

POLÍTICA EXTERIOR LATINOAMERICANA Y LA COMUNIDAD DE ESTADOS LATINOAMERICANOS Y CARIBEÑOS

Elsa Llenderrozas¹

La creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) en febrero de 2010 reconfigura una nueva etapa en el proceso de concertación política regional. Como resultado de la convergencia de distintos instancias regionales, fundamentalmente el Grupo Río y la Cumbre de América Latina y Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC) y de aspiraciones crecientes de cooperación, se crea un nuevo mecanismo que busca superar el plano subregional para activar foros de multinivel y reforzar la tendencia a la construcción de agendas multidimensionales.

Por primera vez, los treinta y tres estados del amplio espectro latinoamericano y caribeño, acuerdan conformar una entidad regional, que se plantea distintas metas estratégicas: primero, la inclusión geográfica sin restricciones (superando las divisiones entre Sudamérica y América Central y fortaleciendo la geopolítica de la unión latinoamericana); segundo, la pertenencia e inclusión a partir del respeto a la pluralidad política (no importan los regímenes políticos ni las orientaciones ideológicas de sus gobiernos); tercero, la aceptación de la diversidad económica (disparidad en los modelos y niveles de desarrollo y en los distintos esquemas de inserción en el mercado internacional). Esto ha creado un espacio heterogéneo en términos políticos, económicos y

¹ Professora de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires E-mail: elsallenderrozas@yahoo.com.

estratégicos, que sumado a la amplitud de sus aspiraciones, plantean interrogantes que apuntan a sus fortalezas y debilidades.

Este trabajo está dividido en tres partes. En la primera se analizarán los objetivos generales del bloque, donde se subrayará la representación o interlocución regional; en la segunda parte se tratarán las agendas temáticas, sus alcances y límites; y en tercer lugar se esbozarán los ejes externos que ha trazado el bloque hasta ahora, sus obstáculos y posibilidades. El estudio concluye con algunas consideraciones finales de carácter prospectivo.

Metas y objetivos de la CELAC

La Declaración de Cancún es el documento constitutivo de la CELAC, aprobado durante la Cumbre de la Unidad, conformada por la XXI Cumbre del Grupo Río y la II Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC) y realizada el 23 de febrero de 2010.

En ese documento constitutivo se mencionan dos objetivos primarios: uno estrictamente referido a los vínculos intrarregionales, y que se resume en la propuesta de construir “un espacio común para profundizar la integración (política, económica, social y cultural); y establecer compromisos efectivos de acción conjunta para la promoción del desarrollo.”

El segundo objetivo se refiere a las relaciones extrarregionales, es decir, a la posibilidad de alcanzar una voz regional, de comportarse como un actor político en el escenario internacional y en cierta forma alude a la representación política y a la construcción de poder regional conjunto. En línea con este objetivo, la Declaración de Cancún subraya la “aspiración regional de reafirmar su presencia en los foros de los que forma parte y pronunciarse en los grandes temas y acontecimientos de la agenda global.”

Un tercer objetivo que hace a la utilidad instrumental de la CELAC, no mencionado en la Declaración de Cancún, pero incorporado en la Cumbre Fundacional de la CELAC, de Caracas, en diciembre de 2011, es la protección de la democracia y la estabilidad política, a través de la gestión de crisis. Esta función se incorporó mediante la Declaración Especial sobre Defensa de la Democracia y el Orden Constitucional, adoptando así una cláusula de compromiso democrático.

En verdad, los dos primeros objetivos están presentes desde la primera Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo realizada

en Salvador Bahía en diciembre de 2008, donde los estados acordaron “profundizar la integración, establecer compromisos efectivos de acción conjunta”, y resaltaron la importancia de la integración para la “interacción con el resto del mundo.”

Lo novedoso de esta iniciativa es que si bien el regionalismo es una meta clara del proyecto, con la misma intensidad se expresa de manera explícita el objetivo de fortalecer la vinculación hacia el entorno internacional. Es decir, las primeras directrices apuntan al comportamiento internacional, a la representación del bloque y a la capacidad de articular una posición regional. Son varias las menciones explícitas en la Declaración de Cancún de la Cumbre de la Unidad que demuestran la prioridad de este objetivo: “constituirse en una instancia de concertación política fortalecida que afiance su posición internacional y se traduzca en acciones rápidas y eficaces que promuevan los intereses latinoamericanos y caribeños frente a los nuevos temas de la agenda internacional”. En la misma dirección se busca “intensificar la concertación de posiciones regionales de cara a reuniones y conferencias de alcance global y adoptar un perfil más dinámico en la interlocución con otras regiones y países”. Básicamente se intenta “proyectar a la región y aumentar su influencia en el escenario internacional”.

