

Un nuevo camino hacia la integración latinoamericana: La CELAC y sus perspectivas

Francisco Rojas Aravena

Secretario General de FLACSO



Introducción

La constitución de una Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC) posee un alto potencial como entidad regional. Es un gran bloque de naciones que tiene la aspiración de constituirse en una comunidad política conformada por distintos Estados Nacionales y que, entre ellos, guardan un importante sentido de identidad. La mayoría de esta comunidad tiene como referencia la lengua española y portuguesa, así como un significativo peso de la religión católica. En esta comunidad además se afianzan Estados que tienen en su mayoría casi dos siglos de vida independiente. Desde su nacimiento, en las luchas por la independencia a inicios del siglo XIX, definieron un sentido de Patria Grande, la comunidad de América Latina y del Caribe.

La CELAC posee un gran potencial como entidad regional porque constituye un bloque político y económico con una población de 600 millones de habitantes, que comparten una identidad y unos intereses comunes

El potencial de este gran bloque político económico, tanto por su población de casi 600 millones de habitantes, en un espacio territorial de más de 50 millones de kilómetros cuadrados, representa un espacio con grandes recursos naturales, en particular en lo referido a los recursos hídricos y superficies forestales, como en reservas de petróleo, en recursos agrícolas; en una magnitud y relevancia mucho mayor que otros factores de poder.

Así como se expresan estas potencialidades también se deben remarcar algunas debilidades importantes, en particular las referidas a la infraestructura de comunicación regional y la debilidad en materias educativas en todos y cada uno de los países que conforman este nuevo bloque político comercial, con aspiraciones de constituirse en una comunidad de intereses e institucionalidad consolidada y reconocida en el sistema internacional.

Además de su propio perfil, esta nueva comunidad de naciones recoge la herencia de esfuerzos políticos diplomáticos anteriores de la región expresados principalmente en la conformación de instancias subregionales amplias como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) o la Asociación de Estados del Caribe (AEC). Entidades regionales como el Grupo de Río y la Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC) están en el origen de la nueva entidad. En este sentido la CELAC recibe un *acervo comunitario* en relación con las obligaciones y derechos existentes y que ejercían estas dos entidades de las cuales ella se origina. De allí que al constituirse en referente para la relación con terceros Estados, la CELAC posee las condiciones necesarias para suscribir acuerdos internacionales sobre la base de sus procesos decisorios con otros miembros del sistema internacional.

El concepto de comunidad en el ámbito internacional posee un desarrollo débil.¹ En estas definiciones se señala “será necesario concebir algún grado de integración social de una determinada zona geográfica como una condición necesaria, pero no suficiente para formar una comunidad política. El proceso de ampliación de las dimensiones de la comunidad política está condicionado siempre por la situación de poder, o sea, por el ordenamiento complejo de las relaciones de poder que pudieran facilitar, obstaculizar y algunas veces impedir el proceso”(Bobbio y Mattucci, 1981).

¹ Es así como en el *Diccionario de Política. Siglo XXI Editores. 1981. México*; organizado por Norberto Bobbio y Nicola Mattucci aparece solo el concepto de “comunidad política” referido a un grupo social con base territorial articulado por el peso político del Estado. En la *Enciclopedia Mundial de Relaciones Internacionales y Naciones Unidas. Fondo de Cultura Económica. España 1976*, organizada por Edmund Jan Osmańczyk no aparece una definición de comunidad sino que hay referencias a comunidades específicas como la comunidad africana, occidental, la comunidad de África oriental, la comunidad del Caribe, la Comunidad Económica Europea y la Comunidad de Naciones, o comunidades específicas como comunidades financieras o comunidades de intereses comerciales. En estas definiciones solamente señala los órganos y en algunos casos destaca alguno de los objetivos principales referidos a la integración económica.

En el caso latinoamericano y caribeño la búsqueda de conformar una entidad superior a la de los Estados Nación está marcada de manera indeleble en las intervenciones de los Próceres de los distintos países de América Latina. Este legado histórico fue remarcado de manera muy importante por los 33 Presidentes y Presidentas en la Cumbre de Caracas. La iconografía de la reunión reafirmaba este vínculo histórico con el pensamiento de quienes otorgaron la independencia a los países de la región. Junto con esta mirada también las Jefas y Jefes de Estado que participaron en la Cumbre de Caracas vincularon las gestas de la independencia con el sentido de soberanía que poseen los Estados de la región y el anhelo de progreso que prima en el continente en un contexto de democracias que se consolidan día a día. De allí que el sentido de construcción de una comunidad, por medio de la integración y la unidad política, económica, social y cultural, es una aspiración fundamental de las sociedades latinoamericanas y de sus gobernantes.

A la vez esta comunidad naciente, pero con un raigambre histórico de larga data se vincula al multilateralismo del siglo XXI por medio de la diplomacia de Cumbres (Rojas Aravena, 2009: 27-54).

América Latina está fuertemente ligada a esta forma de diplomacia presidencial y se pueden distinguir la participación en distintos tipos de cumbres como: cumbres transregionales, cumbres regionales globales, cumbres macro-regionales y cumbres subregionales.

Nuevas tendencias del regionalismo y la integración regional: priorizando en lo político

La emergencia de una nueva agenda internacional obliga a la región latinoamericana a diseñar respuestas coordinadas entre los Estados, y entre estos y los actores no estatales, para enfrentar los nuevos procesos y sus consecuencias nacionales y regionales. La asociación para la cooperación aparece como una demanda efectiva para satisfacer los intereses nacionales. De allí la necesidad de superar las deficiencias del multilateralismo y avanzar hacia un modelo de mayor cooperación, dentro de un marco que busque concitar reglas básicas de convivencia y las normas que posibiliten una vida en común que aminore el conflicto y la polarización, y que potencie la participación y la consulta entre los países de la región.

