



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Modelos de desarrollo, alianzas políticas e integración latinoamericana

Altmann Borbón, J.

Citation

Altmann Borbón, J. (2015, April 23). *Modelos de desarrollo, alianzas políticas e integración latinoamericana*. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/32789>

Version: Corrected Publisher's Version

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/32789>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Cover Page



Universiteit Leiden



The handle <http://hdl.handle.net/1887/32789> holds various files of this Leiden University dissertation

Author: Altmann Borbón, Josette

Title: Modelos de desarrollo, alianzas políticas e integración latinoamericana

Issue Date: 2015-04-23

Capítulo 6

La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC): Una nueva apuesta de integración regional

La creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) en febrero de 2010 puso de manifiesto el compromiso político de los líderes de América Latina y el Caribe de construir un mecanismo de concertación e integración con agendas comunes, posiciones compartidas y espacios de cooperación. Este foro posibilitó el acercamiento de México y de Brasil en un contexto amplio para el conjunto de la región y sus 33 Estados. Su creación responde a factores internos como la búsqueda de escenarios en los cuales los gobiernos latinoamericanos pudieran ejercer mayor autonomía sin la presencia de los Estados Unidos (ni de Canadá). Así también al ascenso de gobiernos progresistas, al relativo agotamiento del modelo de desarrollo del regionalismo abierto que da paso al planteamiento de un nuevo paradigma de desarrollo latinoamericano. Este se caracteriza por el retorno de aspectos políticos y un mayor peso de los Estados en los procesos de integración. La emergencia de nuevos liderazgos y la búsqueda de la unidad regional. Una voz común latinoamericana con el fin de aumentar el peso internacional de la región. Entre los factores externos se pueden citar la disminución de la influencia de Estados Unidos en la región –concentrado en guerras en Medio Oriente y Afganistán- una presencia débil de la Unión Europea –agravada por la crisis económica y financiera- nuevos actores como China -gran mercado para los commodities regionales- e Irán y Turquía, que buscan nuevos espacios diplomáticos fuera de su región. Junto a ello, el agotamiento de las instancias tradicionales del multilateralismo y la emergencia de nuevos polos de poder a nivel mundial. Es en este contexto de cambios globales, de nuevas formas de cooperación y de nuevos liderazgos en la etapa de transición regional del nuevo regionalismo (o regionalismo posliberal) que surge la CELAC. Como propuesta de integración es reconocida rápidamente por los principales actores estatales del sistema internacional como China, India, Rusia, Japón, Canadá, Corea del Sur, Estados Árabes del Golfo, Australia, Nueva Zelanda, entre otros. Y aunque aún puede ser prematuro realizar cualquier balance sobre su existencia, Francisco Rojas Aravena (2011d) la señala como la instancia que tiene el mayor potencial para convertirse en la representación por excelencia de este nuevo tipo de regionalismo. CELAC que es percibida como mecanismo de integración para unos y foro de concertación y diálogo para otros, se enmarca dentro de los tres retornos que alude Andrés Serbín (2011): el retorno del Estado, el retorno de la Política y el retorno de la agenda del desarrollo. Ahora bien, lo anterior lleva implícito una orientación ideológica determinada

que puede terminar tensionándolo, pues de manera contradictoria una de las claves del éxito de la esta asociación es que opere de manera pragmática.

El capítulo se ha dividido en tres secciones que analizan las fortalezas y debilidades de la CELAC en el desarrollo del multilateralismo latinoamericano. Su coexistencia y relacionamiento con el resto de los mecanismos de integración en el nuevo escenario de la integración latinoamericana y caribeña con proyectos subregionales como MERCOSUR, SICA, CARICOM, y otros, o de procesos de carácter macroregionales como ALBA, Petrocaribe, la Asociación de Estados del Caribe, el Proyecto Mesoamérica, la Alianza del Pacífico o UNASUR. En este contexto la CELAC se posiciona como la instancia superior de coordinación latinoamericana en los más diversos ámbitos. Razón por la cual es en esta instancia donde la región definirá su capacidad de convertirse en interlocutor en los temas globales y en los foros que discutan el futuro sistema internacional. En la primera sección se expone el espacio que ocupa América Latina en el mundo multipolar haciendo una breve referencia a las relaciones de la región con los Estados Unidos, con la Unión Europea y con los países de Asia-Pacífico. También se tratan las relaciones al interior de América Latina centrando la atención además de los liderazgos de Brasil y México, en las dinámicas de la cooperación Sur-Sur. En una segunda sección se expone brevemente la historia de CELAC que recoge el acervo histórico y la experiencia del Grupo de Río como uno de los principales mecanismos de concertación política latinoamericana. Esta etapa está signada por grandes cambios globales en el sistema internacional. Por el reposicionamiento de los actores internacionales. Y como afecta todo ello en los principales resultados de las Cumbres realizadas hasta el momento por el mecanismo. Finalmente, en una tercera sección se exponen los principales alcances y desafíos de la iniciativa en donde la actual reconfiguración del orden internacional puede constituirse en una ventana de oportunidad para América Latina. Tiene la ventaja de que “los occidentales” la consideran similar, “los orientales” tienen un especial interés en ella, y nadie la mira como una amenaza. El principal desafío es más bien a lo interno de la región. Es poder concertar y abordar algunos temas de la gobernanza global en una América Latina heterogénea, lo que exige coordinar enfoques, convenir intereses y conformar posiciones comunes en ámbitos sensibles a nivel intrarregional.

6.1 El rol de América Latina en un mundo multipolar

La relación entre Estados a nivel internacional actualmente está influenciada por cuatro factores: la globalización, la creación o consolidación de nuevos bloques de países, la aparición de nuevos actores en el escenario internacional y el cuestionamiento del orden mundial y el consiguiente surgimiento de otro

(Carrión, 2012a: 155). Junto a lo anterior, el nivel económico de muchos países ha mejorado y estos reclaman mayores espacios en el escenario internacional. Un estudio de Brookings Institution divide a los países en cuatro categorías: pobres, *struggling* (países que no avanzan a velocidad suficiente para alcanzar a los países ricos), *converging* (países que han logrado que su renta per cápita crezca sostenidamente a tasas superiores al doble de las de los países de la OCDE) y ricos. Los resultados del estudio arrojan datos interesantes: entre 1990-2000—y de un total de 167 países—los países en la categoría de *converging* pasan de 12 a 65, los países ricos de 34-40 y los países pobres de 55-25 (Serra, 2012: 55-56).

Relacionado con los factores que señala Carrión, Francisco Rojas Aravena (2012d) establece que estamos frente a un cambio en las relaciones de poder en el sistema internacional desde tres esferas importantes: geo-economía, demografía y geopolítica. Este autor afirma que mientras que en 1990, las economías desarrolladas tenían el mayor peso en la economía internacional, actualmente las economías que están fuera de la OCDE, particularmente los países de la agrupación BRICS, crecientemente aumentan su peso en la economía mundial. Desde la perspectiva demográfica, la mayor parte de los jóvenes estarán en Asia-Pacífico en el próximo período, generando una ventana de oportunidad en estos países desde la perspectiva de la productividad. Finalmente, Rojas Aravena afirma que desde la perspectiva geopolítica, vivimos en un mundo con una diversidad de actores. Mientras los Estados siguen siendo los actores privilegiados, no son los únicos (otros actores que aumentan en importancia son las empresas transnacionales, la sociedad civil e incluso las redes de crimen organizado). Por ende, manifiesta que cada vez es más difícil la utilización de medidas unilaterales a través del ejercicio del “hard power” (Rojas Aravena, 2012d: 32-38).

Esta reconfiguración del orden internacional representa una ventana de oportunidad para América Latina pues—rescatando lo establecido por Jordi Vaquer—la región tiene algo que nadie más tiene: los occidentales la consideran similar a ellos, los orientales la están cortejando y nadie la ve como amenaza (Vaquer, 2011). A continuación expondremos la dinámica de las relaciones de América Latina con el resto del mundo.

Primero, las relaciones de Estados Unidos y América Latina han evolucionado hacia una mayor autonomía de la región con respecto al primero, pero no por ello el vínculo pierde importancia. Según Luis Maira, existen tres períodos en esta relación. El primer período abarcó desde la guerra de Estados Unidos con España en 1898 hasta el lanzamiento de la política del Buen Vecino de Franklin D. Roosevelt en 1933. Durante esta etapa, Estados Unidos priorizó la presencia en México, América Central y el Caribe. Durante la segunda etapa,

Washington buscó principios comunes para todos los países de América Latina y posteriormente los del Caribe. La segunda etapa culminó con los atentados del 11 de setiembre de 2001. A partir de este momento, se reconfiguran todas las relaciones bajo el prisma de la seguridad y de las “amenazas del terrorismo”. Según Maira, en este nuevo período, Estados Unidos restableció la distinción entre la América Latina del Norte y la América Latina del Sur, pese a que estas no necesariamente coincidían con los aspectos geográficos pues incluyen a Colombia en la del Norte, lugar hasta donde extienden su “perímetro político”. Estados Unidos concentraría la atención principalmente en el Norte y desatendería el Sur. Incluso en el Norte se tendería a concentrar exclusivamente en el narcotráfico mexicano, las maras centroamericanas y el conflicto colombiano (Maira, 2008: 73-74). La desatención de Estados Unidos hacia la región ha sido denominado “negligencia benigna” por algunos autores, negligencia que según Andrés Serbín es directamente proporcional a la distancia geográfica y al grado de vinculación económica con ese país (Serbín, 2010: 2).

Por su parte, Roberto Russell establece que las relaciones entre América Latina y Estados Unidos han sido interpretadas a partir de tres visiones dominantes. Primero, la “idea del hemisferio occidental”. Esta se basa en la existencia de valores, intereses y metas comunes entre las dos Américas y en la existencia de una “relación especial”. Esta visión alude a la singularidad del vínculo interamericano con respecto al resto del mundo. Iniciativas como la Alianza para el Progreso apelaron a la supuesta especialidad de este vínculo. Segundo, la idea de la “irrelevancia creciente”, según la cual América Latina es poco importante para Estados Unidos. Esta tesis adquirió mayor relevancia luego del 11 de setiembre. Bajo esta visión, la estrategia de Estados Unidos ante la región era inicialmente la contención del “expansionismo soviético” y actualmente la “guerra contra el terrorismo.” De la misma forma, está la visión basada en la “voluntad y práctica imperialista” de Estados Unidos. Esta última establece que Estados Unidos ha buscado ejercer su dominio sobre nuestra región a partir del uso de la fuerza.⁸² El autor agrega que actualmente se ha

82 Cabe destacar que este autor critica las primeras tres visiones. En relación con la primera, establece que la relación interamericana carece de rasgos que la singularicen en un mundo que se globaliza. Otro problema de la “relación especial” es la enorme asimetría de poder entre ambas regiones. Establece que uno de los principales problemas de la segunda tesis es que induce a error de pensar de que Estados Unidos carece de políticas activas para la región, así como el hecho de que parece obviar las relaciones no-estatales. Las empresas, las organizaciones no gubernamentales u organizaciones afines y el crimen organizado son ejemplos de un fuerte vínculo entre ambas regiones. México, Centroamérica y el Caribe ocupan un lugar cada vez más importante en la agenda estadounidense. Finalmente, el autor acepta que a lo largo de la historia, ha habido momentos en que Estados Unidos ha actuado de manera imperialista, pero también ha promovido la democracia y los derechos

sumado una cuarta visión: la declinación hegemónica de EE.UU. en América Latina, en particular en América del Sur. Según esta, Estados Unidos carece de poder para controlar lo que sucede en América Latina pese a que está dispuesto a establecer “esferas de responsabilidad” para realizar tareas en común entre ambas partes. El autor admite que la posición actual de Estados Unidos nos brinda mayor espacio de autonomía, pero se pregunta sobre nuestra voluntad y capacidad para aprovechar esta autonomía (Russell, 2006).

Otros autores también se adhieren a versiones similares en torno a la declinación de la hegemonía estadounidense. Por ejemplo, Christopher Sabatini afirma que el papel de Estados Unidos en el hemisferio ha pasado “del dominio al predominio” dado que su capacidad de influencia en los asuntos domésticos de los demás países ha disminuido (Sabatini, 2012: 76). Hay otros autores que afirman que incluso podemos hablar de un momento “post hegemónico” en la historia regional (Crandall y Legler 2011).⁸³

Cabe destacar que no todos los autores coinciden con esta visión. Según Joseph Nye, no siempre tiene sentido hablar de hegemonía pues la forma en que el poder está distribuido no lo permite por la complejidad. Estados Unidos aún mantiene preeminencia con respecto a algunas esferas de poder. Para este autor, la distribución internacional de poder se asemeja a un juego de ajedrez tridimensional estructurado de la siguiente forma:

“En el tablero superior, el poder militar es en gran parte unipolar, y Estados Unidos probablemente conservará su primacía durante bastante tiempo. En el tablero central, el poder económico ha sido multipolar durante más de una década, con Estados Unidos, Europa, Japón y China como los principales actores y algunos otros que están cobrando importancia. El tablero inferior es el ámbito de las relaciones transnacionales. Incluye actores no estatales tan diversos como los banqueros que hacen transferencias electrónicas de fondos, los terroristas que trafican armas, los piratas informáticos que amenazan la ciberseguridad, así como problemas como las pandemias y el cambio climático. En este tablero inferior, el poder es muy difuso, y no tiene sentido hablar de unipolaridad, multipolaridad o hegemonía” (Nye, 2011: 98).

humanos y prestó ayuda genuina a la región en muchas oportunidades. Por esta razón, Russell considera que la relación entre ambas regiones debe ser considerada a partir de la existencia de profundas asimetrías—la relación entre un poder y su área de influencia heterogénea. Véase Russell (2006).

