

¿Tienen futuro las cumbres de las Américas y el interregionalismo?

Olivier Dabène

La sexta cumbre de las Américas, celebrada en Cartagena, Colombia, el 14 y 15 de abril de 2012, suscitó escepticismo y decepción. La ausencia de una declaración final fue interpretada como una muestra de división política del continente, que no permite coincidencias en puntos de vista sobre ciertos temas, a pesar de que éstos sean poco conflictivos (el tema principal de la cumbre era «Conectando las Américas. Socios para la prosperidad»). Este fracaso relativo cuestiona la naturaleza misma del ejercicio.

Del entusiasmo a la indiferencia

Las cumbres de las Américas han transitado desde su origen por tres etapas sucesivas: consenso, conflicto e indiferencia.

Entre 1994 y 2001, las tres primeras cumbres se caracterizan por un consenso relativo¹. Un dispositivo de gobernanza regional se pone en marcha progresivamente, pues regularmente se elabora un programa de acción sobre ámbitos muy variados de cooperación, agrupados en torno a temas de políticas públicas, económicas, sociales y ambientales. El proyecto del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) es el eje conductor del vasto esfuerzo de concertación colectiva. El 11 de septiembre de 2001 y el giro masivo a la izquierda de América Latina ocasionan divisiones en el consenso. Estados Unidos posiciona los temas de seguridad como prioridad absoluta, mientras que la América Latina de los presidentes Hugo Chávez (Venezuela) o Lula (Brasil) rechaza un enfoque regionalista basado únicamente en el libre comercio. Las negociaciones para el ALCA se estancan y después se interrumpen.

En 2005, durante la cuarta cumbre de Mar de Plata (Argentina) Hugo Chávez y Vicente Fox (presidente mexicano) se enfrentan violentamente sobre la eventual reanudación de las negociaciones sobre el ALCA, que el segundo defiende en nombre de una coalición de intereses que incluye a Estados Unidos y varios países de América Latina, con la excepción de los países miembros² del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y Venezuela. Una vez que el proyecto del ALCA es desechado, algunos países de América Latina firman acuerdos bilaterales con Estados Unidos³ y otros, guiados por Brasil, se esfuerzan por lanzar nuevas iniciativas como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)⁴. La afirmación de la autonomía de América Latina va acompañada de un desinterés creciente por las cumbres de las Américas.

¹ Las tres primeras cumbres tuvieron lugar en Miami en 1994, en Santiago de Chile en 1998 y en Quebec en 2001.

² Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

³ En este caso se encuentran Chile, Perú, Colombia, América Central y República Dominicana.

⁴ Olivier Dabène, « L'UNASUR, le nouveau visage pragmatique du régionalisme sud-américain », OPALC *Political Outlook* 2010.

La quinta cumbre de Puerto España (Trinidad y Tobago, 2009) suscita curiosidad puesto que Estados Unidos está representado por un nuevo presidente democrático que se ha esforzado por enviar señales positivas a América Latina, en especial sobre Cuba. Sin embargo, Barack Obama no muestra interés por América Latina en los años siguientes, situación que no cambia durante la Cumbre de Cartagena.

Al margen del ejercicio impuesto de las cumbres de las Américas, que consiste en reunir a la comunidad empresarial y a los representantes de la sociedad civil del continente y en evaluar el grado de cumplimiento de los « mandatos » fijados durante las cumbres anteriores para fijar otros nuevos, las discusiones políticas en Cartagena están centradas en tres temas controversiales: Cuba, la despenalización de las drogas y las Islas Malvinas.

La reintegración de Cuba

A pesar de que Cuba no es invitada a ninguna cumbre de las Américas desde 1994, cada vez se integra mejor a la comunidad latinoamericana. Cuba es admitida dentro de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) en 1998, es miembro de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), creada en 2011, e incluso toma la presidencia de esta última en 2013. Para muchas capitales latinoamericanas, la exclusión de Cuba del proceso de las cumbres de las Américas parece un poco anacrónica. Durante las semanas anteriores a la cumbre de Cartagena, el país sede debe esforzarse para evitar que los países miembros de la Alianza Bolivariana para las Américas (ALBA) se neguen a asistir al evento debido a que Cuba no es invitada⁵. El presidente colombiano Juan Manuel Santos realiza relativamente bien el ejercicio, pues visita La Habana para explicar a Raúl Castro que no le es posible invitar a un país que no es miembro de la Organización de Estados Americanos (OEA). Además, es inimaginable que el presidente estadounidense, que ya se encuentra en precampaña, acepte la participación de Cuba en la cumbre. No obstante, varios presidentes latinoamericanos, entre ellos la brasileña Dilma Rousseff, manifiestan claramente que no habrá más cumbres de las Américas sin Cuba.

