



SUMMIT FOCUS  
POINT DE MIRE SUR LE SOMMET  
ENFOQUE EN LAS CUMBRES

FOCAL



# SERIE DE SEGUIMIENTO DE LAS CUMBRES DE LAS AMERICAS

NÚMERO 3

JUNIO 2004

---

## MANDATOS INCUMPLIDOS EN EL HEMISFERIO OCCIDENTAL

La Organización de Estados  
Americanos (OEA), el Banco  
Interamericano de Desarrollo  
(BID) y el Proceso de Cumbres de  
las Américas



# SERIE DE SEGUIMIENTO DE LAS CUMBRES DE LAS AMÉRICAS

---

---

## MANDATOS INCUMPLIDOS EN EL HEMISFERIO OCCIDENTAL

La Organización de Estados Americanos (OEA), el  
Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Proceso  
de Cumbres de las Américas

COUNCIL OF  
The Americas

UC  
San Diego



**FOCAL**



The Dante B. Fascell  
North-South Center  
UNIVERSITY OF MIAMI

**La Fundación Canadiense para las Américas (FOCAL)** es una organización no gubernamental independiente que fomenta el diálogo y debates informados y oportunos sobre temas de importancia para los encargados de tomar decisiones y para las personas que influyen sobre la opinión pública en Canadá y el Hemisferio Occidental. La misión de FOCAL, creada en 1990, es desarrollar una mejor comprensión sobre asuntos de importancia hemisférica y ayudar a formar una comunidad americana más fuerte.

Las principales áreas de programas de FOCAL son: pobreza y desigualdad, desarrollo económico e integración comercial, gobernabilidad y desarrollo democrático, relaciones interamericanas, integración de América del Norte y el Foro de Investigación sobre Cuba ([www.cubasource.org](http://www.cubasource.org)).

La preparación, impresión y distribución de este documento fueron posibles gracias al apoyo de la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI) y del Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional de Canadá.

En el sitio web de FOCAL se pueden obtener ejemplares adicionales gratis de este documento ([www.focal.ca](http://www.focal.ca)).

Número Original publicado en enero de 2004

Traducción al español publicada en marzo de 2004

ISBN: 1-894992-00-8

ISSN: 1703-9681 (Impreso)

ISSN: 1703-969X (En línea)

*Publications Mail Agreement*: 40012931

## ÍNDICE

Prefacio.....	5
Resumen .....	8
Executive Summary.....	9
Résumé .....	10
Introducción .....	11
Multilateralismo en las Américas .....	15
Evaluación de las Labores de Implementación.....	17
Resultados del Sondeo .....	21
El Banco Interamericano de Desarrollo.....	23
Autoridades Ministeriales y Rivalidad entre Mandatos .....	23
Misiones Institucionales y Estructuras Internas .....	25
Miembros y Dirección .....	28
La Organización de Estados Americanos .....	30
Autoridades Ministeriales y Rivalidad entre Mandatos .....	30
Misiones Institucionales y Estructuras Internas .....	32
Miembros y Dirección .....	34
Conclusiones .....	35
Recomendaciones.....	37
Agradecimientos .....	39
Bibliografía.....	39

## PREFACIO

El proceso de cumbres de las Américas que comenzó en 1994 inició un nuevo capítulo en las relaciones hemisféricas. El marco organizativo para los encuentros regionales giraba alrededor de intereses y valores comunes, lo cual significó una notable diferencia con respecto a la atmósfera de desconfianza y divisiones que históricamente había caracterizado a estas relaciones. La creación de una “Asociación para la Prosperidad” en el hemisferio entrelazó el futuro de las naciones del Norte, Sur y Centroamérica y del Caribe de una forma nueva basada en la conciencia de que la prosperidad compartida depende de la integración económica y el desarrollo democrático, y no de modelos de sustitución de importaciones y el empeoramiento de las disparidades Norte-Sur. En aquel entonces, el acuerdo para crear un Área de Libre Comercio de las Américas para el 2005 acaparó la atención de los titulares, y sigue aún siendo una prioridad de primer orden. Sin embargo, esta fue sólo una de las muchas iniciativas que los líderes acordaron por consenso en áreas como la democracia y los derechos humanos, el buen gobierno y la lucha contra la corrupción, el desarrollo sostenible, la salud, la educación y los derechos de la mujer.

La Cumbre de Miami, caracterizada por una agenda detallada y abarcadora, trazó un camino bipartidista en la política estadounidense que se delineó aún más en las cumbres de Santiago en 1998 y de la Ciudad de Québec en 2001, y constituyó una extensión lógica de la “Iniciativa Empresa para las Américas.” La Cumbre Extraordinaria a celebrarse en Monterrey, México, en enero de 2004 parte de las cumbres anteriores y se centrará particularmente en los temas de Crecimiento Económico con Equidad, Desarrollo Social, y Gobernabilidad Democrática.

La primera Cumbre de las Américas tuvo lugar en un medio de esperanzas, de convergencia de valores y aspiraciones sin igual en el Hemisferio Occidental, de reformas económicas basadas en el mercado y crecimiento per capita, y del auge de la democracia como la única forma legítima de gobierno en las Américas.

La Cumbre Extraordinaria de Monterrey tiene lugar en un contexto más atribulado, en que se observan datos económicos decepcionantes y una impaciencia popular con respecto a la capacidad de la democracia de generar bienestar, lo cual ha dado lugar a divergencias que se apartan de la visión inicial de oportunidades compartidas y responsabilidades comunes.

En Monterrey, los líderes tendrán la oportunidad de reacerarse a los valores e iniciativas prácticas aprobadas en cumbres anteriores, incluyendo la más reciente celebrada en Québec. Los líderes tendrán además la ocasión de sugerir nuevas vías para liberar el espíritu empresarial en toda la región en pos de lograr el crecimiento económico, crear empleos, y reducir la pobreza, al tiempo que se erijan instituciones que sirvan de sostén a la gobernabilidad democrática. Asimismo, podrían profundizar en lo abordado por la Conferencia Internacional de Naciones Unidas sobre la Financiación para el Desarrollo celebrada en 2002 en Monterrey, en la que el Presidente Bush se unió a otros líderes en la promesa de elevar de manera significativa la asistencia para el desarrollo a aquellas naciones que implementen la gobernabilidad democrática, políticas económicas sólidas, y justicia social.

Es alentador saber que la Declaración de Monterrey incluirá iniciativas concretas en áreas tan importantes como la transparencia y la integridad en el gobierno, en la elevación de los estándares educacionales y la lucha contra el VIH/SIDA, en la promoción de las pequeñas y medianas empresas, y en el aprovechamiento del potencial de las remesas para el desarrollo. Instamos a los líderes a que cada uno de estos nobles objetivos vaya acompañado de mecanismos para medir su desempeño, recursos financieros suficientes, e instrumentos para la implementación. Los líderes deberán también garantizar mecanismos de rendición de cuentas y fortalecer los mecanismos de control internos y externos. Después de todo, los documentos de las cumbres tendrán poco impacto si tales compromisos no se llevan a la práctica. Es ahí donde realmente se realiza el trabajo más duro, y donde se comprueba de verdad el impacto de las cumbres.

Ya tenemos toda una década de experiencia en implementación de cumbres. Existen logros concretos que mencionar. Algunos temas de mayor importancia, como la creación del Área de Libre Comercio de las Américas y la Carta Democrática Interamericana, están aún en curso. Otros, como la Convención Interamericana Contra la Corrupción, requieren esfuerzos renovados. Si se espera que la Cumbre de 2004 ayude a restablecer el bienestar económico y político en América Latina y el Caribe, habrá que llevar a la práctica los compromisos contraídos de forma resuelta y decidida.

Estas importantes cuestiones serán analizadas con especial atención en el estudio que aquí presentamos. Este trabajo aborda inquietudes serias acerca de la implementación de los compromisos de las cumbres, lo cual los gobiernos deberían tomar en cuenta durante sus preparativos para la Cumbre de Monterrey. Las cumbres de las Américas son la expresión más elevada de multilateralismo en el Hemisferio Occidental,

pero los gobiernos no disponen de los recursos para implementar sus mandatos. Por lo tanto, los planes de acción asignan muchas de las iniciativas a las instituciones regionales, especialmente a la OEA y al BID. Este estudio revela que a pesar de sus esfuerzos y logros obtenidos, aún existe una gran laguna entre los acuerdos de las cumbres y lo que las dos principales entidades de la región podrían lograr. Como conclusiones se ofrecen recomendaciones sobre como perfeccionar la implementación de las cumbres.

El *Council of the Americas*, la Fundación Canadiense para las Américas (FOCAL), el Centro Norte-Sur de la Universidad de Miami, y el *APEC Study Center* de la Universidad de California, San Diego, se complacen en trabajar conjuntamente en esta publicación con el deseo de enriquecer el debate sobre estos temas. En las Américas, como en otros lugares, la diplomacia de las cumbres es una expresión “artística” nueva. Hay que ser paciente mientras los gobiernos aprenden a negociar mejor y a diseñar acuerdos multilaterales que lleven a vías de hecho las palabras, y resuelvan las necesidades reales de sus pueblos. Este trabajo aspira a contribuir a dicho aprendizaje.



Eric Farnsworth  
Vicepresidente  
Council of the Americas



Richard Feinberg  
Director, APEC Study Center  
Universidad de California  
San Diego



Donald R. Mackay  
Director  
Fundación Canadiense para  
las Américas (FOCAL)



Robin Rosenberg  
Vicedirector  
Centro Norte-Sur  
Universidad de Miami

*Las opiniones expresadas en este boletín son las de los autores y no reflejan necesariamente las de la Fundación Canadiense para las Américas, del Council of the Americas, del Centro Norte-Sur de la Universidad de Miami, ni del APEC Study Center de la Universidad de California, San Diego; las cuales son entidades no partidistas de investigación de políticas públicas.*

LOS PARTES RESPALDAN EL CONTENIDO GENERAL Y LA IDEA CENTRAL DE ESTE ESTUDIO Y APOYAN SUS RECOMENDACIONES PRINCIPALES; AUNQUE PUEDEN NO ESTAR DE ACUERDO CON CADA FRASE EN PARTICULAR.

# **Mandatos Incumplidos en el Hemisferio Occidental: La Organización de Estados Americanos (OEA), El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Proceso de Cumbres de las Américas**

## **RESUMEN**

Las cumbres de las Américas constituyen la expresión más alta de multilateralismo en el Hemisferio Occidental; sin embargo, no disponen de los recursos necesarios para implementar sus mandatos. Por consiguiente, los planes de acción de las cumbres confían muchas de las iniciativas a otras entidades regionales, en especial, la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Ambas instituciones han promovido iniciativas clave de las cumbres. No obstante, mientras que la OEA se ha “insertado” dentro de la jerarquía de las cumbres, mientras que el BID ha procurado mantener una relación de “igualdad” y de no-subordinación a la hora de acometer objetivos comunes. Ambas entidades están muy retrasadas en cuanto al número de iniciativas que han surgido de las cumbres y las que ellas han logrado realizar. El presente trabajo concluye con un grupo de recomendaciones encaminadas a mejorar la puesta en práctica de los acuerdos de las cumbres:

- Las cumbres deberían ceñir sus planes de acción a un grupo más reducido de prioridades que puedan ser implementadas más realistamente, y siempre que sea posible, acompañar tales iniciativas de indicadores para determinar el éxito de las mismas;
- El BID está cada vez más vinculado al proceso de las cumbres; sin embargo, es necesario que la principal entidad de desarrollo en la región se incorpore más activamente en las actividades de preparación e implementación de las cumbres;
- La OEA debería realizar una mayor reestructuración administrativa como condición necesaria para disponer de un mayor presupuesto que le permita llevar adelante sus mandatos emanados de las cumbres;
- La cooperación entre la OEA y el BID concerniente a la implementación de las cumbres debería profundizarse e institucionalizarse.