- 83 No cabe aquí detenerse en este tema, pero uno de los principales problemas de Estados Unidos está relacionado con el manejo de sus finanzas. Según Altman y Haass (2011: 110-121), Estados Unidos es un importante deudor y sus principales acreedores son los países en desarrollo. Estos autores escribieron que los bancos centrales de los países en desarrollo habían agregado, en cada uno de los últimos 3 años, entre 700 000 y 900 000 millones a su cartera en dólares, una alta proporción representando bonos del Tesoro de Estados Unidos. Específicamente China es el mayor acreedor de Estados Unidos (Altman y Haass, 2011: 110-121).

Aquí coincidimos con la tesis de la declinación de la hegemonía estadounidense, pero tomando en cuenta los comentarios anteriores de Nye. Pese a que su poderío militar no conoce rivales similares, lo cierto es que la influencia estadounidense sí ha disminuido en la región. Lo anterior es uno de los factores que explica la mayor autonomía de América Latina. El gobierno de George Bush y su reacción frente a los atentados terroristas sentaría las bases de dicha autonomía, pero el actual gobierno de Barack Obama consolidó esta situación. Finalmente, esta pérdida de influencia es relativa. Aunque la mayoría de los gobiernos latinoamericanos defiende la mayor autonomía regional, pragmáticamente ninguno de los gobiernos—incluso quienes se oponen con mayor fuerza a Estados Unidos—rompe completamente las relaciones con dicho país.

Varios autores estadounidenses se preocupan sobre el futuro de las relaciones entre ambas partes. Dexter Boniface establece que Estados Unidos tiene dos opciones: mantener el status quo de la administración Bush o promover la “nueva alianza” que el presidente Barack Obama defendió durante su campaña. Afirma que la primera opción puede definirse como “multilateralismo a la carta”. Esto implica establecer compromisos con los Estados interesados en temas respecto de los que existe un alto consenso lo que permitiría fortalecer relaciones en asuntos particulares con aliados (por ejemplo Canadá, Colombia y México) y evitar conflictos al no profundizar relaciones con los más críticos de Estados Unidos (por ejemplo Cuba, Venezuela, Ecuador, Nicaragua). Con estos últimos se seguiría la tendencia de “esperar y ver qué pasa”, basada en la suposición de que estos regímenes colapsarán eventualmente. Según Boniface, esto implicaría que la influencia estadounidense aumenta en un plano bilateral o selectivamente multilateral. Este autor se orienta más por la segunda opción, la propuesta de Obama de crear una “Nueva Sociedad para las Américas”. Para materializar dicha propuesta, brinda tres ideas principales: Primero, el distanciamiento de las políticas unilaterales de Bush. Segundo, el fortalecimiento de la presencia de Estados Unidos en la región aún cuando se promueva un mayor diálogo con los gobiernos y se apoye la creación de iniciativas regionales. Tercero, Estados Unidos debe garantizar la sustentabilidad de largo plazo de instituciones como la OEA y el BID (Boniface, 2010: 4-6). Este último aspecto resulta realmente importante para Estados Unidos de cara a la creación de CELAC, un organismo que ha sido considerado informalmente el equivalente a la OEA menos Estados Unidos y Canadá.

Otra región que gradualmente va perdiendo influencia en la región es la Unión Europea. Brevemente, algunos factores de ello son la gradual consolidación de las relaciones intra-latinoamericanas, el debilitamiento de

la Unión Europea como actor global debido a la crisis económica que aún aqueja a este continente, la mayor atención europea a los nuevos países UE en comparación con los países de otras regiones, el cuestionamiento del modelo de inter-regionalismo/bi-regionalismo y el fortalecimiento de los vínculos de América Latina con otras regiones del mundo. La reconfiguración de los polos de poder que mencionamos al inicio ha afectado principalmente a la Unión Europea. Autores como Wolf Grabendorff afirman que se ha producido el desplazamiento del eje del poder mundial desde una configuración “transatlántica” a una “transpacífica”. Establece que mientras antes se hacía referencia al concepto de “triángulo atlántico” (Europa, América Latina, Estados Unidos), actualmente lo ideal es hablar de “relaciones triangulares” (Estados Unidos, América Latina, Asia) (Grabendorff, 2012). Otros autores no hablan necesariamente de un desplazamiento completo de la actividad económica mundial, pero sí reconocen que la tendencia es hacia “una convergencia entre Occidente y Oriente” (Giné, 2011: 42). Lo cierto es que mientras que América Latina también dirige gran parte de su atención a la consolidación de las relaciones Sur-Sur, Europa también pierde interés en América Latina. Sólo países como España, Portugal, Alemania y Francia procuran el mantenimiento de las relaciones (Grabendorff, 2012).

La Cumbre de Madrid de 2010 había sido recibida con buenos ojos y en esta se procuró replantear la relación entre ambas regiones. No obstante, esta actitud inicialmente optimista no se ha materializado en la práctica. Por otro lado, uno de los pilares de la relación entre ambas regiones era el de la cooperación, tema que se ha visto gradualmente imposibilitado en el contexto actual. Primero, la agenda del desarrollo (principalmente a través de los Objetivos de Desarrollo del Milenio) ya había desplazado gran parte de la ayuda hacia África subsahariana y Asia meridional. Y más recientemente, la crisis del euro ha implicado una disminución en las posibilidades reales de la UE de cooperar en nuestra región.

Un debate que ha marcado la relación está relacionado con el mantenimiento de las relaciones birregionales especialmente debido a las dificultades que la UE tuvo para negociar los Acuerdos de Asociación con la Comunidad Andina (CAN) y el MERCOSUR. Mientras que en el primer caso, se tuvo que optar por la firma de acuerdos bilaterales con Perú y Colombia, con MERCOSUR aún no se ha llegado a un acuerdo. Asimismo, la UE también optó por acuerdos bilaterales con México, Brasil y Chile. Según Catherine Ashton, la relación entre México y la UE es particularmente importante. Con este país, la UE tiene una sólida relación política bilateral (una Asociación Estratégica) y una fuerte relación económica (un Acuerdo de Libre Comercio). Ashton establece que sólo

con México han suscrito estos dos instrumentos a la vez (Ashton, 2012: 27). Se podría argumentar que este tipo de acciones van en detrimento del diálogo inter-regionalista. No obstante, una realidad es que la integración europea no es igual que la integración latinoamericana. Mientras que se puede hablar de una verdadera integración europea, sólo podemos hablar de varias integraciones latinoamericanas (Pennetta, 2011). Esto último impediría establecer el diálogo entre la Unión Europea y *toda* América Latina. Pese a las anteriores críticas, José Antonio Sanahuja establece que en realidad este debate entre lo bilateral y lo inter-regional representa un falso dilema: no hay que escoger entre ambas pues más bien son complementarias: la bilateral resulta una estrategia efectiva cuando la vía inter-regional deje de ser viable (Sanahuja, 2011).

Sanahuja agrega que para elevar la posición de América Latina en la política de la UE se deben potenciar los valores que comparten y no los intereses. Entre estos valores destaca el compromiso con la democracia, con los derechos humanos y con la paz. Esta situación tiene sus antecedentes en la década de los ochenta en la movilización contra las dictaduras y la mediación de la UE en la crisis centroamericana. Sanahuja afirma que en los distintos foros de diálogo la UE es el principal socio de América Latina, no Estados Unidos. Según este:

“La UE y América Latina se ven a sí mismas como partícipes activos del sistema multilateral, y consideran que su contribución es esencial para sostener las normas, regímenes y organizaciones que, pese a todo, tratan de asegurar cierta gobernanza global. Esto es, además, parte de la identidad y de la imagen en relación con otros actores internacionales, en particular con EE.UU. y su “multilateralismo hegemónico”, o con China y su visión “neo westfaliana” de las relaciones internacionales” (*ibíd.*, p. 48).

Quizá, ahí resida la clave para fortalecer y re-lanzar las relaciones entre ambas regiones. La región de Asia-Pacífico adquiere cada vez mayor importancia para América Latina y el Caribe. De hecho, los vínculos económicos con estos países son uno de los factores que explica la rápida recuperación de nuestras economías frente a la crisis financiera internacional. Se espera que la conexión con Asia crezca aún más si se prolonga el estancamiento económico de Estados Unidos y de la Unión Europea. Según Carlos Mladinic, la globalización cambiará su actual sello occidental por uno asiático al tiempo que el foco del crecimiento mundial se desplaza hacia los países emergentes con patrones de consumo distintos a los de los tradicionales países ricos (Mladinic, 2012: 125). Por el momento, Brasil y Chile son quienes más han profundizado sus relaciones con esta región, particularmente con China, pero el resto de los países aumentan sus exportaciones hacia esa zona del mundo (principalmente combustibles, minerales y productos agrícolas).

El caso de China es el que ha conocido mayor dinamismo en los últimos años. China es cada vez más el principal socio comercial de prácticamente todos los países de América del Sur (Giné, 2011: 45). Japón, pese a haber perdido relativamente su importancia internacional se había convertido en 1968 en la segunda economía mundial. Fue superado por China hasta el 2010. También otros países asiáticos aumentan su peso en la arena internacional. Corea del Sur y Taiwán son economías cada vez más desarrolladas y competitivas. Indonesia, por su parte, surge como economía emergente, (*ibíd*, p. 42) al punto de que algunos se preguntan si este será el próximo miembro BRICS. Sobre éste país asiático, y su relación con la región latinoamericana es posible destacar que:

“La irrupción de China en la economía mundial no solo ha alterado notablemente los patrones comerciales tradicionales de la región, sino que también ha influido de manera indirecta en sus esfuerzos de integración. Mientras al iniciarse el presente siglo China era el destino del 1% de las exportaciones de la región y el origen de menos del 2% de sus importaciones, en 2012 dichas participaciones llegaron al 9% y el 14%, respectivamente. En forma paralela, se ha deteriorado la posición de los Estados Unidos, si bien el país continúa siendo el principal socio comercial de la región. Entre 2000 y 2012, su participación en las exportaciones regionales cayó del 60% al 40%, en tanto que su participación en las importaciones disminuyó del 50% al 31%. La relevancia de China como socio comercial ha sido especialmente marcada en el caso de los países exportadores de materias primas de América del Sur, para varios de los cuales ese país ya es el primer o segundo mayor destino de las exportaciones. La mejora de los términos de intercambio y la acumulación de reservas, como resultado de los altos precios de las materias primas durante la mayor parte del período comprendido entre 2003 y 2011, redujeron la vulnerabilidad externa de los países sudamericanos. Para algunos de ellos, China también se ha transformado en una de las principales fuentes de financiamiento externo. La disminución de la vulnerabilidad externa y de la dependencia comercial y financiera con respecto a los Estados Unidos ha otorgado crecientes grados de autonomía política a América del Sur, incluso en la formulación de sus estrategias de integración” (CEPAL, 2014: 15).

En términos realistas, América Latina no es una prioridad para China pues ocupa un lugar menos importante que Estados Unidos, Asia o Europa, pero las relaciones se intensifican desde el punto de vista político y económico. Según Cornejo y Navarra García, desde el punto de vista económico, China es consumidor de materias primas y exportador de bienes manufacturados por lo que cada vez más busca a nuestra región como proveedora de recursos naturales y como mercado potencial. Estos autores definen la relación en términos del vínculo entre una nación industrializada y un conjunto de países ricos en materias primas, desde la perspectiva de un intercambio entre trabajo

y renta del suelo. Desde el punto de vista político, la región es importante en la disputa diplomática con Taiwán y como socia en la búsqueda de un mundo más multilateral (Cornejo y Navarra García, 2010). Lo anterior explica el cambio de imagen que ha sufrido este país a nivel internacional. De hablar anteriormente sobre la “amenaza china”, ahora se le considera un “socio estratégico”.⁸⁴

Sin embargo, Cornejo y Navarra García tampoco sobre-estiman la importancia de China para la región. Establecen que “China no es un problema para América Latina pero tampoco una solución” (*ibíd*, p. 98). Enfatizan que la región debe encontrar formas de enfrentar la competencia de ese país, debe evitar retornar a la exportación de sólo materias primas y crear una estrategia coherente e integrada para fortalecer los vínculos con ese país. América Latina debe vincularse con otros socios a nivel internacional para no repetir la dependencia que en muchos casos se ha dado con Estados Unidos. Lo anterior porque pese a que China es una importante economía emergente, nada garantiza la sustentabilidad de dicha economía en el largo plazo.