El tema de las drogas también es objeto de vivas discusiones, pues varios países de América Latina desean una revisión radical de la política de guerra que no ha debilitado al narcotráfico. La despenalización es claramente sugerida por varios jefes de Estado, en especial por el guatemalteco Otto Pérez, sin embargo, una vez más no es posible para el presidente estadounidense ceder ni mínimamente sobre el tema. Es posible que el único mérito de esta cumbre de Cartagena sea haber situado la lucha contra las drogas como tema prioritario en la agenda de discusión del continente y haber sugerido una alternativa al enfoque exclusivamente represivo, focalizado en atacar la oferta. Empero, tanto en estos temas como en el resto, es más probable que haya avances en otro tipo de foros, como la CELAC o la UNASUR. Por último, el tema de las Islas Malvinas ocasiona problemas. Treinta años después de la guerra perdida de 1982, Argentina lanza una ofensiva diplomática para intentar convencer a Gran Bretaña de sentarse en la mesa de negociaciones. La intransigencia de la posición argentina, que proclama la soberanía histórica de las islas y reclama su devolución sin condiciones, tiene pocas oportunidades de

⁵ Finalmente, solamente Rafael Correa (Ecuador) y Daniel Ortega (Nicaragua) decidieron no asistir a la cumbre. Hugo Chávez no asistió por razones médicas.

ser bien vista en Londres, pero América Latina se muestra conjuntamente solidaria. Estados Unidos y Canadá, al no desear incomodar a su aliado británico, rechazan que el tema figure en el borrador de la declaración final, lo que provoca la partida anticipada de Cartagena de la presidenta argentina Cristina Fernández.

En suma, la dinámica de las cumbres de las Américas parece estar agotada. Se fijaron nuevos objetivos en Cartagena⁶, pero Panamá necesitará de la imaginación y realizar esfuerzos diplomáticos para salvar la próxima cumbre, que el país fue designado para organizar en 2015.

El interregionalismo sin rumbo

Es significativo notar que otros dos grandes foros interregionales también son víctimas de la misma atonía.

Así, once presidentes latinoamericanos no acudieron a la vigésimo primera cumbre iberoamericana de octubre de 2011, celebrada en Asunción, Paraguay. A pesar de ser socios de Paraguay dentro del MERCOSUR, Argentina, Uruguay y Brasil no asistieron. Al parecer, después de dos décadas la dinámica de este foro se encuentra también agotada. España está decidida a celebrar dignamente en 2012 el bicentenario de la constitución de Cádiz⁷, al organizar en la misma ciudad la vigésimo segunda cumbre, pero la crisis económica en la que se encuentra sumido el país no favorece que el proceso se redinamice. Además, aumentan las dudas sobre la capacidad de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) para coordinar los programas de cooperación y para organizar las cumbres una vez que su emblemático secretario general Enrique Iglesias haya dejado sus funciones. Las cumbres bianuales entre América Latina y la Unión Europea han perdido también su dinamismo. Las seis cumbres organizadas entre 1999 y 2010 prácticamente no han generado avances espectaculares. No parece que la creación en 2010 de la Fundación Unión Europea-América Latina (EU-LAC) vaya a lograr que el nivel de cooperación interregional alcance un nivel sustancial. El diálogo entre Europa y los acuerdos de integración regional tampoco han estado a la altura de las expectativas, con la excepción relativa de América Central, con la que Europa firmó un acuerdo de asociación el 29 de junio de 2012.

La afirmación del regionalismo latino-americano y el imán asiático

Esta enumeración de procesos de cumbres entre América Latina y sus socios tradicionales, América del Norte y Europa, manifiesta un cambio de prioridades que se percibe en tres niveles.

En primer lugar, el regionalismo latinoamericano ha mostrado desde hace una década una vitalidad impresionante, con nuevos acuerdos como el ALBA, la UNASUR y la CELAC o

⁶ En especial sobre la integración de la infraestructura física, la lucha contra la pobreza y la desigualdad, la reducción y el manejo de catástrofes, el acceso a las tecnologías de la información y de comunicaciones y la seguridad de los ciudadanos. (<http://www.summit-americas.org>).

