



APUNTES SOBRE REUNIONES CUMBRE Y GOBERNABILIDAD

Alejandro Deustua

12 de marzo de 2004

1.- Consideraciones Generales.-

Muchas veces la red denominación de ciertos actos o hechos políticos tradicionales generan, por razones expresas o implícitas, la percepción de innovación de esos acontecimientos. Este es el caso del apelativo “cumbres” para hacer referencia a las reuniones de Jefes de Estado y del concepto de “governabilidad” entendido como los parámetros generales del “buen gobierno”.

Las reuniones “cumbre” y la pretensión bilateral o multilateral de generar determinadas condiciones de gobierno son en realidad tan antiguas como la interacción entre las ciudades-Estado (en esa época el tipo de gobierno fue un elemento determinante de alineamiento en las guerras del Peloponeso, por ejemplo). Lo que ha cambiado a lo largo de los siglos es la calidad del interlocutor (fundamentalmente referida al status de su autoridad, a su vez vinculada a su calidad soberana) y los contenidos de lo que hoy se entiende como “governabilidad” (ahora sustentada en fundamentos democráticos y de mercado como antiguamente lo estuvo en los pilares del “gobierno conveniente”, de la eficacia, del sometimiento a una potencia mayor –en el caso de los imperios-, del reforzamiento de la filiación política o ideológica –por ejemplo, las alianzas monárquicas europeas en la era napoleónica o los alineamientos de la Guerra Fría- o del modelo de sustitución de importaciones – que fue exitoso en Asia y frustrado en América Latina-). Las reuniones “cumbre” no son un producto de la diplomacia contemporánea ni el “buen gobierno” –dependiendo de sus contenido ideológico o conveniente- es una preocupación reciente.

Si la reunión “cumbre” ha evolucionado conforme ha evolucionado la calidad de los Estados, el cambio del principio ordenador interno de los mismos –la soberanía- ha influido decisivamente en la relevancia de ese tipo de reunión. Así de ser ésta considerada como un acontecimiento extraordinario que conllevaba alteración o mantenimiento de vitales compromisos estratégicos en la época de la vigencia de la soberanía absoluta (menos interdependiente y más interestatalmente conflictiva), en épocas de soberanía relativa disminuida por las crecientes condiciones de transnacionalización, la reunión “cumbre” tiende a formar parte de la política exterior ordinaria de los Estados a la vez que sus agendas se organizan crecientemente por temas de la denominada “baja política”. Esta tendencia tiende a rebajar, aunque en términos generales, la importancia de las “cumbres” concernida por temas de “alta política” en la medida en que éstas no atiendan temas extremos como los de guerra o paz, reclamos históricos o estructurales.

De otro lado, debe distinguirse entre las “cumbres” que pretenden generar gobernabilidad internacional o transnacional de aquéllas que pretenden mejorar las condiciones de gobernabilidad interna de los Estados. Las primeras son más propias de la tradición de política exterior de los Estados en tanto involucran sólo el ejercicio de la soberanía externa. Su objetivo principal es la creación y gestión de regímenes internacionales capaces de gobernar acápites más o menos específicos que conciernen a las relaciones internacionales. Su ámbito es, sin embargo, extraordinariamente extenso y crecientemente complejo. Si las cumbres del Grupo de los 7, por ejemplo, se concentraron inicialmente en el acápite económico, su cobertura ha sido después mucho más amplia. Su ampliación al Grupo de los 8 refleja sólo la parte política de esta complejidad. En el extremo más amplio de cobertura están las reuniones de Jefes de Estado en el ámbito de la Asamblea General de la ONU y su temática más compleja es la proponente de “governabilidad global” a la luz de los nuevos temas económicos, sociales, económicos y del medio ambiente.