Hasta el momento, la propuesta a través de la cual los países de América Latina intentaron construir una estrategia integrada y coherente para acercarse a Asia-Pacífico fue la propuesta del Arco del Pacífico Latinoamericano (actual Alianza del Pacífico). Este proyecto fue iniciativa de Perú en 2006 con el fin de profundizar las relaciones económicas y comerciales con el Asia-Pacífico. Perú optó por el impulso de este proceso de integración en un contexto de relativa crisis de la CAN ante las posturas de los países del ALBA (Ecuador y Venezuela específicamente), en un contexto en que el gobierno peruano aún se adhería a las políticas del regionalismo abierto y buscaba conseguir conquistar nuevos mercados y en un escenario de una mayor influencia de China en la región (Briceño Ruiz, 2010: 51).

Se pensaba que esta nueva iniciativa tendría tres funciones principales: defender las políticas económicas neoliberales, constituirse en una respuesta/reacción frente al ALBA y sus posturas anti-capitalistas y anti-imperialistas y servir de instancia de negociación con los países del Asia-Pacífico (*ibíd*, p. 55). Para José Briceño Ruiz, el Arco era el último bastión de defensa del modelo de regionalismo abierto y fue posible que esta iniciativa defendiera este modelo porque la mayor parte de sus países miembros se habían mantenido al margen de la oleada anti-neoliberal que caracterizó a otros países latinoamericanos

84 Aunque cabe destacar que la noción de amenaza es más común por parte de países como Estados Unidos y Europa, quienes no aceptan plenamente el ascenso de este nuevo poder. Según Cornejo y Navarra García, esto se debe al prejuicio contra el comunismo y por el hecho de que las corporaciones financieras chinas ya compiten con los organismos financieros internacionales, por ejemplo. Según estos autores, esta postura se resume en la necesidad de las potencias clásicas de perpetuar y legitimar su dominio político y económico en “zonas periféricas” (Cornejo y Navarra García, 2010: 81).

durante el período. Según este autor, el Arco mantuvo un énfasis en los aspectos comerciales con una lógica similar al ALCA y su meta era la convergencia de los acuerdos de libre comercio ya existentes (*ibíd*, p. 56). El contraste entre la creciente influencia de China en América Latina y los esfuerzos llevados a cabo por parte de los distintos países de la región destacan en la siguiente cita:

“Sin perjuicio de las diferencias existentes entre los procesos descritos, mediante algunos esquemas de integración creados en la última década se ha buscado superar la lógica subregional, definiendo la pertenencia de los países en función de otros criterios. Tal es el caso de la ALBA-TCP y de la Alianza del Pacífico. En ambas iniciativas, el principal elemento aglutinador son las similares orientaciones de política de los gobiernos de los países miembros, criterio al que en el caso de la Alianza del Pacífico se agrega la condición de ser un país ribereño de dicho océano. Por su parte, la CELAC busca perfilarse como la gran instancia articuladora de una agenda de interés para el conjunto de la región. Cabe consignar que en los pocos años transcurridos desde su creación, la CELAC ha recibido un fuerte respaldo de actores extrarregionales relevantes, específicamente China y la Unión Europea. En efecto, la CELAC fue identificada por el entonces Primer Ministro chino Wen Jiabao como el interlocutor natural para avanzar en la amplia agenda de cooperación que propuso a la región en junio de 2012. Asimismo, en enero de 2013 se celebró en Santiago la primera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y la Unión Europea (UE), en la que se aprobó un plan de acción birregional para el período comprendido entre 2013 y 2015” (CEPAL, 2014: 17).

La idea inicial de García era crear un bloque interno dentro del Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC) e impulsar el ingreso de Colombia a la iniciativa. Ante la existencia de la moratoria en APEC, se optó por una estrategia más inclusiva. El Arco del Pacífico originalmente incluía 11 países— todos con ribera en el Océano Pacífico: México, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, Colombia, Ecuador, Perú y Chile. En 2011, se transformaría el Arco del Pacífico en la Alianza del Pacífico. Esta última sólo incluye a los países de México, Colombia, Chile y Perú. Esto último va en detrimento de la idea original de negociar en conjunto los acuerdos económicos. Los anteriores párrafos resumen el panorama de las relaciones de América Latina con el resto del mundo en un contexto de cambio con respecto a los polos principales de poder. Otras consecuencias de dicho cambio son el creciente fortalecimiento de las dinámicas de cooperación Sur-Sur, el mayor peso de los países latinoamericanos en algunas instancias multilaterales y la tendencia hacia la consolidación de algunos liderazgos regionales. A continuación se abordan cada uno de estos temas.

La Cooperación Sur-Sur no es un fenómeno reciente. Según Miguel Lengyel, ya desde 1954 Tailandia había sido el primer país en optar por este tipo de estrategia. De ahí que el autor establece que actualmente somos testigos de su resurgimiento y no de la aparición de nuevas modalidades (Lengyel, 2011: 49). La legislación internacional sobre este tema refleja esta situación. A pesar de que la Declaración de París (2005) no daba espacio a la Cooperación Sur-Sur, ya la Agenda de Acción de Accra (2008) sí contemplaba tanto a la Cooperación Sur-Sur como a la Cooperación Triangular. Esta reconocía que la Cooperación Sur-Sur implica: a) el principio de no injerencia en asuntos internos; b) la igualdad entre los asociados; y c) el respeto a la independencia, la soberanía, la diversidad y la identidad cultural (Agenda de Accra, 2008).⁸⁵ Estas modalidades de cooperación se han fortalecido en el contexto de un relativo agotamiento de los modelos tradicionales de cooperación Norte-Sur. Según Miguel Lengyel y Bernabé Malacalza entre las causas principales de dicho agotamiento están las siguientes: insuficiente magnitud de la ayuda, excesiva condicionalidad por los donantes, ayuda principalmente a proyectos individuales y no por medio del sistema gubernamental lo cual no contribuye a la creación de capacidades, predominio del enfoque “one size fits all”, el hecho de que la ayuda se establece más desde la oferta que desde la demanda, deficiencias en la alineación de la ayuda a las prioridades de desarrollo de los países receptores, entre otros (Lengyel y Malacalza, 2011). Los mismos autores también enumeran las particularidades de la Cooperación Sur-Sur con respecto a la cooperación Norte-Sur: mayor flexibilidad para la transferencia de “buenas prácticas” y experiencias entre países en desarrollo, mayor adaptación de sus iniciativas de cooperación a las necesidades de países receptores, menor contaminación de las iniciativas de cooperación por las asimetrías existentes entre donantes y receptores, menor o nula condicionalidad de la ayuda, menor coste económico de las iniciativas, impacto rápido y directo sobre la población beneficiaria y respeto por la soberanía y la no intervención en las políticas del receptor (Lengyel y Malacalza, 2011).

Por su parte, José María Vera explica brevemente lo que considera son los principios de funcionamiento básico de la cooperación Sur-Sur. El primero de estos es la horizontalidad, lo que implica que la colaboración se desarrolla entre países que se ven como socios y donde la relación se entabla voluntariamente y la ayuda no implica algún tipo de condicionamiento. El segundo principio es el consenso. La ejecución de una acción de cooperación debe haber sido sometida al consenso por los responsables de cada país. Y tercero, la equidad y la reciprocidad. Los costos y beneficios deben ser asumidos de manera

85 Para acceder al texto completo consultar recurso en línea: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/parisdeclarationandaccraagendaforaction.htm>

compartida y proporcional a las posibilidades reales de cada parte (Vera, 2011: 97).

Otros aspectos a tener en cuenta son los siguientes. Primero, los nuevos donantes, usualmente referidos como “donantes emergentes”⁸⁶ tienden a ser países de renta media (Suárez Fernández-Coronado 2011: 73). En América Latina, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Venezuela y México están cumpliendo este rol y han desarrollado experiencias exitosas. Por ejemplo, las actividades de los países del ABC (Argentina, Brasil y Chile) en Haití,⁸⁷ donde algunas de las lecciones que cita son: dar continuidad a proyectos de largo alcance dado que la cooperación Sur-Sur suele desarrollar acciones puntuales; realizar un diagnóstico previo con la participación de autoridades locales para entender las necesidades y posibilidades internas; promover la participación local para lograr la apropiación y generación de capacidades; rechazar los esfuerzos de recetas únicas; institucionalizar la coordinación; mantener una relación gobierno-gobierno fluida; ponderar adecuadamente el rol de las ONG en la cooperación. Identificar cuándo la acción de las ONG sustituye o desplaza el rol del Estado en la provisión de servicios dificultando el desarrollo de capacidades; aplicar los principios de Declaración de París: apropiación, alineación, armonización, gestión orientada a resultados y responsabilidad mutua; contemplar la complementariedad de la cooperación Norte-Sur y la cooperación Sur-Sur; y sistematizar la información para el intercambio de buenas prácticas, entre otras (Lengyel, 2011: 60-67). Segundo, la cooperación Sur-Sur, e idealmente la cooperación internacional en general, no debería de ser de corte asistencialista, sino más bien debe fortalecer las capacidades internas de los receptores de la ayuda (Rojas Aravena, 2011b: 32). Tercero, la potencialidad de la cooperación Sur-Sur reside en sus menores costos, su mayor cercanía y la replicación de las experiencias compartidas (Vera, 2011: 104). Esta cercanía es tanto en términos geográficos como culturales. Finalmente, cabe destacar que la cooperación Sur-Sur no es panacea y que esta puede adolecer de las mismas limitaciones que la Cooperación Norte-Sur. De hecho, una debilidad de esta con respecto a la cooperación tradicional es su baja institucionalización y coordinación, así como la menor certeza de su sostenibilidad en el tiempo (Rojas Aravena, 2011b: 38).

Otra modalidad de cooperación que ha aumentado es la cooperación triangular, la cual involucra un país de renta alta, un país de renta media (usualmente denominado el país “pivote”) y un país de renta baja o media.

86 Aunque otros autores como Natalia Herbst prefieren utilizar el término “socios emergentes” en lugar de donantes para hacer referencia a los dadores de asistencia en el marco de la cooperación Sur-Sur (Herbst 2011).

87 Un artículo de Miguel Lengyel hace referencia a estas experiencias y resume las principales lecciones aprendidas a partir de esta experiencia (Lengyel, 2011: 60-67).

Usualmente el país de renta alta aporta los recursos económicos y el país pivote aporta los recursos técnicos. Ignacio Suárez admite que existe cierta imprecisión conceptual, pero su elemento central es la provisión de financiación por parte de un donante del Norte combinada con la participación de un donante del Sur que aporta una serie de capacidades técnicas, en beneficio de un tercer país (Suárez Fernández-Coronado, 2011: 71). Suárez también afirma que en América Latina existen distintas formas de aproximarse a la cooperación Sur-Sur y triangular. Primero, están quienes creen que estos tipos de cooperación deben converger con la cooperación Norte-Sur en el marco de las Agendas de París y Accra. Segundo, los que tienen la convicción de que estas no necesariamente deben responder a los mismos principios en torno a la eficacia de la ayuda a nivel internacional. De ahí que muchos países que realizan cooperación Sur-Sur no hayan firmado la Declaración de París.

Por otra parte, Suárez señala las oportunidades y los desafíos principales de este tipo de cooperación. Entre las oportunidades destaca las siguientes: a) la vocación para actuar como nexo entre la cooperación Norte-Sur y la cooperación Sur-Sur; b) el hecho de articularse con un país pivote, el cual normalmente pertenece al mismo ámbito geográfico del beneficiario por lo que cuenta con mayor legitimación y con un expertise más adaptado a la realidad del beneficiario; c) el hecho de que todas las partes podrían obtener beneficios. Los donantes tradicionales ven incrementado el impacto de sus fondos y disminuyen los costos asociados a las tradicionales estructuras de cooperación, los países pivote ven fortalecidas sus capacidades técnicas, institucionales y políticas, adquieren conocimientos derivados de los donantes tradicionales o mejoran su credibilidad en el sistema internacional y los receptores se benefician de la ampliación de cooperación y de la presencia de intermediarios que facilitan la cooperación (Suárez Fernández-Coronado, 2011: 79-80). Algunos de sus desafíos son los siguientes: a) el riesgo de que ni el donante ni el pivote tomen en cuenta al beneficiario en las negociaciones; y b) que la proliferación de donantes en el sistema de cooperación internacional desemboque en la fragmentación y dispersión de esfuerzos (Suárez Fernández-Coronado, 2011: 82-83).

Por su parte, Penny Davies hace referencia a oportunidades y desafíos de la cooperación Sur-Sur en general. Entre las oportunidades están: la suma de los “socios emergentes” a los donantes tradicionales (la mayoría parte del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) aumenta los recursos totales disponibles; el valor que le otorgan los receptores, pues consideran que los socios emergentes comparten muchas de sus problemáticas; y el hecho

de tener costos de transacción más bajos y menos condicionalidades que la cooperación tradicional. Entre los desafíos, Davies cita los siguientes: en ocasiones los términos y las condiciones de los acuerdos son menos claros y transparentes que en otros tipos de cooperación; el hecho de que ciertas normativas internacionales y estándares sociales o medio ambientales no se respetan; y el hecho de que los nuevos “socios” no siempre cuentan con los recursos humanos o las agencias necesarios para llevar a cabo la cooperación (Davies citada por Herbst, 2011: 68-69).

