

La CELAC en la cúspide de los procesos de integración regional: más allá de un foro político-diplomático y más acá de una organización política internacional

ALBERTO ROCHA VALENCIA*

Las ideas de integración, autonomía y unidad recorren la región con toda claridad desde finales de los años noventa del siglo pasado. Este ideal que fuera ensombrecido y ocultado durante largo tiempo, ahora está de vuelta, después de haber navegado por las aguas tormentosas y peligrosas de los dos siglos de la hegemonía inglesa y la hegemonía norteamericana. ¿Qué está sucediendo en el mundo y en el continente americano para que América Latina y Caribe-ALC haya logrado reivindicar nuevamente su unidad y autonomía? ¿Qué está aconteciendo en ALC? ¿Por qué es necesaria una instancia institucional regional como la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños-CELAC y cómo se logró impulsar un proceso hacia su conformación?

Estamos inmersos en una crisis del sistema mundo moderno/colonial y la crisis del capitalismo desregulado y neoliberal. Crisis entrelazadas y posiblemente mucho más amplias y complejas puesto que abarcarían al sistema ecológico planetario y a la misma civilización.

En este contexto, ALC habría comenzado a soltar las amarras de su posicionamiento estructural en la periferia (la gran mayoría de países de la región) y la semiperiferia (México y Brasil) del sistema mundial capitalista. En el continente americano, se manifiesta de manera notable la crisis de la doctrina neoliberal y del mismo Consenso de Washington y la crisis del neopanamericanismo con sus Cumbres de las Américas y el proyecto ALCA. ALC ha logrado sacudirse (relativamente) del Consenso de Washington y cortar sanamente las ataduras neopanamericanas (no todas) con las que se buscaba vincularla nuevamente. Este es un proceso abierto hacia la redefinición de las relaciones interamericanas y, sobre todo, de los países latinoamericanos y caribeños con los EE.UU.

Una América Latina emergente

América Latina y el Caribe emprendieron el camino de la unidad y de la autonomía, como resultado de la confluencia de varios procesos: auge de los movimientos sociales, dinamización de las sociedades civiles, renovación de las elites políticas, sociales y académicas, arribo de los gobiernos de izquierda moderada (desde Hugo Chávez en el 1998, pasando un grupo importante de ellos en Suramérica, Centro América y el Caribe, hasta Ollanta Humala en el 2011), emergencia y liderazgo de Brasil como potencia regional-global, creación de la UNASUR, constitución de la ALBA, transformación del Plan Puebla Panamá en Proyecto Integrador Mesoamericano, crecimiento económico sostenido y la primera y la segunda Cumbres de América Latina y el Caribe (Rocha Valencia, Alberto: 2010)

* Profesor investigador de la Universidad de Guadalajara.

En síntesis, la autoafirmación socio-política latinoamericana, el reimpulso del desarrollo endógeno nacional-regional y el fortalecimiento del proceso de integración regional han logrado reconsiderar, revalorar, promover y relanzar el proceso hacia la unidad y autonomía de la región.

El proceso político-diplomático hacia la I Cumbre de la CALC

Desde que se iniciaron los preparativos para realizar la I Cumbre de América Latina y el Caribe-CALC se desplegó una acción diplomática latinoamericana y caribeña nunca antes vista.

I Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de América Latina y el Caribe, el 6 de octubre de 2008 en Río de Janeiro-Brasil, para iniciar los trabajos preparatorios de la I CALC.

I Reunión de Altos Funcionarios (RAF), el 14 de noviembre de 2008 en Zacatecas-México.

XXVII Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores del Grupo de Río en Zacatecas-México, que fue Copresidida por Brasil y México y que se realizó juntamente con la Reunión mencionada anteriormente.

II Reunión de Altos Funcionarios (RAF), el 12 y 13 de diciembre 2008 en Saúpe-Bahía- Brasil, con la finalidad de elaborar la Declaración que los Jefes de Estado y de Gobierno de la I CALC.

La I CALC sobre Integración y Desarrollo se realizó el 16 y 17 de diciembre 2008 en Bahía-Brasil. Asistieron los presidentes y presidentas de todos los países de ALC, salvo los de Colombia, Perú y El Salvador, que fueron representados por sus Ministros de Relaciones Exteriores. El presidente Lula da Silva de Brasil fue quién impulsó esta iniciativa. Esta fue la primera Cumbre con el objeto de debatir sobre la “unidad de la región”, sin la presencia de los EE.UU. y de modo alternativo a los “Caminos hacia la Prosperidad de las Américas”, que había realizado su I Reunión Ministerial días antes, el 10 de diciembre en Panamá. Este fue un acontecimiento político-diplomático de primer orden, que no se había producido desde hace 200 años en toda ALC. También fue una Cumbre sin la presencia de España y Portugal y de la UE, es decir sin la influencia de las Cumbres Iberoamericana y Euro-Latinoamericana. Antes de esta Cumbre latinoamericana-caribeña tuvieron lugar las Cumbres de la SICA, la CARICOM y de la ALBA. Esta Cumbre implicó un movimiento político-diplomático sin igual en toda ALC, pues se tenía previsto realizar cuatro Cumbres a la vez: la del MERCOSUR, la de UNASUR, la del Grupo de Río y la de ALC.

Los temas centrales de la Cumbre fueron la integración y el desarrollo (I CALC, 2008), profundizar la integración regional (mediante el diálogo, la interacción y la sinergia entre los mecanismos regionales y subregionales de integración de ALC) y avanzar hacia el desarrollo (mediante la articulación de proyectos comunes y complementarios); también se planteó la cuestión de la integración regional como modo de interacción de ALC con el mundo.