En tanto las “cumbres” en este acápite suelen concentrarse básicamente en la generación común de principios y normas, el grado de cohesión en ellas puede ser alto. Sin embargo, el escenario tiende a cambiar hacia el lado de la pérdida de cohesión –o de generación de ineficiencia- al momento de gestar o administrar reglas y procedimientos que implementen lo acordado en las “cumbres”. Esta última característica no sólo es exclusiva de las “cumbres” multilaterales sino que existe y es más llamativa en las “cumbres” bilaterales donde la brecha entre compromisos adoptados y la falta de cumplimiento es más visible. Esto ocurre con particular notoriedad entre países fronterizos.

En lo que concierne a los encuentros que pretenden generar gobernabilidad interna, la relación entre “cumbre” y “gobernabilidad” sigue siendo parcialmente percibida como la interacción del ejercicio de la soberanía externa con un tema de soberanía interna. La brecha entre un estamento y otro no sólo se mantiene en momentos de transnacionalización creciente, como los que vivimos, sino que presenta un escenario variadamente complejo para la implementación de los acuerdos que se adopten en ese contexto.

Por ejemplo, la evolución de la aplicación de la “cláusula democrática” institucionalizada en la Carta Democrática de la OEA, en el Grupo de Río, en el MERCOSUR y en la Comunidad Andina puede evaluarse de acuerdo a las complicaciones que presenta esa brecha. Como es evidente, esas complejidades se han incrementado luego de la aplicación exitosa de la Resolución 1080 de la OEA al caso peruano durante la década pasada hasta el punto que el Grupo de Río no ha podido emitir pronunciamiento alguno a propósito de la muy grave crisis haitiana ni la OEA pudo aplicar debidamente la Carta Democrática (la que, a su vez, no ha sido desarrollada suficientemente).

2.- Virtudes de las reuniones “cumbre”.-

El grado de cooperación en las “cumbres” puede no ser muy alto pero el resultado puede ser extraordinario si hay éxito (el acuerdo de última hora) o la más tradicional ausencia de fracaso. En tanto el éxito se mide por el resultado calificado por el status de los participantes, éste no podrá ser superado si ocurre (lo que no es tan frecuente como se cree).

El fracaso puede tener también dimensión extraordinaria en tanto no halle estructura institucional que lo amortigue. El proceso de recuperación suele ser, en este caso, largo. La ausencia de éxito o de fracaso, de otro lado, no es necesariamente un mal resultado si las líneas de comunicación quedan abiertas entre antagonistas (por ejemplo, la primera reunión cumbre entre Kennedy y Kruschew en Viena).

Por lo demás, el éxito es notoriamente superior si el punto de partida es bajo o abiertamente conflictivo (por ejemplo, la aproximación sino-norteamericana de la Guerra Fría) o supera antagonismos históricos (las cumbres entre Jefes de Estado y de Gobierno franco-alemanas de los 80). La cooperación se mantendrá en tanto las expectativas creadas se satisfagan razonablemente, los compromisos se cumplan y/o la “cumbre” se institucionalice favoreciendo los procesos de convergencia o la creación de agendas de trabajo (por ejemplo, las primeras cumbres de las Américas). En esa medida se afirman los intereses coincidentes, mejora la convergencia de intereses complementarios y se mitiga la disposición confrontacional de intereses en conflicto.



En el ámbito externo, las reuniones “cumbre” potencian extraordinariamente la generación de regímenes internacionales (el Consejo Presidencial Andino), la creación de foros de discusión (la Liga de las Naciones), la organización regional (el Grupo de Río, o la cumbres de las Américas) o la identidad cultural (las cumbres Iberoamericanas). Ello se expresa en el establecimiento original de principios y normas de conducta externa, en el ordenamiento de la agenda general futura entre las partes y en la organización de espacios compartidos, eventualmente geográficos, que difícilmente otros agentes podrían cohesionar o establecer con igual rapidez.

Por lo demás, en tanto que el ejercicio del “presidencialismo virtuoso” (el que no abusa del derecho o la obligación presidencial en la conducción de la política exterior) encuentra en las reuniones “cumbre” su mejor reconocimiento, las posibilidades de legitimación externa del Jefe de Estado son fuertemente estimuladas por estas reuniones. Ello se reflejará en el incremento de la legitimidad interna de la autoridad especialmente en momentos de crisis.