Brevemente, otro tema novedoso en relación con el espacio de América Latina a nivel mundial, está relacionado con la participación de algunos de nuestros países en el G-20 (México, Argentina y Brasil). Este es un foro de debate entre países desarrollados y países en desarrollo. La primera reunión tuvo lugar en 1999, pero es hasta después de la crisis financiera internacional de 2008-2009 que va adquiriendo mayor predominancia. Entre las innovaciones del G-20 están la promoción del diálogo Norte-Sur y la incorporación de instituciones como el Banco Mundial, el Foro Monetario Internacional y la Organización Mundial de Comercio a través de sus aportes técnicos. Otra innovación está relacionada con la forma como se construye la agenda puesto que el G-20 tiene una agenda abierta. Los temas a discusión los define el país anfitrión y esto ha desembocado en que se van incluyendo temas de interés para el mundo en desarrollo o temas de coyuntura como la crisis financiera (Botto, 2012; Carrión, 2012a y Rojas Aravena, 2012d: 39).

Una serie de trabajos de FLACSO-Argentina han concluido que existen dos tiempos en el multilateralismo: antes y después del G-20. En el multilateralismo previo conviven organismos internacionales con poder de decisión con Estados con capacidad de imposición. En esta nueva etapa los países en desarrollo tienen mayor voz. Además, este nuevo multilateralismo abre algunas oportunidades para América Latina, sin embargo se trata de espacios reducidos, y esta oportunidad está determinada por la capacidad de los gobiernos para sacar real provecho y sentarse a plantear agendas compartidas (Botto, 2012). Aún así, el G-20 no es del todo representativo. Si el G-8 es el quintil más rico, las potencias emergentes (los BRICS o el G-20) son el segundo quintil más rico. El resultado es un mundo en que ricos obtienen mayor importancia con respecto a los quintiles más pobres. Un mundo donde se agrava el “coeficiente gini del multilateralismo” (CIDOB y FLACSO, 2011). Otras críticas contrastan la efectividad y la legitimidad de sus decisiones. Por ejemplo, según Mercedes Botto la disyuntiva reside en que:

“Mejorar la gobernanza interna de una institución global encierra en sí mismo un profundo dilema: si se amplía el número de participantes, se disminuye la posibilidad de alcanzar acuerdos; y si se busca la efectividad decisoria, se

pierde la legitimidad democrática. La paradoja: la ampliación del número de participantes tiende a disminuir la capacidad decisional de la organización” (Botto, 2012: 148).

De la misma forma, otro importante cambio en relación con la posición de América Latina en el mundo actual está relacionado con el ascenso y fortalecimiento de nuevos liderazgos regionales: principalmente Brasil y México y en menor grado Venezuela. Ya en 2003 Goldman Sachs lanzó el concepto de “BRICS” (Brasil, Rusia, India y China). Fue iniciativa de Brasil—del ex presidente Lula específicamente—convocar a las Cumbres presidenciales del grupo. Los BRICS han realizado cuatro Cumbres hasta el momento (Rusia 2009, Brasil 2010, China 2011, India 2012). En estos encuentros, este grupo ha defendido el potencial de las economías emergentes para contribuir a la creación de un mundo multipolar y más justo en el cual las relaciones internacionales se den en un mayor plano de igualdad entre todos los países. Por ejemplo, en la IV Cumbre celebrada en New Delhi el 29 de marzo de 2012, los gobernantes afirmaron que:

“Tenemos la visión de un futuro marcado por la paz mundial, el progreso económico y social y de carácter científico ilustrado. Estamos dispuestos a trabajar con otros, desarrollados y países en desarrollo en conjunto, sobre la base de las normas universalmente reconocidas del derecho internacional y la toma de decisiones multilaterales, para hacer frente a los retos y las oportunidades” (Jefes de Estado y de Gobierno de Brasil, Rusia, India, China y Suráfrica, 2012: 1).

Más adelante establecieron que:

“Reconocemos la importancia de la arquitectura financiera global en el mantenimiento de la estabilidad y la integridad del sistema monetario y financiero mundial. Por lo tanto, exigen una mayor representatividad arquitectura financiera internacional, con un aumento en la voz y la representación de los países en desarrollo y la creación y mejora de un sistema monetario internacional justo que se puede servir a los intereses de todos los países y apoyar el desarrollo de las economías emergentes y en desarrollo . Por otra parte, estas economías tienen experiencia crecimiento de base amplia son ahora importantes contribuyentes a la recuperación mundial” (ibíd, p. 2).

Según Pablo Esteves, pese a que resulta difícil la construcción de consensos por las asimetrías de poder y la heterogeneidad de preferencias al interior del grupo, los BRICS representan una nueva modalidad de países que trascienden a la usual categorización de países emergentes. El autor afirma que:

“Los BRICS no son sólo un grupo de países “emergentes” (dada la importancia de Rusia en el orden internacional de la guerra fría y el estatus de China, India, Brasil y Rusia como miembros de las diez mayores economías del mundo), tampoco son un club de “nuevas potencias” capaces de reordenar

el sistema internacional a su imagen y semejanza. Los BRICS configuran una agrupación *sui generis* en la contemporaneidad. Los cinco países BRICS se encuentran en un terreno dinámico, enmarcados en un rápido ascenso, que los destaca del conjunto de los Estados “en desarrollo”, en resistencia al status quo, promoviendo una revisión vigorosa de las prerrogativas del orden internacional” (Esteves, 2012: 165).

Brasil también convocó a India y Sudáfrica a conformar el Grupo IBSA (India, Brasil, Sudáfrica). Posteriormente los países de ambos foros se fusionarían en la agrupación BRICS. Otro acercamiento con los países árabes y africanos se realizó a través de encuentros presidenciales en el marco de UNASUR. Esta política brasileña de estrechar lazos con otras regiones del mundo puede ser considerada como una estrategia de “soft power” (poder blando) (Grabendorff, 2010: 164), especialmente al compararla con las políticas estadounidenses. Ello le ha valido un creciente protagonismo a nivel internacional. Por otro lado, sus relaciones con Irán le han valido enfrentamientos con Estados Unidos. Aún así, ambos países no se consideran adversarios. Más bien, la relación cordial con dicho país es lo que le otorga una ventaja al liderazgo brasileño con respecto al venezolano, por ejemplo.

Por otro lado, Wolf Grabendorff afirma que el país aún carece de algunos requisitos para convertirse en potencia global: el hecho de que su papel de potencia regional todavía no es aceptado en la región; la renuencia de Estados Unidos a reconocer el liderazgo y la mayor preeminencia brasileña; el hecho de que no cuenta del mismo reconocimiento por parte de Rusia y la UE en la misma medida que cuenta con el respaldo de otros como China y la India; y finalmente el que su capacidad en las áreas de comercio, inversiones, servicios y militar están lejos del “poder duro” de las grandes potencias (*ibíd*, p. 170). Grabendorff afirma que este país se enfrenta actualmente ante la disyuntiva de tener que optar entre una mayor presencia en el “primer mundo” o por un reforzamiento de su liderazgo en la región (*ibíd*, p. 161). Aquí consideramos que una forma de conciliar esta situación es el ejercicio de su liderazgo a través de la plataforma de CELAC.

En menor nivel que Brasil, México también se disputa el liderazgo regional. Según Rafael Velázquez, la política exterior de México se ha sustentado históricamente en tres pilares: 1) El funcionamiento del sistema político; 2) El modelo de desarrollo económico; y 3) La presión que ejerce Estados Unidos sobre México (a mayor presión por parte de Estados Unidos, menor el margen de maniobra de la política exterior mexicana) (Velázquez, 2011: 135). Desde la crisis de los ochenta y la adopción del modelo de desarrollo económico hacia fuera, la negociación de acuerdos de libre comercio y la atracción de capitales externos fueron prioridad de la política exterior. Velázquez se refiere

a este proceso como la “economización” de la política exterior de México. Consecuentemente, se prestaría mayor atención a Estados Unidos y otras regiones, dejando de lado a América Latina (*ibíd.*, p. 137). Esta tendencia se mantuvo durante el gobierno de Vicente Fox, pero cambiaría con la llegada de Felipe Calderón en 2006. A partir de esta administración, el gobierno mexicano recupera su vocación latinoamericana (Saltalamacchia, 2011). No obstante, el proceso de integración debe retomar la vocación regional basada en el estímulo que pueden brindar los países cuyas economías se encuentran a la vanguardia. Tras esto, es posible inferir que:

“La integración final de todas las subregiones de América Latina y el Caribe debiera ser el norte que guíe los esfuerzos de las distintas agrupaciones y foros de integración en los próximos años. Es en ese espacio de más de 600 millones de habitantes, unidos por fuertes lazos históricos, culturales y, en gran medida, también lingüísticos, donde mejor se podrán plasmar los beneficios tradicionalmente asociados a la integración, como la mayor escala del mercado ampliado y el aprovechamiento de las complementariedades nacionales. La región es también el espacio más propicio para el desarrollo de cadenas de valor plurinacionales articuladas en torno a sus dos mayores economías, el Brasil y México. Asimismo, sin perjuicio de las especificidades nacionales y subregionales, la triple problemática de la vulnerabilidad externa, la gran desigualdad y la heterogeneidad estructural es común al conjunto de la región. Una acción colectiva regional decidida puede contribuir significativamente al abordaje de esos desafíos.” (CEPAL, 2014: 105).

Para Guadalupe González el liderazgo de México en América Latina se ha caracterizado por ser errático (períodos de mucho activismo combinados con períodos de largas ausencias) y por la naturaleza eminentemente política de este liderazgo (por ejemplo, la construcción de acuerdos de paz, de tratados internacionales o de grupos de concertación como el Grupo de Río) (González citada por Saltalamacchia, 2011: 107). Un ejemplo reciente del liderazgo político de México se da en el marco del G-20. México fue el primer país latinoamericano en presidirlo. En ejercicio de este liderazgo, México incluyó a dos países latinoamericanos (Chile y Colombia) e invitó a dos países en desarrollo (Camboya y Benín). Asimismo, las prioridades de su gestión se focalizaron en inquietudes de los países en desarrollo (Aranda, 2011). Por otro lado, su presencia “errática” en la región ha ido en detrimento de su liderazgo. Según Natalia Saltalamacchia, cuando finalmente México “regresó” a América Latina se enfrentó con una región fragmentada y polarizada desde la perspectiva política y socio-económica, así como con la existencia de otros dos liderazgos que habían creado instancias regionales para proyectar dicho liderazgo—Venezuela a través del ALBA y Brasil a través de la UNASUR—iniciativas de las que México no podía ser partícipe (Saltalamacchia, 2011: 104).

De ahí que se optara por ejercer el liderazgo en su ámbito de mayor influencia (Centroamérica) a través del Proyecto Mesoamérica (antiguo Plan Puebla Panamá). Este cuenta con la participación de los países centroamericanos, de Colombia, de República Dominicana, y de nueve estados del sureste de México (Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán). El Plan Puebla Panamá fue originalmente una iniciativa de Vicente Fox surgida en 2001 como un componente del Mecanismo de Diálogo y concertación de Tuxtla y en 2008 se transformó en Proyecto Mesoamérica. El Proyecto es un mecanismo de diálogo y coordinación que articula esfuerzos de cooperación, desarrollo e integración entre los países de Mesoamérica con el objetivo de mejorar la calidad de vida de los habitantes de la región (Rodríguez 2012). En el largo plazo, busca consolidar bienes públicos regionales (Ubeda Rivera, 2011). Actualmente centra sus actividades en 8 áreas estratégicas: energía, telecomunicaciones, transporte y facilitación comercial, biocombustibles, competitividad, salud, medio ambiente y cambio climático, desastres naturales y vivienda (Proyecto Mesoamérica, 2012). Esta iniciativa no es un proceso de integración, aunque sí contribuye a esta (Ubeda Rivera, 2011). De ahí que consideramos que aunque las iniciativas de este proyecto resulten exitosas, el liderazgo mexicano permanecerá en desventaja con respecto a los otros dos debido a las limitaciones inherentes del Proyecto Mesoamérica: entre sus objetivos no está el ser un mecanismo de integración política (Rojas Aravena *et. al.*, 2012), aspecto en el que se diferencia de UNASUR y ALBA. No obstante, es posible notar una serie de diferencias en torno a la operatividad llevada a cabo por parte de los países mesoamericanos y los suramericanos, a saber:

“En comparación con los países mesoamericanos y caribeños, América del Sur tiene una menor dependencia económica respecto de los Estados Unidos y una creciente vinculación con China y otros países y regiones en desarrollo. Otra diferencia con el espacio mesoamericano es que América del Sur se caracteriza por menores niveles de comercio intrarregional y de integración productiva entre sus economías. Esto es producto de numerosos factores, como su especialización exportadora en recursos naturales (destinados principalmente a mercados fuera de la región), su gran extensión territorial, su deficiente infraestructura de transporte y la fragmentación de sus esquemas de integración económica. El reconocimiento de estas y otras especificidades de la subregión sudamericana subyace a la creación en 2004 de la Comunidad Sudamericana de Naciones, que posteriormente se transformó en la actual Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)” (CEPAL, 2014: 16).