Entre otros temas importantes que fueron tratados tenemos: Promoción de la democracia, la justicia social, la erradicación de la pobreza, el combate al analfabetismo, el enriquecimiento de la cultura, el desarrollo tecnológico y el crecimiento de las economías de sus países; promover la articulación y convergencia de acciones, por medio del intercambio de experiencias y la identificación de áreas de cooperación entre los distintos mecanismos de integración (...); Compromiso para un desarrollo regional sustentable, integrado, no excluyente y equitativo (...); Un orden internacional más justo, equitativo y armónico (...); Subrayaron que la democracia, los derechos humanos, las libertades fundamentales y el desarrollo son interdependientes (...); Superar la pobreza y la exclusión social; reafirmaron la determinación de poner en marcha una vigorosa agenda social en la región (...); Fortalecimiento de la cooperación sur-sur

En realidad no solamente se reflexionó sobre la unidad de la región, sino ante todo sobre su autonomía. Esta Cumbre de ALC fue una demostración de su capacidad alternativa frente los “Caminos hacia la Prosperidad de las Américas” y de fortalezas ante la cercanía de la V Cumbre de las Américas. Unidad y autonomía, integración regional y desarrollo, pues bien, estos son algunas de las ideas fuerza con las cuales, en la Declaración de Salvador-Bahía, se esboza otro ideal y proyecto, otro camino y otro futuro para ALC.

En la Cumbre de Bahía se decidió celebrar la II Cumbre de América Latina y el Caribe en febrero de 2010 en México. Pero para llegar a esta II Cumbre se tenían que dar dos pasos: Realizar la III Reunión de Altos Funcionarios (RAF), el 2 de octubre de 2009 en México D.F., con el propósito de avanzar en la elaboración del documento base que se negociaría en la II Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de América Latina y el Caribe, el 6 de noviembre de 2009 en Montego Bay-Jamaica. De esta segunda reunión ministerial surgió el Plan de Acción de Montego Bay.

En consecuencia, la I Cumbre de ALC dispuso de Plan de Acción construido alrededor de los siguientes ejes: Cooperación entre los Mecanismos Regionales y Subregionales de Integración; Crisis Financiera Internacional; Energía; Infraestructura; Desarrollo Social y Erradicación del Hambre y de la Pobreza; Seguridad Alimentaria y Nutricional; Desarrollo Sostenible; Desastres Naturales; y Cambio Climático.

Indudablemente, este documento es de la mayor importancia, puesto que busca plasmar por medio de la definición y aplicación de políticas públicas regionales los acuerdos reunidos en la Declaración de la I CALC.

El Plan de Acción de Montego Bay (II Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de América Latina y el Caribe, 2009) consta pues de nueve ejes, todos muy importantes e interrelacionados. Vamos a detenernos solamente en el primer eje porque está relacionado directamente con los temas centrales de la integración y el desarrollo. El primer eje se propone “promover el diálogo y la cooperación entre los mecanismos regionales y subregionales de integración con el objetivo de profundizar el conocimiento mutuo e identificar las posibles sinergias y oportunidades de iniciativas conjuntas, así como evaluar la posibilidad de iniciar un proceso de convergencias en áreas prioritarias”. Este diálogo entre los mecanismos regionales y subregionales de integración se realizaría en cuatro áreas: económico-comercial, productiva, social e institucional y cultural; es decir, se intentará emprender un proceso de vinculación y convergencia entre los esquemas de integración subregional existentes (CAN, MERCOSUR, SICA, CARICOM, UNASUR y ALBA) con el regional (ALADI-SELA).

La II Cumbre de ALC, la XXI Cumbre del Grupo de Río y la Creación de la CELAC

Los preparativos de la II Cumbre de ALC-CALC comenzaron el día 20 de febrero en Cancún-Quintana Roo con la III Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de la región. Este encuentro, inaugurado por la Canciller de México Patricia Espinosa Castellano, duró dos jornadas de trabajo. En esta Reunión los 32 Cancilleres de ALC que participaron, discutieron y elaboraron los borradores de la Declaración de Cancún y la Declaración de la Cumbre de la Unidad; además de los borradores de ocho declaraciones sobre asuntos diversos.

La Declaración de Cancún presentaba novedades en las secciones de afirmaciones y de decisiones, así como en el grueso del documento donde se retomaba y superaba el Plan de Acción de Montego Bay del 2009. La declaración de la Cumbre de la Unidad difundía la primicia de la propuesta para formar una “asociación estatal regional” (sin nombre hasta ese momento) paralela a la OEA, que debería ser aprobada o rechazada por los presidentes de ALC. En el documento se preveía que su institucionalización quedaría pendiente hasta la Reunión Presidencial de julio de 2011 en Venezuela. Como es normal, se presentaron algunas discrepancias sobre la pertinencia y actualidad de esta asociación. No era para menos, la sombra de la OEA planeaba sobre Cancún-Quintana Roo, por eso la idea mayoritaria entre los Cancilleres era que esta “asociación estatal” debería

coexistir con la OEA por un buen tiempo. También se tenía previsto emprender un proceso de convergencia entre las experiencias del MERCOSUR, la UNASUR, el Grupo de Río y la ALBA. Y así, los Cancilleres prepararon el terreno político-diplomático para que los Presidentes de ALC pudieran encontrarse en los dos días siguientes.

Antes de avanzar, es importante anotar que el Gobierno mexicano fue uno de los que había insistido desde el año 2008, al asumir la Secretaría Pro-Témpore de la XX Cumbre del Grupo de Río, en la creación de una “instancia regional” que integrara a todos los Estados de América latina y el Caribe; propuesta que fue reiterada en la I Cumbre de la CALC en Salvador de Bahía-Brasil (diciembre de 2008) y en la Tercera Reunión de Coordinadores Nacionales del Grupo de Río en marzo de 2009. En esta reunión el Gobierno de México apuntaló la idea para formar “un mecanismo Latinoamericano y Caribeño, conformado como un Foro de Convergencia del Grupo de Río y de la CALC para dinamizar el diálogo político entre los países miembros y promover la concertación de posiciones comunes para fortalecer interlocución de la región”¹

El lunes 22 de febrero se realizó la Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe (integrada por la II CALC y la XXI Cumbre del Grupo de Río) con la presencia casi todos los mandatarios de la región. Este foro latinoamericano y caribeño aprobó dos documentos fundamentales (la Declaración de Cancún y la declaración de la Cumbre de la Unidad de ALC) y ocho declaraciones sobre temas relevantes de la región. Es evidente de que la Declaración de Cancún no presentó mayores problemas en las deliberaciones por lo que fue fácilmente acordada, mismo si se trata de un documento extenso y denso.