Y en tanto las reuniones “cumbre” se institucionalicen, éstas permiten obtener beneficios paralelos diferentes a los explícitos en el documento final. Entre ellos se encuentran los derivados de los múltiples encuentros específicos y diferentes al motivo de la reunión que permiten encontrar soluciones expeditivas a problemas que la diplomacia ordinaria tardaría en resolver. Finalmente, en un plano más general, las “cumbres” permiten la “socialización” entre Jefes de Estado permitiendo un nivel de conocimiento y de interacción personal que difícilmente se lograría en otros encuentros.

3.-Defectos o problemas.-

Los problemas principales que presentan las “cumbres” están vinculados a su eventual pérdida de legitimidad, la trivialización de sus contenidos y a la percepción pública de una negativa relación costo-beneficio.

Los problemas de pérdida de legitimidad están directamente vinculados a la reiteración de incumplimientos o de falta de resultados. Este problema es más visible en las “cumbres” ordinarias mientras que es más pernicioso en las “extraordinarias”. En las primeras la ausencia de logros, la proliferación de incumplimientos, el agotamiento de la agenda o el exceso de actores son signos manifiestos de fracaso. Éste, sin embargo, puede ser absorbido por la institucionalidad del foro que atenúa el impacto sobre el status de los concurrentes (pero erosiona el foro). Este puede ser el caso del Grupo de Río o de las Cumbres Iberoamericanas que año tras año reiteran compromisos que no son necesariamente cumplidos o son vistos como meramente declarativos.

El problema se agrava cuando los actores han creado uno o varios regímenes y éstos no son adecuadamente implementados sea por inexistencia de reglas y procedimientos eficientes o por razones políticas vinculados a la desafiliación con los principios y normas del régimen. Éste es el caso, por ejemplo, de la “cláusula democrática” en el caso del Grupo de Río que ha ido perdiendo voluntad de aplicación (la falta de pronunciamiento del Grupo en el acápite final de la crisis haitiana debido, en apariencia, a la falta de consenso, grafica el problema con claridad) al tiempo que no ha desarrollado una instancia ejecutiva u operativa que asegure su cumplimiento. El fracaso o inaplicación del régimen es acá más costoso si éste estaba orientado a producir un bien público mayor como es un determinado tipo de gobernabilidad interna.



Lo mismo ocurre cuando la proliferación de actores desorganizan un espacio para el que se previó originalmente ciertas limitaciones. La ampliación del Grupo de Río mucho más allá del perímetro establecido por los países miembros del Grupo Contadora y el Grupo de Apoyo ha minimizado las posibilidades de una adecuada representación regional y, por tanto, limitado las posibilidades de cohesión. La inaplicación de los regímenes específicos que pretende crear trivializa al foro aunque éste haya cobrado casi una vida propia (una de las cualidades de los regímenes internacionales).

De otro lado, el agotamiento de la agenda es una causa mayor de erosión institucional (es decir, de la progresión ordinaria de las reuniones de Jefes de Estado o de Gobierno). Aunque matizada fuertemente por la mayor intervención de los cancilleres, éste problema fue el visible causante del fracaso del vínculo que pretendió establecerse entre los países andinos (el Acuerdo de Cartagena) y España a mediados de la década de los 70. El entusiasmo inicial de un grupo de integración andino innovador que encontraba nuevos roles externos y de un gobierno europeo nuevo que, en el proceso de consolidar la transición democrática, pretendía una inserción europea y americana simultánea, agotó en muy frecuentes y rápidas reuniones sus buenas intenciones. Sin logros suficientes que la sustentaran, la vinculación institucional colapsó. La inserción española en América tuvo que esperar a que consolidara su integración a Europa y el Grupo Andino perdió un interlocutor que ayudara a desarrollar los programas de integración del modelo de la época que, se suponía, contribuiría a generar mercados de escala y a acelerar el desarrollo subregional.