En este contexto comprendemos el apoyo de México hacia la CELAC. Según Saltalamacchia, tres razones principales explican el apoyo mexicano a esta

iniciativa: 1) Ensanchar los márgenes de actuación política internacional al re acreditar su pertenencia en la región latinoamericana. Consideran necesario revivir la idea de que sólo hay UNA América Latina; 2) Ejercer su liderazgo en la región; y 3) La producción de bienes públicos y el hecho de que esta iniciativa aumente el peso de la región a nivel mundial (Saltalamacchia, 2011: 107-108). No obstante, un problema del liderazgo mexicano en relación con la CELAC es cómo logrará conciliar su defensa de una Comunidad sin la presencia de su mayor socio comercial: Estados Unidos; mientras que por otra parte, Brasil no tiene este problema (Morales y Hurtado, 2010: 19).

No obstante, México enfrenta otros desafíos para consolidar su liderazgo. Primero, debido a sus problemas internos por el narcotráfico no puede concentrar mayores esfuerzos en su actuar externo. Segundo, su vinculación y dependencia con respecto a Estados Unidos provoca desconfianza por parte de los otros países de la región. Otro desafío es cómo superar el hecho de que Brasil tenga mayor reconocimiento que México. El estudio de América Latina y el mundo 2010-2011,⁸⁸ por ejemplo, establecía que:

“Brasil goza de una amplia aprobación y buena imagen entre los latinoamericanos, quienes inconfundiblemente reconocen su creciente influencia internacional y capacidad de liderazgo. Además, Brasil manifiesta cierta voluntad para buscar ser el país líder en la región. En contraste, México carece de visibilidad en el continente (un número reducido de latinoamericanos lo identifica como un país con influencia regional y su popularidad es menor a la de Brasil) y no muestra interés por ejercer algún tipo de liderazgo en la región. A diferencia de otros países con pretensión de liderazgo, como Venezuela, que tienen una mala imagen, México es un país bien apreciado en América Latina pero, por su asociación con Estados Unidos y su desventura interna, se percibe distante” (CIDE, 2011: 14-15).

En tanto, otro liderazgo a considerar es el de Venezuela, país que ejerce su liderazgo y proyección hacia América Latina principalmente a través de la plataforma del ALBA como vimos en un capítulo anterior. La proyección de este país hacia la región se basa en la creencia de que el modelo venezolano debe ser imitado por el resto de los países (Romero, 2006). Recientemente, la autora venezolana, Francine Jácome (2012) realizó un balance de este liderazgo. Según esta, el actuar internacional de este país está marcado por tres estrategias. La primera de estas se centra en el “poder real”, fundamentado en el petróleo principalmente a través de la iniciativa Petrocaribe. La segunda estrategia se basa en el “poder suave” a través de la propaganda ideológica difundida por Telesur principalmente. La tercera estrategia se basa en el “poder

88 Cabe destacar que los resultados de este estudio no pueden ser generalizables a toda la región puesto que sólo se tomó en cuenta a los siguientes países: Brasil, Ecuador, Colombia, México y Perú.

social” a través de programas internacionales desarrollados en el marco del ALBA (Jácome, 2012: 76-77). Los proyectos y empresas gran nacionales son ejemplos de la estrategia social.

Durante 2010 el gobierno de Venezuela se convirtió en uno de los principales promotores de la conformación de la CELAC. La formulación del proyecto de esta instancia quedó a cargo de México, Venezuela y Chile a discutirse en 2011. Pese al liderazgo inicial por parte de Venezuela, Francine Jácome afirma que la mayoría de sus miembros no estarán de acuerdo en convertir a esta instancia en una plataforma para una política anti-estadounidense (Jácome, 2012: 79). Lo anterior iría debilitando el liderazgo venezolano con respecto a posiciones más moderadas de México y Brasil.

Venezuela además enfrenta otros retos. Pese a la incorporación de algunos países al ALBA (8 países) y de la adhesión de un grupo mayor de países a Petrocaribe (19 países), desde hace algunos años la iniciativa no logra incorporar más actores, con la excepción de la adhesión de El Salvador a Petrocaribe en junio de 2014. Más allá de compartir la posición ideológica del mecanismo, varios países más bien han operado bajo una lógica pragmática al interactuar con Venezuela para así ampliar sus ventajas comerciales y/o para obtener petróleo a precios o condiciones preferenciales (*ibíd*, p. 79). Por otro lado, ha habido poca implementación de las grandes propuestas del ALBA (*ibíd*, p. 82). Asimismo, la excesiva dependencia de los precios favorables del petróleo conduce a cuestionarse la sostenibilidad a largo plazo de la política exterior venezolana, así como del liderazgo regional de este país. Lo anterior, en función de la operatividad de CELAC podría ser visto desde una óptica que sugiere que la integración postneoliberal de tendencia contrahegemónica y de coalición popular, no necesariamente partidaria: Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA-TCP), y los países que se han asociado recientemente a este esquema gracias a cambios políticos internos. Asimismo, bajo el liderazgo de Venezuela y Cuba, es posible distinguir dos círculos concéntricos. En el primero, Bolivia, país que propuso los Tratados de Comercio entre los Pueblos, y Ecuador. Con la excepción de Cuba, los otros tres países juegan un papel vigilante en el campo de la UNASUR y MERCOSUR. En el segundo círculo, estaría Nicaragua en Centroamérica, pues el golpe de estado en Honduras, malogró su participación; además se encuentran algunas islas caribeñas, como la Mancomunidad de Dominica, Antigua y Barbuda, San Vicente y Las Granadinas. Sin embargo, hay una importancia creciente de prácticas ortodoxas neoliberales en torno de la integración latinoamericana, que representan un desafío para que la CELAC profundice sus tendencias autonómicas y, a la vez, supere las limitaciones impuestas por los escenarios postneoliberales.” (CLACSO, 2013).

A nivel interno—y de carácter más contingente—la muerte del Presidente Chávez ocasiona dudas sobre la continuidad del poder de Venezuela luego de perder a su principal líder. A nivel externo habrá que ver si el liderazgo venezolano se sostiene frente a un eventual fortalecimiento de los liderazgos brasileño y mexicano. Retomando las ideas de Jácome, esta autora establece que la diplomacia venezolana ahora enfrenta 4 retos:

“En primer término, lograr mantener y profundizar el carácter “revolucionario” de su régimen lo cual pasa por conservar buenas relaciones con países, organismos internacionales y movimientos sociales (...) Asimismo, mantener su creciente importancia geopolítica que está directamente asociada a los temas comerciales y petroleros (...) Un tercer aspecto está asociado con la compra de armamento ya que puede verse como un elemento de desestabilización regional, aunque se ha señalado que es fundamentalmente defensivo. Sin embargo, hay una corriente que sostiene que se puede estar ante una supuesta “guerra armamentista”, ya que Caracas y varios países de la región se están han [sic] reequipado. Por último, el problema de las crecientes críticas hacia las tendencias autoritarias y militaristas del régimen que ha llevado a que antiguos aliados y respaldos señalen, tímidamente, los crecientes déficits democráticos, cuestionen la persistencia de la desigualdad social y los resultados económicos negativos” (ibíd, p. 85).

Desde la óptica de las teorías de interdependencia y globalización (Hurrell, 1995), es la naturaleza de los espacios político- económico lo que impacta la definición de los intereses de los Estados. En el caso de CELAC, los Estados miembros se organizan en el marco del regionalismo posliberal, por un lado con base al concepto de región, y por otro se asocian en la cooperación regional por intereses, adoptando una postura regional en algunos temas consensuados ante foros multilaterales y organismos internacionales (Gamble y Payne, 1966; Nye, 1968).

6.2 CELAC: Los primeros pasos

Los antecedentes más antiguos de CELAC pueden remontarse al Congreso Anfictiónico de Panamá (1826) convocado por Simón Bolívar en diciembre de 1824. El propósito del Congreso era servir como instancia de protección de las soberanías recientemente adquiridas en Hispanoamérica, reforzar la capacidad estratégico-militar de la región y preservar el régimen republicano. El Congreso logró la consolidación de una solidaridad defensiva compartida entre los países participantes, el procedimiento de la conciliación como herramienta para evitar conflictos, el reconocimiento de la no intervención, el acuerdo sobre el asilo territorial, la garantía de la integridad de los territorios y la codificación del derecho internacional (De la Reza citado por Rojas Aravena, 2012b: 11-12). Más recientemente, sus antecedentes se remontan al Grupo de Río y a la

CALC (Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo). Entre sus principales impulsores han estado México y Brasil. Fue precisamente México, quien aprovechó el momento en que ejercía la Secretaría Pro Témpore del Grupo de Río en el periodo 2008-2010, quien en 2008 manifestó interés por conformar una Unión Latinoamericana y del Caribe (ULC). México propuso que la nueva instancia: a) no generara burocracias adicionales; b) definiera una agenda propia; c) no duplicara esfuerzos; d) no se concibiera como un mecanismo excluyente sino complementario de otros foros; e) que tuviera una alta flexibilidad; f) que funcionara bajo las reglas del consenso (no objeción); y, g) que tuviera autonomía e independencia (*ibíd*, p. 37).

Dicha propuesta partió además de que el Grupo de Río sirviera de base para la constitución de la nueva organización regional. El foro debería continuar las seis funciones del Grupo de Río: a) Diálogo y concertación política, b) Interlocución con otros actores, c) Concertación de posiciones comunes en foros internacionales, d) Impulso a la agenda latinoamericana y caribeña en foros globales, e) Posicionamiento de América Latina y el Caribe ante acontecimientos relevantes, y f) Convergencia de mecanismos subregionales de integración (*ibíd*, p. 37). Francisco Rojas Aravena establece que CELAC debe mantener cuatro elementos centrales del Grupo: 1) Constituir un espacio privilegiado para la consulta, coordinación y concertación política de América Latina; 2) Retomar los compromisos del Acta de Veracruz (1999); 3) Tener una misión claramente definida y delimitada. Debe constituirse en el interlocutor regional y extra-regional por excelencia; y 4) Poseer como actor internacional el reconocimiento y la experiencia necesaria para impulsar un diálogo orientado a la acción para el mejoramiento de la situación política, social y económica internacionales (*ibíd*, pp. 35-36). México también apoyaba la convergencia de la CALC y del Grupo de Río.

“En el documento de procedimientos para el funcionamiento orgánico de esta comunidad, se enuncia la decisión de construir un espacio común que profundice la integración política, económica, social y cultural de la región, considerando que se debe “renovar y reforzar la unidad regional mediante el establecimiento de objetivos y mecanismos compatibles con la realidad de la misma y el desarrollo de los vínculos de solidaridad y cooperación entre los países de América Latina y el Caribe”. La base de esta idea se configura en las declaraciones y comunicados de asociaciones previas, como el Grupo de Río, o la Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC), que junto con el Sistema Económico de América Latina (SELA), lograron unir a la mayor parte de los países latinoamericanos. Conviene reiterar que la CELAC reúne por primera vez en la historia a todos los países del continente americano, incluido su espacio caribeño, sin que Estados Unidos, Canadá o cualquier potencia extra continental alguna hayan marcado

los objetivos estratégicos de nuestra comunidad, hecho que ninguna de las instancias previas había podido lograr.” (CLACSO, 2013: 189).

La CALC fue una iniciativa del ex Presidente brasileño Luis Inácio Lula da Silva. Esta fue la primera vez que los Jefes de Estado y de Gobierno de la región realizaron una Cumbre propia sin la presencia de países de afuera de la región. Los principales aportes de la CALC fueron la incorporación de los países del Caribe en tantos países individuales y no como bloque. Asimismo, otra herencia importante fue el énfasis de esta iniciativa en la trilogía desarrollo, cooperación e integración (*ibíd*, p. 60). La I Cumbre tuvo lugar en Salvador de Bahía, Brasil, los días 16 y 17 de diciembre de 2008. Se concentró en cuatro temas centrales: crisis financiera, crisis energética, cambio climático y crisis alimentaria. En esta se emitió la Declaración de Salvador. En esta, los firmantes

“Expresaron la convicción de que la integración política, económica, social y cultural de América Latina y el Caribe es una aspiración histórica de sus pueblos y constituye un factor necesario para avanzar hacia el desarrollo sostenible y el bienestar social en toda la región. Recordaron también la importancia de la integración regional para la interacción de América Latina y del Caribe con el resto del mundo” (Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe, 2008: 1).

