



## La cumbre de Cancún: ¿Es factible y necesario un nuevo organismo regional sin Estados Unidos y Canadá?

*Alcides Costa Vaz*

La II Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC) celebrada a fines de febrero en Cancún, México, conforma un importante hito en la política regional contemporánea. La misma representa más que la simple continuidad del esfuerzo político de los mandatarios para rescatar un sentido de comunidad en Latinoamérica, iniciado en la I CALC convocada por Brasil y realizada en Bahía a fines de 2008. La Cumbre de Cancún y la anunciada disposición de los mandatarios de crear un organismo genuinamente latinoamericano y caribeño - la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños - que se espera consolidar como el principal referente y foro multilateral para el tratamiento de temas clave de la política regional y para la concertación de los países frente a los retos políticos que provienen también del ámbito global, responden, ambas, al intento de valorar los elementos históricos, sociales, culturales, políticos e identitarios que le permitan a la región desarrollar sinergias y convergencias en favor de una actuación más proactiva en los principales espacios de negociación y de toma de decisiones internacionales. Contribuyen también a llenar un vacío en lo que atañe a la existencia de un foro de diálogo político latinoamericano, función que han cumplido, con sus altibajos y limitaciones, el Grupo de Río desde su creación en 1986 y las diversas cumbres subregionales, regionales e interregionales que proliferaron desde los años 90.

### Antecedentes

La propuesta de creación de un nuevo organismo regional suele ser interpretada también como la culminación de un esfuerzo sostenido a lo largo de la presente década, y de modo más claro en los últimos años, de rescatar un sentido de identidad y de comunidad directamente referido a América Latina y el Caribe. La búsqueda de este sentido de identificación y de comunidad estuvo presente, con mayor o menor énfasis, en distintos momentos de la trayectoria política de la región, inspirando diversos movimientos políticos y la política exterior de varios países. Sin embargo, el

interés por América Latina se diluyó para los países de la propia región en el contexto de la pos-Guerra Fría en razón, por un lado, del protagonismo de los Estados Unidos en los noventa y su énfasis en el Hemisferio como espacio de referencia para las políticas multilaterales y regionales y, por otro, de la fragmentación que han generado en América Latina las mismas iniciativas y propuestas de Estados Unidos, las distintas estrategias de desarrollo y de inserción internacional en curso en la región y, más recientemente, los rasgos políticos e ideológicos desde los cuales los países han planteado sus posiciones y respuestas a los desafíos políticos, económicos y de seguridad en los ámbitos domésticos y externos en la presente década.

Así, mientras América Latina se fragmentaba como referente identitario y político para los países de la región, surgían otras formas y expresiones de organización y movilización en distintos niveles subregionales, como el G3, el Sistema Centroamericano de Integración (SICA), el Mercosur, la Comunidad Andina de Naciones; y en la presente década, la Comunidad Sudamericana de Naciones y su sucedánea, la UNASUR con su Consejo Sudamericano de Defensa, y la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA). En este contexto de dispersión de los mecanismos de integración y de cooperación, el Grupo del Río logró subsistir como el único espacio en el cual la idea o el anhelo de América Latina todavía lograba algún reconocimiento, aunque la relevancia del propio Grupo del Río haya sido fuertemente cuestionada en este mismo contexto en distintas ocasiones.

Al mismo tiempo, la resistencia de parte de importantes países al sesgo hemisférico con el cual Estados Unidos procuraba reafirmar regionalmente su condición hegemónica en el contexto de la pos-Guerra Fría, y a las políticas económicas, comerciales y de seguridad impulsadas desde Washington,