La estructura ideacional en la que surge la CELAC incluye narrativas heredadas de la tradición legalista latinoamericana (igualdad soberana de los estados, no intervención, integridad territorial) junto a los principios de defensa de la democracia y los derechos humanos, y a las metas de autonomía y desarrollo integrado. A esto se suman los principios generales que configuran a la CELAC como régimen: el reconocimiento a los principios de solidaridad, flexibilidad, gradualidad, pluralidad, complementariedad de acciones y unanimidad en las decisiones y participación voluntaria en las iniciativas.

Hay algunos puntos de entendimiento básico que se han ido consolidando desde el comienzo del proceso de construcción de la CELAC: los estados miembros consensuaron una visión compartida sobre la configuración del sistema internacional, sobre la base de un compromiso con el multilateralismo y con las Naciones Unidas. Como quedó confirmado en la I Cumbre de la CELAC realizada en Santiago de Chile, se considera el multilateralismo como fundamento de un orden internacional eficaz, que pueda

contribuir a la paz y la seguridad mundial y se declaró el rechazo explícito a la aplicación de medidas unilaterales con efectos extraterritoriales que sean contrarias al derecho internacional y que puedan amenazar el multilateralismo.

Con respecto a la Organización de Naciones Unidas, se afirma la necesidad de emprender una verdadera reforma que garantice eficacia, transparencia, representatividad y democratización de sus órganos principales, en particular el Consejo de Seguridad. De manera que el multilateralismo, la reforma integral del sistema de Naciones Unidas y la democratización de más instancias decisorias internacionales, constituyen la base del consenso regional a partir del cual se fijan directrices para la acción externa y se supone son los ejes que permitirán promover una gobernanza mundial, inclusiva y no discriminatoria y avanzar hacia un escenario internacional más estable.

Se piensa a la CELAC como mecanismo para promover los intereses de estos países en los organismos multilaterales y como ámbito que facilite respuestas coordinadas a los principales temas de la agenda internacional. Recordemos que según los procedimientos aceptados para su funcionamiento la CELAC ha asumido atribuciones en términos de relacionamiento e interlocución con otros países y grupos regionales, concretamente: el diálogo político con otros actores intergubernamentales, organismos y mecanismos internacionales; la concertación de posiciones comunes en foros multilaterales; el impulso de la agenda latinoamericana y caribeña en foros globales; el posicionamiento de la región ante acontecimientos relevantes. En particular la Presidencia Pro Tempore debe ocuparse de coordinar los diálogos anuales con otros bloques regionales o con países relevantes en la comunidad internacional.

La CELAC se autodefine como el mecanismo representativo de América Latina y el Caribe, y asume como reemplazo la interlocución en la Cumbre América Latina y el Caribe-Unión Europea (ALC UE); el diálogo Ministerial Institucionalizado entre el Grupo Río y la Unión Europea así como los diálogos que el Grupo Río haya mantenido con países o grupos de países en reuniones que se llevan a cabo al margen de la Asamblea General de Naciones Unidas. A su vez se hará cargo de la representación de la región en otros foros que puedan surgir a futuro.

En cuanto a su función de concertar posiciones y actuar de manera coordinada en reuniones internacionales, es interesante mencionar la labor que ya han desarrollado los Representantes Permanentes de los Estados miembros

de CELAC ante Naciones Unidas, donde acordaron un mecanismo interno de participación conjunta en los debates de las distintas comisiones en las que se ha presentado una posición consensuada de CELAC.

