



CUMBRE DE  
LA UNIDAD  
DE AMÉRICA LATINA  
Y EL CARIBE

OPINIÓN

# EN BUSCA DE LA UNIDAD DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



*La creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños responde al desafío de llevar adelante acciones colectivas para la región y desde la región con “una sola voz”. En el siguiente artículo se analizan las posibles causas que llevaron al establecimiento de este organismo regional, así como también las dificultades a las que deberá hacer frente.*

POR MARÍA EVA PIGNATTA\*

**E**n el devenir de América Latina y el Caribe, la búsqueda de la unidad regional a través de la creación de instancias de coordinación, concertación política e integración ha sido un tema recurrente que encuentra anclaje en los intentos de llevar adelante acciones colectivas para la región y desde la región con “una sola voz”. En este marco, y dada la persistencia de las corrientes intelectuales y políticas que han propugnado por la unidad regional, resulta llamativo que sólo recientemente los Estados de América Latina y el Caribe confluyeran todos –sin la presencia de Estados Unidos, Canadá u otros actores extrarregionales– en un espacio propio.

Esta reunión se produjo por primera vez en toda la historia de las naciones latinoamericanas y caribeñas en el contexto de la I Cumbre de América Latina y el Caribe (CALC) –celebrada en Costa do Sauípe en el estado de Bahía (Brasil) entre 16 y 17 de diciembre de 2008– cuando los 33 países de la región se encontraron con el objetivo de profundizar la integración regional y construir compromisos de acción conjunta para la promoción del desarrollo sostenible de sus pueblos.<sup>1</sup>

Fue precisamente en esta Cumbre cuando se comenzó a trabajar la idea, presente desde hace tiempo, de crear un organismo que agrupe a todos los Estados de América Latina y el Caribe para poder debatir conjuntamente los problemas de la región, no solamente desde la óptica de Washington. Esta iniciativa se concretó finalmente en la Cumbre de la

Unidad, constituida por la XXI Cumbre del Grupo de Río y la II CALC, durante el pasado mes de febrero en Cancún, México. Allí, con la asistencia de 32 representantes de la región –sin la presencia de Honduras que no fue invitada debido a que permanece separada de la Organización de Estados Americanos (OEA) tras el golpe de Estado de 2009– se dio nacimiento a un nuevo organismo que asume el patrimonio del Grupo de Río y la CALC: la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños.

Producto de esta Cumbre se firmaron una serie de documentos sobre temas que hacen al presente y futuro de la región. La Declaración de Cancún, a través de sus 6 considerandos y 88 puntos operativos, plasmó los diversos temas, objetivos y fines propuestos; mientras que a través de la Declaración de la

\* Licenciada en Relaciones Internacionales, docente de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario y becaria de CONICET.

1- Cabe mencionar que los estados latinoamericanos y caribeños sí se han reunido como agrupamiento informal en organismos internacionales y/o en el marco de reuniones con otros bloques. Tal es el caso del Grupo Latinoamericano y del Caribe en la ONU (GRULAC) y el bloque que conforman durante las Cumbres Unión Europea – América Latina y el Caribe.

Cumbre de la Unidad América Latina y el Caribe se constituyó el nuevo espacio regional.<sup>2</sup> Este foro se suma a la diversa trama de acuerdos de integración y concertación regionales y subregionales con una impronta particular.

### **Entre el sello de las asimetrías y la búsqueda de autonomía**

¿Cuál ha sido el contexto en el que esta iniciativa se puso en marcha? Este ha sido un escenario que de hecho supuso el convencimiento de que la región necesita de sus propios ámbitos de debate y al mismo tiempo presenta una diversidad en cuanto a cómo construir esas instancias, lo cual refleja las múltiples miradas políticas presentes en la región. En este marco, la idea de conformar una nueva organización como la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños fue alentada particularmente por tres cuestiones: una estructura de vínculos asimétricos, la búsqueda de autonomía a través de la creación y/o revitalización de espacios regionales y, también, ciertos acontecimientos que parecen haber acelerado su conformación.

La historia de la OEA constituye un punto de partida a partir del cual la propuesta de conformar un organismo propiamente latinoamericano y caribeño encontró eco. Por una parte, el peso de la política de Estados Unidos en el desempeño de la OEA ha expresado la impronta de las asimetrías entre Estados Unidos y los países de la región. Y estas asimetrías explican que el organismo que plantea la igualdad entre los Estados desde el punto de vista jurídico, pero contiene grandes desigualdades en términos de poder, haya sido caracterizado por sus críticos como una sociedad entre “el gato y los ratones”, “el lobo y los corderos” o el “tiburón y las sardinas”.<sup>3</sup>

Por otra parte, el desempeño histórico de la organización en diversas coyunturas —como frente a los casos de Guatemala en 1954, Cuba en 1962, República Dominicana en 1965 por mencionar algunos— ha dado cuenta

de la funcionalidad de la OEA a los intereses estadounidenses y ha contribuido a que la misma sea percibida como un instrumento más de la política de Estados Unidos en el continente. En este marco no sorprende que Fidel Castro en 1962, luego de la exclusión del gobierno cubano del organismo, calificara a la OEA como el “Ministerio de las Colonias de Estados Unidos”.