En la Declaración de Cancún (II CALC, 2010) se aprobó un nuevo Programa de Trabajo estructurado en torno a ámbitos y líneas de acción. Entre los ámbitos de acción tenemos: 1. Cooperación entre los mecanismos regionales y subregionales de integración. 2. Asuntos Económicos. 3. Desarrollo social. 4. Asuntos de seguridad y terrorismo. 5. Cooperación Sur-Sur.

Pero, el logro extraordinario de la Cumbre de la Unidad llegó el 23 de febrero cuando el Presidente de México Felipe Calderón anunció que los presidentes de ALC habían acordado constituir la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños. La Declaración de la Cumbre de la Unidad de ALC (II CALC, 2010) es un documento

1 Secretaría de Relaciones Exteriores de México. *Papel de México en la integración de América Latina y el Caribe: Creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*, noviembre de 2012, p. 15.

corto, sintético y denso. En el preámbulo se enuncian los principios esenciales como la convicción de avanzar hacia una organización nueva, lograr la unidad, concretar la integración política, económica, social y cultural; caminar hacia el bienestar social, la calidad de vida, el crecimiento económico y el desarrollo independiente y sostenible; reforzar la democracia, la equidad y la justicia social; contar con un espacio regional propio que consolide y proyecte la identidad latinoamericana y caribeña, entre otros, que sirvieron de base para la concertación y el consenso. Luego vienen las decisiones: 1. Constituir la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños como espacio regional propio que reúna a todos los Estados latinoamericanos y caribeños. 2. Consolidar y proyectar, a nivel global, mediante la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños la identidad latinoamericana y caribeña. 3. Que la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños trabajará sobre la base de: la solidaridad, la inclusión social, la equidad e igualdad de oportunidades, la complementariedad, flexibilidad, la participación voluntaria, pluralidad y diversidad. 4. Que la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños asuma el patrimonio del Grupo de Río y de la Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo. 5. Que la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños deberá, prioritariamente: impulsar, la integración regional con miras a la promoción de nuestro desarrollo sostenible; 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; entre otros puntos importantes. 6. Finalmente, se establece mantener el foro unificado de la CALC y el Grupo de Río, en tanto no culmine el proceso de constitución de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños.

La realización de la Cumbre de la Unidad de ALC en México fue un hecho prometedor pues, por un lado, se logró mantener y reforzar el foro de la CALC-Grupo de Río (un foro político-diplomático por excelencia) y, por otro lado, se consiguió el acuerdo para constituir la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (una posible institución política regional con alcances internacionales y globales). De esta manera, el proceso hacia la unidad y autonomía de la región avanzó y fortaleció. La tarea decisiva que quedó pendiente fue el diseño de la Comunidad de Estados de Latinoamericanos y Caribeños. ¿Qué tipo de instancia política regional sería la más adecuada para impulsar el proceso hacia el desarrollo, el bienestar, la autonomía y la unidad de ALC?

La III Cumbre de ALC, la XXII Cumbre del Grupo de Río y el diseño político-institucional de la CELAC

La dinámica político-diplomática a nivel ministerial

(reuniones de Cancilleres y de ministros de algunos sectores) se intensificó y fortaleció, pues había que abordar temas regionales importantes y definir la institución que se quería construir (forma, principios y objetivos). En primer lugar se realizó la IV Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de ALC (2 y 3 de julio de 2010) con la finalidad de elaborar el Programa de Trabajo de Caracas para la Implementación del Plan de Acción de Montego Bay (2010-2011). Después tuvo lugar la V Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de ALC (25 y 26 de abril de 2011) con el propósito de preparar (condiciones y documentación) la Cumbre Presidencial de Caracas-Venezuela. Entre tanto, se implementaron varios encuentros a nivel ministerial y de representantes gubernamentales: Reunión de Representante de los Gobiernos (24 y 25 de marzo de 2011) para tratar el tema del desarrollo social; Reunión de Ministros del Medio Ambiente (25 y 29 de abril de 2011) para discutir sobre temas de preservación del ambiente y conservación de la biodiversidad; Reunión de Ministros de Energía (12 y 13 de mayo 2011) para ver la cuestión de la seguridad energética; y, la Reunión de Ministros de Finanzas (18 y 19 de mayo de 2011) para trabajar el tema de una institucionalidad financiera independiente. Todas estas reuniones se realizaron en la ciudad de Caracas-Venezuela y dicen mucho de la importancia político-diplomática de la próxima Cumbre Presidencial que tendría lugar en el mes de diciembre de 2011. Es notable el trabajo que desplegó el gobierno venezolano del Presidente de Hugo Chávez, pues se buscaba seguir impulsando el proceso de unidad y autonomía que se había abierto en Bahía-Brasil el año de 2008. Y hasta estos momentos era evidente que este proceso contaba con una dinámica rápida e intensa. Toda América Latina y el Caribe caminaba con la mirada puesta en las posibilidades presentes y futuras de su región.

La III CALC y la XXII Cumbre del Grupo de Río, se realizó el 2 y 3 de diciembre del 2011. El resultado de esta Cumbre son: la Declaración de Caracas, el Plan de Acción de Caracas 2012, los Procedimientos para el Funcionamiento Orgánico de la CELAC y unas veinte declaraciones sobre temas importantes de la región.

En la Declaración de Caracas (III CALC, 2011) los mandatarios de los 33 países de ALC dejaron establecidos los cometidos de la CELAC:

“Que (...) la CELAC avance en el proceso de integración política, económica, social y cultural haciendo un sabio equilibrio entre unidad y la diversidad de nuestros pueblos (...)”