Finalmente, en épocas de mayor acceso público a la información y de desmitificación democrática de la imagen del Jefe de Estado, la frecuencia, el boato aparente y el costo económico que implica la organización de reuniones “cumbre” de amplia membresía suelen producir percepciones de escepticismo o de crítica en la población. La percepción es aún más negativa si los resultados de la reunión no son concretos o no tiene positivo y manifiesto impacto social. Esta percepción no contribuye a generar gobernabilidad externa ni interna. Menos aún, cuando participantes de países en crisis aprovechan la oportunidad de las “cumbres” para criticar su significancia y su funcionamiento públicamente como ha ocurrido últimamente por lo menos con el presidente Chávez.

De otro lado, los problemas que pueden presentar o crear las “cumbres extraordinarias” tienden a ser mayores que en las “ordinarias” en aquellos casos en que no existe mecanismo institucional o regimental que absorba el fracaso y que, por tanto, permita que el grado de exposición pública de los participantes sea mayor. Si la “cumbre” ocurre entre representantes de países entre los que los intereses en conflicto superan a los complementarios o coincidentes, el impacto del fracaso será mayor si los segundos no logran un posicionamiento en la agenda o en la declaración final superior a los primeros o si ese posicionamiento es percibido como carente de fundamento. Este último caso puede ser graficado por la “cumbre” Chamberlain-Hitler que aceleró el estallido de la Segunda Guerra Mundial que, como ninguna otra guerra, quebró la gobernabilidad internacional y modificó sustancialmente la gobernabilidad interna de los participantes durante y después de la conflagración. Por ello, estas “cumbres” requieren una preparación especialmente esforzada que asegure mínimas garantías de éxito.



4.- Cumbres y Gobernabilidad.-

Para evaluar adecuadamente la relación entre la reunión de Jefes de Estado y el efecto específico de gobernabilidad buscado, es conveniente, como decíamos, distinguir entre “cumbres” que pretenden generar gobernabilidad global, regional y bi o plurilateral.

Las primeras son las menos numerosas si se pretende identificar a aquellas que busquen efectivamente ordenar acápites específicos de las relaciones internacionales globales. Las reuniones cumbre sobre temas medioambientales, de derechos humanos o sobre desarrollo han sido extraordinarias y sus resultados no han correspondido a sus propuestas. Su virtud principal ha consistido en fijar los principios y normas que rigen la materia. Como es evidente, la evaluación cambia a favor si se observa otros tipo de reuniones multilaterales de amplio espectro y que no son consideradas como “globales” (por ejemplo, las rondas de negociaciones comerciales multilaterales).

Las “cumbres” que más consistentemente han ordenado el espacio internacional (término que implica cuestiones diferentes a las “globales”) han sido las que congregan -o congregaron- regularmente a los miembros de la estructura del sistema internacional o de las potencias emergentes y las que, a su vez, se congregaron alrededor de ellas. En el sistema bipolar, las cumbres soviético-norteamericanas ciertamente contribuyeron a “gobernar” el sistema mientras las “cumbres” No-AI o del Grupo de los 77 contribuyeron a desafiar los términos de gobernabilidad del sistema bipolar pero planteando una alternativa. Hoy, en un sistema unipolar, las “cumbres” de amplio propósito internacional que se congreguen sólo por poder derivado de la capacidad militar, tienen pocas probabilidades de éxito si no convocan el consenso de la superpotencia (lo que no significa que puedan tener éxito en el futuro).

De otro lado, en el ámbito económico, aunque el poder se encuentre aquí más disperso, las cumbres del Grupo de los 7 tienden hoy a concertar menos que, por ejemplo, en la década de los 80. La gobernabilidad global en materia económica se rige hoy más bien por patrones derivados de la desregulación, el entendimiento transnacional y por instituciones que, como el FMI, el Banco Mundial o la OMC raramente se reúnen bajo el formato de “cumbres”.