La integración es un medio para alcanzar metas políticas, económicas, sociales y culturales. Es un camino que debería posibilitar que mejoren las condiciones para la inserción internacional, para ampliar y consolidar el desarrollo otorgándole sustentabilidad, a la vez que mejora el bienestar de la población, y consolida la estabilidad y la

El sentido de construcción de una comunidad, por medio de la integración y la unidad política, económica, social y cultural, es una aspiración fundamental de las sociedades latinoamericanas y de sus gobernantes

paz. Lo anterior significa que la integración debe constituirse en un proyecto político estratégico. La base esencial para ello es pensar y sentir de manera compartida, para construir una voz común en áreas sustantivas que permitan alcanzar las metas antes señaladas.

Este proyecto político estratégico (Rojas Aravena, 2007) promovido por los procesos de integración es necesario en tiempos de globalización. La globalización es el factor que mayor incidencia posee en el sistema de actores y agentes económicos, políticos, sociales y culturales, tanto en jerarquización de éstos como en sus capacidades de acción y reacción. Dicho fenómeno —entendido en sus múltiples componentes y no sólo en el económico y comercial— es el factor crucial en las relaciones de poder mundial, con la excepción del poder militar. El peso de las variables externas es cada vez mayor en la política doméstica, estableciendo condicionalidades sobre las decisiones del desarrollo nacional impensables en la lógica del orden estatal. De allí la importancia de generar visiones, orientaciones y coordinaciones sobre este conjunto de temas que se ven acelerados con los cambios globales.

Hasta el momento la región ha demostrado ser incapaz de plantear y seguir un proyecto político estratégico que le permita presentarse como actor importante y unido en el escenario internacional. La débil cohesión que evidencia América Latina y el Caribe posee consecuencias negativas importantes para los países de la región, particularmente porque: los hace más vulnerables al impacto de la globalización, dejan de percibir los frutos de los aspectos positivos y se abren mayores espacios para el impacto del lado oscuro de la globalización y de sus guerras. En síntesis, aumentan los costos de transacción para todos independientemente del tipo de proyecto político nacional que se impulsa.

A pesar de que los procesos de integración latinoamericanos muestran flaquezas, no se puede obviar que durante los últimos años se desarrollaron en América Latina y el Caribe significativas iniciativas y acuerdos que podrían contribuir a generar un mejor clima de oportunidades a dichos procesos. Numerosos autores coinciden en que uno de los principales cambios se manifiestan en el abandono del modelo de regionalismo abierto como prioridad de los esfuerzos de integración de la región.

Existe cierto consenso, al cual me sumo, en América Latina y el Caribe a apuntar hacia la aparición de una nueva forma de regionalismo e integración en la región (Serbin, 2011) donde priman los aspectos políticos sobre los comerciales y en donde el tema de la soberanía ha adquirido especial importancia.

La importancia de privilegiar la dimensión política y de cooperación de los procesos de integración debe ser enfatizada. La integración como objetivo histórico no puede y no debe ser equiparada con los procesos de apertura comercial. De hecho, esta apertura sólo tiene sentido –en una perspectiva de largo plazo– si viene acompañada de procesos de armonización y articulación regional crecientes, basados en un efectivo diálogo político; en entendimientos compartidos y sustentados en una adecuada normativa y acompañados por una mínima estructura institucional, que le de seguimiento a los acuerdos, para afianzar el proceso.

El tránsito desde la soberanía tradicional a una de carácter agregado, a una soberanía mayor producto de la asociación es aun lento. Los tiempos de construcción de acuerdos vinculantes y de marcos institucionales de complementación y asociación efectivos son prolongados.

En la actualidad los procesos integradores sufren de un déficit de certidumbre respecto a la aplicación de los acuerdos adoptados. Estos, incluso siendo vinculantes, no se cumplen. Sin un mayor peso institucional que sea capaz de hacer efectivos los acuerdos presidenciales y ministeriales en propuestas específicas y en normas nacionales vinculantes, los agentes económicos tendrán pocos incentivos para realizar inversiones y desarrollar los procesos que se busca fomentar. Por el contrario, se genera una fatiga con el proceso integrador que redundará en su retroceso.

El surgimiento de esta nueva forma de regionalismo, si bien tiene un claro énfasis regional al mismo tiempo pareciera apuntar a la promoción, a nivel global, del desarrollo de un multilateralismo cooperativo (Atman y Rojas Aravena, 2008).

Bajo esta nueva lógica es que se desarrollan los esfuerzos en torno a la creación de la CELAC como forma de potenciar el propio regionalismo latinoamericano que logre concertación y cooperación intra región, pero que además posicione a América Latina y el Caribe como actor político global.

La decisión de crear la CELAC en la Cumbre de la Unidad

La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños quedó constituida en la Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe, celebrada en la Riviera Maya los días 22 y 23 de febrero de 2010. La concertación de posiciones de Brasil y México fue esencial. En esa oportunidad las Jefas y los Jefes de Estado de los Gobiernos de la región “reafirmaron la convicción de avanzar de manera decisiva hacia una organización que agrupe a todos los Estados de América

*La creación de la
CELAC como
forma de
potenciar el
propio
regionalismo
latinoamericano
que logre
concertación y
cooperación
intra-región y que
posicione a
América Latina y
el Caribe como
un actor político
global*

Latina y el Caribe”. Esta nueva organización se fundará en cinco principios rectores: solidaridad, flexibilidad, pluralidad, diversidad, complementariedad de acciones y participación voluntaria. La decisión de avanzar hacia la constitución de esta nueva entidad se funda en la decisión de promover la articulación y convergencia de acciones, el intercambio de experiencias y la identificación de áreas de cooperación entre los distintos mecanismos de integración regional, es decir, busca constituirse en el eje de gravedad de las distintas instituciones de integración de la región. Y en tal sentido, transformarse en un espacio regional propio que consolide y proyecte la identidad latinoamericana y caribeña.