“Que (...) la CELAC se convierta en un espacio que reivindique el derecho a la existencia, preservación y convivencia de todas las culturas, razas y etnias que habitan en los países de la región, así como el carácter multicultural de nuestros pueblos, y plurinacional de al-

gunos de nuestros países en especial de las comunidades originarias que promueven y recrean la memoria histórica, los saberes y los conocimientos ancestrales”

En la Declaración de Caracas quedó plasmada la definición de la CELAC:

“Que la CELAC, único mecanismo de diálogo y concertación que agrupa a los 33 países de ALC, es la más alta expresión de nuestra voluntad de unidad en la diversidad, donde en lo sucesivo se fortalecerán nuestros vínculos políticos, económicos, sociales y culturales sobre la base de una agenda común de bienestar, paz y seguridad para nuestros pueblos, a objeto de consolidarnos como una comunidad regional”

En el documento Procedimientos para el Funcionamiento orgánico de la CELAC (III CALC, 2011) se establece lo siguiente:

“Poner en marcha la CELAC, como mecanismo representativo de concertación política, cooperación e integración de los Estados latinoamericanos y caribeños y como un espacio común que garantice la unidad e integración de nuestra región”

Los órganos de la CELAC: 1. 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. Troika.

En este esquema institucional, las decisiones (declaraciones, decisiones, comunicados conjuntos y especiales y resoluciones) se tomarán por consenso en todos sus órganos y tienen el carácter de acuerdos políticos, por lo tanto, constituyen mandatos.

En el Plan de Acción de Caracas 2012 (III CALC, 2011), que resume los mandatos y decisiones de los 33 países, está organizado en nueve ejes: Crisis financiera internacional y la nueva arquitectura financiera; Complementariedad y cooperación entre los mecanismos regionales y subregionales de integración: económico-comercial, productivo, social, cultural y energía; Infraestructura para la integración física del transporte, las telecomunicaciones y la integración fronteriza; Desarrollo social y erradicación del hambre y la pobreza; Ambiente; Asistencia humanitaria; Protección al migrante; Cultura; y Tecnología de la información y comunicación.

Además, en esta Cumbre se aprobaron un conjunto importante de declaraciones sobre temas relevantes de la política regional. Solamente citaremos cuatro de ellas por su especial connotación política en la coyuntura que vive la región: 1. Declaración Especial sobre la defensa

de la Democracia y el Orden Constitucional. 2. Comunicado Especial sobre la necesidad de poner fin al Bloqueo Económico, Comercial y Financiero de Estados Unidos contra Cuba. 3. Comunicado Especial sobre Las Islas Malvinas. 4. Comunicado Especial sobre el respaldo a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica. Se trata de veinte documentos entre declaraciones y comunicados.

La CELAC en la cúspide de los procesos de integración regional de ALC

ALC solamente contaba con el Grupo de Río, un Foro Regional no bien consolidado institucionalmente y sin la fuerza política necesaria para procesar la voz del conjunto de los 33 países de la región. Un foro político-institucional importante pero limitado a emitir recomendaciones al interior de la región y sin casi capacidad de proyección hacia el continente americano y el mundo. El Grupo de Río se comportaba como una instancia político-institucional subordinada a la Organización de Estados de América-OEA, aunque es importante anotar su recuperación, fortalecimiento y activación diplomática desde inicios de los años 2000. Así el Grupo de Río no logró trascender y copar la cima de la arquitectura institucional de los procesos de integración regional de ALC, no contaba con el mandato específico para ello. Este era pues el déficit político-diplomático-institucional de la región. Este problema apareció cuando ALC comenzó a moverse como una región, en base a sus procesos integración, en busca de unidad, autonomía, posicionamiento continental y reconocimiento en el mundo. Se imponía la creación de una instancia político-institucional regional del más alto nivel y se dio el paso hacia la CELAC.

Veamos algunos de sus rasgos más importantes:

En primer lugar, la CELAC es la cúspide institucional que le faltaba a ALC; es decir faltaba una instancia donde se dialogara, concertara y consensara sobre las orientaciones y dinámicas (políticas, económicas, sociales, etc.) fundamentales de la región. Es el logro político-regional más relevante que se ha logrado concretar en ALC, pues se ha dotado de una cabeza político-diplomática y/o de una instancia de dirección a la región, en un contexto de respeto de la diversidad ideológica y política de los gobiernos de cada uno de los países. Y esta es su característica más importante.

En segundo lugar, la CELAC es una instancia o mecanismo para impulsar los procesos de cooperación y de integración regional y subregional. La cooperación para vencer la desconfianza y propiciar el acercamiento y mayor relacionamiento e intercambio entre los Estados y los pueblos de la región. Integración regional para vincular

y hacer converger los diversos procesos de integración existentes. Hasta el momento no había una instancia semejante que realizara estas tareas en la región. El trabajo realizado por instituciones regionales como el Grupo de Río, el PARLATINO, el SELA y la ALADI fue disperso y no lograron imprimir una dinámica regional, aunque cada una hizo lo suyo hasta donde pudo. Ella, al remplazar al Grupo de Río, propiciará una coordinación de estos órganos regionales e incluso de los Convenios regionales existentes.

En tercer lugar, la CELAC nace con una connotación geopolítica manifiesta, puesto que explicita su pertenencia a un espacio común regional, donde los pueblos que la habitan despliegan una identidad latinoamericana-caribeña. La reivindicación de este espacio común implica un posicionamiento político regional, donde unidad y autonomía son cuestiones centrales e ideas instituyentes y generadoras de la comunidad regional.

En cuarto lugar, la CELAC, como mecanismo, es una institución regional naciente y mínima, de naturaleza intergubernamental. Es naciente por que representa un primer paso y un primer logro. Es mínima por que sus órganos son iniciales e intergubernamentales (pueden fortalecerse y avanzar) y además son los justos necesarios para comenzar. Intergubernamental quiere decir que el consenso es regla imperativa para la toma de decisiones. Es del todo claro que esta institución mínima dependerá de las dinámicas que desplieguen los presidentes y cancilleres, de las iniciativas de su presidente temporal y rotativo, de la capacidad ejecutiva de la Troika (conformada por el presidente en turno, del presidente saliente y del presidente futuro) y de la capacidad de relacionamiento (entre lo regional y lo nacional) de los coordinadores nacionales. En fin, una institución regional mínima en la cúspide de un proceso complejo de integración regional, subregional y bilateral, que no data de ahora sino desde los años sesenta del siglo pasado. Este punto de partida que puede verse en el corto plazo como una fortaleza del proceso regional, ¿podría, un poco más adelante, transformarse en una debilidad?