El otro nivel de importancia en la construcción de la CELAC se refiere a la relación con las otras iniciativas regionales. En este sentido, se busca consolidar una agenda integrada, con base en el patrimonio del Grupo Río y los acuerdos de la Cumbre América Latina y Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC), así como de los mecanismos y agrupaciones de integración o concertación ya existentes, (como ser MERCOSUR, CAN, UNASUR, SICA, CARICOM, AEC) que se consideran un valioso activo regional. El alcance y los límites de este vínculo se basarán en el principio de complementariedad, lo que supone que la CELAC lleve a cabo un diálogo permanente, decida y actúe, sin superponerse o duplicarse con otras experiencias o instituciones regionales y subregionales. Desde el punto de vista operativo, se cree que la CELAC “no debe ser vista como una entidad que compite con otras subregionales, que poseen misiones específicas...y que pueden encontrar en la aquella un espacio de agregación y un foro de integración de iniciativas” (Rojas Aravena 2012, 26).

Fortalezas y debilidades

Como proyecto político fue impulsado por dos potencias regionales, Brasil y México, ambos condicionados por sus respectivos espacios geopolíticos y modelos de inserción internacional. Brasil despliega su propia política de proyección regional y global, con la conformación de distintas plataformas subregionales (MERCOSUR, UNASUR, CELAC) y tableros extraregionales simultáneamente en juego (BRIC, IBSA, G20, etc.). Sus objetivos se orientan a la estabilidad y el desarrollo de la región, y a la creación de coaliciones internacionales, que sirven para “consolidar su perfil y presencia internacionales (...) y para impulsar cambios sistémicos hacia un patrón menos desigual de distribución del poder.” (Costa Vaz 2012, 176) Su postura combina: “liderazgo benigno,” estrategia incremental de círculos concéntricos, (Gratius y Gomes Saraiva 2013) intergubernamentalismo, baja institucionalización regional, y compromiso acotado con los recursos y costos de la integración. Objetivos de autonomía y desarrollo, se combinan con una proyección geográfica hacia América Latina y África.

Por su parte México, que aspira a superar su crisis de identidad bi regional (Pellicer 2006) (cada vez más inserto en el espacio de América del Norte, pero a la vez es histórica, cultural y políticamente latinoamericano) impulsa un proyecto que cumple múltiples propósitos: fortalecer su pertenencia latinoamericana; corregir una influencia regional declinante, particularmente en Sudamérica donde quedo excluido de los regionalismos recientes; diversificar su presencia internacional y conciliar su actitud externa con el perfil y los atributos de una potencia media, pero sin una aspiración de poder regional clara. Objetivos de autonomía y comercio, aquí se combinan con una proyección geográfica hacia América Latina y Asia Pacífico.

De manera que la CELAC puede resultar funcional a los intereses de las dos potencias regionales. Y aunque un mayor acercamiento político es imprescindible para avanzar en este nuevo espacio regional, la voluntad política de ambos países, que fue necesaria, no es suficiente para consolidar la CELAC como el nuevo multilateralismo latinoamericano.

Con respecto a la reconfiguración del orden internacional, el consenso general que respalda el multilateralismo no logra ocultar los matices. Bajo el paraguas cohesivo que implica el término multilateralismo se distinguen modelos de inserción internacional diferentes: comprende tanto un multilateralismo que refuerce el eje Norte-Sur (como pueden ser los acuerdos comerciales de México y América Central con Estados Unidos o los avances alcanzados en la Alianza del Pacífico y en la negociación de los acuerdos incluidos en la Asociación Trans-Pacífica) como un multilateralismo que fortalece el eje Sur-Sur (encabezado principalmente por Brasil, en sus iniciativas BRIC, IBSA y en las Cumbres con los países árabes). A pesar de la flexibilidad incorporada en este foro, el punto plantea disidencias e introduce inconsistencias a la hora de proyectar externamente a la región.

La democratización y transparencia de los órganos de Naciones Unidas, y de otras instituciones internacionales, encuentra respaldo en la región pero la reforma del Consejo de Seguridad plantea un punto clave de desacuerdo regional. Las posturas difieren y se agrupan más o menos formalmente en coaliciones ad hoc en oposición.

La representación regional es un objetivo prioritario; sin embargo, previendo que la protección de sus propios intereses nacionales y la disputa por el reconocimiento y el poder puedan obstaculizar ese objetivo, los estados se han

preservado el derecho a postular candidatos para puestos clave en el sistema internacional, cuando la CELAC no pueda ratificar candidatos de consenso, haciendo uso de la flexibilidad y la participación voluntaria.