En el marco de esta declaración también acordaron promover la integración sobre la base de los siguientes principios: solidaridad, flexibilidad, pluralidad, diversidad, complementariedad de acciones y participación voluntaria en las iniciativas consideradas (*ibíd*, p. 1). Además, abordaron los siguientes temas: convergencia y cooperación entre los mecanismos regionales y subregionales de integración; crisis financiera internacional; energía; infraestructura física; desarrollo social y erradicación del hambre y la pobreza; seguridad alimentaria y nutricional; desarrollo sostenible; desastres naturales; promoción de los derechos humanos y combate al racismo; circulación de personas y migraciones; cooperación Sur-Sur y proyección internacional de América Latina y el Caribe.⁸⁹

“Los objetivos que establece la CELAC son, entre otros, profundizar la integración regional y establecer compromisos efectivos de acción conjunta para la promoción del desarrollo sostenible de sus pueblos; fortalecer la cooperación en áreas de interés común; construir un espacio común; reafirmar la presencia como comunidad en los foros de los que forma parte y pronunciarse sobre los temas y acontecimientos de la agenda global; intensificar el diálogo, la interacción y la sinergia intergubernamental para

89 En el marco de la I Cumbre CALC también se emitió un Comunicado sobre la cuestión de las Islas Malvinas, un Comunicado de Apoyo a la solicitud del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) a la Unión Europea para que continúe otorgando a Panamá los beneficios del régimen SGP+ y una Declaración especial sobre la necesidad de poner fin al bloqueo económico, comercial y financiero impuesto por Estados Unidos a Cuba.

acelerar el desarrollo mediante la articulación de proyectos comunes y complementarios; identificar e implementar estrategias de colaboración Sur-Sur, potenciando así los esfuerzos en cooperación técnica entre los países de la región, y finalmente, profundizar la coordinación de posiciones para proyectar una visión común de la CELAC en diálogos externos.” (CLACSO, 2013: 189).

Como consecuencia de esta Cumbre, se aprobó posteriormente el Plan de Acción de Montego Bay en el marco de una Reunión Ministerial celebrada en diciembre de 2009 en Jamaica. Se aprobaron propuestas concretas para ejecutar los mandatos contenidos en la Declaración de Salvador. Dividieron el plan en las siguientes áreas estratégicas: 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 (Ministros de Relaciones Exteriores de América Latina, 2009).

La constitución oficial de CELAC fue acordada en la denominada Cumbre de la Unidad celebrada en Cancún, México, el 23 y 24 de febrero de 2010. Esta fue realizada en el marco de la XXI Cumbre del Grupo de Río y de la II Cumbre CALC. Dos imperativos de esta Cumbre fueron la democracia y el desarrollo, así como el objetivo de profundizar la integración de la región. Aprobaron la Declaración de Cancún, donde los firmantes afirmaron estar:

“Decididos a construir un espacio común con el propósito de profundizar la integración política, económica, social y cultural de nuestra región y establecer compromisos efectivos de acción conjunta para la promoción del desarrollo sostenible de América Latina y el Caribe en un marco de unidad, democracia, respeto irrestricto a los derechos humanos, solidaridad, cooperación, complementariedad y concertación política” (Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe, 2010: 1).

Los firmantes también reafirmaron los principios enunciados en la Declaración de Salvador y ahondaron en aspectos similares. Los temas de discusión fueron los siguientes: cooperación entre los mecanismos regionales y subregionales de integración; crisis financiera internacional; comercio; energía; integración física en infraestructura; ciencia y tecnología; programas sociales y erradicación del hambre y la pobreza; seguridad alimentaria y nutricional; educación, salud y servicios públicos; cultura; migración; género; desarrollo sostenible; cambio climático; desastres naturales; derechos humanos; asuntos de seguridad; drogas; terrorismo; y cooperación sur-sur (sin que esta reemplace a la cooperación Norte-Sur). Asimismo, incorporaron el Plan de Acción de Montego Bay como documento anexo a la Declaración. En la declaración establecen que:

“La paz en nuestra región está profundamente ligada al respeto a los principios de la libre determinación de los pueblos, la no intervención en los asuntos internos de los Estados, la solución pacífica de las controversias, la proscripción de la amenaza o del uso de la fuerza, la igualdad jurídica de los Estados y la cooperación internacional para el desarrollo” (ibíd, p. 13).

La CELAC fue oficialmente creada en Caracas, Venezuela, en el marco de la III Cumbre CALC y de la XXII Cumbre del Grupo de Río. Ésta tuvo lugar el 2 y 3 de diciembre de 2011.⁹⁰ En el marco de esta reunión se aprobó la Declaración de Caracas. En este documento, los Jefes de Estados y de Gobierno afirmaron estar:

“Convencidos de que la unidad e integración política, económica, social y cultural de América Latina y el Caribe constituye, además de una aspiración fundamental de los pueblos aquí representados, una necesidad para enfrentar con éxito los desafíos que se nos presentan como región (...)Decididos a promover y proyectar una voz concertada de América Latina y el Caribe en la discusión de los grandes temas y en el posicionamiento de la región ante acontecimientos relevantes en reuniones y conferencias internacionales de alcance global, así como en la interlocución con otras regiones y países” (Jefes de Estado y de Gobierno de la CELAC, 2011a: 2-3).

También reconocieron:

“El derecho que tiene cada nación de construir en paz y libremente su propio sistema político y económico, así como en el marco de las instituciones correspondientes de acuerdo al mandato soberano de su pueblo, los procesos de diálogo, intercambio y negociación política que se activen desde la CELAC deben realizarse tomando en cuenta los siguientes valores y principios comunes: 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 integridad territorial, la no injerencia en los asuntos internos de cada país, la protección y promoción de todos los derechos humanos y de la democracia” (ibíd, pp. 7-8).

En el marco de este encuentro también se aprobó el Plan de Acción de Caracas 2012. Este plan se basa en los principios de flexibilidad y participación voluntaria en las iniciativas (Jefes de Estado y de Gobierno de la CELAC, 2011b: 1). El plan designaba mandatos en las siguientes áreas: Crisis Financiera Internacional y la Nueva Arquitectura Financiera; complementariedad y cooperación entre los Mecanismos Regionales y Subregionales de Integración; 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

90 Inicialmente se había convocado la reunión para julio de 2011, pero fue pospuesta debido a los problemas de salud del presidente de Venezuela, Hugo Chávez.

tecnologías de la información y comunicación. No obstante, todos los aspectos anteriormente señalados, corresponden a una amplia gama de retos que aún deben ser superados en el ámbito de la integración regional. Ante lo expuesto, cabe resaltar:

“Los desafíos que hoy se enfrentan en materia de infraestructura regional son similares a los desafíos que existen a nivel nacional. La inadecuada provisión de infraestructura y servicios, tanto en cantidad como en calidad, es el elemento más evidente. Sin embargo, otros factores, como los asociados a la institucionalidad, el financiamiento y en especial la multiplicidad de visiones sobre la concepción, implementación y fiscalización de las infraestructuras económicas y sus servicios, originan también importantes obstáculos que tienen serias repercusiones sobre el desarrollo económico y social de la región. Por ello, las nuevas iniciativas de integración, como la UNASUR y la CELAC, junto con reconocer los procesos de integración subregional ya iniciados, buscan avanzar en la concertación política regional, sustentada en una visión estratégica de ciertos sectores estructuradores de un desarrollo endógeno. Entre estos, el sector del transporte y particularmente el energético son considerados pilares del nuevo paradigma integracionista y sientan las bases para una coordinación de normativas regionales que favorezcan una plena integración logística, en beneficio de un desarrollo económico y social sostenible para toda la región” (CEPAL, 2014: 85).

Específicamente en cuanto al tema de la complementariedad y cooperación entre los Mecanismos Regionales y Subregionales de Integración, acordaron que el diálogo entre mecanismos regionales y subregionales de integración continuaría estructurado en cuatro grandes ámbitos: económico-comercial; productivo; social e institucional; y cultural (*ibíd*, pp. 5-8). Asimismo, en cuanto a la construcción de una nueva arquitectura financiera, el plan establece la necesidad de:

“Impulsar el rediseño de las instituciones financieras internacionales, basados en el necesario incremento del poder de voz y voto de los países en desarrollo de acuerdo a los postulados de los principios de equidad y solidaridad, que permita la democratización del proceso de toma de decisiones en las mismas, de acuerdo con el peso actual en la economía mundial, así como la eliminación y/o flexibilización de las condicionalidades en el otorgamiento de préstamos fundamentados en las singularidades de cada país en carácter sostenible y en el respeto a su soberanía, independencia y autodeterminación” (*ibíd*, p. 3).

De esta forma, correspondió a Venezuela y Chile—dada su responsabilidad de presidir la CALC en 2011 y 2012—redactar los Estatutos de la CELAC. En la Cumbre de Caracas, se aprobaron los Procedimientos para el funcionamiento orgánico de la CELAC. En este documento se anunció que, en adelante, la CELAC se constituirá en el mecanismo representativo de América Latina y el Caribe.

Asumiré la interlocución en los siguientes foros: Cumbre América Latina y el Caribe-Unión Europea; Diálogo Ministerial Institucionalizado entre el Grupo de Río y la Unión Europea; Diálogos que el Grupo de Río haya mantenido con países o grupos de países en el marco de las reuniones que se llevan a cabo al margen de la Asamblea General de Naciones Unidas (Jefes de Estado y de Gobierno de la CELAC, 2011c: 15-16). Sin embargo, ante todo lo acontecido es posible destacar que en el origen de la CELAC influyó una convergencia social que le otorga mayor densidad y proyecto de largo plazo a la integración latinoamericana autónoma, la cual pretende superar los conflictos causados por la estrategia neoliberal, aunque incrementa la distancia entre los gobiernos y sus bases sociales, pues la estrategia que algunos movimientos sociales e intelectuales críticos de la región caracterizan como “neodesarrollista”, está siendo actualmente cuestionada por ellos. La Cumbre de los Pueblos, reunida paralelamente a la Cumbre entre la CELAC, (que aparece por primera vez como interlocutor unificado) y la Unión Europea, expresa otro conjunto transversal de desafíos geopolíticos relacionados con la integración autónoma de América Latina (Ruiz Uribe, 2013: 35).

También se acordó que la iniciativa está conformada por los siguientes órganos: Cumbre de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno; Reunión de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores; Presidencia Pro Témpore; Reunión de Coordinadores Nacionales; Reuniones especializadas; y la Troika (*ibíd*, pp. 2-13). Las decisiones se adoptan por consenso en todas las instancias. La Presidencia Pro Témpore estará asistida por una Troika compuesta por el Estado que ostenta la Presidencia Pro Témpore, por el que le precedió en esa responsabilidad y por el que lo sucederá. A esta le corresponde, además, constituirse como receptora del patrimonio de la Comunidad, así como del proveniente del Grupo de Río y la CALC.

El documento también prevé un Mecanismo de Consulta Urgente para agilizar los pronunciamientos ante hechos de emergencia o imprevistos. Según este:

“La Presidencia Pro Tempore o cualquier Estado miembro, por intermedio de la Presidencia Pro Tempore, podrá proponer un proyecto de declaración o comunicado, el cual será circulado 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. De contar con la opinión favorable de la Troika, el proyecto de declaración o comunicado deberá ser consultado y consensuado con todos los Estados miembros, por medio de los Coordinadores Nacionales, manteniendo en la medida de lo posible, un plazo mínimo de doce horas para las consultas entre la Presidencia Pro Tempore y la Troika y el mismo plazo para las consultas con los Estados miembros. La consulta se efectúa con base en el principio de que

si no se manifiesta dentro del plazo señalado alguna observación u objeción, ello constituye la aprobación tácita de la propuesta” (ibíd, p. 14).

De forma similar también se aprobó una Declaración Especial sobre la Defensa de la Democracia y el Orden Constitucional en la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).⁹¹ En esta, los firmantes decidieron:

“Adoptar una cláusula de compromiso con la promoción, defensa y protección del Estado de Derecho, del orden democrático, de la soberanía de los pueblos, de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales, incluyendo entre otros el derecho a la vida, la libertad y la seguridad de la persona, el no sometimiento a torturas ni penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, el no ser arbitrariamente detenido, preso o desterrado, ni objeto de ejecuciones sumarias y arbitrarias, de desapariciones forzadas, y la libertad de opinión y expresión” (Jefes de Estado y de Gobierno de la CELAC, 2011d: 3).

En caso de ruptura del orden constitucional o del estado de derecho, acordaron que la Presidencia Pro Tempore convocará a una Reunión Extraordinaria de Ministros de Relaciones Exteriores de los Estados Miembros, para que con plena participación del Gobierno legítimo afectado decidan adoptar medidas como las siguientes:

“Realizar gestiones diplomáticas en el Estado afectado con el objeto de contribuir a la restitución del proceso político institucional democrático y del Estado de Derecho a la brevedad posible; 2. Suspender al Estado en que se hubiese materializado la ruptura del orden constituido o del Estado de Derecho, del derecho a participar en los distintos órganos e instancias, así como del goce de los derechos y de los beneficios que se derivan de ser miembro de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, hasta que el orden constitucional sea restablecido” (ibíd, p. 4).