El Presidente de México, Felipe Calderón, en la clausura de la Cumbre destacó que “la obra de América Latina y el Caribe apenas empieza” y así también reafirmó que “la participación de la región es decisiva para superar los desafíos y resolver los problemas que enfrenta la humanidad; problemas que amenazan la vida y la sobrevivencia de millones de personas, como el hambre, la pobreza, la marginación, la ignorancia, la crisis económica internacional, los efectos perniciosos del cambio climático y la destrucción de la naturaleza”.²

Por su parte, la Presidenta de Chile, Michelle Bachelet, al recibir la Secretaría Pro Témpace del Grupo de Río, destacó que “algunos creyeron que la globalización podría ser gobernada de manera unilateral y sin reglas, abandonada a las fuerzas de los mercados, la crisis económica y la crisis del cambio climático así como la energética y seguridad alimentaria, entre tantas otras, han obligado a la comunidad internacional a abandonar el paradigma del *laissez faire* del dejar hacer (...)”³ Sobre el tema de la integración, la Presidenta Bachelet destacó el desafío de profundizarla. La integración descansa, en definitiva, en nuestra capacidad de entender que siempre hemos sido, somos y seremos diversos, y que nuestra única posibilidad de construir juntos una región y un mundo mejor, es asumiendo y respetando esta diversidad e identificando a partir de ella los desafíos y objetivos comunes que en América Latina y el Caribe son muchos y muy evidentes”.⁴

Desde esa perspectiva, esta nueva entidad recoge la experiencia de concertación política, la cual es indispensable para la construcción de soluciones propias para promover la paz, para la defensa, el fortalecimiento y consolidación de las instituciones democráticas y para

² Gobierno de México. Secretaría de Relaciones Exteriores. *Memoria de la Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe y del ejercicio de México como Secretaría Pro Tempore del Grupo de Río 2008-2010*. México D.F., 2011. Discurso Presidente Calderón. pp. 87

³ Intervención de la Presidenta Michelle Bachelet. 23 de febrero de 2010. Cancún, México. Ceremonia de traspaso de la Presidencia Pro Tempore del Grupo de Río.

⁴ Gobierno de México. Secretaría de Relaciones Exteriores. *Memoria de la Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe y del ejercicio de México como Secretaría Pro Tempore del Grupo de Río 2008-2010*. México D.F., 2011. Discurso Presidenta Bachelet. pp. 90-91

el impulso al diálogo político con otros Estados y agrupaciones estatales así como para el fortalecimiento del multilateralismo y de la democratización en la adopción de las decisiones internacionales. En breve construir soluciones latinoamericanas a los problemas latinoamericanos y diseñar propuestas latinoamericanas y caribeñas en la formulación de las nuevas reglas y normas que rigen el sistema internacional en la era de la globalización.

La nueva entidad, al proyectar su acción a nivel global, destaca como valores que serán impulsados los siguientes:

- a) El respeto al derecho internacional
- b) La igualdad soberana de los Estados
- c) El no uso ni la amenaza del uso de la fuerza
- d) La democracia
- e) El respeto a los derechos humanos
- f) El respeto al medio ambiente, tomando en cuenta los pilares ambiental, económico y social del desarrollo sustentable
- g) La cooperación internacional para el desarrollo sustentable
- h) La unidad e integración de los Estados de América Latina y el Caribe
- i) El diálogo permanente que promueve la paz y la seguridad regionales

Para avanzar en los valores y principios reseñados la CELAC trabajará sobre la base de ocho conceptos operativos que buscan viabilizar los objetivos planteados y la preservación de los valores que se impulsan. Estos conceptos operativos son:

- a) La solidaridad
- b) La inclusión social
- c) La equidad e igualdad de oportunidades
- d) La complementariedad
- e) La flexibilidad
- f) La participación voluntaria
- g) La pluralidad
- h) Y la diversidad

Sobre esta base las Jefas y Jefes de Estados reunidos en la Riviera Maya de México, al constituir la CELAC se propusieron primordialmente los siguientes objetivos:

1. Impulsar la integración regional con miras a la promoción de nuestro desarrollo sostenible.
2. Promover la concertación política, el impulso a la agenda latinoamericana y caribeña en foros globales, y un mejor posicionamiento de América Latina y el Caribe ante acontecimientos relevantes del ámbito internacional.

3. Fomentar los procesos de diálogo con otros Estados, grupos de países y organizaciones regionales para fortalecer la presencia de la región en el escenario internacional.
4. Promover la comunicación, la cooperación, la articulación, la coordinación, la complementariedad, y la sinergia entre Gobiernos e instituciones subregionales.
5. Incrementar la capacidad de la región para desarrollar esquemas concretos de diálogo y cooperación internacional para el desarrollo dentro de la región como con los Estados y los actores internacionales.
6. Fortalecer la cooperación en temas y de acuerdo a los mandatos establecidos en la declaración de Salvador, Bahía, como en el plan de acción de Montego Bay y otros documentos que puedan incorporarse con base al más amplio espíritu de integración.
7. Promover la implementación de mecanismos propios de solución pacífica de controversias.

La CELAC debe avanzar haciendo un sabio equilibrio entre la unidad y la diversidad de los pueblos latinoamericanos

La Cumbre de Caracas

La reunión que estaba programada para junio del 2011 fue pospuesta a consecuencia de la enfermedad del Presidente Chávez. Se celebró en todo caso una reunión de Cancilleres para conmemorar el bicentenario de la independencia de Venezuela y se programó que los días 2 y 3 de diciembre del 2011 se realizaría la XXII Cumbre del Grupo de Río y la III Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo. En esa fecha se ratificaron los acuerdos de la Cumbre de Cancún y se puso en marcha la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños.

En esta primera Cumbre unificada de la CALC y el Grupo de Río, al dar paso a la CELAC, ambas instituciones dejaron de tener vigencia y desaparecerán. La nueva entidad se convierte en heredera de los acuerdos y consensos alcanzados por dichas iniciativas.

Un aspecto esencial que fue remarcado en la declaración de Caracas en el *Bicentenario de la Lucha por la Independencia hacia el camino de nuestros libertadores* fue el que la CELAC debe avanzar “haciendo un sabio equilibrio entre la unidad y la diversidad de nuestros pueblos”.