## EXECUTIVE SUMMARY

The Summits of the Americas are the highest form of multilateralism in the Western Hemisphere, but they lack their own bureaucratic instruments with which to implement the Leaders' mandates. Hence, Summit Plans of Action assign many initiatives to existing regional institutions, especially the Organization of American States and the Inter-American Development Bank. Both institutions have advanced key Summit initiatives. However, while the OAS has become "nested" under the hierarchy of summitry, the IDB has eschewed subordination in favour of a "parallel" relationship pursuing largely convergent activities. For both regional institutions, there remains a wide gap between the many directives emanating from the Summits and what the two regional institutions have been able to accomplish. The study concludes with recommendations for improving Summit implementation:

- Summits should refine their "Plans of Action" to a leaner list of priorities that can be realistically implemented and where possible should be accompanied by measurable indicators of success;
- The IDB is gradually becoming more integrated into Summit preparations but more needs to be done to incorporate the region's premier development institution into Summit preparation and implementation;
- The OAS should engage in a reform-for-resources bargain: further administrative reform as a condition for a bigger budget to carry out its Summit mandates;
- OAS and IDB cooperation on Summit implementation should be deepened and institutionalized.

## RÉSUMÉ

Les sommets des Amériques représentent la forme la plus haute de multilatéralisme dans l'hémisphère occidental malgré le fait que ce processus ne dispose pas des ressources suffisantes pour remplir ses mandats. En général, les plans d'action qui résultent de ces sommets assignent de nombreuses initiatives aux institutions régionales existantes, plus particulièrement l'Organisation des États américains (OEA) et la Banque interaméricaine de développement (BID). Ces deux institutions ont fait avancer certaines initiatives clés du Sommet. Cependant, alors que l'OEA a été « nichée » sous la hiérarchie du Sommet des Amériques, la BID a évité la subordination en faveur d'une relation « parallèle » en poursuivant des activités qui convergent largement avec sa raison d'être. Pour ces deux institutions régionales, il demeure un énorme fossé entre les directives qui découlent des sommets et ce que ces deux institutions ont été en mesure d'accomplir. En conclusion, cette étude propose des recommandations afin d'améliorer la capacité d'implémentation du processus lié au Sommet des Amériques :

- Les sommets devraient épurer leurs « plans d'action » afin de produire une liste d'initiatives concrètes et réalistes, en favorisant celles pouvant être accompagnées d'indicateurs qui serviront à quantifier le succès;
- Bien que la BID soit graduellement en train de s'intégrer aux préparations liées aux sommets, il est nécessaire que la principale institution de développement régional s'incorpore davantage au processus de préparation et d'implémentation du Sommet des Amériques;
- L'OEA, dans le but de mener à terme ses mandats du Sommet, devrait s'engager dans une entente qui lui garantirait un budget plus important à la condition d'entreprendre une profonde réforme de son administration;
- La coopération entre l'OEA et la BID devrait être approfondie et institutionnalisée en ce qui concerne l'implémentation du Plan d'action du Sommet des Amériques.

## INTRODUCCIÓN

Los dos pilares más importantes sobre los que descansan el “sistema” de relaciones interamericanas son la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Con un historial de casi cien años entre las dos, ambas son instituciones bien establecidas y de prestigio que cuentan con un cuerpo de normas altamente articuladas y reglas de funcionamiento detalladas. La OEA es la entidad política regional más vetusta del mundo, mientras que el BID es también el banco más antiguo y quizás el banco de desarrollo regional de mayor prestigio. Tal solidez institucional se ratifica en los grandes edificios que ambas entidades ocupan en la ciudad de Washington, D.C.

La OEA y el BID no son organismos independientes sino engendros intergubernamentales regidos en principio, y hasta cierto punto de hecho, por los propios gobiernos que las crearon y poseen. Ambas se fundaron mediante acuerdos intergubernamentales formales. En el caso de la OEA, los funcionarios de más rango son los ministros de relaciones exteriores quienes se reúnen anualmente durante la Asamblea General de la OEA y en casos de urgencia. Cada gobierno designa un embajador ante el Consejo Permanente de la OEA, el cual se reúne frecuentemente en la sede en Washington, y se encarga de cuestiones políticas y administrativas, y supervisa el trabajo de las unidades principales de la organización. En el caso del BID, son los ministros de finanzas y en algunos casos los de economía o desarrollo quienes se reúnen anualmente y conforman la Asamblea de Gobernadores. Sus representantes, los directores ejecutivos, integran el Directorio Ejecutivo del BID, el cual se reúne en su sede en Washington para supervisar las operaciones diarias y formular las políticas operativas del Banco.

Durante décadas la OEA y el BID han formado el núcleo del sistema de relaciones interamericanas (Rosenberg, 2001). Además, la separación de funciones entre la OEA y el BID ha sido relativamente clara y exenta de contrariedades: la OEA ha tenido jurisdicción sobre las cuestiones de seguridad, diplomacia y política; mientras que el BID se ha encargado de promover el desarrollo económico. El “sistema” estaba claro y ordenado, los campos de acción delimitados y las jurisdicciones paralelas fueron bien demarcadas.

A finales de 1993, el Presidente norteamericano Bill Clinton invitó al resto de los 33 jefes de estado y de gobierno del hemisferio electos democráticamente a asistir a la Cumbre de las Américas con una

agenda amplia que abarcaba temas políticos, económicos y sociales (Feinberg, 1997). La Cumbre de Miami en 1994 sería el inicio de una serie de encuentros de alto nivel cada vez más institucionalizados e interconectados mediante una serie de actividades de seguimiento. La Cumbre de Miami fue la primera en agrupar a los líderes nacionales después de 1967, y por ende, la primera desde que se desplomara la Unión Soviética y el fin de la Guerra Fría. Ni la OEA ni el BID tuvieron mucho que ver con los preparativos de la Cumbre de diciembre de 1994 (aunque los máximos representantes de estas instituciones fueron consultados durante las reuniones preparatorias y pronunciaron discursos en el encuentro). Sin embargo, los líderes hemisféricos reunidos en la Cumbre firmaron una Declaración de Principios y un Plan de Acción colmado de 23 iniciativas distintas detalladas en unos 164 artículos que invadían las jurisdicciones tanto de la OEA como del BID. El Plan de Acción se dividió en tres secciones. La primera sección, sobre “La Preservación y Fortalecimiento de la Comunidad de Democracias de las Américas,” coincidía en alto grado con las funciones de la OEA; mientras que la segunda y tercera secciones, sobre “La Promoción de la Prosperidad Mediante la Integración Económica y el Libre Comercio” y “La Erradicación de la Pobreza y la Discriminación en Nuestro Hemisferio,” chocaban con la misión central del BID.

Sin embargo, los líderes hemisféricos no crearon un organismo nuevo para implementar el Plan de Acción, sino que optaron por apoyarse en instituciones ya existentes. En un pormenorizado “apéndice,” el Plan de Acción asigna de manera explícita la implementación de muchos de sus mandatos a la OEA y al BID. Esto suscitó enseguida la interrogante de cómo estas instituciones se amoldarían o reformarían ante la aparición de este nuevo mecanismo de las cumbres. Los líderes hemisféricos no asignaron un costo específico a sus aspiraciones ni destinaron fondos considerables para el logro de tantos mandatos. Las cumbres siguientes continuaron perpetuando este proceso de elaboración de mandatos sin financiamiento. A excepción de determinadas contribuciones especiales muy modestas, la OEA y el BID se vieron por lo general solas para resolver los mandatos de la cumbre dentro de sus presupuestos existentes.

Los líderes que subscribieron el Plan de Acción de Miami son las figuras políticas de mayor autoridad en sus respectivos gobiernos y los superiores directos de los ministros de exteriores y de finanzas, quienes a su vez conducen la OEA y el BID. Por lo tanto, a primera vista la línea de mando parecería evidente: los órganos regentes de las instituciones fundamentales de la región estarían bajo las órdenes de sus líderes nacionales y se responsabilizarían con dirigir los esfuerzos y recursos de

la OEA y del BID al cumplimiento de los acuerdos de las cumbres. Sin embargo, la realidad es mucho más compleja. Lo cierto es que ha habido numerosas fallas en la transmisión efectiva de las orientaciones de los líderes a sus representantes en la OEA y el BID. Al comienzo muchos de los funcionarios y personal en ambas instituciones veían el proceso de las cumbres como una amenaza a su autonomía institucional, por lo que rehusaban a ceder espacios.

Con el paso del tiempo, el proceso de las cumbres se hizo más sólido e institucionalizado. Las cumbres se celebran periódicamente (en Santiago, Chile en 1998; en la Ciudad de Québec, Canadá en 2001; y las previstas en México en 2004 y en Argentina en 2005). Se establecieron los procedimientos para la implementación de las cumbres y se creó un órgano intergubernamental (el Grupo de Revisión e Implementación de Cumbres -- GRIC), el cual se reúne trimestralmente para mantener la continuidad y revisar los informes de las distintas reuniones ministeriales y otras actividades de seguimiento. A medida que se hizo más evidente el hecho de que las cumbres eran una institución permanente, la OEA y el BID se dieron a respaldar más los mandatos de las cumbres. Por ejemplo, en la actualidad ambas organizaciones ofrecen frecuentemente información acerca de sus aportes a las actividades de seguimiento de las cumbres. Asimismo, durante los preparativos para la Cumbre Extraordinaria en enero de 2004 en Monterrey, México, representantes del BID participaron en la elaboración de iniciativas a incluir en la Declaración de la Cumbre. Es encomiable como la OEA; es decir su Secretario General, los embajadores y los funcionarios de más alto nivel, han acogido el proceso de las cumbres y sus mandatos y han reformado su misión y agenda para dar cabida a los planes de acción de las mismas. Sin embargo, el BID ha sido más cauteloso en efectuar cambios, aún cuando existen componentes importantes de los programas del Banco que están ligados a las cumbres y el crecimiento de algunos de sus programas puede atribuirse a las cumbres mismas. Según expone Vinod Aggarwal, la OEA se ha "insertado" dentro de la jerarquía de las cumbres, mientras que el BID ha procurado mantener una relación de "igualdad" y de no-subordinación a la hora de acometer objetivos comunes (Aggarwal, 1998). Sin embargo, existe un gran desfase entre el número de iniciativas que han surgido de las cumbres y las que ambas entidades han logrado, y que de proponérselo podrían realizar.