En quinto lugar, la CELAC es también una instancia de representación, relacionamiento e interlocución de la región con países, regiones y grupos diversas del mundo. Hasta el momento había primado la dispersión y la puesta por delante de voz de cada país, de cada grupo subregional y de cada institución regional. En esta dispersión los intereses nacionales de los países terminaban siempre imponiéndose ante las dinámicas de cooperación e integración. Ahora se estaría introduciendo inicial y suavemente el principio del interés regional, que pone por delante los intereses de la comunidad regional que se está pretendiendo impulsar.

En sexto lugar, con la CELAC se inicia un proceso regional amplio y dinámico organizado en nueve ejes de acción. De estos nueve ejes, solamente nos detendremos en el segundo que trata de “Complementariedad y cooperación entre los mecanismos regionales y subregionales de integración”, pues consideramos que esta es una cuestión decisiva para que el proceso integrador regional logre pasar del nivel subregional (en el que se encuentra) al nivel regional. En este eje se anota lo siguiente: “Fortalecer la complementariedad y cooperación entre los mecanismos regionales y subregionales de integración y profundizar la coordinación entre las secretarías y presidencias Pro Tempore”. Estas acciones en lo económico-comercial, lo productivo, lo social, lo cultural, el lo energético. Ahora, es necesario anotar que la participación de los gobiernos es voluntaria en la implementación de estas iniciativas, lo que demuestra también una debilidad en este proceso.

La CELAC como expresión de un consenso político regional: un punto de llegada y de partida

La conformación de la CALC es un logro político-diplomático de primer orden. Es el punto de llegada de un proceso regional que comenzó a finales de la década de los noventa con el arribo al gobierno de Venezuela del Presidente Hugo Chávez. Desde entonces, como ya lo hemos anotado en el inicio de este trabajo, convergieron y combinaron varios procesos específicos regionales que provocaron la dinamización y emergencia de la región. En consecuencia la región avanzó en su proceso de integración regional y subregional, permitiéndole ganar mayor autonomía (soberanía regional) y fortalecer su unidad política (cumbres presidenciales subregionales y regionales). La autonomía se expresó como un posicionamiento diferente ante los EE.UU., pero también respecto de los Estados miembros de la Unión Europea. Así, ALC se distancia relativamente y fundamentalmente del centro que la había mantenido subordinada por largo tiempo y, a la vez, busca redefinir sus relaciones con éste y con la misma UE. En estos momentos es que se inician las relaciones e intercambios con China y otros Estados del Foro BRICS, en un contexto internacional y mundial de crisis y cambios.

La CELAC, como punto de llegada, es resultado de un consenso político amplio, expresión de la pluralidad y tolerancia políticas de los gobiernos de la región. En otras palabras, se logró un consenso porque hubo unidad y viceversa. La CELAC fue posible porque los mandatarios de la región supieron leer los signos de los tiempos latinoamericanos y caribeños: ALC se reconfigura, reposiciona y autonomiza. ¿Va por la segunda etapa de su emancipación después de dos siglos? ¿Va por su descolonización definitiva?

Un consenso político regional permitió la creación e ins-

titucionalización inicial de la CELAC. ¿Cómo se gestó dicho consenso? Algunos dirán que este camino ya tiene más de dos siglos de duración y recordarán a Simón Bolívar, Martí, San Martín, y algunos más de nuestros próceres de la primera emancipación. Otros recordarán la revolución Cubana, Boliviana, Nicaragüense y algunos los movimientos políticos que trataron de cambiar la situación subdesarrollada y periférica de la región. Y en todos ellos hay mucho de verdad. Nosotros solamente diremos que este proceso comenzó en los años noventa con las luchas de los movimientos sociales contra el neoliberalismo (el Consenso de Washington y sus gobiernos representativos) y el neopanamericanismo (y sus Cumbres de las Américas y su proyecto ALCA). De allí para adelante el proceso fue *in crescendo*, aparecieron, sumaron y combinaron todos los otros procesos. Pero, a nivel gubernamental este consenso fue impulsado por los gobiernos progresistas o de izquierda moderada de ALC. Recordemos que el Grupo de Río ante los conflictos regionales internos tubo que desplegar sus capacidades político-diplomáticas (conflicto trilateral entre Colombia, Ecuador y Venezuela, conflicto interno en Bolivia y el derrocamiento del Presidente Zelaya en Honduras), lo que terminó revelando sus debilidades. Hacía falta una instancia político-institucional regional con alcances regionales, capacidades político-diplomáticas y fuerza para impulsar la dinámica regional. Entonces se iniciaron las Cumbres Presidenciales de ALC.

Así, se inició la toma de posición política respecto de la instancia e institución que hacía falta para que el proceso de autonomización avance en la región. Diversas personalidades emitieron sus puntos de vista ya sea a favor o en contra. También los presidentes de los países de la región emitieron sus ideas y se posicionaron en función de ellas. Los presidentes de cada país de la región emitieron una pluralidad de ideas favorables, críticas y contrarias. Esta pluralidad de ideas y de posturas políticas fue el condicionante mayor del consenso que se logró en las III Cumbre de ALC.

Es posible anotar que en la pluralidad de ideas tres posturas políticas lograron tomar forma²:

La primera postura: en un inicio plantearon conformar una organización interestatal internacional que sustituya a la OEA, sin EE.UU. y Canadá. La OEA es considerada como un instrumento de la gobernabilidad/gobernanza de los EE.UU. y Canadá en con-

junto del Continente de las Américas. Por lo tanto no es una organización que apunte los intereses de los países la región y menos se ocupe por resolver sus problemas. Simplemente es un instrumento de dominación, como tal había que reemplazarla. Esta postura, de viaje data, volvió a resurgir. Los presidentes que impulsaron este posicionamiento fueron Hugo Chávez, Evo Morales, Rafael Correo, Evo Morales, Raúl Castro, Daniel Ortega, entre otros, todos destacados protagonistas de la ALBA. Pero, esto solamente fue inicialmente. Después fueron moderando sus posturas y se dispusieron al diálogo constructivo. En la III CALC trabajaron para buscar y llegar a un acuerdo. Lo contrario había sido un fracaso de repercusiones inmensas para ALC.