En la declaración también se ratificaron principios de la Declaración de Cancún y se agregaron algunos otros. En esta Declaración de Caracas se enumeran los siguientes: el respeto al derecho internacional, la solución pacífica de controversias, la prohibición del uso y de la amenaza del uso de la fuerza, el respeto a la autodeterminación,

el respeto a la soberanía, el respeto a la identidad territorial, la no injerencia en asuntos internos de cada país, la protección y promoción de todos los derechos humanos y de la democracia. Junto a estos principios, los conceptos de flexibilidad y participación voluntaria en las iniciativas posibilitan el desarrollo de diversos cursos de acción.

Así también en la declaración se dedican tres párrafos sobre el desarrollo sostenible de la región, la necesidad de profundizar la cooperación y la implementación de políticas sociales y fortalecer y consolidar las complementariedades económicas y la cooperación Sur-Sur. En este sentido, se puede destacar que lo que se busca perfilar es lo que hemos denominado la emergencia de un nuevo paradigma de desarrollo latinoamericano.

El plan de acción de Caracas

El Plan de Acción de Caracas está organizado en torno a diez subtemas:

1. Crisis financiera internacional y nueva arquitectura financiera
2. Complementariedad y cooperación entre los mecanismos regionales y subregionales de integración. Este acápite se organiza en torno a cuatro grandes temáticas: a) económico comercial; b) productiva; c) social e institucional y d) cultural.
3. Energía
4. Infraestructura para la integración física del transporte, las telecomunicaciones y la integración fronteriza
5. Desarrollo social y erradicación del hambre y la pobreza
6. Medio ambiente
7. Asistencia humanitaria
8. Protección al migrante
9. Cultura
10. Tecnología de información y comunicaciones

El plan de acción a partir de estas diez grandes áreas temáticas propone más de cincuenta acciones para el conjunto.

Procedimientos para el funcionamiento de la CELAC

La nueva entidad estableció procedimientos para su funcionamiento y estructuró los órganos de decisión de la nueva instancia. Es así como estableció seis niveles de decisión para esta nueva comunidad latinoamericana y caribeña en la búsqueda de profundizar la integración política, económica, social y cultural de la región y a la vez que

refuerza la unidad regional al compartir objetivos comunes y proponerse alcanzarlos a través de la solidaridad y la cooperación entre los países de la región.

Los seis órganos en torno a los cuales se estructura la CELAC son:

1. La Cumbre de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno
2. Reunión de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores
3. Presidencia Pro-Tempore
4. Reunión de Coordinadores Nacionales
5. Reuniones especializadas
6. La Troika

El desarrollo sostenible de la región, la necesidad de profundizar la cooperación y la implementación de políticas sociales y la cooperación Sur-Sur serán elementos claves en la consolidación de la CELAC

Cumbre de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno

Esta es la instancia máxima del nuevo mecanismo. Puede tener reuniones ordinarias y extraordinarias. Estas últimas se efectuarán en consulta con los Estados Miembros por parte de la Secretaría Pro-Tempore. La presidencia Pro-Tempore podrá convocar a la Cumbre y reuniones extraordinarias en consulta con la Troika.

Las responsabilidades de la Cumbre son:

- Designar al país sede y quien ejercerá la Secretaría Pro-Tempore del mecanismo.
- Definir las directrices y lineamientos políticos, y establecer prioridades, estrategias y planes de acción para alcanzar los objetivos de la CELAC.
- Adoptar los mecanismos políticos y estrategias para las relaciones con terceros, estados y organismos globales, regionales y subregionales.
- Aprobar las modificaciones a los procedimientos.
- Promover la participación ciudadana en la CELAC.

Reunión de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores

Esta instancia tendrá dos reuniones anuales, pudiendo reunirse en forma extraordinaria si fuese necesario a solicitud de un Estado Miembro.

Las atribuciones de esta instancia son amplias, se pueden organizar en torno a cuatro grandes áreas:

- a) Adoptar resoluciones y emitir pronunciamientos.
- b) Coordinar posiciones comunes e implementar lineamientos políticos y estrategias.
- c) Definir la conformación de grupos de trabajo y formas de abordar diferentes temas así como realizar seguimiento de los cursos de acción.
- d) Preparar las Cumbres de Jefas y Jefes de Estado. Y en su caso proponer normativas de la CELAC y las modificaciones a la misma.

Presidencia Pro-Témpore

La Cumbre de Caracas definió que el período de las presidencias Pro-Témpore en los cuatro años iniciales de la CELAC se ejercerá por lapsos anuales. La Cumbre del 2011 fue en Caracas, del 2012 (enero 2013) se efectuará en Chile, el 2013 se efectuará en Cuba y en el año 2014 en Costa Rica.

La Presidencia Pro-Témpore es el órgano de apoyo institucional de carácter técnico-administrativo de la CELAC. Sus principales funciones son:

- a) Presidir las distintas Cumbres y reuniones del mecanismo. También constituirse en la Secretaria de Actas de dichas reuniones.
- b) Convocar y preparar las distintas reuniones.
- c) Dar continuidad y seguimiento a los trabajos de la comunidad y preparar un plan de trabajo bienal.
- d) Dar seguimiento a los acuerdos alcanzados.
- e) Documentar, registrar y organizar los documentos y mensajes oficiales, así como del acervo histórico del Grupo de Río y la CALC.
- f) Finalmente mantener y desarrollar la página electrónica de la CELAC.

Reunión de Coordinadores Nacionales

Cada país acreditará un coordinador nacional titular, así como los alternos que se consideren necesarios. Este mecanismo de la CELAC se reunirá ordinariamente dos veces al año, antes de cada reunión de Ministros de Relaciones Exteriores. También en forma extraordinaria cuando así se requiera. Por norma estas reuniones se efectuarán en el país que ejerza la presidencia Pro-Témpore, aunque en consulta con los estados miembros se pudiera decidir otra sede.