Este trabajo explora las causas del desfase entre las orientaciones de los mandatarios (los líderes nacionales) y sus administrativos (las dos instituciones regionales). A pesar de que en el estudio de temas políticos globales es importante entender la creación de instituciones

internacionales, poca atención se le ha prestado a la influencia que ejercen instituciones nuevas en las ya establecidas (Aggarwal, 1998, p.ix). ¿Cómo y por qué las organizaciones regionales eludieron algunas de las órdenes de sus antiguos superiores, incluso cuando sus jefes se comprometieron en sus pronunciamientos ante las cumbres con carácter de contrato informal que tienen los planes de acción de las cumbres? ¿Hasta que punto es culpa de las propias cumbres al atiborrar a instituciones que ya poseen demasiados mandatos con prioridades no muy bien definidas y recursos escasos o inexistentes? ¿Bajo que circunstancias han optado las dos entidades regionales por seguir los mandatos de determinados líderes? ¿Cuáles son algunas de las explicaciones detrás de este comportamiento?

Para poder comprender las diferentes maneras en que la OEA y el BID se han acomodado a este fenómeno nuevo de las cumbres, ha sido necesario hurgar en la “caja negra” institucional de cada organización para delimitar sus respectivos niveles de dirección, y analizar la opinión de sus principales ejecutivos, de sus órganos directivos, y de los funcionarios de mayor nivel. Así, en 2002 se realizaron entrevistas amplias en las que se aplicó una encuesta estructurada cuantitativa acompañada de preguntas de orden cualitativo con representantes de cada uno de los tres niveles de dirección. Según se iban efectuando las entrevistas apuntaban hacia seis constantes: las autoridades ministeriales rectoras, la rivalidad entre diferentes mandatos institucionales, las misiones institucionales, el carácter de las estructuras burocráticas internas, la amplitud de la membresía, y la personalidad e incentivos de los que están a cargo de la dirección.

Este estudio concluye con un grupo de recomendaciones que responden a las siguientes preguntas: ¿Cómo podrían estructurarse mejor los procesos de las cumbres, y reformarse la OEA y el BID de forma que se elimine ese desfasaje entre mandatarios y administrativos y establecer reglas y procedimientos para este sistema interamericano recientemente ampliado en el que las cumbres son ya una realidad del futuro? ¿Cómo podrían engranarse más - o como dice Aggarwal “insertare” mejor - las dos instituciones preexistentes en un regionalismo encabezado por las cumbres? ¿De qué manera podemos mejorar el esquema institucional?

Para comenzar debemos antes que nada examinar el proceso de cumbres en las Américas -- la expresión más elevada que ha adoptado el multilateralismo en el Hemisferio Occidental.

## MULTILATERALISMO EN LAS AMÉRICAS

Supuestamente, la cooperación entre naciones ayuda a resolver problemas comunes que no pueden solucionarse individualmente, como aquellos que traspasan fronteras y que requieren de acciones conjuntas, como la creación de bienes públicos internacionales que benefician a las partes, el intercambio eficaz de información, y el intercambio de experiencias y de “prácticas óptimas” (Ruggie, 1993; Simmons y De Jonge Oudraat, 2001). Por lo general se reconoce que tanto en el terreno político, económico como social, el multilateralismo puede responder a los intereses de las distintas partes (ya se trate de estados nacionales o individuos particulares).

En comparación con otras regiones del mundo, el Hemisferio Occidental es una zona de paz. El predominio absoluto de los Estados Unidos en lo militar y en cuestiones de seguridad ha ayudado a proteger a la región del tipo de conflictos interestatales violentos como los que por tanto tiempo han afectado a otras regiones del planeta, fundamentalmente de Europa. Por lo tanto, y con los problemas de seguridad atenuados, las condiciones para una cooperación multilateral efectiva en el Hemisferio Occidental parecen más propicias.

Las cumbres reúnen a los mandatarios nacionales en la toma de acciones colectivas. Cuando hablamos del proceso multilateral e institucionalizado de las cumbres – y no ya de cumbres aisladas – nos referimos a reuniones periódicas de los líderes nacionales así como al entramado de mecanismos de implementación (los secretariados, instrumentos de supervisión, grupos de trabajo, reuniones ministeriales, conferencias, proyectos, grupos consultivos, asociaciones entre múltiples agentes, aportaciones) que les da continuidad orgánica en el período entre una cumbre y la siguiente. A pesar de su creciente importancia, existen pocos estudios sobre el proceso de cumbres ya que la mayoría de los trabajos sobre multilateralismo se centran en las instituciones internacionales que se rigen por actividades ministeriales, o como es cada vez más el caso, en el papel de agentes privados (comunidades epistémicas, organizaciones de la sociedad civil). Esto puede explicarse en parte por lo reciente de las cumbres. El proceso de cumbres no existe aún a nivel global de manera estructurada, a pesar de los discursos de los líderes nacionales ante la Asamblea General de la ONU o cualquier otro evento aislado de Naciones Unidas. Sin embargo, el proceso de cumbres a nivel regional es ya un hecho común, como en los casos de la Unión Europea, la Unidad Africana, el foro de Cooperación Económica de Asia Pacífico (APEC), y de muchas otras

agrupaciones subregionales como la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) por lo que merece un mayor estudio.

La celebración de reuniones cumbres entre los países industrializados fue el tema de un estudio realizado por Robert Putnam y Nicholas Bayne (Putnam y Bayne, 1984), titulado *Hanging Together: The Seven-Power Summits*. El estudio se refiere a las reuniones anuales que celebran los líderes de las siete naciones más industrializadas desde 1975. Al señalar que las “reuniones cumbres de este tipo son prácticamente inexistentes en la diplomacia moderna,” Putnam y Bayne aducen que las cumbres del Grupo de los Siete surgieron en respuesta a tres necesidades fundamentales: “conciliar factores económicos internacionales con la política interna, reemplazar la estabilidad hegemónica por la gestión colectiva, y restablecer la autoridad política sobre la fragmentación burocrática y la irresponsabilidad (Putnam y Bayne, 3, 7).” Putnam y Bayne otorgaron calificaciones variadas a las cumbres del G-7, aunque en sentido general se pronuncian a favor de estos esfuerzos. Ellos resaltaron el valor que aportan las consultas regulares de alto nivel y como contribuyen a crear lazos personales entre los líderes y ofrecen la oportunidad de enfrentar problemas comunes de manera oportuna.

En las cumbres del Hemisferio Occidental están apareciendo algunos de los problemas que Putnam y Bayne identificaban en su estudio del G-7 y que resultan comunes en las reuniones ministeriales multilaterales (Feinberg, 2000; Simmons y de Jonge Oudraat., 2001, esp. capítulos 17-18). Existe una preferencia de adoptar decisiones por consenso, lo cual conduce a la aprobación de contenidos con un peso del más bajo nivel, y le otorga a las minorías pequeñas el poder del veto, dejando muy poco espacio para la innovación y la audacia, y frustrando a los miembros más poderosos. El intercambio de favores entre los países miembros es fuente de una larga lista de iniciativas: (La Cumbre de Miami registró 164 disposiciones, la de Santiago produjo 141, y la de Québec llegó a 245) (Mace y Loiseau, 2002). Otros problemas que van apareciendo en las cumbres regionales son la existencia de mecanismos de vigilancia pobres y sanciones flojas. Además de estos problemas, comunes a las actividades multilaterales a cualquier nivel, el proceso de cumbres cuenta también con el inconveniente de las visiones corto plazo de los máximos líderes. Como políticos, los líderes de las cumbres casi siempre sufren de una miopía tradicional y de una mentalidad pueblerina que emana de la preocupación natural por sus agendas nacionales.

Más importante aún es el hecho de que las reuniones cumbres regionales carecen de instrumentos propios para implementar sus

decisiones. Por ejemplo, ni en la APEC, la ASEAN ni en las cumbres de las Américas, existe una burocracia fuerte que haya sido creada especialmente para llevar a la práctica las decisiones tomadas por los líderes. Además, existe una gran brecha entre dichas iniciativas y los fondos destinados para su ejecución. La existencia de mandatos carentes de fondos es un atributo común de las cumbres regionales, donde los líderes se ven presionados por una amplia variedad de grupos a hacer promesas ambiciosas y en las que los instrumentos de implementación son pobres, y los problemas de incumplimientos se agravan (Simmons y de Jonge Oudraat, 2001, p.690).

En el Hemisferio Occidental, los líderes han intentado resolver la falta de una base de sustento burocrático y financiero acudiendo a instituciones regionales ya existentes y asignándoles responsabilidades con las decisiones adoptadas en las cumbres. Sin embargo, ni los gobiernos del Hemisferio Occidental ni los estudiosos han prestado atención suficiente a las implicaciones de esta nueva autoridad para el sistema interamericano; es decir, a la aparición de las cumbres en las relaciones multilaterales hemisféricas.

Las cumbres poseen un grupo de funciones más allá de la implementación de planes de acción. Las cumbres ponen de relieve valores comunes, legitiman ciertas ideas, ayudan a consolidar relaciones personales entre los líderes y sus funcionarios de mayor nivel, y pueden coadyuvar a eliminar tensiones entre estados. Las cumbres pueden servir también de plataforma a los líderes para desplegar sus habilidades diplomáticas y prestigio e impresionar a sus paisanos. Pero si en el futuro los llamados de acción de las cumbres siguen sin cumplirse, todo el proceso se irá viendo cada vez más como “palabrería hueca,” y las otras funciones de las cumbres se verán igualmente afectadas. El aparato de las cumbres requiere de al menos algunos cambios que lleven a hechos las palabras.

## **EVALUACIÓN DE LAS LABORES DE IMPLEMENTACIÓN**

Los planes de acción de las cumbres asignan explícitamente gran parte de sus mandatos al BID y a la OEA. ¿Cómo se han comportado estas en el cumplimiento de sus compromisos?

A la hora de hacer una evaluación de las labores de implementación se nos presenta un grupo de dificultades complejas. Primero es necesario especificar si lo que se miden son “productos,” como préstamos, encuentros y reuniones ministeriales; o “impactos,” como el

mejoramiento del estado de salud, mayor acceso a la educación y mejor gobierno. De optar por impactos, habría entonces que precisar los índices cuantitativos a emplear, ver si existen datos por series cronológicas suficientes, y determinar hasta qué punto los cambios observados son atribuibles a acciones inducidas por las cumbres. En segundo lugar, hay que definir si vamos a medir “esfuerzos” o “resultados.” Puede que las instituciones hayan trabajado duramente por alcanzar determinados objetivos y que sus esfuerzos se hayan visto truncados por razones fuera de su control; por ejemplo, los cambios bruscos que se operan en la economía mundial y que influyen contundentemente en muchos de los objetivos económicos y sociales de las cumbres están fuera del control del BID. Con esto en mente, al valorar los resultados de otra iniciativa multilateral como los encuentros a nivel ministerial de la Comunidad de Democracias, el Proyecto Coalición por la Democracia (financiado por el Open Society Institute) optó por evaluar los esfuerzos de los gobiernos en lugar de medir su efectividad (Proyecto Coalición por la Democracia, 2002). En tercer lugar, habría que ver si es posible atribuir las acciones de las instituciones regionales a las cumbres, o si fueron motivadas por otros factores. ¿Las actividades observadas hicieron algún aporte a las cumbres, o simplemente fueron actividades que hubieran ocurrido en cualquier caso, aún cuando oportunistamente las instituciones las haya hecho ver como respuesta a mandatos de las cumbres? Un trabajo realizado por la Fundación Canadiense para las Américas sobre reformas judiciales contenidas en los planes de acción solo recoge las acciones desarrolladas a nivel nacional, sin detenerse a precisar si de alguna manera las cumbres habían sido el motor impulsor de las mismas, y solo se limita a afirmar el papel de las cumbres en arrojar atención sobre el tema (FOCAL, 2002, p.15). En cuarto lugar, con tantos mandatos surgidos de las cumbres, es de esperar que algunos sean echados a un lado parcial o totalmente por lo que el cuadro general es bien “matizado.” Tal fue la conclusión de un minucioso trabajo independiente dirigido a seguir la trayectoria de las actividades de seguimiento de las cumbres (*Leadership Council*, 2001; ver también Mace y Loiseau, 2002).

