como la vivida recientemente en Paraguay o hace algunos años en Guatemala, no poseen la fuerza vinculante suficiente como para contribuir a su reafirmación efectiva en la región. Cuba recibió un fuerte apoyo contra la pretensión

7. Discurso de Fidel Castro en *El Mercurio*, 17/11/99, Santiago.

norteamericana de extender sus leyes nacionales sobre el territorio cubano o sobre las decisiones de su gobierno. En relación con la política norteamericana, Cuba reafirmó el triunfo diplomático que había obtenido en las Naciones Unidas cuando 155 naciones condenaron el embargo estadounidense.

La IX Cumbre alcanzó un consenso en torno de que, mientras no existan mecanismos supranacionales regidos por el derecho internacional de manera vinculante, lo que sigue primando es la soberanía del Estado, y en este sentido, la aplicación de los principios que regulan las relaciones interestatales basadas en los principios de soberanía, no intervención y autodeterminación de los pueblos. En este marco, los presidentes declararon:

... reiteramos una vez más nuestro enérgico rechazo a la aplicación unilateral y extraterritorial de leyes y medidas nacionales que infrinjan el derecho internacional e intenten imponerse en terceros países a sus propias leyes y ordenamientos, ya que constituyen una violación a los principios que rigen la convivencia internacional, debilitan el multilateralismo y son contrarios al espíritu de cooperación y amistad que debe regir entre nuestros pueblos.⁸

La incorporación del párrafo precedente puede ser interpretada como un triunfo de la diplomacia chilena en relación con la solicitud española de juzgar bajo sus leyes delitos cometidos por Augusto Pinochet. Lo anterior aparece reafirmado cuando España propicia reformar el sistema de extradiciones en consideración de los efectos que dicho sistema impone sobre «una política exterior de hermandad y amistad» con otros países⁹. La IX Cumbre de La Habana, en síntesis, logró superar la ausencia de cinco mandatarios, el debate sobre el sistema político en el país anfitrión y los problemas originados por el contencioso español-chileno. Del tema de fondo, que es el que más gravita en la situación latinoamericana y cuyos efectos influyen en nuestras débiles democracias, poco nuevo se dijo y las recomendaciones de acción concretas son igualmente débiles. Se ha perdido una importante oportunidad para generar acuerdos concretos, y se hace necesario concertar la voluntad política para futuras acciones efectivas. El exceso de retórica debilita el multilateralismo, y la falta de acuerdos operacionales limita su proyección. Sin multilateralismo efectivo los países débiles tendrán un menor espacio, y los efectos de la situación financiera internacional incidirán negativamente sobre nuestras democracias.

La diplomacia de cumbres y las cumbres iberoamericanas

La diplomacia de cumbres ha adquirido una gran importancia en esta década. La revolución en las comunicaciones y el transporte ha posibilitado un diálogo diplomático de los jefes de Estado en forma directa. La diplomacia presidencial se expresa y se ha formalizado en la diplomacia de cumbres. Esta ha proliferado de manera muy importante, permitiendo una serie de espec-

8. «Declaración de La Habana», IX Cumbre Iberoamericana, punto N° 3, La Habana, 15-16/11/1999.

9. *El Mercurio*, 26/11/99, Santiago.

tos positivos aunque es necesario establecer prevenciones en algunos aspectos. Entre los principales aspectos positivos destaca la ubicación en la agenda, de manera relevante, de temáticas específicas, lo que permite un alto grado de focalización en el diagnóstico, recomendaciones y proceso decisorio. Las cumbres presidenciales posibilitan concentrar la voluntad política estatal, regional e internacional en un momento dado sobre una determinada materia facilitando el proceso decisorio. La diplomacia de cumbres permite la coordinación de políticas y el diálogo para la construcción de consensos de manera más efectiva que en otras instancias internacionales. También centraliza y otorga un ritmo acelerado al proceso decisorio evitando el entramamiento burocrático. Sin embargo, su desarrollo genera altas expectativas. Se espera que de estas reuniones salgan resoluciones con efectos inmediatos capaces de cambiar la realidad. Empero, esta diplomacia encubre las grandes asimetrías entre los actores participantes. Más allá de la temática que se aborde, el *timing* de corto plazo ocupa un lugar central dado el peso político de los participantes y su constante evaluación de las situaciones políticas domésticas, así como los efectos que temas y decisiones internacionales tienen en la opinión pública de sus respectivas naciones. Es necesario destacar el bajo grado de seguimiento que poseen las resoluciones, iniciativas y propuestas, lo que erosiona el proceso en su conjunto.

Dadas las insuficiencias institucionales para hacerle seguimiento a las resoluciones y en el contexto de una gran sobre-exposición mediática, se promueve la retórica. Esta busca suplir la necesidad de acuerdos sustantivos lo que produce el efecto más peligroso: el exceso de iniciativas. Si tomamos en consideración las ocho cumbres iberoamericanas, las nueve cumbres del Grupo de Río (1990-1998), las dos de las Américas y las siete de la APEC (Asociación de Cooperación Económica de Asia y del Pacífico), tenemos que el conjunto de iniciativas generadas supera el millar: 1.197 iniciativas pueden ser identificadas en el contexto de la diplomacia de las cumbres que involucra a los países latinoamericanos. Esta cifra evidencia de manera palmaria las grandes dificultades para darle seguimiento a las sugerencias y recomendaciones de política y a las decisiones que allí se toman. Avanzar en la institucionalidad multilateral del siglo XXI significará reevaluar los instrumentos y mecanismos por los cuales se concertan políticas y se establecen resoluciones. Se requiere una mayor capacidad de operacionalización y generar marcos temporales para el monitoreo y seguimiento de cada iniciativa. La diversidad de cumbres presidenciales a las que deben asistir los jefes de Estado latinoamericanos está presionando cada vez más sus agendas. Ello representa alrededor de ocho viajes anuales, sin contar con los encuentros bilaterales o su presencia en las Naciones Unidas. Será necesario recalendarizar la red de cumbres presidenciales para posibilitar un proceso temporal que sin recargar la agenda promueva un diálogo entre los primeros mandatarios que sea efectivo y que fortalezca las dimensiones positivas de este tipo de diplomacia.