La segunda postura: el balance respecto a la OEA es que todavía es una organización internacional continental importante para el ejercicio de la gobernabilidad/gobernanza en el Continente de las Américas. En consecuencia, no está a la orden del día la discusión para sustituirla por otra de tipo regional. La OEA si bien es una institución instrumentalizada por los EE.UU. para velar por sus intereses nacionales en el continente, es una organización internacional funcional para abordar los temas y problemas de la agenda continental. Además, esta institución es un vínculo real para todos los países de la región que tienen firmados acuerdos o tratados con los EE.UU. y Canadá. Pueden haber críticas en estos países respecto de la OEA, pero a nivel gubernamental se impone un cierto realismo permisivo. No ha llegado la hora. Pero los gobernantes de estos países, entre ellos, Felipe Calderón, Ricardo Martinelli, Sebastián Piñera, Juan Manuel Santos y Laura Chinchilla, estaban dispuestos para llegar a algo, un acuerdo, para crear como mínimo una instancia institucional. Estos presidentes no son ajenos de la nueva dinámica y de la nueva imagen de ALC, todo lo contrario, son muy afines a los sucesos que tienen lugar en la región. La postura de este grupo de países puede resumirse como que la CELAC sea un foro internacional y no una organización similar a la OEA; esto es un mecanismo de diálogo y concertación similar al Grupo de Río, pero no una organización internacional con personal y burocracia. Esta es la postura para crear una instancia institucional mínima, capaz de formular la voz de la región y llevarla al mundo.

La tercera postura: El balance respecto de la OEA es sumamente crítico y es compartido con los países del ALBA que impulsaron la primera postura. También se piensa que la OEA es una institución del viejo orden continental americano y panamericano; como

2 Para elaboración de las tres posturas que se formaron en la III Cumbre de ALC se tomaron como referencias los discursos de los Presidentes, los que se pueden todavía consultar en www.celac.gob.ve También se consultaron diversos artículos publicados en periódicos de América Latina y el Caribe.

tal una organización vieja y obsoleta. Pero se impone un realismo crítico, es decir alcanzar lo posible en un contexto todavía plagado de adversidades. Y lo posible significaba asumir que la OEA es vieja y caduca, pero no se encuentra en ruinas, como tampoco los EE.UU. en una situación declive catastrófico. La OEA todavía seguirá actuando por algún tiempo y los EE.UU. seguirán ejerciendo cierta primacía en el continente y en el mundo. Pero, se considera como fundamental seguir impulsando el proceso de integración regional y de autonomización de la región como una apuesta de corto, mediano y largo plazos. Hacer lo posible ahora para lograr situaciones mejores mañana y alcanzar lo deseable pasado mañana. Toda una estrategia. Pues bien, la postura fue la de crear algo más que un simple Foro Político y algo más que el Grupo de Río, pero sobre todo dejar el proceso abierto para avanzar si llegara el momento. En esta postura se agruparon todos los presidentes de los países que conforman el MERCOSUR: Dilma Rousseff, Cristina Fernández, José Alberto Mujica y Fernando Lugo.

Esta tercera postura fue la mediadora entre a las otras dos. Entre el no y el sí a la OEA se tendió un puente, por donde el sí emprendía la marcha hacia el no. En un punto inicial de ese puente se encontraba la CELAC. El puente, el común denominador compartido entre las tres posturas, permitió el acuerdo favorable para dotar a la CELAC de una determinada forma. Entonces, la CELAC no es simplemente una sigla más entre tantas en la región, es algo más; no es una organización interestatal internacional e intergubernamental, por el momento; es un Foro Político Internacional constituido por un conjunto de órganos y procedimientos para formular la voz de la región y llevar a cabo acciones comunes regionales; es un Foro Político Regional-Internacional con potencialidades para seguir evolucionando de acuerdo con la dinámica política regional; es una instancia para procurar dotar de una orientación política a la región, definir su agenda y abordar los problemas regionales. La CELAC, por ahora, ha sido dotada de una institucionalidad mínima, pero esta institucionalidad tiene la potencialidad de evolucionar y crecer. La CELAC es la instancia esperada para llevar adelante la coordinación-convergencia de los procesos de integración regionales como el PARLATINO, la ALADI y el SELA; y también sub-regionales como el MERCOSUR, la CAN, el SICA, la CARICOM, la UNASUR, El Proyecto de Integración Mesoamericano y el Foro de Tuxtla Gutiérrez, el G-3, entre otros.

La I Cumbre de la CELAC en Santiago-Chile:

El camino hacia la autonomía

El presidente Sebastián Piñera de Chile asumió la primera Presidencia Pro-Témpace de la CELAC para el año 2012 y la Troika quedó conformada por Chile, Venezuela

y Cuba. De este modo la CELAC se puso en marcha con el Plan de Acción de Caracas 2012.

Al Presidente S. Piñera le tocó la conducción del primer tramo de la existencia de la CELAC. Y, como veremos a continuación, la CELAC ha emprendido su camino serenamente. La realización de su I Cumbre durante los días 27 y 28 de enero de 2013 es una prueba de su buen funcionamiento.

La I Cumbre CELAC-UE

Días antes de esta I Cumbre, los días 26 y 27 de enero, se realizó la reunión entre los Jefes de Estado y de Gobierno de la CELAC y de la Unión Europea (UE), además de los Presidentes del Consejo Europeo y de la Unión Europea. Esta reunión CELAC-UE es una instancia de diálogo birregional del más alto nivel político iniciado en años anteriores con la finalidad de establecer una Asociación Estratégica regional.