Partiendo de las entrevistas realizadas (ver más adelante), podemos decir con toda seguridad que el BID y la OEA han realizado acciones concretas en respuesta a algunos de los mandatos más importantes emanados de las cumbres. Sin dudas, la iniciativa más importante surgida de las cumbres ha sido la negociación de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), y quizás la iniciativa de mayor trascendencia en la historia de las relaciones interamericanas. De no haber existido las cumbres, no hubiera habido ALCA (Feinberg, 1997).

A pesar de que la idea del libre comercio no era nueva, la Cumbre de Miami en 1994 transformó lo que hasta entonces era una aspiración incipiente en una proposición oficial y en un plan de acción detallado con fecha de culminación precisa. Las reuniones cumbres subsiguientes han servido para impulsar las negociaciones del ALCA, donde los presidentes revisan los avances alcanzados por sus ministros de comercio. Recientemente, la proximidad de la Cumbre Extraordinaria de Monterrey en enero de 2004 presionó a la reunión de ministros de comercio celebrada en Miami en noviembre de 2003 para que se evitara el colapso bochornoso de las negociaciones comerciales. Por su parte, junto a la CEPAL, el BID y la OEA reforzaron el Comité Tripartito que ha estado a cargo de coordinar las actividades de sus respectivas unidades de comercio para promover la integración hemisférica a través de la investigación, publicaciones, capacitación y el respaldo al proceso de negociaciones para el ALCA (BID, 2002c). No hay dudas de que tanto la OEA como el BID han sido impulsoras de la integración económica en el hemisferio. En el marco de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y los Estados Unidos (CAFTA) en 2003, el BID respondió con un ambicioso programa para la creación de capacidades técnicas y recursos financieros.

A pesar de que las unidades del BID y la OEA para la promoción de la democracia se crearon con independencia de las cumbres, las entrevistas realizadas confirman que las cumbres les han otorgado mayor prominencia, elevado sus presupuestos y modificado sus agendas de trabajo (OEA, 1995-2002). Las cumbres han impulsado los esfuerzos encaminados a que determinadas actividades de la OEA y del BID se abran a los representantes de organizaciones de la sociedad civil (Payne, 2003). En muchas otras áreas, el BID y la OEA han emprendido acciones que promueven los mandatos de las cumbres, aunque con frecuencia es difícil discernir si tales acciones fueron inducidas por las cumbres propiamente. Como veremos más abajo, por lo general la OEA reconoce que sus actividades son resultado directo de los mandatos de las cumbres; mientras que el BID es mucho más reticente a aceptar la autoridad de las cumbres. En tres informes publicados por el BID se recogen largas listas de proyectos que “coinciden con” las prioridades de las cumbres; en los dos primeros de dichos informes, el Banco asegura que “en efecto, prácticamente todas las actividades del BID van en apoyo a los temas y acuerdos propuestos” por las cumbres (BID, 2001b, 2002c, 2003).

Tanto el BID como la OEA han echado a un lado muchos mandatos de las cumbres. Jeffrey Puryear ha documentado las fallas, especialmente del BID, a la hora de cumplir con los mandatos sobre educación que

fueron eje central en la Cumbre de Santiago en 1998 (Puryear, 2000). Un grupo de estudios encargados por el *Leadership Council for Interamerican Summitry* dan cuenta del déficit en la implementación de otros mandatos importantes de las cumbres relacionados con la lucha contra la corrupción, y los estupefacientes y el desarrollo sostenible (*Leadership Council, 1999*). El trabajo de FOCAL sobre reforma judicial mencionado concluye que se han dado avances “desiguales” (FOCAL, 2002, p 24). La propia OEA elaboró internamente un minucioso “Cuadro de Implementación y Monitoreo” (2002) que destaca las iniciativas de la Cumbre de Québec 2001 junto con la institución o país que se le ha asignado la “responsabilidad principal.” En muchos casos en que el BID o la OEA cargaron con tales responsabilidades, las “acciones logradas” fueron o bien de poca importancia (e.j., asistencia a reuniones, elaboración de un informe, aprobación de préstamos pequeños y aislados) en comparación con lo ambicioso del mandato, o bien estas secciones se hallaban completamente vacías.

**Tabla 1: Cuestionario del sondeo de opinión**

1. ¿En que medida está usted familiarizado en detalle con los planes de acción de las cumbres de las Américas?
2. ¿En que medida cree usted que los gobernadores o ministros consideran que los mandatos de los planes de acción tienen peso suficiente para guiar las actividades de su organización?
3. ¿En qué medida cree usted que los funcionarios de más nivel en su institución (Presidente o Secretario General) consideran que los mandatos de los planes de acción tienen autoridad para orientar las actividades de su organización?
4. ¿En qué medida es abordado el tema de las cumbres y/o de los planes de acción durante las reuniones de su institución (del Directorio Ejecutivo en el caso del BID y del Consejo Permanente en el caso de la OEA)?
5. ¿En qué medida han influido los mandatos de las cumbres en la asignación de recursos, así como en las estrategias y programas generales (y para el caso del BID en la concesión de préstamos y subsidios)?
6. ¿En qué medida ha destinado usted su propio tiempo y energías en hacer que su organización se ocupe de iniciativas específicas aprobadas en las cumbres?
7. ¿En qué medida piensa usted que los planes de acción de las cumbres han servido para que su organización logre los objetivos que usted considera más importantes?

**Tabla 2: Resultados del Sondeo**

Pregunta #		1	2	3	4	5	6	7	Promedio
<b>BID</b>	Directores Ejecutivos (9)	2.3	2.6	2.6	2.4	1.9	1.4	2.9	2.3
	Directivos (8)	2.1	1.9	2.9	2.1	2.3	2	2.6	2.2
	Promedio BID	2.2	2.3	2.8	2.3	2.1	1.7	2.8	2.3
<b>OEA</b>	Embajadores (9)	3.3	3.7	3.8	3	2.7	3.6	3.7	3.4
	Directivos (5)	4	2.8	3.6	3.2	2.2	4	3.6	3.3
	Promedio OEA	3.7	3.3	3.7	3.1	2.5	3.8	3.7	3.4

## RESULTADOS DEL SONDEO

Para comprender mejor el comportamiento desigual entre la OEA y el BID en cuanto a las actividades de implementación, y con el propósito de comparar y contrastar sus respectivos comportamientos, se realizó un sondeo de opinión con las autoridades políticas y los principales directivos y se efectuaron entrevistas menos formales con sus máximos ejecutivos. El autor presentó un cuestionario formal oralmente en reuniones privadas (Ver lista de siete preguntas en la Tabla 1) y los entrevistados respondieron cada pregunta en términos cuantitativos entre 1 y 4; en que 1 indicaba “muy escasa o ninguna,” 2 “poca,” 3 “alguna,” y 4 “en gran medida.” Los resultados del sondeo aparecen recogidos en la Tabla 2.

En el caso de la OEA, tanto los embajadores como los principales directivos poseían un alto grado de conocimiento de los detalles de los planes de acción de las cumbres, y los cinco directivos encuestados expresaron estar bien informados acerca de los documentos fundamentales de las cumbres. Además, los embajadores y los directivos de la OEA indicaron que ellos han dedicado tiempo y esfuerzos en impulsar ciertas iniciativas de las cumbres. Los cinco dijeron haber trabajado “en gran medida” por enfocar a la OEA en el proceso de las cumbres. Los encuestados de la OEA opinaron que los máximos ejecutivos – en particular el Secretario General, César Gaviria – aplauden las cumbres y reconocen que los mandatos de los planes de acción tienen autoridad para orientar el trabajo de la organización. Los embajadores de la OEA se mostraron igualmente convencidos de que sus jefes, los ministros de exteriores, consideraban los planes de acción de las cumbres con fuerza de cumplimiento; sin embargo, los directivos de la OEA se mostraron menos seguros lo cual demuestra que existe

desfase en el flujo de información entre los ministerios nacionales y la burocracia en la OEA.

En cuanto a la modificación de determinados aspectos de la OEA, los encuestados fueron menos partidarios. Ellos opinaron que el Consejo Permanente, el cual está integrado por un representante de cada país miembro y funciona como el comité permanente de la Asamblea General en Washington, D.C., seguía inmerso en cuestiones internas de su quehacer diario y en cualquiera que fuera la crisis del momento (generalmente Haití), y por lo tanto solo podía ocuparse de las cuestiones relativas a las cumbres “en alguna medida.” Igualmente, se notó una molestia generalizada con la poca flexibilidad que les permitía un presupuesto que durante muchos años se ha venido reduciendo en términos reales por lo que la OEA sólo había sido capaz designar recursos para los mandatos de las cumbres en “poca” o “alguna” medida.

Las respuestas del BID ofrecen un cuadro muy diferente. Los encuestados del BID ofrecieron calificaciones más bajas, en algunos casos mucho más bajas, que los entrevistados de la OEA. En términos generales, en la escala de cuatro puntos los encuestados de la OEA promediaron 3.4 – entre en “alguna medida” y en “gran medida.” Por su parte los encuestados del BID promediaron más de un punto menos, es decir, 2.3 – entre en “poca medida” y en “alguna medida.”

Primero, el conocimiento acerca de los planes de acción de las cumbres en el BID fue bastante bajo, unido al poco tiempo y energía que los encuestados admitieron dedicar a iniciativas específicas de las cumbres. Los entrevistados del BID consideraron que los ministros de finanzas no consideran las cumbres como fuentes de poder de “autoridad.” Los principales directivos coincidieron con otros funcionarios en que su muy respetado Presidente, Enrique Iglesias, ha expresado claramente que las cumbres son importantes. Sin embargo, por lo general los encuestados indicaron que el Directorio Ejecutivo ha prestado poca atención a los planes de acción de las cumbres y que la asignación de recursos para responder a los mandatos de las cumbres había sido en “poca medida.”

Para poder comprender mejor los factores clave sobre los que descansaban estas respuestas de carácter cuantitativo, el sondeo incluyó también un intercambio cualitativo sin restricciones con el propósito de sondear los razonamientos del entrevistado. Las preguntas de seguimiento de la segunda fase estuvieron orientadas a indagar tanto las actitudes como las actividades de la organización del entrevistado y las diferencias entre las dos instituciones en cuanto a su receptividad de

los mandatos de las cumbres. Estos intercambios apuntan hacia seis variables explicativas: las autoridades ministeriales, la rivalidad entre mandatos, misiones institucionales, estructuras internas, membresía y dirección. Primero examinaremos las respuestas del BID y posteriormente las de la OEA.