Las principales atribuciones y funciones de este nivel son las siguientes:

- a) Coordinar a nivel nacional los temas de unidad, diálogo y concertación política.
- b) Constituirse en la instancia de enlace y coordinación.
- c) Implementar las disposiciones de los mecanismos superiores de la CELAC .
- d) Elaborar proyectos de declaración, decisiones y resoluciones.
- e) Dar seguimiento a los distintos procesos y decisiones.
- f) Formar grupos de trabajo para cumplir con los mandatos.
- g) Preparar las reuniones de Cancilleres.

Reuniones especializadas

Estas reuniones atienden áreas prioritizadas y de interés, con funcionarios de alto nivel con suficiente capacidad de decisión para el cumplimiento de los objetivos de la CELAC. Estas reuniones serán convocadas por la Secretaria Pro-Témpore, en concordancia con el plan de acción bienal. Sus resultados se informan en la reunión de coordinadores nacionales. También podrán establecerse reuniones de carácter técnico preparatorias de estas reuniones especializadas.

La CELAC asume la relación con otros países y grupos regionales en el diálogo político y en la concertación de posiciones comunes en foros multilaterales

La Troika

El país que ejerce la presidencia Pro-Témpore estará asistido por otros dos Estados, el que ejerció la responsabilidad en el período inmediatamente anterior y el que le sucederá en la siguiente etapa. Esto significa que en el año 2012 la presidencia Pro-Témpore la ejerce Chile y es acompañado por Venezuela quien la ejerció en el período previo y por Cuba que la ejercerá en el año 2013.

Para el siguiente período Cuba ejercerá la presidencia Pro-Témpore y será asistido por Chile y Costa Rica.

La primera reunión de la Troika se realizó en enero de 2012 en Santiago, Chile. En esa ocasión los Cancilleres de Venezuela, Chile y Cuba acordaron que la próxima cumbre de la CELAC se celebrará en enero de 2013. Asimismo establecieron cinco temas preferenciales: energía, ciencia y tecnología, infraestructura, finanzas y desarrollo social⁵.

⁵ "Primera reunión de la troika Celac en Chile escoge enero 2012 como fecha de la Cumbre", en Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Exteriores de Venezuela. 9 de enero de 2012. En: www.mre.gov.ve

Mecanismos de decisión

Las decisiones se adoptaran por consenso en todas las instancias. Las decisiones se reflejarán por escrito y pueden adoptar distintos formatos, tales como declaraciones, decisiones, comunicados conjuntos y especiales resoluciones o cualquier otro instrumento que se determine de común acuerdo. Todas las decisiones poseen el carácter de acuerdos políticos y constituyen mandatos.

Este fue uno de los temas que generó un mayor debate en la Cumbre de Caracas, al menos dos gobiernos señalaron que el mecanismo de decisión por consenso podía lentificar el proceso y a la vez bloquearlo, por lo que buscaron introducir mecanismos que pudiesen establecer alguna forma de votación en los procesos decisorios. Sin embargo, la mayoría señaló que el consenso era la forma más efectiva en un proceso como el de la CELAC.

Junto con las instancias de decisión se estableció un mecanismo de consulta urgente que sigue los parámetros establecidos en su momento para el Grupo de Río. Para ello, cuando un tema requiera la atención urgente, la presidencia Pro-Tempore o cualquier estado miembro por intermedio de esta, podrá proponer un proyecto de declaración o comunicado, el cual será circularado por la Presidencia Pro-Tempore a los miembros de la Troika los cuales emiten una opinión sobre la conveniencia o inconveniencia de dar un pronunciamiento sobre un tema específico. Si la Troika emite una opinión favorable la propuesta de declaración o comunicado será consultada y consensuada por todos los Estados miembros, por medio de los coordinadores nacionales designados. Y se establece un plazo mínimo de consulta de 12 horas, tanto para la consulta a la Troika como para la consulta a los estados miembros. Si no hay objeción en los plazos señalados se considera como una aprobación tácita de la propuesta circularada. Es obligación de la Secretaria Pro-Tempore cursar la solicitud formulada por el estado miembro.

Vinculación con otras regiones

La CELAC es la instancia latinoamericana y caribeña que asume el relacionamiento e interlocución con otros países y grupos regionales, tanto en lo referido al diálogo político, la concertación de posiciones comunes en foros multilaterales, el impulso a la agenda propuesta por la región y los posicionamientos ante acontecimientos relevantes en otras áreas del mundo.

Idiomas

Dada la diversidad latinoamericana y caribeña, son idiomas oficiales el español, el francés, el holandés, el inglés y el portugués. Los idiomas de trabajo son español, francés, inglés y portugués.

Modificación de los procedimientos

Las enmiendas podrán ser propuestas por cualquier Estado miembro mediante una comunicación escrita del Ministro de Relaciones Exteriores a la Secretaria Pro-Tempore, estas serán analizadas en la reunión de Cancilleres quienes elevarán sus recomendaciones a la Cumbre de Jefes y Jefes de Estado, quienes tomarán las decisiones correspondientes.

Declaraciones y comunicados especiales de la Cumbre de Caracas de la CELAC

En la reunión de Caracas los Jefes de Estado adoptaron 20 declaraciones y comunicados especiales sobre diversos temas.

Algunas claves de la CELAC

Las reuniones previas a la Cumbre de Caracas, como las reuniones de Cancilleres en el contexto de la CALC como las reuniones del Grupo de Río, así como los trabajos desarrollados en Jamaica en la Cumbre de Montego Bay fueron generando un clima de trabajo que se expresó con fuerza en la Cumbre de Caracas.

La Cumbre de Caracas realizada con la presidencia del Presidente Chávez tuvo más que ninguna otra cumbre un fuerte sentido de reivindicación del legado histórico de los próceres de la independencia latinoamericana y de los Padres de la Patria de la región, también el destacar el importante rol que jugó Haití en la independencia latinoamericana y la deuda de solidaridad y de cooperación de los países con esta República.