La historia de estas relaciones birregionales se remonta a 1999, cuando en Río de Janeiro se realizó la I Cumbre ALC-UE. Luego siguieron la II Cumbre (Madrid-España, 2002), la III Cumbre (Guadalajara-México, 2004), la IV Cumbre (Viena-Austria, 2006), la V Cumbre (Lima-Perú, 2008) y la VI Cumbre (Madrid-España, 2010). En esta VI Cumbre se acordó el *Plan de Acción de Madrid 2010-2012* (18 de mayo de 2010) para fortalecer y desarrollar la cooperación birregional en 6 ámbitos: 1. Ciencia, investigación, innovación y tecnología. 2. Desarrollo sostenible, medio ambiente, cambio climático, biodiversidad y energía. 3. Integración regional e interconectividad para la promoción de la inclusión y cohesión social. 4. Migraciones. 5. Educación y empleo para la promoción de la inclusión y cohesión social. 6. El problema mundial de las drogas. Dicho sea de paso en la VI Cumbre UE-ALC se abordó el primer punto del Plan de Acción.

La VII Cumbre ALC-UE (o la I Cumbre CELAC-UE) se realizó en Santiago de Chile como resultado de una intensa actividad política y diplomática, que implicó las Reuniones de coordinación regional de Altos funcionarios de la UE y de la CELAC, primero separadamente y luego conjuntamente; Reuniones de los Ministros de Relaciones Exteriores de la CELAC y luego de los Ministros de Relaciones Exteriores de la CELAC y de la UE. Así, la I Cumbre CELAC-UE pudo emitir la *Declaración de Santiago* (Santiago de Chile, 26 y 27 de enero de 2013) organizada en cuatro apartados, de los cuales el tercero y cuarto resaltan por su importancia. En el tercer apartado se hace un recuento de los avances en el dominio de las relaciones entre los países individuales y subregiones de la CELAC y la UE: Firma y ratificación de los Acuerdos de Libre Comercio de largo alcance entre la UE y Colombia y Perú; Firma y ratificación del Acuerdo de Asociación Integral de la UE y América Central; Nego-

ciación de un Acuerdo de Cooperación Cultural entre la UE-Colombia y Perú; Negociaciones de un Acuerdo de Asociación entre la UE y Mercosur; Exploración para la modernización del Acuerdo de Asociación entre la UE y Chile; Exploración para la actualización integral del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre la UE y México; Realización de la VI Cumbre UE-Brasil para profundizar la Alianza Estratégica establecida en 2007; Conclusión de Negociaciones y aprobación de la Estrategia de Asociación Conjunta Caribe-UE; Conclusión del proceso de ratificación del Acuerdo CAN-UE sobre Diálogo Política y Cooperación, entre otras. También se menciona el rol jugado por los Parlamentos Europeo y Latinoamericano y la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana (EuroLat).

En el cuarto apartado se aborda el tema central de la Cumbre CELAC-UE la “alianza para el desarrollo sostenible”, donde en el numeral 39 se anota:

Creemos que el tema de esta Cumbre es una guía para lograr un crecimiento económico sostenido, protegiendo al mismo tiempo el medio ambiente y promoviendo la inclusión y la equidad social (...) El desarrollo sustentable representa las necesidades y complementariedades de ambas regiones y es un sello distintivo de la Alianza Estratégica CELAC-UE. Por lo tanto, apoyamos las inversiones productivas que cumplen plenamente e integran las dimensiones económicas, sociales y ambientales de desarrollo sustentable.

Es importante resaltar varias cuestiones. Una muy importante está relacionada con la primera participación de toda ALC como CELAC en la Cumbres ALC-UE. Esto indudablemente debido a la importancia geopolítica que habría ganado la región al cohesionarse, unificarse y fortalecer su autonomía. Una segunda, está conectada con el acrecentamiento de la dinámica político-diplomática regional que vienen realizando las élites políticas gubernamentales nacionales de todos los países de la región. Nunca antes esta dinámica había sido tan intensa y densa en función de los intereses regionales. Una tercera, está vinculada con el nivel de relacionamiento geoeconómico, geopolítico y geocultural que ALC está estableciendo con la UE. Una cuarta, está articulada con la importancia de los temas que están trabajando en cada Cumbre de acuerdo al Plan de Acción de Madrid.

I Cumbre de la CELAC

Esta es la I Cumbre que realiza la CELAC después de un año de actividades político-diplomáticas intensas bajo la primera Presidencia Pro-Témpore del Presidente S. Piñera de Chile. La Cumbre emitió tres documentos importantes: la Declaración de Santiago de la I Cumbre de

la CELAC; el Plan de Acción de Santiago; además de una Decisión y varias Resoluciones.

En la *Declaración de Santiago de la I Cumbre de la CELAC* (27 y 28 de enero de 2013) se anota un párrafo que subraya la importancia político-diplomática de la CELAC:

“Destacamos que la puesta en funcionamiento de la Comunidad de estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) constituye un hito en la historia de América Latina y el Caribe al agrupar en forma permanente a los 33 países de la región en un mecanismo de diálogo y concertación, que se va conformando como un foro y actor político, para avanzar en el proceso de integración política, económica, social y cultural, logrando el necesario equilibrio entre la unidad y la diversidad”.

En este texto se resaltan tres cuestiones de importancia: 1. La naturaleza actual de la CELAC, un mecanismo de diálogo y concertación regional. 2. Su evolución posible hacia su conformación en foro político-diplomático regional y en actor político internacional. 3. Su objetivo principal, impulsar el proceso de integración regional.

En este mismo documento se dan a conocer diversas otras cuestiones como veremos. Se modifica un órgano de la institucionalidad de la CELAC, la Troika pasa a ser una Troika ampliada con la incorporación de la CARICOM. También aparece como algo notable el despliegue político-diplomático interno y externo. A nivel externo tenemos la visita de la Troika Ministerial a la India y la República Popular de China; las reuniones de la Troika Ministerial ampliada con los Ministros de Relaciones Exteriores de la República de Corea, la República popular China, la federación Rusa y el Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo; también las reuniones de la Troika a nivel de Coordinadores Nacionales con Altos Representantes de Nueva Zelanda, Australia y Noruega. En este contexto, es muy remarcable la realización de la Cumbre CELAC-UE y la creación del Grupo de Trabajo de Cooperación Internacional de la CELAC. A nivel interno se concretaron la I Reunión Ministerial de Infraestructura para la Integración Física del Transporte, las Telecomunicaciones y la Integración fronteriza; I Reunión de Ministros de la Cultura, I Reunión de Migraciones, I Reunión de Ministras y Ministros de Economía y Finanzas, la II Reunión de Coordinadores Nacionales de la CELAC, la I y II Reunión de Mecanismos Regionales y Subregionales de Integración (dimensión económico-comercial), la I Reunión de Ministros de Energía, entre otras.