## **EL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO**

### **Autoridades Ministeriales y Rivalidad entre Mandatos**

Los miembros del BID que participaron de la encuesta señalaron que su autoridad máxima, la Asamblea de Gobernadores, está compuesta principalmente de ministros de finanzas (algunos países están representados por ministros de economía o desarrollo económico), y que los mismos no han tenido una participación amplia en el proceso de cumbres. De manera general, los ministros de finanzas no han asistido a las cumbres y la vinculación de muchos ministerios de finanzas tanto en los procesos de negociación de los planes de acción como en el seno de las comisiones inter-agencia de sus propios gobiernos preparatorias para las cumbres, ha sido limitada. Puede ser que los ministros de finanzas hayan sido relegados por otras partes interesadas, o quizás hayan optado por distanciarse del proceso de cumbres, precisamente para evitar tener que cumplir con los mandatos de las cumbres. Los ministros de finanzas tenían la percepción de que la dirección del proceso de cumbres estaba en manos de los mandatarios nacionales o de los ministerios de relaciones exteriores. Estas entidades son, en mayor o menor medida, rivales burocráticos de los ministerios de finanzas, y pudieran estar tratando de perseguir objetivos, intereses, e incluso perspectivas globales, diferentes.

La actitud en el seno de los ministerios de finanzas y del BID con respecto a las presidencias de los países y los ministerios de relaciones exteriores no es siempre halagüeña, pues a menudo se les percibe como instituciones de carácter "político" carentes de una comprensión abarcadora de las duras realidades de la economía global. Según uno de los encuestados del BID: "La credibilidad de los líderes políticos de las cumbres deja bastante que desear. ¿En qué medida su retórica va realmente dirigida a los medios de prensa de sus países, y hasta cuándo durarán en el cargo?" Otro funcionario del BID comentó irónicamente que: "Los ministerios de relaciones exteriores que organizan y dirigen estas actividades (las cumbres) solo están de paso." Un tercer encuestado del BID, con previa experiencia diplomática, señaló: "Los ministerios de relaciones exteriores pueden redactar comunicados de

gran calidad y coordinar reuniones, pero los medios de poder real a su disposición no logran nada." Otro entrevistado del BID desestimó con un gesto de la mano la importancia de las cumbres, y añadió: "por la gallería," para el consumo popular. Por lo tanto, no es de extrañar que los ministros de finanzas se distancien de procesos diplomáticos que, desde su perspectiva, sirven a los intereses de entidades cuyos motivos y capacidades están dudosos. Como prueba de este desinterés, e incluso hostilidad hacia las cumbres, en el seno de los ministerios de finanzas, un Director Ejecutivo apuntó que "muchos gobiernos latinoamericanos no transmiten a sus directores ejecutivos la noción de que las cumbres son importantes. Una vez concluida la Cumbre de Québec, mi gobierno no me orientó nada al respecto, y seguro que lo mismo sucedió en el caso de otros países prestatarios." Otros directores ejecutivos confirmaron tal carencia de instrucciones de sus ministerios.

Algunos encuestados del BID ofrecieron una explicación diferente, aunque no contradictoria, de por qué los ministerios de finanzas y el BID mismo -- sus directores ejecutivos, equipo de gerencia y demás empleados -- no responden plenamente a los mandatos de las cumbres. El Banco reconoce tres fuentes de autoridad; y las cumbres no es una de ellas. Desde hace muchos años, el Banco emplea como guía para su funcionamiento un sistema que consta de tres elementos principales: 1) el Convenio Constitutivo (1959) del Banco Interamericano de Desarrollo (la Carta), que establece los propósitos amplios y duraderos de la institución; 2) los acuerdos periódicos para la reposición de los recursos del BID, que son negociados por los accionistas de la institución y que establecen prioridades y metas para las actividades del Banco durante un período de varios años; y 3) la toma de decisiones concernientes a asuntos de política por parte del Directorio Ejecutivo.

Los encuestados del BID apuntaron repetidamente a estas tres fuentes de autoridad, y restaron importancia a las cumbres al calificarlas de "guías," y de "referencias a tener en consideración." Como afirmara un Director Ejecutivo, "las cumbres no poseen jurisdicción sobre el BID." Los mandatos y problemáticas adquieren carácter de obligatoriedad para el Banco solo cuando pasan a formar parte de sus documentos oficiales. Si un plan de acción de Cumbre incluye algo ajeno al contexto de las actividades del Banco, carecerá de autoridad para el Banco." O, como señalara un Director Ejecutivo severo: "La utilidad de las cumbres depende de la medida en que avengan con los objetivos y metas de mi gobierno."

En efecto, la documentación del BID refleja muy claramente, por omisión, que los mandatos de las cumbres no lo son para el Banco ya que rara

vez se menciona a las cumbres en los documentos del BID, ya sean internos o públicos, impresos o electrónicos. ¿Por qué habría de preferir el BID estas tres fuentes aceptadas de autoridad? Una de las razones es de tipo burocrático: los ministerios de finanzas y los directores ejecutivos están a cargo de negociar las reposiciones de recursos, y a nadie toma por sorpresa que los directores ejecutivos se favorezcan a sí mismos en su calidad de integrantes del Directorio Ejecutivo, a la vez que el equipo gerencial puede ejercer considerable influencia sobre las actividades del Directorio. Además, las dos fuentes de autoridad aceptadas aparte del Directorio -- la Carta y los documentos para la reposición de los recursos -- poseen, cuando más, un carácter de obligatoriedad no muy estricto. En la actualidad, las actividades del Banco se han apartado bastante del texto de la Carta de 1959, sin consecuencias aparentes, y el lenguaje de los documentos de reposición de fondos son tan generales y amplios que podrían abarcar casi todo tipo de actividad que tanto el Directorio como el equipo de gerencia del Banco decidan emprender y clasificar como tal. Por ende, al observar las disposiciones de la Carta y los documentos de reposición de fondos, los directores ejecutivos y la gerencia preservan un amplio margen de libertad de acción para sí mismos. El aceptar la autoridad de los mandatos de las cumbres restringiría tal libertad de acción.

No obstante, aunque la OEA pudiera haber adoptado una lógica similar, veremos que ha actuado de manera diferente. Por lo tanto, debemos buscar otras explicaciones al comportamiento del BID.

### **Misiones Institucionales y Estructuras Internas**

Por coincidencia, la primera Cumbre de las Américas tuvo lugar a escasos meses de la exitosa negociación por parte del BID de su Octavo Aumento General de Recursos, que elevó su base de capital de US\$60,000 millones a US\$100,000 millones, garantizando así suficientes fondos para incrementar su nivel de préstamo anual a aproximadamente US \$8.5 miles de millones y cómodamente sostener a largo plazo ese nivel de actividad. El aumento general de sus recursos le impuso al Banco una serie de misiones que incluían el alivio de la pobreza, la modernización de la infraestructura física, la integración regional, la protección del medio ambiente, y el fortalecimiento del sector privado. Con esta reafirmación de respaldo político, una gran inyección de capital y una misión renegociada, es comprensible que el BID no sintiera necesidad alguna de apoyo político o misiones adicionales.

Asimismo, era de esperar que los documentos de la Cumbre de Miami fueran eco de muchos de los temas del Octavo Aumento General de

Recursos del BID, pues ambos documentos fueron redactados por los mismos gobiernos (si bien, no necesariamente las mismas agencias o funcionarios) en el mismo contexto histórico. Esta convergencia temática facilitó que el BID adoptara aquellos temas de la cumbre compatibles con su propia agenda. Además, el Plan de Acción de Miami fue bien recibido en algunas oficinas del BID ya que contribuyó a legitimar o a dar mayor fuerza a sus misiones. Una de las oficinas beneficiadas por la Cumbre fue la que se ocupa del fomento de la democracia, o de la "modernización del estado (MDE)," según la jerga del BID. Como apuntara uno de los encuestados del BID, tradicionalmente, la problemática de la gobernabilidad no formaba parte de los mandatos o de la agenda del BID, por lo tanto las cumbres proporcionaron a la oficina de MDE un medio útil de referencia: "Las cumbres permiten elaborar normas internacionales sin enmendar la Carta (del BID)." Como resultado del acuerdo de la Cumbre de Miami para desarrollar un Área de Libre Comercio para las Américas, la oficina del BID a cargo de los asuntos de integración regional y las políticas de comercio, adquirió mayor relevancia y experimentó una reorientación de su trabajo.

La estructura de los procedimientos internos del Banco para la toma de decisiones dificultaba la implementación de programas con metas muy precisas con sus clientes. Aunque el Octavo Aumento General de Recursos establecía amplias directrices para la actividad principal del Banco -- préstamos, becas y asistencia técnica --, según expresaron repetidamente los encuestados, las preferencias de los gobiernos de los países prestatarios tenían un peso similar. Sencillamente, el Banco no estaba estructurado para asumir el tipo de campañas a nivel nacional requeridas para cumplir tales objetivos de las cumbres como el logro de un nivel de sexto grado de educación general de la población para el año 2010, o una tasa de matrícula de por lo menos 75% para la educación secundaria. Al explicar las razones de la incapacidad del Banco para cumplir las metas establecidas por las cumbres en la esfera de la educación, un Director Ejecutivo del BID expresó: "El Banco estaba dispuesto a hacer los préstamos pero ningún país lo solicitó..., la capacidad del Banco es limitada con respecto a los países." Un estudio publicado acerca de la reforma educativa, llevado a cabo por el Banco (BID, mayo 2000, p.44), concluyó con la siguiente exhortación: "El BID también deberá asumir una actitud más proactiva en la búsqueda de operaciones de relevancia (en el sector de la educación)."

Los funcionarios del Banco están muy al tanto de esta balanza de poder, e intentan enmendarla. En 2002 el Directorio Ejecutivo planteó un nuevo enfoque que aspira a que los programas de los países

establezcan metas de desarrollo para el desempeño de sectores en los cuales la actividad del Banco es relevante y los resultados obtenidos puedan atribuirse a dicha actividad. Pero las propuestas de establecimiento de tales metas y de monitoreo de resultados no se aplicarían necesariamente a los mandatos de las cumbres. El Directorio Ejecutivo hace revisión periódica de la implementación de los objetivos de la reposición de recursos, pero carece de un mecanismo similar para dar seguimiento al cumplimiento de los mandatos de las cumbres. Como admitiera un Director Ejecutivo: "No existe un mecanismo formal para la implementación de los mandatos de las cumbres." Las publicaciones del Banco, Québec: Un Año Después (BID, 2002b), y Dos Años Después de la Cumbre de Québec (BID, 2003), tuvieron cuidado de informar acerca de la implementación de proyectos anunciados por el Presidente Iglesias, no de los mandatos de las cumbres como tales. El Directorio Ejecutivo no había examinado la publicación de 2002 y pocos de los entrevistados apenas estaban al tanto de su existencia.