llevaba a que a la pérdida de importancia de la idea de América Latina no correspondiera necesariamente el ascenso del Hemisferio como sustituto o referente fundamental para las políticas nacionales y regionales, como deseaba Estados Unidos. Las dificultades de revitalizar la Organización de los Estados Americanos (OEA), de lograr consensos dentro de la misma sobre los desafíos prioritarios de seguridad, la denuncia del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) por México y, finalmente, el rotundo fracaso de las negociaciones para la creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) ponen de relieve los muchos límites y resistencias con que se enfrentó el intento de consolidar al Hemisferio como referente principal para el multilateralismo regional. Por otro lado, el concomitante ascenso de las izquierdas, con sus distintos matices, en la presente década, abrió espacio para el replanteamiento de vínculos políticos dentro de América Latina que trascendieran los espacios vecinales o subregionales. Así, gradualmente, América Latina resurgía en el cálculo político de los países que la integran, como referencia funcional para el replanteamiento de sus estrategias regionales y de inserción internacional.

En este sentido, la Cumbre de Cancún puede ser considerada la expresión, aunque circunstancial, de un largo proceso de reconstrucción identitaria en el que han estado presentes tensiones entre dinámicas de fragmentación y de integración dentro la región misma, intentos de afirmación de liderazgo regional, las no menos controvertidas políticas e iniciativas de parte de Estados Unidos hacia la región y el incentivo a la integración que ha provenido de la Unión Europea, entre otros factores. Frente a este complejo panorama que todavía abarca importantes factores contrarios al acercamiento regional, la Cumbre representa un desarrollo positivo que se ha construido sobre la base de una importante convergencia sobre la necesidad

de lograr, por medio del diálogo y de la concertación política, mayor autonomía en el dominio de la política internacional. Pero al mismo tiempo, es un desarrollo que encuentra en la volatilidad política doméstica y en las diversas formas de vulnerabilidad externa que siguen presentes en toda la región las raíces de su propia fragilidad.

### Factibilidad y utilidad

En este sentido, hay que preguntarse sobre cuestionar la factibilidad y también sobre la utilidad de un nuevo organismo político regional que excluya a Estados Unidos y Canadá. En relación con el primer aspecto, no cabe duda de que hay un claro proceso, que se ha dado a lo largo de la presente década y que hace muy factible la creación de dicho organismo, esperada para el año 2011. Esto corresponderá a la decisión soberana de los Estados que han manifestado la voluntad política de hacerlo. La cuestión a plantearse a este respecto es más bien la posibilidad de que, una vez creado, el nuevo organismo no se convierta en un ejemplo más de la profusión, ineficacia y voluntarismo de tantos otros organismos e iniciativas con los que igualmente se intentó en el pasado dar expresión política, institucional y económica a América Latina; o, aún peor, el riesgo de padecer de una cierta dosis de autofagia que frecuentemente acomete a los gobiernos y organismos regionales cuando niegan su apoyo y recursos, y no le dan la prioridad que necesitan este tipo de organismos para cumplir los propósitos que se les asignan. Esto sobre todo cuando se considera que en un escenario en que persisten significativas fuerzas de fragmentación, la convergencia sobre medios, como la que se produjo en la Cumbre de Cancún, suele ocultar importantes diferencias entre los países respecto a objetivos o intereses de fondo. En las circunstancias presentes nada puede garantizar que el destino del nuevo organismo será distinto del de otros organismos regionales, aun si la legítima

búsqueda por mayor autonomía, la real necesidad de disponer de un espacio propio para el diálogo y la concertación y, finalmente, la voluntad política para construirlo señalan lo contrario.

Esto lleva a la consideración de la segunda cuestión: ¿cuál es la utilidad de un organismo regional en que Estados Unidos y Canadá no estén representados? Inicialmente, es necesario señalar que es legítima la aspiración de los países latinoamericanos de dialogar y expresarse por los canales que consideren que reflejan mejor sus aspiraciones, posiciones e intereses y que estén sincronizados con los desafíos, requerimientos y complejidades de la política contemporánea. En este sentido, la iniciativa anunciada en la Cumbre de Cancún parece restar legitimidad a la OEA, al mismo tiempo que comunica, no necesariamente la disposición de confrontar a Estados Unidos, sino más bien un cambio substantivo y cualitativo de perspectiva de parte de los países latinoamericanos en relación con las políticas y acciones norteamericanas hacia la región.