## **La idea de conformar una nueva organización como la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños fue alentada particularmente por tres cuestiones: una estructura de vínculos asimétricos, la búsqueda de autonomía y ciertos acontecimientos que parecen haber acelerado su conformación.**

A este telón de fondo histórico que ha propiciado por largo tiempo la búsqueda de espacios propios para los países de la región, se sumó un acontecimiento reciente: el golpe de Estado en Honduras. En un primer momento la región entera condenó el golpe y la OEA, ante el rechazo del gobierno de facto de restituir a Manuel Zelaya, resolvió suspender a Honduras del ejercicio de su derecho de participación en la organización, poniendo en práctica lo establecido por el artículo 21 de la Carta Democrática Interamericana. Sin embargo, el accionar colectivo se fragmentó y se manifestaron posiciones diferentes entre los países de la región. Mientras que un grupo de

países apoyado por Estados Unidos reconoció la legitimidad de las elecciones hondureñas de 2009 y al gobierno salido de las mismas, una mayoría regional las consideró ilegales e ilegítimas. Estas diferencias han persistido y aún se reflejan en la posición que los Estados de la región han tomado en relación al reconocimiento o no del nuevo gobierno. Más allá de la voluntad política del Secretario General de la OEA, esa instancia reforzó la percepción sobre la falta de alcance del accionar interamericano y de alguna manera aceleró la conformación de una organización propia sin la participación de la potencia hegemónica y su vecino del norte.

Este contexto estuvo también sedimentado por el accionar del Grupo de Río y otras instancias subregionales. El mecanismo de consulta y concertación política surgido en la década de los ochenta para apoyar los procesos de paz en Centroamérica y las transiciones a la democracia en la región, cumplió en sus primeros años un rol sumamente destacado, convirtiéndose en un interlocutor válido frente a otros actores. Con todo, este mecanismo de carácter flexible y sin estructuras permanentes perdió la vitalidad que caracterizaron sus primeros años, consecuencia del desgaste del proceso, la amplitud de la agenda y las dificultades en el seguimiento de los compromisos asumidos.

A pesar de esto, en los últimos años el Grupo de Río se ha podido rearticular como instancia regional de concertación y diálogo. Su aporte en el marco del conflicto entre Colombia y Ecuador en 2008 dio cuenta de esto y simultáneamente proporcionó evidencia acerca de la necesidad de contar con marcos de debate propios para la resolución de los problemas regionales. El accionar de la Unasur (Unión de Naciones Sudamericanas) en la crisis boliviana de 2008 corroboró también la capacidad autónoma de las naciones sud-

2- Entre los documentos firmados se incluyó también una declaración de solidaridad con Haití, dos pronunciamientos de apoyo a Argentina por el tema Malvinas, una declaración sobre la necesidad de poner fin al bloqueo de los Estados Unidos contra Cuba, dos pronunciamientos vinculados a Ecuador —uno en solidaridad frente a un informe del GAFI (Grupo de Acción Financiera Internacional) y otra de apoyo a su proyecto de dejar recursos petroleros en tierra—, una declaración especial sobre Guatemala, y un comunicado especial sobre cooperación en materia migratoria. Los mismos se encuentran disponibles en la página de la Secretaría Pro Tempore del Grupo de Río para el período 2008-2010 a cargo de México: [http://portal2.sre.gob.mx/gruporio/index.php?option=com\\_content&task=view&id=41&Itemid=27](http://portal2.sre.gob.mx/gruporio/index.php?option=com_content&task=view&id=41&Itemid=27)

3- Connell-Smith, Gordon, *El Sistema Interamericano*, Fondo de Cultura Económica, México, 1971, p. 15.



americanas en la resolución de sus conflictos y fortaleció la idea sobre la necesidad de resguardar estos espacios regionales.

A lo mencionado se suma otro elemento que ha favorecido la conformación de un ámbito propiamente regional: la búsqueda de espacios de autonomía por parte de varios actores estatales de la región. En los últimos años en América del Sur se observa que a pesar de las dificultades de los procesos de integración hay un horizonte de mayor autonomía política. Brasil ha venido practicando un activismo diplomático para la conformación de espacios regionales que son congruentes con su estrategia internacional. Fue justamente por iniciativa brasilera que se celebró la I CALC. Allí, México propuso la creación de una entidad propiamente regional, intentando revertir el distanciamiento generado en los años noventa con América Latina consecuencia de la integración económica con América del Norte y una renovación de su vocación latinoamericana. A estas iniciativas se suma el activismo venezolano en la región y el impulso de una nueva entidad de integración como la Alianza Bolivariana para los Pueblos de nuestra América (ALBA).