Primó, no solo el sentido histórico en esta primera reunión, sino que también el destacar el sentido trascendente de esta construcción institucional mayor de América Latina y el Caribe. Todos los presidentes lo reafirmaron y destacaron en sus discursos e intervenciones. El Presidente Sebastián Piñera señaló "llegó el tiempo de América Latina

y el Caribe y, en consecuencia los invito a todos a que trabajemos juntos, sacando lo mejor de nosotros mismos con unidad, pero con esperanza y con visión para poder realmente cumplir la misión y la tarea que nos corresponde”.⁶ Por su parte el Presidente Raúl Castro señaló “tenemos el privilegio de asistir a un acto fundacional de carácter trascendental. (...) reivindicamos más de dos siglos de luchas y esperanzas.”⁷ Esta idea la reafirmó en la XI Cumbre del ALBA el 4 de febrero de 2012 cuando indicó que la CELAC es un gran acontecimiento, el más importante en 200 años. Por su parte la Presidenta de Brasil señaló que “la CELAC es la expresión de nuestra capacidad, de los diferentes países que tuvimos de encontrarnos a nosotros mismos y de mirarnos y de percibir la importancia estratégica y geopolítica de la región”.⁸ La Presidenta Cristina Fernández en su intervención destacó “tenemos la oportunidad de convertirnos en grandes protagonistas del siglo XXI. (...) Para eso necesitamos instrumentos, políticas concretas, alianzas muy fuertes, que no sean solamente en el campo económico sino también en el campo seguramente de lo político. (...) La primera alianza que hubo en el continente fue MERCOSUR, luego fue la UNASUR y ahora la CELAC, es como un anillo pequeño que se va abriendo en grandes círculos. (...) Estamos ante una gran oportunidad y creo que sería bueno no desaprovecharla.”⁹

El Presidente de México destacó que la Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe y de la CELAC fueron el inicio de una nueva etapa hacia la integración regional, la CELAC permitirá “unión para defender la democracia en nuestra región y promover la paz. (...) Unión para impulsar el progreso de nuestros pueblos, en particular la prosperidad y la competitividad de América Latina y el Caribe. (...) Unión para acabar con la pobreza y la desigualdad. (...) Unión para poner un alto al crimen organizado transnacional y la violencia. (...) Esta comunidad nos permite sumar y articular esfuerzos, encontrarnos en nuestras diferencias para respetuosamente impulsar nuestras amplísimas coincidencias.”¹⁰

El Presidente de Venezuela expresó que “La CELAC marchará en la dirección que le vayamos imprimiendo los pueblos porque nunca antes en la historia de nuestro continente tantos presidentes alrededor de una mesa, se parecieran tanto a sus pueblos, es que somos nuestros pueblos”¹¹

⁶ Intervención del Presidente Sebastián Piñera. 3 de diciembre 2011. Cumbre de Caracas de la CELAC.

⁷ Intervención del Presidente Raúl Castro. 3 de diciembre 2011. Cumbre de Caracas de la CELAC.

⁸ Intervención de la Presidenta Dilma Rousseff. 2 de diciembre 2011. Cumbre de Caracas de la CELAC.

⁹ Intervención de la Presidenta Cristina Fernández. 2 de diciembre 2011. Cumbre de Caracas de la CELAC.

¹⁰ Intervención del Presidente Felipe Calderón. 2 de diciembre 2011. Cumbre de Caracas de la CELAC.

¹¹ Intervención del Presidente Hugo Chávez. Diciembre 2011. Rueda de prensa por la celebración del décimo tercer aniversario de la Revolución Bolivariana

En la Cumbre de Caracas también se reafirmó el sentido de soberanía regional frente a actores de fuera de la región. El sentido de cooperación y solidaridad intralatinoamericana y caribeñas y de resistencia a las imposiciones que pudiesen pretender actores de fuera de la región.

La CELAC asume la representación de América Latina y el Caribe en la interlocución global con terceros actores, organismos internacionales y Estados. No solamente recoge la herencia histórica del Grupo de Río sino que asume de manera plena la capacidad de interlocución del conjunto de América Latina y el Caribe de los 33 Estados parte de esta entidad internacional. En este sentido es una organización plenamente inclusiva de la región con una plena universalización en la participación de los Estados que conforman la región geográfica conocida como América Latina y el Caribe. Asimismo abre paso a una nueva relación con todos los Estados caribeños, tomando en cuenta que en el Grupo de Río la representación de muchos de ellos se daba por medio de la Comunidad del Caribe (CARICOM), y no individualmente.

La generación de mecanismos que viabilicen la integración regional en América Latina será uno de las funciones de esta nueva entidad

Tal como lo señalaron las Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, tanto en la Cumbre de la Unidad en la Rivera Maya de México como en la Cumbre de Caracas, en la diversidad y heterogeneidad regional pero que persigue objetivos comunes y compartidos reconocidos por los 33 Estados participantes en esta identidad, está la fuerza y el sentido y proyección estratégico de la CELAC. De lo que se trata es de construir una identidad común que posee importantes características de origen y que pueden reafirmarse en la perspectiva de un proyecto mayor del conjunto de la región por sobre las diferencias estructurales y por sobre las visiones heterogéneas sobre los desarrollos políticos. Lo que prima es el sentido de construcción de una comunidad que tiene y busca el desarrollo de una serie de bienes públicos que aseguren la estabilidad, la democracia y la paz en un contexto de solidaridad y cooperación intraregional.

La cláusula democrática constituye uno de los ejes en la nueva entidad. En un contexto de plena autonomía y reafirmación soberana y del desarrollo sin interferencias externas de los sistemas políticos nacionales, la cláusula democrática adoptada por la CELAC es uno de los ejes de gravitación más importantes. Los términos en que se adoptó esta cláusula son similares a los adoptados por las Cumbres Iberoamericanas y también del adoptado por UNASUR.

De igual forma un segundo eje esencial en la CELAC es el referido a la integración regional. La generación de mecanismos que viabilicen la integración, que incrementen los lazos de interdependencia, que posibiliten mejorar los índices de intercambio entre los países de la región, constituye uno de los ejes de gravitación de esta nueva enti-

dad. En ese sentido, el plan de acción busca avanzar de manera decidida en este campo. La herencia desde la CALC en términos de la trílogía desarrollo, cooperación e integración es un incentivo sustancial para alcanzar metas más importantes en la cooperación regional. No obstante es uno de los mayores desafíos lograr avances significativos que no se han logrado en las etapas previas.