El formato de “cumbres” y la eficacia de sus resultados es mejor aplicado en los ámbitos regionales y bi o plurilaterales. Por ejemplo, las “cumbres” de la Unión Europea son las más eficientes en tanto forman parte de un régimen complejo de integración establecida. Si las reuniones en ese nivel producen más desacuerdos que acuerdos –es decir, fracaso- el resultado se recicla a través de las instancias inferiores de la organización, se reorganiza técnicamente en la Comisión o políticamente en el nivel nacional o del Parlamento Europeo y se retroalimenta a la instancia mayor. El resultado podrá ser sub-óptimo, pero la tendencia es que habrá un resultado ejecutable que contribuya a gobernar el espacio europeo.

En este ámbito, el otro lado de la balanza puede ser el que proporciona la APEC. Las “cumbres” de esta institución tienden al consenso sobre la base del mínimo común denominador que emerge de la voluntad de las partes antes que de las normas que puedan estas mismas haber establecido (y que son inmensamente más simple que las europeas). Bajo estos parámetros el acuerdo puede ser más eficiente que el emergente de una norma, pero el ámbito de gobierno que resulta de estas “cumbres” es limitado (el paso de lo económico a lo político o al acápite de seguridad es más difícil) y la intensidad de regulación del ámbito predominante (el económico) es escaso.



Las “cumbres de las Américas” quizás se encuentren en un punto intermedio entre estas dos referencias. Su objetivo original es regular sofisticadamente (generar integración profunda en el ámbito comercial y temas relacionados con él además de otros acápite) y aprovechar las organizaciones con intensa tradición institucional (los grupos subregionales que deberán producir convergencia como la que se generará este año en el ámbito suramericano). Su agenda, por lo demás, excede claramente al ámbito económico. Una vez que logre su propósito, el ALCA “light” interactuará probablemente con los regímenes más tradicionales del hemisferio como la OEA y el sistema de seguridad colectiva interamericano que está en proceso de reforma. Las “cumbres de las Américas” tienden a gobernar estos tres procesos hemisféricos teniendo en cuenta que la voluntad política de las partes no desea un nivel de compromisos como el europeo, pero tampoco una flexibilidad normativa como la asiática.

Las “cumbres” bilaterales, una vez superada la fase de conflictos históricos subsistentes, tienen la capacidad de establecer con cierta rapidez los parámetros con que se gobernarán las relaciones regeneradoras entre los países comprometidos para evolucionar luego a más cotidianas reuniones de trabajo (que no están exentas de tropiezos tradicionales). El caso fundacional puede ser ilustrado por la relación del Perú con Ecuador, Chile y, en otro nivel, con el Brasil (que no se origina en la superación del conflicto). Estos tres casos explican también el nivel operativo de las cumbres que es promovido por una institucionalidad emergente aunque mantenida al nivel de ministros y de altos funcionarios como el caso de la relación peruano-chilena (el Comité Permanente de Consulta y Coordinación Política y el COSEDE). La relación bilateral tiene aquí un espacio de gobierno que, sin restar autonomía a los Estados, implementa el éxito y amortigua el fracaso en este ámbito. Las reuniones “cumbre”, aunque fueran esporádicas, adquieren así una infraestructura de confiabilidad (en el sentido de que no fracasarán) y de estabilidad.

En el caso de las “cumbres” entre países entre los que los intereses en conflicto pueden eventualmente superar a los coincidentes, éstas pueden acelerar fuertemente la relación de cooperación en caso de éxito, desacelerarla en caso de fracaso o volverse ellas mismas un objetivo que permita reevaluar la relación bilateral. Este es el caso de las reuniones boliviano-chilenas en que el gobierno de la relación no ha alcanzado un orden institucional formal.

En el caso de “cumbres” entre países en lo que priman los intereses convergentes, los grados de gobernabilidad que organicen ámbitos específicos puede ser muy altos (por ejemplo, la Autoridad Autónoma para el manejo de la cuenca de lago Titicaca en el caso de Perú y Bolivia). Aunque ello, sin embargo, no es garantía de éxito en otros espacios la tradición que las “cumbres” generan produce una estabilidad implícita que es difícil de quebrar.