Entre los diversos temas abordados en la I Cumbre de la CELAC, hay uno que destaca, porque es uno de los déficits importantes en la región:

Enfatizamos la necesidad de intensificar y diversificar la conectividad entre los países de la CELAC, en términos de transporte aéreo y marítimo, y reiteramos que sinergias deben ser identificadas con el fin de fortalecer la cooperación. Para ese fin, alentamos la consideración de iniciativas para mejorar la conectividad entre el Caribe, Mesoamérica y la América del SUR. Cabe a la CELAC actuar en complementación a los proyectos en curso.

En consecuencia, las Ministras y los Ministros de Infraestructura, Transportes, telecomunicaciones e Integración Fronteriza y Jefes de delegación decidieron aprobar y someter a consideración de las Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno en la I Cumbre de la CELAC el *Plan de Acción de Santiago*, donde se subrayan los esfuerzos que deberán realizarse para disminuir la actual “brecha de infraestructura” en América latina y el Caribe. En este documento se apuntalan los lineamientos que se tendrán en cuenta y las acciones que se realizarán en cuatro ejes: 1. Infraestructura para la integración física. 2. Transportes. 3. Telecomunicaciones y tecnologías de la información. 4. Integración fronteriza.

Y esta I Cumbre de la CELAC finalizó con el paso de la estafeta de la Presidencia Pre-Témpore del Presidente Sebastián Piñera de Chile al Presidente Raúl Castro de Cuba, para el año 2013.

Para finalizar, es remarcable anotar que durante estos días también se concretó la *Cumbre de los Pueblos*, que emitió la *Declaración Cumbre de los Pueblos* (27 de enero 2013) en la que se proponen los objetivos siguientes: 1. La recuperación de los derechos y bienes naturales arrebatados a los pueblos indígenas. 2. Promover el paradigma del Buen Vivir. 3. Democracia directa, participativa y popular. 4. Respeto a la libre determinación a los pueblos originarios del mundo, entre otras.

Conclusiones

La CELAC es un hito de llegada y uno de partida en el proceso de conformación de ALC como una región autónoma y próspera.

Responde al proceso endógeno que se desenvuelve en la región y cuya demanda era contar con una instancia institucional propia, sin la presencia de los EE.UU. y de la Unión Europea.

Por ahora es un Foro de diálogo y concertación regional y algo más.

Reúne las condiciones mínimas para constituirse en una

instancia de orientación, coordinación y convergencia de los procesos de integración regionales y subregionales.

Podría convertirse en la instancia que ayude a la superación de la dispersión y divergencia de los procesos de integración regionales y subregionales.

Tiene como misión fundamental conectar a los Estados y pueblos de ALC en el proceso de integración regional con el propósito de configurar un espacio regional propio y configurar nuestra comunidad regional.

Referencias bibliográficas

Rocha Valencia, Alberto (2010): “La integración regional como vía para alcanzar la autonomía de América Latina”, *Revista Contextualizaciones Latinoamericanas* No. 2, Departamento de Estudios Ibéricos y Latinoamericanos, Universidad de Guadalajara, enero-junio, Guadalajara, México. www.contextualizacioneslatinoamericanas.com.mx

I Cumbre De America Latina y El Caribe (2008). *Declaración de Salvador*, Bahía. 16 y 17 de diciembre, Bahía, Brasil. www.celac.gob.ve/index.php

II Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de ALC sobre Integración y Desarrollo-CALC (2009). *Plan de Acción de Montego Bay*. 6 de noviembre, Montego Bay, Jamaica. www.celac.gob.ve/index.php

II Cumbre de América Latina y El Caribe (2010). *Declaración de Cancún*. 23 de febrero, Rivera Maya, Quintana Roo, México. www.celac.gob.ve/index.php

II Cumbre de América Latina y El Caribe (2010). *Declaración de la Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe*. 23 de febrero, Rivera Maya, Quintana Roo, México. <http://portal2.sre.gob.mx>

III Cumbre de América Latina y El Caribe (2011). *Declaración de Caracas*. 3 de diciembre, Caracas, Venezuela. www.celac.gob.ve/index.php

III Cumbre de América Latina y El Caribe (2011). *Procedimientos para el funcionamiento orgánico de la CELA*. 3 de diciembre, Caracas, Venezuela. www.celac.gob.ve/index.php

III Cumbre de América Latina y El Caribe (2011). *Plan de Acción de Caracas*. Caracas, Venezuela. 3 de diciembre. www.celac.gob.ve/index.php

VI Cumbre ALC-UE. *Plan de Acción de Madrid 2010-2012* (18 de mayo de 2010). A consulta en: <http://www.gob.cl/cumbres/celac-ue/documentos-celac-ue/>

Secretaría de Relaciones Exteriores de México. *Papel de México en la integración de América Latina y el Caribe: Creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)*. México, noviembre de 2012.

I Cumbre de la CELAC. *Declaración de Santiago* (Santiago de Chile, 26 y 27 de enero de 2013). A consulta en: <http://www.minrel.gob.cl/documentos-i-cumbre-celac/minrel/2013-02-08/155151.html>

I Cumbre de la CELAC. *Plan de Acción de Santiago* (Santiago de Chile, 26 y 27 de enero de 2013). A consulta en : <http://www.minrel.gob.cl/documentos-i-cumbre-celac-ue/minrel/2013-02-20/173254.html>)

Cumbre de los Pueblos. *Declaración Cumbre de los Pueblos* (27 de enero 2013). A consulta en: <http://cumbrechile2013.org/declaracion-cumbre-de-los-pueblos-santiago-de-chile/>