La CELAC representa un eslabón superior en un proceso de construcción institucional que ha reflejado una arquitectura flexible en el desarrollo del multilateralismo latinoamericano y las decisiones que en este contexto ha adoptado la diplomacia de cumbres en la región latinoamericana y caribeña. La CELAC está inmersa en un proceso de desarrollo institucional multinivel. Es decir, existen fuertes desarrollos de vínculos bilaterales que generan una densa trama de relaciones, de interdependencia compleja y cada vez más entrecruzados. También en la región es posible constatar un fuerte sello de vínculos y desarrollos institucionales subregionales, tales como el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), el CARICOM, y otros procesos de carácter subregionales amplios como el proceso del ALBA o el referido al Proyecto Mesoamérica o el de UNASUR. Cada uno de estos desarrollos subregionales a su vez se han diversificado y complejizado en términos de sus acciones en diversos campos o áreas de acción. El ejemplo más evidente corresponde a UNASUR y la creación de una serie de consejos o unidades sectoriales que buscan ordenar, coordinar y desarrollar iniciativas y cursos de acción en áreas específicas. Es así como podemos señalar el caso del Consejo de Defensa Suramericano que muestra la coordinación en materia de defensa; así como el Consejo Económico y Social que coordina políticas sociales a los más diversos consejos en las distintas áreas que demanda una interdependencia cada vez más intrincada entre los países suramericanos. En este contexto la CELAC responde al nivel superior de esta arquitectura multinivel. Es la instancia superior de coordinación latinoamericana en los más diversos ámbitos y por lo tanto es en esta instancia donde la región definirá su capacidad de ser interlocutor de la región en temas globales en el sistema internacional.

Desde esa perspectiva es importante destacar que el nacimiento de la CELAC ha sido ordenado y ha definido desde el momento mismo de su nacimiento la estructura y los procedimientos de funcionamiento de manera clara, lo que permite augurar un proceso fluido en las decisiones que se adoptan en esta nueva estructura institucional, que por el momento no posee una Secretaría permanente pero que es un tema que será abordado dentro de un par de años como demanda que ya se percibe por la amplitud y complejidad de las relaciones de la CELAC.



De igual forma podemos señalar que esta entidad nace con una fuerte dosis de pragmatismo. Conciliar la diversidad con la unidad conlleva la necesidad de un pragmatismo eficiente que permita avanzar en las metas comunes e intereses compartidos. Ello se evidencia en las concordancias respecto a iniciativas complejas pero de gran importancia como la creación del Banco del Sur o los pasos que será necesario recorrer para establecer mecanismos efectivos de supranacionalidad.

La última clave que permite comprender de manera importante el rol y proyección de la CELAC es que esta entidad responde a un liderazgo compartido en el cual Brasil y México tienen un rol fundamental, no obstante, se debe rescatar que el resto de los países tienen espacio de iniciativa e incidencia a lo largo del proceso.

Principales desafíos de la CELAC

Esta entidad nace con una fuerte dosis de pragmatismo, tratando de conciliar la diversidad con la unidad para avanzar en las metas comunes e intereses compartidos

Un aspecto central de la CELAC es el cautelar el desarrollo de bienes públicos globales y regionales sobre los cuales esta entidad tendrá un rol primario. Entre ellos podemos destacar seis: la reafirmación democrática, la búsqueda de la integración sobre la base de la cooperación y la solidaridad, el generar oportunidades para el desarrollo, el ampliar las capacidades de interlocución en el sistema internacional, la defensa del derecho internacional, y la consolidación de América Latina y el Caribe como una región de paz.

Un segundo aspecto en el cual la CELAC deberá incidir de manera fundamental es establecer mecanismos que amplifiquen las oportunidades, capacidades de construir una identidad latinoamericana y caribeña a través del establecimiento de medidas efectivas para la construcción de una *efectiva comunidad regional*. Esta tendrá una mayor capacidad de representación y de legitimidad en la medida en que esa comunidad sea capaz de consolidarse y expresar de manera simultánea las visiones de gobiernos, parlamentos, empresas, organismos internacionales regionales, organizaciones de la sociedad civil. En suma, de construir una voz compartida de la región en temas primordiales.

Un tercer desafío corresponde al establecimiento de procesos de toma de decisiones eficientes. Al momento de constituirse la CELAC se acordó mantener la regla del consenso, sin embargo, se debatió la posibilidad de otros mecanismos que pudieran ser más eficientes en términos de la rapidez y el reflejo de una opinión claramente mayoritaria aunque no necesariamente unánime, en ese sentido por el momento se ha preferido mantener la experiencia del Grupo de Río en términos de decisiones consensuales frente a otros mecanis-

mos como de no objeción o de “consenso menos uno o menos dos”. En el marco del análisis y los debates que seguirán existiendo en torno a los mecanismos decisorios en algunas materias se pudiese pensar en la experiencia asiática en donde los acuerdos que se adoptan no son vinculantes pero cada Estado hace una declaración específica respecto al grado y forma en que cumplirá con dicho acuerdo ha mostrado efectos positivos para avanzar.

Un cuarto desafío corresponde a una institucionalidad permanente *versus* institucionalidad pro-témpore. Claramente las experiencias más positivas en torno al seguimiento de acuerdos, a la generación de mecanismos eficientes de implementación de ellos y al diseño de incentivos para el cumplimiento de las resoluciones de las instancias superiores en la Diplomacia de Cumbres están dadas cuando existe una Secretaría ejecutiva pequeña y eficiente pero de carácter permanente. El ejemplo de la Secretaría General Iberoamericana, SEGIB, dirigida por Enrique Iglesias, lo evidencia con claridad. Las secretarías pro-témpore muchas veces se ven inmersas en la mayor o menor capacidad que tenga el Estado que la acoge para generar los recursos técnicos y materiales para impulsar las tareas, a su vez, el liderazgo que pueda ejercer el país durante el periodo es crucial y en esto también se pueden mostrar diferencias importantes. La CELAC tomó la decisión que este será un tema que deberá ser analizado en los cuatro primeros años de gestión para tomar decisiones al respecto, una vez que la experiencia muestre buenas y malas prácticas. Vale la pena destacar que el Gobierno de Panamá ya ofreció a su país como sede permanente para la Secretaría de la CELAC.