⁷ Aunque jamás haya estado vigente, esta constitución simboliza en España y en América Latina el constitucionalismo frente al absolutismo al afirmar los principios de la soberanía nacional y de la separación de poderes.

la Alianza del Pacífico⁸. Estos nuevos acuerdos han permitido a América Latina construir un consenso alrededor de una agenda innovadora de cooperación. América Latina tiene hoy la capacidad de planear el desarrollo de su infraestructura con financiamiento y empresas locales, y reflexiona sobre una política propia en materia de defensa, temas que antes se abordaban dentro de un marco interamericano. Sin duda, estos nuevos acuerdos han mostrado complementariedades entre ellos y, bajo el paragua de la CELAC, alcanzan cada vez mayor convergencia. Así, una reunión histórica en Montevideo el 18 y 19 de agosto de 2012 en la sede de la ALADI reunió al conjunto de organismos de integración del continente para «trabajar juntos la construcción de la ciudadanía latinoamericana, la ampliación del comercio regional, la superación de las asimetrías, la integración energética, la modernización de las infraestructuras y las experiencias exitosas de inclusión social en la región».

En segundo lugar, América Latina desempeña un papel creciente en la escena internacional, como lo demuestra la organización en 2012 de dos cumbres, la del G-20 en México⁹ y la del desarrollo sostenible en Río (Río +20). El desaire del presidente ecuatoriano Rafael Correa hacia Estados Unidos al otorgar asilo político a Julian Assange y la solidaridad unánime de todos los países de América Latina sobre el desacuerdo con Inglaterra son una prueba más.

Finalmente, América Latina se inclina cada vez más hacia el Asia Pacífico. Esta última idea merecería una larga discusión.

La creación de la Alianza del Pacífico, iniciativa que reúne a México, Colombia, Perú y Chile, oficializada durante una cumbre en Chile el 6 y 7 de junio de 2012, se inscribe en esta dinámica. Con la ambición de crear una vasta región de libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas, la Alianza debe ser un instrumento para posicionar y proyectar mejor a sus miembros en la región Asia Pacífico. La Alianza debería poder reunir al final a todos los países que comparten costa hacia el Océano Pacífico, lo que podría convertirse en una alternativa al polo de atracción que ha constituido desde hace veinte años el MERCOSUR. Si lo anterior se realiza, esta alianza podría alcanzar un nivel de integración inigualable en la región para las cuatro libertadas arriba mencionadas.

El creciente interés en Asia se manifestó también en la creación en 2012 dentro de la ALADI¹⁰ de un Observatorio Asia Pacífico-América Latina y en la celebración durante el mes de agosto de dos reuniones importantes: el diálogo América Latina-India y América Latina-China. La CELAC representa a América Latina en estas reuniones, y es liderada por una sorprendente troika compuesta por Chile (país que ejerce la presidencia), Venezuela (que ejerció la presidencia anterior) y Cuba (que toma la presidencia en 2013). India y América Latina han situado en la agenda de discusión particularmente la crisis financiera internacional, el cambio climático y el terrorismo internacional, para fijar posiciones comunes sobre temas de importancia mundial. Los dos socios también crearon un foro de

⁸ ALBA: Alianza Bolivariana para las Américas; UNASUR : Unión de Naciones Suramericanas ; CELAC : Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños. Más información en la rúbrica « integración regional» del sitio del OPALC (<http://www.sciencespo.fr/opalc>).

⁹ Leer la contribución de Mélanie Albaret sobre el tema.

¹⁰ ALADI: Asociación Latinoamericana de Integración, que reúne todos los países de América del Sur, México, Cuba y Panamá.

desarrollo económico, un foro energético y un grupo de trabajo para el sector alimentario. La cumbre en China fue resultado de la visita del primer ministro chino Wan Jiabao al cono sur.

Este interés por el Asia Pacífico se sitúa en un contexto general de dinamización de las relaciones sur-sur¹¹. Tal interés se manifiesta también en una atención particular al comercio recíproco, que aumentó 20.5% por año entre 2000 y 2011¹².

Frente a una Europa en crisis y a Estados Unidos esforzándose por reactivar su economía, América Latina mira hacia el Asia Pacífico y las cumbres interregionales se estancan. Una prueba más del pragmatismo que caracteriza al regionalismo latinoamericano.

¹¹ Elodie Brun, *Le changement international par les relations sud-sud. Les liens du Brésil, du Chili et du Venezuela avec les pays en développement d'Afrique, d'Asie et du Moyen Orient*, Tesis de doctorado en ciencia política, IEP de Paris, 2012.

¹² Asian Development Bank, Inter-American Development Bank, Asian Development Bank Institute, *Shaping the future of the Asia and the Pacific – Latin America and the Caribbean relationship*, 2012 (www.iadb.org) ; CEPAL, *La República Popular de China y América Latina y el Caribe. Diálogo y Cooperación ante los Nuevos Desafíos de la Economía Global*, 2012 (www.cepal.org).