Un ejemplo de las dificultades de la representación regional y de los enfrentamientos por el liderazgo que subyacen en este foro es la reciente designación del brasileño Roberto Carvalho Azevêdo, como director general de la Organización Mundial de Comercio. En la votación el candidato brasileño se impuso al mexicano Herminio Blanco, que era el preferido por la Unión Europea. Sin duda fue un triunfo de Brasil, dado que Azevêdo será el primer latinoamericano en dirigir la organización y contó con el apoyo de 93 de los 159 países miembros, entre ellos el de las grandes potencias emergentes del BRICS. En el proceso de votación, el candidato brasileño logró mostrarse como representante de los países del Sur frente a los del Norte que se verían más reflejados en el perfil de Blanco. Aunque ambos candidatos procedían de países en desarrollo, el mexicano es considerado uno de los arquitectos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y se lo vincula más al sector privado y a las posiciones liberales, en apoyo de acuerdos bilaterales regionales, como las negociaciones abiertas por la Unión Europea y Estados Unidos y por todos los países del Arco del Pacífico, cuyas reglas quedarían al margen de la OMC. Lo destacable de la situación es que el proceso de selección se había iniciado en diciembre pasado cuando nueve países presentaron su candidatura: Corea del Sur, Nueva Zelandia, Jordania, Kenia, Indonesia, Ghana y sorprendentemente tres candidatos latinoamericanos: la ministra de Comercio Exterior de Costa Rica, Anabel González, y los candidatos Blanco y Azevêdo ya mencionados (El País 2013).

Las tres candidaturas correspondientes a países miembros de la CELAC ponen de manifiesto dos obstáculos: las dificultades para identificar qué proyecto de reconfiguración de los organismos internacionales representa a América Latina y Caribe como región; y segundo, los problemas para resignar posiciones en orden a fortalecer la representación regional, dejando en claro que el compromiso asociativo no reducirá la lucha por el liderazgo y la concentración del poder regional, y que podrá resultar instrumental a los intereses de los países más grandes.

El principio de representación regional y el paso a la construcción de una forma de soberanía compartida son algunos de los puntos más débiles de esta iniciativa, porque la etapa de socialización, aprendizaje e intercambio de información todavía no está consolidada, la internalización y el cumplimiento de acuerdos han sido bajos, y existe un “déficit de certidumbre respecto a la aplicación de los acuerdos adoptados, que aun siendo vinculantes, no se cumplen.” (Rojas Aravena 2012, 18)

Comparativamente con UNASUR, CELAC se presenta como una apuesta más abierta hacia el contexto internacional y orientada a la proyección externa de la región. Si bien los países latinoamericanos han participado de distintos mecanismos biregionales de diálogo, hasta ahora no han podido “articular un proyecto estratégico que le permita presentarse como actor importante y unido en el escenario internacional” (Rojas Aravena 2012, 17) y teniendo en cuenta el desempeño y el funcionamiento de los foros preexistentes, representa un desafío político a futuro.

Las cuestiones temáticas de la CELAC

Desde el punto de vista de las cuestiones temáticas que aborda, la CELAC está en línea con el enfoque multidimensional difundido en los regionalismos más recientes. Prácticamente no hay temas que queden fuera de la agenda política de la CELAC. Sus líneas de acción prioritarias son: cooperación entre los mecanismos regionales y subregionales de integración (convergencia de acciones); asuntos económicos (crisis financiera internacional, comercio, energía, integración física en infraestructura, ciencia y tecnología); desarrollo social (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 (problema mundial de las drogas, terrorismo); y Cooperación Sur-Sur.

Los planes de acción reflejan la dispersión temática que ha caracterizado a las iniciativas de integración en la última década: por un lado, son congruentes con el acervo histórico heredado del Grupo Río (que en su larga trayectoria no ha dejado área temática sin discutir); por otro se vuelve una concesión necesaria para la construcción de consensos dentro de un esquema

político que incluye a 33 estados con perfiles, aspiraciones y modelos de inserción diferentes.

Desde una perspectiva amplia, los esquemas de cooperación de América del Sur, como es el caso de UNASUR y ALBA-TLCP vienen incorporando más aspectos políticos y sociales que económicos y comerciales. En cambio, en las iniciativas impulsada desde México y América Central, particularmente el Acuerdo del Pacífico, se retoma el contenidos de la agenda comercial más tradicional. De manera que la CELAC como espacio de confluencia deberá amalgamar expectativas, modelos de inserción y narrativas diferentes sobre las prioridades de una política exterior regional.