El establecimiento de un espacio de interlocución y de interacción más equilibrado con Estados Unidos suele ser considerado por muchos como una aspiración idealista que desconoce las realidades del poder; pero dicho objetivo es percibido por la mayor parte de los países latinoamericanos como una condición cada vez más necesaria para evitar la continuidad de prácticas hegemónicas y de patrones de relacionamiento que fomentan asimetrías y rivalidades en las sociedades y en la región. Es también considerado necesario para que la región pueda articularse mejor para el diálogo con Estados Unidos y otros actores de gran influencia internacional, sobre los temas que conforman la agenda global y que inciden o se vinculan con la región de forma directa.

Asimismo, no es factible suponer que una organización latinoamericana y caribeña pueda reemplazar a la OEA, pese a todas sus

debilidades y susceptibilidad frente a la influencia de Estados Unidos. En caso de que se concrete la propuesta que emergió de Cancún, habrá seguramente una gran sobreposición de objetivos y espacios entre el nuevo organismo regional y la OEA en lo que atañe a la dimensión política y si se considera la presencia simultánea de los países latinoamericanos en ambos espacios; sin embargo, la OEA debe permanecer como el principal espacio multilateral en el cual los intereses y planteamientos de Estados Unidos y Canadá respecto a la región y aquellos de los países latinoamericanos encuentren la posibilidad de confrontarse y, eventualmente, ajustarse.

Por lo tanto, y pese a todas las adversidades que se presentan con respecto a la propuesta de Cancún, hay que hacer una apuesta en el (tardío) reconocimiento de que es positivo, factible y necesario que América Latina pueda contemplar y discutir sus problemas en instancias propias. El desafío es hacerlo sin que esto represente una forma de aislamiento o plantee dificultades para las relaciones con otros actores, en particular con Estados Unidos, y también con Canadá. En otras palabras, si la iniciativa contribuye a lograr una mejor expresión institucional de las demandas, expectativas y necesidades del conjunto de los pueblos de América Latina y para mejorar su capacidad de articulación en el marco de la política regional y global, bienvenida sea. No se trata de ignorar la cruda realidad del juego de poder en el escenario regional. Se trata del intento de cambiar sus términos. Esta es la expectativa que ha sido reiterada en Cancún.

## Oficinas

Alemania  
Katharina Hoffman  
katharina.hofmann@fes.de  
www.fes.de

América Central  
Costa Rica  
Marco Vinicio Zamora  
m.zamora@fesamericacentral.org  
www.fesamericacentral.org

Argentina  
María Rigat  
rigat@fes.org.ar  
www.fes.org.ar

Bolivia  
Maira Zuazo  
maira.zuazo@fes-bol.org  
www.fes-bol.org

Brasil  
Cassio Franca  
cassio@fes.org.br  
www.fes.org.br

Chile  
Jaime Insignia  
jensignia@fes.cl  
www.fes.cl

Colombia  
Catalina Niño  
catalina.nino@fescol.org.co  
www.fescol.org.co

Ecuador  
Claudia Detsch  
detsch@ildis.org.ec  
www.fes.ec

México  
Elisa Gómez  
e.gomez@fesmex.org  
www.fesmex.org

Perú  
Ernesto González  
ernesto@fes.org.pe  
www.fes.org.pe

Uruguay  
www.fes.org.uy

Venezuela  
Flavio Carucci  
fcarucci@ildis.org.ve  
www.ildis.org.ve

---

Editores  
Programa de Cooperación  
en Seguridad Regional  
*Hans Mathieu*  
Director  
hm@fescol.org.co  
*Catalina Niño*  
Coordinadora  
catalina.nino@fescol.org.co  
www.seguridadregional.org  
Bogotá- Colombia