Otra limitante del Banco para cumplir con los mandatos de las cumbres son las estructuras burocráticas establecidas. La interacción entre los diferentes mecanismos de control y equilibrio institucionales internos ha creado una burocracia estable con reglamentos y procedimientos sólidos, y esta estructura de gobierno por consenso aspira a un enfoque equilibrado a través de múltiples sectores. En el BID, algunos hablan de un "ensilamiento" de las actividades del Banco de acuerdo a sectores y subregiones geográficas, que impiden una planificación coherente a lo largo y ancho de la institución, así como toda reasignación considerable de recursos. Un individuo, ya retirado, tras años de experiencia en el Banco expresó de manera gráfica: "En realidad existen cuatro bancos -- el Presidente y sus principales ejecutivos, y los tres departamentos regionales de operaciones."

En resumen, el BID se ha esforzado en promover una serie de mandatos de cumbres de carácter prioritario, y ninguna institución dedicada al fomento del desarrollo -- particularmente si está abrumada con sus propios mandatos urgentes -- podría haber proporcionado una respuesta adecuada a los cientos de mandatos contenidos en los planes de acción de las cumbres y acumulados durante años. Asimismo, los resultados desiguales obtenidos por el BID históricamente en cuanto a la implementación de mandatos de cumbres se hallan enraizados en su estructura interna y sus procedimientos operativos establecidos. El poder de los países prestatarios dificulta la capacidad del Banco de impulsar metas de desarrollo específicas a través de la región. El resquebrajamiento interno de la burocracia misma del Banco, hasta cierto punto, refleja y refuerza el poder de los países prestatarios, e

impide la realización de iniciativas a todo lo largo y ancho de la región. Por lo general, el Banco no realiza campañas ni procura obtener resultados cuantitativos. El Directorio Ejecutivo ha optado conscientemente por no establecer mecanismos sólidos para alcanzar o dar seguimiento a la implementación de mandatos de cumbres, ni ha asumido tales funciones entre sus responsabilidades.

### **Miembros y Dirección**

La membresía del BID consta de 46 naciones, incluidos miembros "no-regionales" como Japón, y países de Europa. ¿Pudieran acaso los miembros no-regionales -- los cuales no son signatarios de los documentos de las cumbres -- constituir obstáculos de consideración para el seguimiento por parte del BID de los mandatos de las cumbres?

Formalmente, el BID se rige por un sistema de poder de votación ponderado que otorga solamente un 16% de los derechos de voto a los miembros no-regionales. A los países de América Latina y el Caribe se les garantiza una ligera mayoría de los votos, lo cual refuerza la noción de ser un banco de "prestatarios," mientras que los Estados Unidos controlan un 30% y Canadá, un 4%. En dependencia del tema en cuestión, las decisiones son adoptadas por mayoría absoluta o por mayoría de dos tercios para los temas políticos de mayor envergadura. Al controlar solo un 16% de los votos, aún en el caso de que los 18 miembros no-regionales votaran en bloque, no podrían prevalecer sobre los miembros del Hemisferio, quienes controlan en conjunto el abrumador 84% restante de los votos.

Aunque difícil de determinar, no se considera que los no-regionales puedan ejercer mucha influencia, excepto en los casos en que han establecido fondos de fideicomiso especiales con su propio capital. En entrevistas con directores ejecutivos representantes de miembros no-regionales, ninguno dijo haberse opuesto a la implementación de mandatos de cumbre por parte del BID, y coincidieron con la visión general de que las fuentes de autoridad del Banco son la Carta, los aumentos generales de recursos y el Directorio Ejecutivo. Pero sí destacaron que sus gobiernos no habían asistido a las cumbres ni habían rubricado los documentos de las mismas. Aunque que no sea un problema grave, la presencia de naciones no-regionales en el seno del BID -- las cuales no participan en el proceso de cumbres del Hemisferio Occidental -- sí es una cuestión que los involucrados en las cumbres han pasado por alto.

Al explicar la actitud del BID con relación a los mandatos de las cumbres, muchos de los encuestados hicieron referencia al estilo de dirigir de Enrique Iglesias. Dada su experiencia previa como Secretario General de la Comisión de la ONU para América Latina y el Caribe, como Ministro de Relaciones Exteriores de su natal Uruguay, y como Presidente del BID desde 1988, Iglesias es el decano de facto de las relaciones interamericanas, y probablemente la personalidad más respetada y querida en el mundo de las relaciones intergubernamentales del Hemisferio. Con frecuencia, los encuestados destacaron el entusiasmo de Iglesias con relación a las cumbres, en especial durante las reuniones del Directorio inmediatamente posteriores a las cumbres. Dicho fervor se hizo notar en nuestra entrevista personal con Iglesias, quien ha asistido a todas las cumbres y en cada una ha pronunciado discursos afirmando la coincidencia de intereses entre las cumbres y el BID, así como el compromiso del Banco en coadyuvar a la consecución de importantes iniciativas de las cumbres. Sin embargo, considerando su extraordinariamente exitosa experiencia en el arte de equilibrar intereses, puede ser que Iglesias prefiera el grado de autonomía que su institución retiene al rechazar la total autoridad de los mandatos de las cumbres, lo cual le proporciona mayor libertad de acción al tratar de conciliar la gran diversidad de intereses que conciernen al Banco.

Iglesias tenía motivos para adoptar un enfoque de "convergencia" a través del cual el Banco ha optado por apoyar aquellas iniciativas de las cumbres que refuerzan políticas ya establecidas del Banco. Como subrayaron muchos de los entrevistados, la gerencia del Banco trata de lidiar con más mandatos de los que cree poder cumplir, y no necesita asumir otras misiones de importancia (a diferencia de la OEA, como veremos más adelante). Como resultado del Octavo Aumento General de Recursos de 1994, Iglesias ya había obtenido el capital y el respaldo político que el Banco necesitaba. Además, Iglesias debía tener en consideración no solo los intereses de los miembros no-regionales sino, también, la resistencia proveniente de su principal base de apoyo político, los representantes de las naciones prestatarias -- los ministros de finanzas de las mismas, quienes integran la Asamblea de Gobernadores, el Directorio Ejecutivo y la mayor parte de la gerencia principal del Banco.

Ahora cambiaremos nuestra atención hacia la OEA, y examinaremos las mismas variables, comparando y contrastando las dos instituciones regionales, así como su reacción frente al proceso regional de cumbres.

# LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS

## Autoridades Ministeriales y Rivalidad entre Mandatos

Los embajadores ante la OEA entrevistados enfatizaron su opinión de que sus ministros de asuntos exteriores consideraban los planes de acción de las cumbres como mandatos de carácter vinculante y que debían orientar el trabajo de la OEA. El proceso de negociación de los planes de acción se lleva a cabo, en la mayoría de los países involucrados, bajo la dirección de los cancilleres, cuya labor los compromete más con los resultados. Los ministros de exteriores acompañan a sus líderes en las cumbres. Y son los ministros de relaciones exteriores quienes encabezan los procesos de seguimiento de las cumbres. En un informe de la OEA, publicado en 2001, se destaca esta imbricación de autoridad institucional: "La agenda actual de la OEA se deriva del proceso de cumbres de las Américas, y los ministros de relaciones exteriores están a cargo tanto de la agenda de la OEA como del proceso de cumbres" (OEA, diciembre 2001, p.26).

Asimismo, los cancilleres han aprovechado la oportunidad que brindan las cumbres para establecer su rol como coordinadores, a través de la OEA, de los encuentros periódicos que realizan otros ministerios. En la Cumbre de la Ciudad de Québec de 2001, el Plan de Acción (redactado principalmente por las cancillerías) daba instrucciones a la OEA de "apoyar el Proceso de Cumbres de las Américas, en calidad de secretaría técnica, y de brindar respaldo a las reuniones ministeriales y sectoriales concernientes a la OEA." Tras experimentar una limitación de su influencia en décadas recientes debido al surgimiento de problemáticas especializadas en la arena internacional que caen bajo la jurisdicción y competencia de otras agencias de gobierno, los ministros de asuntos exteriores asumieron con gran entusiasmo este rol de coordinador.

Los cancilleres integran la Asamblea General, que es el cuerpo directivo supremo de la OEA. En una serie de resoluciones oficiales aprobadas en sus reuniones anuales, la Asamblea General ha dispuesto que la OEA considere los mandatos de las cumbres como una obligación de la organización. Poco después de la Cumbre de Miami, la Asamblea General (OEA, Resolución AG/RES. 1349) estableció la Comisión Especial de Gestión de Cumbres Interamericanas del Consejo Permanente "para asegurar el seguimiento de las actividades asignadas a la Organización por las Cumbres de las Américas" (OEA, Informe Anual 1995-96, p.7). A indicación de sus ministros, los embajadores asignados al Consejo Permanente solicitaron al Secretario General

"formular un plan de seguimiento de las iniciativas de las cumbres de las Américas concernientes a varios órganos, agencias, y entidades de la OEA" (OEA, Informe Anual 1995-96, p.11), y el Consejo Permanente hizo llegar a sus ministros un informe de la mencionada Comisión de Gestión de Cumbres acerca del seguimiento de las decisiones tomadas en la Cumbre de Miami.

Si existen tantos argumentos de peso para que los cancilleres vinculen a la OEA al proceso de las cumbres, ¿cómo se explica que algunos directivos de la OEA expresaran dudas de que sus ministros consideren los planes de acción de las cumbres como mandatos de carácter obligatorio? Los encuestados sugirieron dos razones para explicar por qué ellos piensan que sus cancilleres no respaldan totalmente la vinculación entre el proceso de las cumbres y la OEA. Primeramente, los principales directivos reciben sus instrucciones diarias del Consejo Permanente de la OEA, el cual también supervisa su desempeño. Pero evidentemente dichas orientaciones sufren modificaciones al ser transmitidas de ministro a embajador, y de este a los directivos. En segundo lugar, algunos directivos apuntaron diferencias en el nivel de comprometimiento de los gobiernos con respecto al proceso de las cumbres. Uno llegó a sugerir que a algunos de los países más grandes "les importa un comino (el proceso de las cumbres)," mientras que otros, como Canadá y Chile, que han sido sede de cumbres, sí estaban seriamente comprometidos con el proceso. De manera más amplia, las tres potencias principales del hemisferio, los Estados Unidos, Brasil y México, muestran un historial ambivalente con relación al multilateralismo en las relaciones interamericanas, y se puede afirmar que tal actitud se refleja, o da la impresión de reflejarse, en una relación ambivalente con la OEA y el proceso de las cumbres.

Poco después de la Segunda Cumbre de las Américas, celebrada en Santiago de Chile en abril de 1998, la Asamblea General de ese año dispuso que se incorporaran plenamente en la agenda de la organización los mandatos del Plan de Acción de Santiago (OEA, Informe Anual 1998-99, p. x). En profundo contraste con el BID, cuyos documentos oficiales (internos y públicos) y sitio web apenas mencionan las cumbres, los documentos de la OEA están repletos de referencias positivas a los mandatos de las cumbres. En sus informes anuales, muchas de las unidades de la OEA se refieren a los mandatos de las cumbres como modelo para sus propias agendas. El sitio web de la OEA afirma que "a través del proceso de la Cumbre de las Américas, los jefes de estado y de gobierno del hemisferio han dotado a la OEA de importantes responsabilidades y mandatos," los cuales aparecen enumerados allí (OEA, 2002). En el sitio web de la OEA se destacan

igualmente la importancia de las cumbres y se indica que la Cumbre de Miami "estableció una gama de roles y prioridades para la OEA" (OEA, 2002).