Ahora bien, el interrogante que emerge refiere al tipo de organización que se configura a futuro.

#### ¿Una OEA sin Estados Unidos?

#### ¿Y qué nombre le ponemos?

La propuesta de crear un foro propiamente latinoamericano y caribeño emergió claramente como la decisión más relevante de la Cumbre de la Unidad. La creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños está asociada a los desafíos de llevar adelante acciones colectivas para la región y

desde la luz de la heterogeneidad que caracteriza la región, donde conviven distintos modelos de inserción que corresponden diversos posicionamientos políticos.

En efecto, estos diversos modelos y perspectivas constituyen una dimensión que no se puede soslayar, pues implican dificultades para construir posiciones comunes sobre temas complejos y hacerlas operativas. De hecho, en la Cumbre de Cancún prevaleció un buen clima, aunque también hubo algún enfrentamiento que evidenció varias de estas diferencias.<sup>4</sup> En ese marco, todo el espectro ideológico representado por los Estados que participaron de la Cumbre de Cancún encontró un denominador común en la idea de conformación de un nuevo organismo sin la participación de Estados Unidos. Este acuerdo, sin embargo, no estuvo exento de disputas. Las diferencias se concentraron en la denominación de esta nueva instancia –discusión que involucra una cuestión que va más allá de lo nominal– así como en sus atributos.

Las distintas propuestas en cuanto al nombre del nuevo organismo –unión, organización, alianza o comunidad– denotaron los diferentes perfiles que se pretendía imprimirle. Entre las distintas opciones se incluían la idea de una suerte de nueva OEA sin Estados Unidos y Canadá. Venezuela y Cuba fueron quienes más bregaron sobre esta opción,

desde la región y de hablar con “una sola voz”. Estos desafíos, sin dudas complejos, deben consi-

derarse a la luz de la heterogeneidad que caracteriza la región, donde conviven distintos modelos de inserción que corresponden diversos posicionamientos políticos.

Finalmente, entre las posibles denominaciones de esta agrupación de Estados latinoamericanos y caribeños, la opción de consenso fue la de Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños. Esta idea de comunidad en cierta medida daba cuenta de la posición bastante mayoritaria de no intentar –al menos por el momento– un reemplazo de la OEA. Michelle Bachelet, quien asumió la Secretaría Pro Témpace del Grupo Río que estará a cargo de Chile hasta el 2012, sostuvo en este sentido que su país “no considera que cualquier organización, estructura o ampliación de ese espacio de concertación política [el Grupo de Río], no debe nunca ser visto como un reemplazo de la OEA”.<sup>5</sup>

El acuerdo semántico no significó que se resolvieran cuestiones relevantes que harán a su futuro funcionamiento. Más allá de que hay una decisión sobre la unión de la CALC y el Grupo de Río, otras definiciones muy significativas –como las vinculadas a la estructura del organismo y la posible confluencia de otros organismos subregionales– quedaron pendientes para las próximas reuniones. Por el momento se acordó un proceso de constitución de la nueva entidad en el que todos los estados de la región participen de un foro unificado y al mismo tiempo se preserve al Grupo Río y la CALC para garantizar el cumplimiento de sus mandatos y su capacidad de concertación política. El proceso está abierto y es en muchos sentidos aún incierto. Las Cumbres que tendrán lugar en Venezuela en 2011 y en Chile en 2012 brindarán las claves por las que discurren las perspectivas de esta nueva búsqueda de unidad. 🌐

## La propuesta de crear un foro propiamente latinoamericano y caribeño emergió como la decisión más relevante de la Cumbre de la Unidad.

4- Entre los presidentes de Colombia, Álvaro Uribe, y de la República Bolivariana de Venezuela, Hugo Chávez, se produjo un incidente que involucró un enfrentamiento verbal por diferencias en sus vínculos y sobre temas regionales. Véase: Piqué, Martín, “La idea de una OEA sin gringos”, Página 12, Bs. As., 24 de febrero de 2010; “Altercado y gritos entre Chávez y Uribe”, La Nación, Bs. As., 24 de febrero de 2010. “Bachelet previo a Cumbre del Grupo de Río: ‘Nueva entidad no debe reemplazar a la OEA’”, Diario La Tercera, Santiago, 22 de Febrero de 2010.

5- “Bachelet previo a Cumbre del Grupo de Río: ‘Nueva entidad no debe reemplazar a la OEA’”, Diario La Tercera, Santiago, 22 de Febrero de 2010.