91 Además de los documentos citados en el texto los Estados miembros aprobaron una serie de comunicados: Comunicado Especial de Solidaridad Con Haití; Comunicado Especial sobre la Coca Originaria y Ancestral, Patrimonio Natural de Bolivia y Perú; Comunicado Especial sobre Compromiso para la Inclusión Social en la CELAC; Comunicado Especial sobre la Declaración del 2013 como el Año Internacional de la Quinua; Comunicado Especial sobre el Problema Mundial de las Drogas; Comunicado Especial sobre la necesidad de poner fin al Bloqueo Económico, Comercial y Financiero de los Estados Unidos contra Cuba; Comunicado Especial sobre la situación de Emergencia Centroamericana debido a las depresiones tropicales; Comunicado Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos de las Personas Migrantes; Comunicado Especial sobre Paraguay - País en Desarrollo sin litoral marítimo; Comunicado Especial sobre el Vigésimo Aniversario de la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC); Comunicado Especial sobre el respaldo a la estrategia de seguridad de Centroamérica; Comunicado Especial de apoyo a la lucha contra el terrorismo en todas sus formas y manifestaciones; Comunicado sobre desarrollo sostenible de los Estados Miembros de la Comunidad de Estados Caribeños (CARICOM); Comunicado Especial sobre la Eliminación Total de las Armas Nucleares; Comunicado Especial contra la Especulación Financiera y la Excesiva Volatilidad de Precios de los Alimentos; y Comunicado Especial sobre Las Islas Malvinas.

La primera Troika fue conformada por Venezuela (país que ejerció la Presidencia Pro Témproe por primera vez en 2011), Chile (que la ejerció en 2012 y Cuba (que la asumió en 2013), celebró su primera reunión el 9 de enero de 2012. Allí, los cancilleres decidieron reforzar el trabajo en cinco áreas: energía, ciencia y tecnología, infraestructura, finanzas y desarrollo social (Diario Nación.cl, 9 de enero de 2012).

6.3 Más allá de las ideologías, un nuevo pragmatismo

Es prematuro realizar un balance sobre los principales alcances y desafíos de esta iniciativa debido a su reciente constitución, aunque podemos intuir cómo podrá ser el panorama. Primero, esta iniciativa refleja cambios importantes en la integración a partir de una ampliación temática y geográfica con respecto a las anteriores experiencias (Romero, 2012). La amplitud temática hace referencia a la superación de la tendencia comercialista y a una búsqueda de que la integración se constituya en un instrumento para conseguir el desarrollo. También se busca la incorporación de concertación política y aspectos sociales y ambientales. Por su parte, la amplitud geográfica es una ventaja con respecto a la fragmentación de la integración que había caracterizado a las anteriores décadas (*ibíd*, pp. 233-236).

Segundo, otra potencialidad está relacionada con la racionalización de las cumbres y acuerdos. El multilateralismo del presente se desarrolla principalmente a través de la Diplomacia de Cumbres tal como vimos en el Capítulo 2. La sobreoferta de mecanismos de integración implica la realización de muchas Cumbres por año y estas implican la adquisición de múltiples compromisos políticos. Darles seguimiento y ejecución representa un desafío importante. CELAC podría disminuir el número de encuentros y llevar a que la mayoría de los compromisos entre gobiernos se asuman bajo su marco (Rojas Aravena *et. al.*, 2012: 32). CELAC recupera a América Latina y el Caribe como plataforma geopolítica general y busca ser paraguas para coordinar los trabajos de demás asociaciones subregionales (Saltalamacchia, 2011: 106).

Tercero, la CELAC evitaría la duplicación de esfuerzos dado que en lugar de varios diálogos simultáneos (y parecidos) en cada una de las iniciativas subregionales, se procuraría que estos diálogos se desarrollen al interior de esta iniciativa macro (Rojas Aravena *et al.*, 2012: 32). Asimismo, y como cuarto alcance, la centralización de las discusiones permitirán la construcción de posiciones latinoamericanas y el fortalecimiento de nuestra región en tanto un solo bloque en las instancias multilaterales globales (*ibíd*, p. 33). La creación de CELAC refleja el compromiso político de las naciones latinoamericanas y caribeñas de construir una agenda común, posiciones compartidas y espacios comunes para beneficio de la región.

Este mecanismo podría atenuar las diferencias entre la América del Norte y la América Latina del Sur. Esto resulta especialmente en el contexto de una bifurcación de caminos que hemos expuesto en los capítulos anteriores. Veíamos que mientras Suramérica se enrubaba más hacia el pos regionalismo con un tinte cada vez más político, México, Centroamérica y el Caribe mantenían su dependencia con respecto a Estados Unidos en el marco del paradigma del nuevo regionalismo (pese a las limitaciones de este). Una relación más cercana entre la América Latina del Norte, el Caribe y la América Latina del Sur puede promocionar y dar mayor peso a iniciativas que algunos grupos de países han venido creando en los últimos años, como por ejemplo el Banco del Sur, el Consejo de Defensa Suramericano, y la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) (*ibíd*, p. 33). Ante éste escenario cabe mencionar que la reconfiguración política de Latinoamérica funciona a múltiples velocidades. La región en su conjunto camina hacia nuevos niveles de unidad, los cuales son evidentes principalmente en la búsqueda de autonomía que expresa la CELAC. Paralelamente, la integración suramericana avanza con ritmos acelerados, y abarca campos como la defensa, la cooperación internacional, la consolidación de un sistema financiero y diversas alianzas Sur-Sur. Mientras que México, Centroamérica y el Caribe, así como algunos países del norte andino, oscilan entre un acercamiento voluntario hacia Estados Unidos, que es operado por gobiernos y élites de aquellos países, y los diseños geoestratégicos que impone esa potencia sobre lo que sigue considerando como su tercera frontera, o patio trasero (Ruiz Uribe, 2013: 45).

Estos potenciales alcances nos permiten tener cierto grado de optimismo con respecto al futuro de la integración latinoamericana. Aún así, no podemos perder de vista los siguientes desafíos. Un primer desafío es la heterogeneidad existente en América Latina. Esta se manifiesta, por un lado, en la diversidad de estrategias y modelos de desarrollo nacional. Por otro lado, en la diversidad de estrategias de inserción internacional (Romero, 2012: 236; SELA, 2010: 70). Los países miembros también se diferencian en términos de peso geográfico y geopolítico, sin olvidar el tema de la demografía en sus indicadores económicos y sociales y en los niveles de desarrollo humano. Es así como en términos demográficos es posible destacar que:

“La importancia de la CELAC no solamente radica en las tendencias autonómicas de sus principios sino también en el factor demográfico pues, para el año 2011, de acuerdo con datos del Banco Mundial, el total de población de los 33 países que conforman a esta comunidad, alcanzaba casi los seiscientos millones de habitantes. Los países más poblados de la comunidad son Brasil, México y Colombia. Luego vienen un grupo de países medianos, entre los que se encuentran Argentina, Perú, Venezuela, Ecuador, Chile, y luego los países

con menor población, como Uruguay, Paraguay, Bolivia, así como los países de Centroamérica y del Caribe insular” (CLACSO, 2013: 36).

Asimismo, los indicadores de desarrollo conllevan a una consideración no menos interesante. Lo anterior tomando en cuenta que el factor demográfico contiene un grado importante de incidencia dentro de dicho rubro. Prueba de esto se destaca en la siguiente cita:

“Al diagnóstico comúnmente aceptado sobre la heterogeneidad demográfica de Latinoamérica, se une la heterogeneidad estructural desde el punto de vista de la economía. Ambas heterogeneidades representan desafíos complejos para la integración y la unidad que pueda impulsar la CELAC. En términos de PIB per cápita, entre el más bajo, Haití, y el más alto, Chile, hay casi 25 veces. Indudablemente que la base tanto de México como de Venezuela se sitúa en la renta petrolera, mientras que en otros países del Cono Sur cuentan con una base productiva cada vez más asociada con una reprimarización que hace depender sus economías de la exportación de materias primas sin procesar. No obstante, hay también una creciente heterogeneidad respecto de la diversificación de la base productiva, en los casos de Brasil, México, Argentina y Chile” (Ruiz Uribe, 2013: 37).

Por otra parte, otro factor de vital importancia dentro de los indicadores económicos tiene que ver con el Producto Interno Bruto (PIB). Cabe destacar que CELAC posee un PIB cercano a los 6 billones de dólares, registrando una cifra tres veces por debajo del PIB conjunto registrado por parte de los Estados Unidos y Canadá en 2010. De igual forma, la Unión Europea supera ligeramente el PIB de Estados Unidos y Canadá; sin embargo, CELAC representa en términos económicos un importante mercado para las economías de los países centrales. De esta manera, es posible dilucidar que uno de los problemas internos de la comunidad se encuentra estrechamente relacionado con el carácter individual de los países miembros frente a potencias económicas, considerando ante todo la observancia de las distintas estrategias de acción, así como sus vínculos llevados a cabo por medio de acuerdos económicos (CLACSO, 2013).

Otro aspecto de la heterogeneidad está relacionado con la diversidad ideológica. Ante esto, Francisco Rojas Aravena establece que la polarización de posiciones nos podría llevar a un regionalismo excluyente (Rojas Aravena, 2012e: 64). En este no se incluirían o tomarían en cuenta todas las posiciones y se debilitaría la posibilidad de lograr consensos. De ahí, que el reto sea cómo consolidar la unidad dentro de esta diversidad (Romero 2012: 36). Prueba de lo anterior se evidencia en las proyecciones geopolíticas mostradas por parte de los países que muestran un interés legítimo por ejercer algún tipo de liderazgo en el marco de la CELAC. De esta manera, es posible afirmar que:

“Desde una perspectiva del papel de las semiperiferias en el sistema-mundo, Preciado (2008), define tres características para el caso latinoamericano:

- a) Semiperiferia subordinada al modelo neoliberal ortodoxo, que es encabezada por México y sus aspiraciones geopolíticas de convertirse en una potencia de tipo pivote o bisagra entre el Norte y el Sur.
- b) Semiperiferia postneoliberal, que encabeza Brasil, con sus aspiraciones geopolíticas de convertirse en una potencia regional, con base en la construcción de alianzas Sur-Sur.
- c) Semiperiferia contrahegemónica, liderada por Venezuela, cuyas alianzas con Cuba, Bolivia y Ecuador, nutren un tejido de alianzas Sur-Sur, que cuestiona la hegemonía de Estados Unidos y de los países centrales” (Ruiz Uribe, 2013: 37).

A todo esto, cabe rescatar los contrastes presentes entre alta proporción de población urbana y el alto índice absoluto de población rural característico de los países con mayor población. Uno de estos casos lo constituye Brasil, nación que con más de 30 millones de habitantes en el medio rural, contrasta con los ejemplos de México, más de 20 millones, y Colombia, con los cerca de 11 millones de habitantes rurales. Estos tres países concentran más de la mitad del total de la población rural en toda Latinoamérica, por lo que la geopolítica urbano-rural contenida en el marco de la iniciativa de la CELAC, impone condiciones materiales de primera magnitud, mismas que serán de suma importancia en función de avanzar en términos de integración, al tiempo que ese tejido rural-urbano ofrece una base material contradictoria en un periodo de reprimarización (Ruiz Uribe, 2013).

Es por esto, y por todo lo anteriormente descrito, que para superar la diversidad de visiones y más bien potenciar posiciones comunes, un documento de SELA propone la creación de un mapeo de las distintas posturas nacionales respecto de diversos temas de relevancia global para dirigir el plan de acción de la CELAC. Este mapeo podría incluir: aspectos relacionados con la gestión de la crisis económica mundial, problemáticas relacionadas con el deterioro ambiental y aspectos relacionados con la energía, debate sobre la reforma de las Naciones Unidas y la potencial democratización del Consejo de Seguridad, temas de disputa en el marco de la Ronda de Doha y sobre el funcionamiento general de la OMC, entre otros (SELA, 2010: 76-77).

El segundo desafío está relacionado con el papel que debe asumir Estados Unidos. Por un lado, no se debe perder de vista que este país sigue siendo un actor importante en la región y además mantiene estrechos vínculos con algunos países del Norte de América Latina. En este sentido, Alcides Costa Vaz se pregunta por la factibilidad y utilidad de esta iniciativa. Acepta que es factible pues la creación de esta instancia fue resultado de un proceso construido a lo largo de una década. En relación con su utilidad, afirma que no es lógico suponer que CELAC desplace a la OEA. Dado que este último es el

escenario en que todos los países del hemisferio participen, esta organización debe permanecer como el foro principal de discusión de América (Costa Vaz, 2011). El riesgo de CELAC, según este autor, es caer en el aislamiento de los países de la región y que estos olviden cómo se sigue distribuyendo el poder a nivel mundial. En este sentido afirma que:

“Pese a todos los problemas que posiblemente surjan en el camino, cabe apostar al (tardío) reconocimiento de la necesidad de que América Latina pueda discutir sus propios problemas en sus propias instancias. El desafío es hacerlo sin que esto derive en el aislamiento o plantee dificultades para las relaciones con otros actores, en particular con EE.UU., pero también con Canadá. En otras palabras: si la iniciativa contribuye a lograr una mejor expresión institucional de las demandas, expectativas y necesidades del conjunto de los pueblos de América Latina, si ayuda a mejorar su capacidad de articulación en el marco de la política regional y global, bienvenida sea. No se trata de ignorar la cruda realidad del juego de poder en el escenario regional, sino de intentar cambiar sus términos” (ibíd, p.165).