Algunos entrevistados señalaron que en los comienzos del proceso de cumbres, se cuestionó en el seno de la OEA la autoridad de los mandatos de las cumbres. Pero este escepticismo se desvaneció cuando los ministros dejaron bien claro en la Asamblea General que consideraban los planes de acción de las cumbres como obligatorios para la OEA, al disponer que la organización implementara los mandatos de las cumbres, y al urgir una auto-reestructuración de la OEA que permitiera cumplir estas instrucciones de los mandatarios nacionales. En 2002, durante la Asamblea General, celebrada en Barbados, los cancilleres temporalmente integraron ellos mismos el Grupo de Revisión e Implementación de Cumbres (GRIC), el cual normalmente es un comité a nivel de trabajo, para indicar la seriedad con que los cancilleres tomaban la implementación de los mandatos de las cumbres, así como su percepción de que el proceso de cumbres y la OEA estaban cada vez más integrados. Ante estos indicios, los embajadores y directivos de la OEA finalmente comprendieron que las cumbres eran útiles para la autoridad de la OEA.

### **Misiones Institucionales y Estructuras Internas**

La OEA había experimentado un período de decadencia desde la desaparición de la Alianza para el Progreso y la atenuación de la Guerra Fría. La agenda de seguridad anterior parecía haber perdido casi toda importancia, los Estados Unidos consideraban que la institución había perdido eficacia y estaba siendo bloqueada por miembros latinoamericanos y caribeños recelosos quienes a su vez temían que los Estados Unidos abusaría de su poder para imponer su voluntad en la OEA. Como muestra de su descontento y desinterés, los estados miembros de la OEA habían estado recortando el presupuesto y personal de la organización. En esta coyuntura en que la OEA se hallaba en busca de una nueva agenda, aparecen las cumbres y con ellas la necesidad de instrumentos de implementación (Rosenberg, 2000).

Los informes anuales de la OEA proporcionan evidencia sólida de que el proceso de cumbres ha revigorizado y reformado la agenda de la institución. En un resumen de su primer mandato de 5 años, Gaviria habla de "firmes avances en la agenda del hemisferio," una agenda configurada sobre la base de resoluciones adoptadas por los órganos políticos de la organización, y de mandatos aprobados en las cumbres

de Jefes de Estado y Gobierno celebradas en 1994 y 1998" (OEA, Informe Anual 1999-2000, p. xi). Algunos encuestados opinaron que "sin las cumbres, la OEA estaría completamente obsoleta y reducida a formalismos; las cumbres inyectan nueva vida y energía a la OEA."

Los principales directivos de la OEA estaban bien familiarizados con el contenido de los planes de acción de las cumbres, y proporcionaron numerosos ejemplos de esferas en las que el proceso de cumbres ha enriquecido la labor e influencia de la OEA en asuntos medulares para las relaciones interamericanas. Estos ejemplos incluyen la Unidad para la Promoción de la Democracia, la Unidad de Comercio, la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), la Comisión Interamericana de Telecomunicaciones (CITEL), la Unidad de Desarrollo Social y Educación, la Agencia Interamericana para la Cooperación y el Desarrollo (IACD), y el comité especial a cargo de redactar la Carta Democrática Interamericana, entre otros.

La estructura interna de la OEA se ha modificado para reforzar unidades que les han sido asignados mandatos importantes de cumbres. El personal de la Unidad para la Promoción de la Democracia ha sido incrementado a 19. A la CICAD se le encargó la responsabilidad del Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM), creado conforme un mandato de la Cumbre de Santiago de Chile. La Unidad de Comercio fue instituida en 1995, y en 2000 ya contaba con 12 empleados. (OEA, Informe Anual 1999-2000, p. 246, tabla 16).

Desde la Cumbre de Miami, la OEA ha ido creando gradual y continuamente mecanismos dedicados a la supervisión de la implementación de las cumbres. Poco después de la Cumbre de Miami, el Consejo Permanente creó la Comisión de Gestión de Cumbres Interamericanas (posteriormente denominada Comisión Especial de la OEA para la Gestión de Cumbres Interamericanas). La OEA ofreció servir de sede y proporcionar personal para el Grupo de Revisión e Implementación de Cumbres (GRIC), una mesa redonda intergubernamental que se reúne cada tres meses para dar seguimiento a las cumbres y preparar las agendas de cumbres venideras. A pesar de estas reformas internas, uno de los entrevistados señaló que tanto la Comisión de Gestión de Cumbres Interamericanas como la Oficina de Seguimiento de Cumbres carecían de los medios y procedimientos requeridos para evaluar de manera eficaz la implementación de las cumbres.

Los entrevistados también expresaron su desazón con el proceso de asignación de presupuesto. Muchos destacaron que, nominalmente, el

presupuesto de la OEA había permanecido inalterado durante años y que por lo tanto, en la práctica, había ido disminuyendo. El presupuesto central de la OEA para 2002, de \$76 millones, ni siquiera se aproximó a los \$100.4 millones requeridos para al menos mantener el poder adquisitivo del presupuesto de 1995, cuando el proceso de cumbres se inició (OEA, diciembre, 2001, p.11). En 2001, Gaviria pidió a su jefe de despacho analizar con cada unidad las implicaciones presupuestarias de los mandatos asignados a la OEA por el proceso de cumbres, lo que demuestra la importancia que le atribuía al seguimiento de las cumbres (OEA, diciembre, 2001, apéndice J). Este trabajo puso de relieve también la discrepancia que existe entre la cantidad de mandatos y los recursos disponibles. Algunos de los encuestados expresaron esperanzas de que el proceso de cumbres eventualmente conduciría a los gobiernos a reexaminar el afligido presupuesto de la OEA.

### **Miembros y Dirección**

Con sus 34 miembros activos, la membresía de la OEA es la misma que la del proceso de cumbres (Cuba mantiene su estatus de miembro fundador de la OEA, a pesar de que su participación se ha mantenido suspendida desde que Fidel Castro asumió el poder, y ha sido excluida del proceso de cumbres por no cumplir el requisito de gobierno "elegido democráticamente" que el Presidente Clinton estableciera en su invitación a la Primera Cumbre en Miami). La OEA ha otorgado estatus de observador permanente a más de 44 países, incluido Japón y estados europeos, aunque sin derecho a voto. Por lo tanto, la OEA no tiene el problema del BID, cuya membresía incluye miembros con capacidad de voto que no participan de las cumbres del Hemisferio Occidental.

Muchos de los entrevistados enfatizaron el compromiso del Secretario General César Gaviria con la implementación de las cumbres y con la vinculación de la OEA con el proceso de cumbres, lo cual ha sido claramente expresado en su introducción a los informes anuales de la OEA. Previo a que Gaviria asumiera la dirección de la OEA, durante los preparativos de la Cumbre de Miami en 1994 y poco después de la misma, algunos en la OEA no solo cuestionaban la autoridad de las cumbres sino que percibían el proceso de cumbres como una amenaza a la primacía de la OEA como principal institución política del hemisferio. Sin embargo, Gaviria comprendió que lejos de constituir una amenaza, el proceso de cumbres era el medio de rejuvenecer la OEA, aumentar su autoridad, reajustar su misión y ampliar su agenda. Él se ha esforzado mucho para aprovechar esa oportunidad, y se ha valido del proceso de

cumbres para impulsar la modernización y reforma constante de esa organización.

Mientras que al iniciarse el proceso de cumbres el BID poseía una noción clara de cuál era su misión, así como una base de capital cercana a los \$100,000 millones, Gaviria asumió la dirección de una OEA que carecía de rumbo y recursos. Esto hizo que Gaviria recurriera al proceso de cumbres en busca de una nueva agenda y posiblemente de recursos adicionales para la organización. Quizás, factores históricos y de personalidad pudieran explicar en parte la adhesión de Gaviria al proceso de cumbres. Como ex-jefe de estado, puede ser que Gaviria se haya identificado desde un punto de vista personal con dicho proceso y con las declaraciones que rubrican los presidentes. A Gaviria probablemente le inquietan menos las opiniones de los directivos o estados miembros de su institución que a Iglesias. En comparación con Iglesias, Gaviria gozaba de una ventaja importante. Mientras que Iglesias tenía que lidiar con un grupo de ministros de finanzas, a menudo indiferentes e incluso hostiles hacia el proceso de cumbres, la junta directiva de Gaviria estaba compuesta por ministros de relaciones exteriores.

## **CONCLUSIONES**

Como indican nuestra encuesta y la documentación institucional examinada, las actitudes y reacciones de las dos instituciones regionales a la imposición del proceso de cumbre en las relaciones interamericanas contrastan radicalmente. Esta diferencia de postura puede explicarse a partir de las seis variables examinadas anteriormente: las autoridades ministeriales, la rivalidad entre mandatos, las misiones institucionales, las estructuras internas, la membresía y dirección.

La OEA, dirigida por los mismos cancilleres a cargo de la organización de las cumbres, se inclina más a aceptar la autoridad de los mandatos de las cumbres, mientras que es más probable que el BID, regido por ministros de finanzas, por tradición recelosos de los ministerios de exteriores, dispute la obligatoriedad de mandatos elaborados por los ministerios de exteriores. Al iniciarse el proceso de cumbres en 1994, el BID ya estaba colmado de mandatos fuertes recién aprobados por sus gobernadores y estados miembros, mientras que la OEA se hallaba a la búsqueda de objetivos nuevos, de lo que el proceso de cumbres tenía en abundancia. El BID, satisfecho con las misiones institucionales que le dictaban su Carta, sus aumentos generales de recursos y sus cuerpos directivos, no aceptaba de buena gana restricciones adicionales de su libertad de acción. La OEA también contaba con una Carta y cuerpos

directivos, pero lejos de recibir recursos adicionales periódicamente, su presupuesto sufría recortes, lo que la hacía más receptiva a asumir nuevas misiones que pudieran realzar su prestigio y, eventualmente, atraer recursos adicionales. Además, el listado de miembros de la OEA es prácticamente idéntico al de los participantes en las cumbres, mientras que el BID debe lidiar con miembros no-regionales con capacidad de voto, los cuales se sienten excluidos de las cumbres y tienen una menor disposición a aceptar los dictados de las mismas. Por último, el líder máximo de la OEA ha abrazado con entusiasmo el proceso de cumbres con vistas a realzar y reestructurar su institución.

No ha de sorprender que la OEA haya avanzado con mayor rapidez que el BID en el establecimiento de mecanismos internos para fomentar la implementación de los mandatos de cumbre, aún cuando las estructuras burocráticas, las limitaciones presupuestarias y los intereses individuales de los miembros hayan restringido el proceso de adaptación en el seno de ambas instituciones.