Un quinto desafío se relaciona con el vínculo y competencia eventual con otros organismos internacionales. En primer término actores externos y también de la región quisieron ver a la CELAC como una entidad de “reemplazo” de la OEA. En la Cumbre quedó claro que la CELAC es una entidad distinta con identidad latinoamericana y que no reemplaza ni puede reemplazar a una entidad hemisférica en la cual dos de sus componentes son Estados Unidos y Canadá. Los roles y visiones de ambas entidades, si bien tienen en común ser espacios eminentemente políticos y de diálogo político, se diferencian en muchísimos otros ámbitos desde la membresía a la forma y tipo de colaboración y cooperación que se expresa en ellos, además de la estructura y marco orgánico de una y otra.

Así también la CELAC no debe ser vista como una entidad competitiva con entidades subregionales como UNASUR, Asociación de Estados del Caribe, CARICOM, SICA o el Proyecto Mesoamericano. Estas instituciones poseen misiones específicas que deben ser alcanzadas en cada ámbito subregional y que pueden encontrar un espacio de agregación y un foro de integración de iniciativas en la CELAC. De allí que en el plan de acción de la CELAC se coloca un fuerte sello



para coordinar y generar sinergias entre organismos internacionales, regionales latinoamericanos y con otras entidades que inciden en los principales temas de la región.

La CELAC representa la voz latinoamericana y caribeña en los vínculos extraregionales, no solo con terceros actores, también con organismos internacionales globales y de otras regiones, por lo tanto es el espacio desde el cual América Latina expresa su mirada sobre los principales temas que dicen relación con la evolución del sistema internacional y las reglas que deben regirlo como frente a los desafíos transnacionales que requieren respuestas urgentes de carácter asociativo para enfrentarlos. La CELAC hace uso y busca consolidar una perspectiva y un multilateralismo cooperativo y eficiente.

América Latina y el Caribe poseen una importante experiencia político diplomática, tienen un significativo potencial en términos de recursos esenciales para el mundo, una población y un desarrollo económico que ubica a la mayoría de los Estados regionales en un nivel medio del desarrollo y que en los próximos años los países con mayor desarrollo de la región ya estarán ubicados desde muchas perspectivas en el ámbito de países desarrollados. Todo esto destaca la razón por la cual los Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe destacan la importancia y trascendencia de la creación de la CELAC.

El derrotero que siga esta entidad en los próximos años, y el liderazgo que ejerzan los distintos países y los líderes de ellos en los próximos años será determinante en el rol positivo que puede jugar América Latina en el sistema internacional contribuyendo a superar la crisis financiera global, afianzando las tendencias de cooperación para la estabilidad y el desarrollo de opciones de participación ampliada en las decisiones de la globalización que permitirán alcanzar la paz.

Referencias Bibliográficas

Altmann Borbón, Josette (Editora) (2011), *América Latina y el Caribe. Alba: ¿Una Nueva Forma de Integración Regional?* Editorial Teseo. FLACSO Secretaría General. Buenos Aires

Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola (1981), *Diccionario de Política*. Siglo XXI Editores. México.

Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC) (2008). *Declaración de Salvador, Bahía*. 16 y 17 de diciembre de 2008. Costa de Saúipe, Bahía, Brasil.

Cumbre de Caracas de la CELAC (2011). *Declaración de Caracas*. 3 de diciembre 2011. Caracas, Venezuela.

Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe y del ejercicio de México como Secretaría Pro Tempore del Grupo de Río (2011). *Memoria de la Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe y del ejercicio de México como Secretaría Pro Tempore del Grupo de Río 2008-2010*. Gobierno de México, Secretaría de Relaciones Exteriores. México D.F.

Grupo de Río. (2009) Tercera Reunión de Coordinadores Nacionales. *Propuesta de México para Conformar una Nueva Organización Regional*. 27 de marzo de 2009.

Mesa, Manuela. (2011-2012), *El mundo a la deriva: crisis y pugnas de poder*. Anuario 2011-2012. CEIPAZ – Fundación Cultura de Paz. Madrid, España.

Rojas Aravena, Francisco, Altmann, Josette y Beirute, Tatiana. (2011) "Integración Política: Un nuevo camino hacia la integración. Documento para Foro de Biarritz 2011. FLACSO-Secretaría General. En: www.flacso.org

Rojas Aravena, Francisco (2011), *América Latina y el Caribe: Multilateralismo Vs Soberanía: La Construcción de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*. FLACSO: Editorial Teseo. Buenos Aires, Argentina.

Rojas Aravena, Francisco (2009), "Diplomacia de Cumbres e integración regional". En: Jarque, Carlos M; Ortiz, María Salvadora y Quenan, Carlos. (editores). *América Latina y la Diplomacia de Cumbres*. Madrid: Secretaría General Iberoamericana. p. 27-54.

Rojas Aravena, Francisco (2007), *La Integración Regional: Un Proyecto Político Estratégico*. III Informe del Secretario General. FLACSO- Secretaría General. San José, Costa Rica.

Serbin, Andrés. (2011), "Regionalismo y Soberanía Nacional en América Latina: Los Nuevos Desafíos". En: Rojas Aravena, Francisco. (Editor) *América Latina y el Caribe: Multilateralismo Vs Soberanía: La Construcción de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*. FLACSO: Editorial Teseo. Buenos Aires, Argentina.

Soares de Lima, María Regina (2009), "La política exterior brasileña y los desafíos de la gobernanza global" en: *Foreign Affairs Latinoamérica*. Volumen 9. Número 2.