Una vez que tenemos claro que las relaciones de América Latina con este país se mantendrán, debemos decidir qué tipo de relación queremos construir entre ambos actores. Bien señala Thomas Legler que en ocasiones las posturas de América Latina con respecto a lo que exigen o esperan de EE.UU. resultan ambivalentes. Por un lado, existe un reclamo de conquistar mayor autonomía en la región, pero al mismo tiempo se le exige a Estados Unidos que intervenga o aporte en relación con los problemas latinoamericanos (por ejemplo, durante la crisis de Honduras). Legler explica la situación en duros términos pues establece que América Latina debe superar el “síndrome de víctimas de la dependencia y del paternalismo estadounidense” (Legler, 2011: 40). Otra interrogante es qué unirá ahora a los países latinoamericanos en el medio de su diversidad ideológica. Por mucho tiempo, la meta fue la disminución de la influencia estadounidense. Con ese objetivo logrado, cuáles otros objetivos comparten los países latinoamericanos. De ahí que Legler también se pregunte quién o qué fungiría ahora como elemento adhesivo para la cooperación regional (ibíd, pp. 33-34). En esta misma línea, un tercer desafío está relacionado con los recursos que financiarán a la CELAC. La búsqueda de autonomía por parte de la región implica un sacrificio económico dado que, por ejemplo, Estados Unidos y otros miembros de la OCDE financian a la OEA (ibíd, p. 38).

Un cuarto desafío está relacionado con la dificultad para construir consensos. Pese la voluntad política para concertar visiones, la diversidad ideológica y los bajos niveles de confianza entre los mandatarios podrían dificultar la toma conjunta de decisiones (Rojas Aravena et. al., 2012: 34). El

último desafío está relacionado con el quinto reto: el manejo del tiempo en la política. Los mandatos presidenciales son breves y el cambio en los gobiernos latinoamericanos ha tradicionalmente ido en detrimento de la adopción de políticas de Estado. Las administraciones entrantes procuran diferenciarse de sus antecesores. Este *modus operandi* dificulta la consolidación de un proyecto país en el largo plazo. El reto en CELAC es la construcción de una agenda permanente en el contexto de una superposición de los mandatos presidenciales (*ibíd*, pp. 35-36).

Un sexto desafío—y uno de los más graves—está relacionado con la defensa de la soberanía nacional. Los Estados latinoamericanos se continúan enmarcando bajo la lógica de Westfalia según la cuál no hay orden internacional sin la vigencia del concepto de soberanía nacional (Serbín, 2011: 56). Los principios de soberanía nacional, no intervención, autodeterminación y resolución pacífica de conflictos han caracterizado a la región (*ibíd*, p. 92). La renuencia de los gobiernos a delegar soberanía y autoridad a las organizaciones supranacionales resulta en una “legalización blanda” en los mecanismos (Legler, 2011: 43). Dado que la “defensa de la soberanía” es uno de los principales “peros” por parte de los gobiernos latinoamericanos para apoyar y consolidar los procesos de integración, vale rescatar lo establecido por Narcís Serra. Este afirma que ha habido un cambio en el concepto de soberanía:

“Entendíamos por soberanía la capacidad de impedir que otras naciones conquistaran o intervinieran en los asuntos de una nación determinada. Pero poco a poco nos estamos dando cuenta de que los países que tienen mayor capacidad de influencia internacional, de empujar propuestas en los organismos internacionales y de obtener un mayor respaldo a sus posiciones. Y si la noción de soberanía se está modificando, lo mismo sucede con el concepto de poder. Durante muchos años, poder quería decir fuerza porque era la fuerza la que daba poder. Hoy, el resultado de las intervenciones militares de la mayor potencia mundial señala con rotundidad que el instrumento más importante del poder se ha desplazado de la fuerza a la legitimidad” (Serra, 2012: 57-58).

Con base en lo anterior, cierta cesión de soberanía es necesaria dado que la capacidad de influencia de los países latinoamericanos está supeditada a que estos logren actuar en bloque en la arena internacional. Asimismo, otro riesgo estriba en que la CELAC sucumba ante las tradicionales deficiencias del multilateralismo y la integración latinoamericanas, muchas de las cuales expusimos en el Capítulo anterior. Thomas Legler escribe que futuras investigaciones deberán determinar si estos rasgos son propiamente latinoamericanos o si son debilidades que pueden caracterizar a cualquier

proceso de integración independientemente del contexto. El autor establece sobre el multilateralismo latinoamericano:

“Por un lado, el multilateralismo latinoamericano es predominantemente estatocéntrico; en efecto, está mucho más centrado en el poder ejecutivo y su preferencia por las cumbres presidenciales es evidente. En el mismo tenor, es *pro tempore*, pues, en vez de la creación de secretarías independientes y fuertes, prefiere acuerdos en los que los líderes nacionales se rotan la dirigencia de las organizaciones. También descansa sobre una añosa tradición del multilateralismo defensivo: aquel que lucha por reafirmar la autonomía latinoamericana frente a Estados Unidos; al mismo tiempo, busca defender la prerrogativa soberana y exclusiva de los jefes de Estado y de gobierno de formular la política exterior con respecto a los actores nacionales y extranjeros” (Legler, 2010: 2-3).

Aunado a ello, también retomamos algunas de las deficiencias expuestas por Richard Feinberg. Según este, las deficiencias tradicionales del multilateralismo latinoamericano son las siguientes. Primero, las rivalidades entre los países no permiten el establecimiento de compromisos en el largo plazo. Segundo, los intereses de empresarios, sindicatos, militares en ocasiones se oponen a los acuerdos internacionales que podrían debilitar su control sobre instituciones nacionales. Tercero, las instituciones supranacionales no tienen suficiente autonomía ante la renuencia de los gobiernos de cederles soberanía. Cuarto, las rivalidades entre los países líderes como Argentina, Brasil, México y Venezuela pueden ir en detrimento del multilateralismo. Finalmente, el autor se refiere específicamente a la CELAC. Establece que dado que esta no tendrá un secretariado permanente es poco probable que rivalice con la OEA (Feinberg, 2010: 5-6). Esto último puede denominarse “multilateralismo *pro tempore*”-cuando los Estados miembros se turnan la secretaría o la presidencia por períodos de tiempo. Según Legler:

“Un aspecto positivo de esto es que, en lo individual, los Estados tienen la oportunidad de demostrar su liderazgo, por lo menos durante un tiempo. Además, se evita la conformación de costosas e ineficientes burocracias internacionales. El lado negativo, de este esquema es que, no se obtienen los beneficios de un liderazgo fijo y no se construye una memoria institucional” (Legler, 2010: 5).

Por su parte, Francisco Rojas Aravena asevera que las experiencias más positivas en torno al cumplimiento de las resoluciones de las Cumbres se dan cuando existe una Secretaría Ejecutiva de carácter permanente, aunque sea pequeña. En contraste, las secretarías *pro-tempore* dependen de la capacidad que tenga el Estado que la acoge para generar los recursos técnicos y materiales para impulsar las tareas y del liderazgo que pueda ejercer el país (Rojas Aravena, 2012b: 64). Cabe destacar que CELAC tomó la decisión de analizar

luego de los cuatro primeros años de gestión si continuará con una Secretaría Pro-témpore o si creará una permanente. Preliminarmente Panamá se ofreció como sede permanente para la Secretaría de la CELAC.

Finalmente, cabe destacar que más que ante un multilateralismo global estamos en el momento del multilateralismo regional (CIDOB y FLACSO, 2011). Serra incluso establece que pasamos gradualmente de un mundo de naciones a un mundo de regiones (Serra, 2012). Por su parte, Giovanni Grevi habla de la “interpolaridad”—un concepto que refleja simultáneamente la tendencia a un mundo multipolar en un contexto de progresiva interdependencia (Grevi citado por Serra, 2012: 56-57). De ahí, la necesidad de que CELAC se constituya en la organización multilateral latinoamericana por excelencia. Consideramos que el éxito de esta iniciativa dependerá de su nivel de pragmatismo, concepto al que hicimos referencia en el Capítulo 4. Pese a que cada iniciativa se enmarca dentro de una ideología/visión específica (en este contexto bajo los principios del por regionalismo), esta iniciativa también debe conservar suficiente flexibilidad para adaptarse a un mundo en constante cambio. Asimismo, ante una América Latina tan diversa, CELAC deberá constituirse en un ente suficientemente amplio para que todos los países se sientan representados, y lo suficientemente efectivo para que sus decisiones se cumplan. La cohesión regional y la efectividad dependerán de la capacidad del mecanismo para enfocarse en los puntos y necesidades que los países comparten.

Consideraciones finales

Los principales alcances y retos de CELAC son recientes, menos de un quinquenio. Si bien pueden marcar de manera objetiva un panorama positivo, son importantes también sus desafíos. Coincido con algunos que señala Francisco Rojas Aravena (2012e), como definir cuáles son los bienes públicos, globales y regionales sobre los cuales quiere actuar, como fundamento de la gobernanza global y regional. Constituirse en una comunidad efectiva regional con voz compartida. Construir una mayor interdependencia. Establecer procesos decisores más efectivos e inclusivos. Desarrollar una institucionalidad adecuada. Evitar la duplicación y la superposición de agendas y actividades. Y finalmente, la capacidad de inclusión y de acciones concertadas será lo que determine el éxito del mecanismo. Lo anterior pasa por superar la contradicción de que por un lado la región busque mayor unidad, interdependencia e integración en el discurso, y por el otro lado está la búsqueda de una mayor autonomía y soberanía nacional en temas como los económicos y políticos. Esto se plasma en las palabras del presidente Rafael Correa al definir que la CELAC para Ecuador es un foro de discusión acerca de temas que atañen a la región, pero que en ningún momento puede pretender

suplantar la labor y el papel que desempeña la UNASUR en Suramérica. El debate polarizado en torno al rol de la Alianza del Pacífico –principalmente en lo económico- es la otra cara de la moneda.⁹² Ante estas expresiones vale la pena cuestionarse si CELAC es para algunos presidentes un foro de muy alto nivel donde se planteen y discutan únicamente temas donde ideológicamente haya coincidencias. Esto tensiona el futuro de la integración regional pues delimita claramente posiciones y alianzas en torno a modelos de desarrollo. También pone tirantez a los liderazgos regionales de México y Brasil, uno más liberal y el otro más progresista. Hasta el momento la región ha demostrado ser incapaz de proyectar un proyecto político estratégico que la posicione como actor importante, unido y cohesionado en el escenario internacional. La CELAC es una buena oportunidad para construir soberanía agregada y superar los desafíos de manera asociada. Pero de nuevo, la superposición de agendas puede constituirse en una importante debilidad para el conjunto de los mecanismos de la integración latinoamericana. También su selectividad ideológica puede ser un gran obstáculo. De no lograrse aproximaciones entre los diferentes mecanismos se superpondrán las reuniones ministeriales convocadas por entidades hemisféricas, las iberoamericanas, además de las de SICA, UNASUR y la CELAC. Avanzar en la coordinación y convergencias de las calendarizaciones y las agendas de estas reuniones ministeriales es fundamental para todos. Ello debería ser un incentivo para el conjunto de entidades, aunque en la práctica se pueden evidenciar situaciones de competencia suma cero. Aquí se evidencian de manera palpable las marchas y contra marchas, el tejer y destejer de los procesos integracionistas. Pienso que la evolución y los alcances de la CELAC pueden analizarse de manera efectiva desde la óptica de varias teorías, pero un buen referente es el estudio de Andrew Moravcsik (1993) sobre preferencias y poder en la integración europea desde una aproximación del intergubernamentalismo liberal.

El capítulo siguiente es el de las conclusiones de la investigación. Se plantea la correlación existente entre las transformaciones del sistema internacional y las nuevas tendencias en América Latina. A la luz de los cambios en las relaciones de poder que se mueven hacia un esquema pos-hegemónico que plantea un sistema multipolar en el que todavía no se terminan de decantar las relaciones de poder entre los nuevos y los viejos actores. En esta transición se debilitan las estructuras institucionales globales y regionales que afectan las

92 El presidente Correa ratifica la idea de que la Alianza del Pacífico es un elemento disruptivo en la región al señalar que “hay una restauración conservadora en la región para contrarrestar (...) UNASUR”. Ver “Presidente Correa: La Alianza del Pacífico es parte de la estrategia para contrarrestar la integración en América Latina”, en *Andes*, 06/11/2013.

capacidades de prevención y gestión. La incapacidad de dar repuestas a los desafíos globales se convierte en caldo de cultivo para el fortalecimiento de los nacionalismos, los secesionismos y la polarización, tanto en América Latina como en Europa. Las economías emergentes buscan espacios en algunos casos de forma asociativa, en otros es competitiva. Se reafirma en América Latina el carácter de países de renta media. Los Estados con mayor peso buscan pasar de una incidencia regional a un rol global, como son los casos de México y Brasil. De allí la simplificación del peso de los nuevos liderazgos, que cobran cada vez más importancia en la integración regional por las coincidencias ideológicas entre líderes y que tiende a fragmentar la región. O bien por el pragmatismo para avanzar en la asociación. Es esta tensión la que define el avance o retroceso en los modelos de desarrollo, en las agendas políticas y en los procesos de integración regionales. Se continúa en el nuevo constructo global con el dilema de Penélope en lo que a la integración regional se refiere.