Sería riesgoso intentar dar mayor o menor peso a estas seis variables en nuestros dos casos de estudio. Sin embargo, no se puede obviar la importancia que tienen las autoridades ministeriales y la solidez de las misiones institucionales (y su correspondiente estado financiero). Liderada por cancilleres profundamente vinculados al proceso de cumbres y desesperadamente necesitada de nuevas misiones y recursos financieros, la OEA tenía buenas razones para ver a las cumbres con buenos ojos; mientras que el BID, dirigido por ministros de finanzas -- rivales tradicionales de los ministros de exteriores --, y con abundantes mandatos y recursos, tenía una buena excusa para mantenerse a distancia en comparación con la OEA. La rivalidad entre mandatos y las estructuras internas de las instituciones pueden influir medianamente, y pueden constituir obstáculos para los reajustes, pero con suficiente voluntad política y con el tiempo se pueden superar. Cuando la membresía entre instituciones es idéntica, como en el caso de la OEA y las cumbres, su acople es más fácil que cuando la imbricación es imperfecta, como ocurre con el BID, aún cuando las tensiones puedan atenuarse con destrezas diplomáticas. Si bien el liderazgo decisivo del Secretario General de la OEA, César Gaviria, da evidentes muestras de haber tenido un impacto cardinal en los inicios, es posible que con el tiempo, los otros factores de gran peso también hubieran conducido a un resultado similar.

## Recomendaciones

El proceso de cumbres es el elemento más reciente del joven sistema interamericano, el cual se está aún fraguando. Las cumbres constituyen una nueva forma de arte diplomático que tomará años perfeccionar. A partir de este análisis, ofreceremos varias recomendaciones de política orientadas a mejorar la coherencia y eficiencia de esta expresión del multilateralismo regional.

- Los gobiernos necesitan diseñar instrumentos de negociación que incluyan el intercambio de favores políticos tan común en las relaciones multilaterales, así como producir un listado de mandatos de prioridad más conciso que confieran más legitimidad y autoridad a las instituciones regionales a las que están asignados. La elaboración de un número de mandatos más realista y selecto contribuiría a superar el problema de desfasaje entre las orientaciones de los mandatarios y las acciones de las dos entidades al facilitar el monitoreo del desempeño institucional. La instauración de un sistema de monitoreo y evaluación mejor aportaría el elemento de responsabilidad que falta. A su vez, tal responsabilidad -- lograr que las agencias cumplan objetivos previamente acordados -- se podría aumentar aún más si los mandatos de cumbre postularan indicadores mensurables de productos y resultados (Wilson, 1989, p.315 y capítulo 9, "Compliance," pp.154-175; Moe, p.756; Pratt y Zeckhauser, p.5).
- Para imbricar mejor al BID en el proceso de cumbres, su asamblea de gobernadores, los ministros de finanzas, así como su Directorio Ejecutivo y principales directivos, debe vincularse más a las diversas fases del proceso de cumbres, incluida la preparación de sus mandatos. Si el BID como institución participa de forma activa en el proceso de cumbres de manera que pueda asegurarse de que los mandatos que se le asignen sean consecuentes con sus otras fuentes de autoridad, los miembros no-regionales estarían más dispuestos a aceptar un vínculo de trabajo con el proceso de cumbres. Durante los preparativos para la Cumbre Especial de Monterrey de enero de 2004, se reunieron para una cena de trabajo el GRIC (con su amplia presencia de personal de la OEA) y el Directorio Ejecutivo del BID, lo que constituyó un paso de avance hacia el incremento de la participación del BID como institución en el proceso de cumbres. Algunos funcionarios del BID colaboraron también durante la preparación de la Declaración de la Cumbre y de algunas de sus iniciativas. Otras actividades podrían incluir la celebración de una reunión de ministros de finanzas justo antes de

las cumbres para revisar el proyecto de declaración e iniciativas claves que podrían necesitar financiamiento, así como la participación de los directores ejecutivos del BID en los encuentros de las cumbres.

- La OEA ha aceptado el proceso de cumbres pero su capacidad para desempeñarse con eficacia está constreñida por su carencia de recursos. La OEA podría entrar en un acuerdo mediante el cual aceptaría llevar a cabo una reforma administrativa interna a cambio de un presupuesto mayor. Además, la OEA necesita ser mucho más enérgica en la obtención de fondos de diferentes fuentes, no sólo de los estados miembros sino también a través de asociaciones con el sector privado y organizaciones no gubernamentales. A cambio de estos recursos, la OEA necesita reducir sus costos de operación y renovar el Consejo Permanente para hacerlo un cuerpo directivo más eficiente capaz de reaccionar mejor al medio en que se desenvuelve. Asimismo, los mecanismos existentes para el seguimiento de las cumbres necesitan más autoridad y recursos si han de monitorear y evaluar eficazmente la implementación de los mandatos de las cumbres.
- Un sistema interamericano integrado de manera más eficaz requiere de una colaboración más estrecha entre estas dos experimentadas entidades regionales. Los funcionarios del BID y de la OEA a cargo de temas comunes a ambas instituciones podrían formar comités de trabajo inter-agencia para compartir información y ocasionalmente asumir proyectos conjuntos. Con una base de capital mucho más amplia, se le debería permitir al BID el financiamiento de un mayor número de proyectos de la OEA basados en mandatos de las cumbres, particularmente cuando se han llevado a cabo consultas conjuntas. Un buen precedente para tal cooperación inter-institucional es la Comisión Tripartita (BID, OEA y CEPAL) que labora por el avance de la integración comercial hemisférica.

Muchas de estas reformas propuestas enfrentan serios obstáculos diplomáticos y burocráticos: el actual proceso de cumbres refleja características profundamente arraigadas de las relaciones interamericanas; y las instituciones regionales existentes sufren la carga de sus propios intereses e inercia. No obstante, en última instancia los estados miembros poseen la autoridad para reformar aún más el sistema interamericano. Será la historia quien cuente si los estados integrantes deciden que es de interés para sus respectivas naciones crear un sistema interamericano más coherente, ordenado y eficaz.

## AGRADECIMIENTOS

En la preparación de este trabajo, el autor, Richard Feinberg, se valió de conversaciones informales y entrevistas sostenidas con muchos funcionarios y ex-funcionarios del gobierno de los Estados Unidos, de gobiernos latinoamericanos, y especialmente de la OEA y el BID, quienes permanecerán en el anonimato. Su disposición a compartir sus experiencias y conocimiento íntimo del tema fue tan gentil como esencial para esta investigación. Por sus valiosos señalamientos en borradores previos, el autor quisiera expresar su agradecimiento a Vinod Aggarwal, Stephan Haggard y Robin Rosenberg, así como a funcionarios de la OEA y el BID. Kat Choi, Martha García y Leigha Cornett demostraron su gran capacidad como investigadores asistentes. El interés de Donald Mackay en el tema sirvió de gran estímulo, así como el generoso apoyo financiero brindado por la Fundación Canadiense para las Américas (FOCAL).

## BIBLIOGRAFÍA

Aggarwal, Vinod (ed). 1998. Institutional Designs for a Complex World: Bargaining, Linkages and Nesting. Ithaca: Cornell University Press.

Feinberg, Richard E. 1997. Summitry in the Américas. Washington, DC: Institute for International Economics.

---- "Comparing Regional Integration in Non-Identical Twins: APEC and the FTAA," Integration and Trade, 4:1, 2000.

FOCAL (Fundación Canadiense para las Américas), 2002. Aceso a la Justicia e Independencia del Poder Judicial en las Américas. Ottawa: FOCAL, Serie de Seguimiento de las Cumbres de las Américas, No. 1. Octubre, 2002.

Banco Interamericano de Desarrollo. 1995-2001. Informes Anuales. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

----1996, enero. "Convenio Constitutivo del Banco Interamericano de Desarrollo." Enmendado. Washington, DC: BID. Reprint.

----2000, mayo. Reforma de la Educación Primaria y Secundaria en América Latina y el Caribe: Una Estrategia del BID. Serie de informes de políticas u estrategias sectoriales. Washington, DC: BID.

---- 2001a. 40 Años: Algo Más que un Banco. Washington, DC: BID.

---- 2001b. Cumbres de las Américas: Programas Estratégicos, Agenda del BID. Washington, DC: BID.

---- 2002a, febrero 14. Oficina de Evaluación y Supervisión, "Evaluación del Programa de México."

---- 2002b. Un Año Después de Québec: Cumbres de las Américas, La Agenda del BID. Washington, DC: BID.

----2002c, noviembre 1. "Trade Capacity Building." Washington, DC: BID. Memorandum. 9 pp.

---- 2003. Dos Años Después de Québec: Cumbres de las Américas, La Agenda del BID. Washington, DC: BID.

Leadership Council for Inter-American Summitry, 1999. Mastering Summitry: An Evaluation of the Santiago Cumbre de las Américas and Its Aftermath. Coral Gables: North-South Center Press.

----2001. Advancing Toward Québec City and Beyond. Coral Gables: North-South Center Press.

Mace, Gordon y Loiseau, Hugo, 2002. "Summitry in the Américas and the Institutionalization of Hemispheric Regionalism: A Missing Link?" (sin publicar)

Moe, Terry M. 1984. "The New Economics of Organization," American Journal of Political Science 28: 739-77.

OEA. 1995-2002. Informes Anuales. Washington, DC., Organización de Estados Americanos.

---- 2001, diciembre. "Reestructuración de la Organización de Estados Americanos para Enfrentar los Retos del Proceso de Cumbres acerca de las Respuestas a las Resoluciones AG/RES 1812, 1824, 1936 and 1839." CP/doc.3537/01.

---- 2002, agosto. "La Organización de Estados Americanos: Descripción," <http://www.OEA.org/en/pINFO/OEA/OEA.htm>, (descargado 6/25/2002).

Payne, Mark. 2003, marzo 24. "Participación de la Sociedad Civil en las Actividades del BID." Borrador presentado en la Conferencia, "Sociedad Civil y Transformaciones Políticas en América Latina," Universidad de California, San Diego.

Puryear, Jeffrey y Alvarez, Benjamin. 2000. Implementing the Education Agreements of the Santiago Summit. Coral Gables, Fla: Centro Norte-Sur Dante B. Fascell, Leadership Council for Inter-Americana Summitry, Working Paper Series.

Putnam, Robert D. y Nicholas Bayne, 1984. Hanging Together: The Seven-Power Summits. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Pratt, John W. y Richard J. Zeckhauser. 1985. "Principals and Agents: An Overview," in Pratt and Zeckhauser, eds., Principals and Agents: The Structure of Business. Boston, Mass.: Harvard Business School Press, 1-35.

Rosenberg, Robin L. 2001. "The OAS and the Summit of the Americas: Coexistence, or Integration of Forces for Multilateralism?", Latin American Politics and Society, 43:1, Spring, pp79-101.

Ruggie, John Gerard (ed), Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form. 1993. New York: Columbia University Press.

Simmons, P.J. y De Jonge Oudraat, Chantal (eds.), 2001. Managing Global Issues: Lessons Learned. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace.

Wilson, James Q., 1989 y 2000. Bureaucracy. New York: Basic Books.



# FOCAL

1, rue Nicholas Street, Suite/Bureau 720  
Ottawa, Ontario K1N 7B7 Canada  
Tel/Tél : (613) 562-0005 Fax/Télé : (613) 562-2525  
E-mail/Courriel : [focal@focal.ca](mailto:focal@focal.ca)  
[www.focal.ca](http://www.focal.ca)