Límites y alcances

La primera inquietud que surge es la referida a la gestión, es decir la formulación, decisión y ejecución de propuestas concretas en estas áreas. Los miembros establecieron como regla el principio de complementariedad, es decir que los proyectos concretos se desarrollarán en los ámbitos subregionales y la CELAC funcionará como un vértice de la arquitectura regional, conectando iniciativas allí donde sea posible. Por el momento no está claro como realizará ese enlace. A pesar de este vacío funcional, esta división de tareas es en principio coherente por dos razones: porque resulta más eficiente y eficaz la gestión a nivel subregional, y porque todos las propuestas, como ser en infraestructura o energía, que por su naturaleza impliquen continuidad física y geográfica, requieren una implementación subregional, ya que los estados con mayores recursos difícilmente estén dispuestos a impulsar proyectos más allá de su propia área.

Es un ejercicio prematuro evaluar los resultados concretos alcanzados hasta ahora en este foro. Pero sí parece evidente que la CELAC ha resultado útil como caja de resonancia y como espacio de visibilidad de cuestiones referidas a intereses particulares de los estados. Algunos ejemplos pueden ilustrar esta tendencia: la Declaración en Solidaridad con Haití; la Declaración especial sobre Guatemala; la Declaración sobre la “cuestión de las Islas Malvinas”; la Declaración de Apoyo a la iniciativa Yasuní-ITT de Ecuador; la Declaración sobre la necesidad de poner fin al bloqueo económico, comercial y financiero de los Estados Unidos contra Cuba,” entre otros.

Si bien la CELAC ha sido el resultado de una forma de liderazgo cooperativo, entre los dos poderes regionales, Brasil y México, la efectividad y proyección dependerán también del impulso que pueda generar el resto de los países medianos de la región y del grado de compromiso asociativo.

Los ejes externos de la CELAC

Desde su reciente creación, la CELAC ha iniciado una serie de contactos con organizaciones y estados particulares, combinando ejes externos tradicionales con algunos más novedosos para la región.

La relación con la Unión Europea

Los vínculos entre los países latinoamericanos y caribeños con la Unión Europea tienen una larga trayectoria. El diálogo birregional refleja pautas ya establecidas sobre objetivos, metas, actividades y resultados esperados. En ese sentido, es el canal más institucionalizado y estructurado, que expresa, fundamentalmente, progresos en términos de aprendizaje y socialización como fruto de las negociaciones de las sucesivas cumbres ALC-UE que se han realizado desde 1999 y de iniciativas más acotadas como las cumbres iberoamericanas que se suceden desde 1990.

Hay una agenda consolidada que se ha ido construyendo en un largo proceso de negociación y acuerdos. En la última Cumbre, realizada en Santiago (VII Cumbre ALC-Unión Europea y I Cumbre CELAC-Unión Europea) se consensuó un plan de trabajo 2013-2015 que amplía el plan anterior 2010-2012 al incluir las áreas de Género e Inversiones y emprendimiento para el desarrollo sustentable². El dinamismo de este vínculo está condicionado por obstáculos estructurales que han ido afectando a la relación y por elementos coyunturales asociados a la crisis financiera y económica que atraviesa el bloque europeo. En términos comparativos, el vínculo con la Unión Europea es el eje de mayor continuidad con los esquemas de diálogo previos y recibe el acervo histórico de

² La lista se completa con: Ciencia, investigación, innovación y tecnología; desarrollo sostenible, medio ambiente, cambio climático y biodiversidad; energía; integración regional e interconectividad para promover la inclusión y la cohesión social; migraciones; educación y empleo para promover la inclusión y la cohesión social; el problema mundial de la droga. Ver *Plan de Acción 2013-2015* (CELAC-EU).

reglas, normas y pautas de procedimiento construidas y aceptadas por las partes. Estos aprendizajes fortalecen las capacidades nacionales de coordinación de posiciones y pueden moldear otros acercamientos regionales.

Además de la Unión Europea, durante su primer año de vida, 2012, la CELAC llevó a cabo una activa agenda internacional. La Troika Ministerial, compuesta por los Ministros de Relaciones Exteriores del país que ocupa la presidencia pro tempore, del presidente anterior y del siguiente, visitó la India y la República Popular China en agosto de ese año.

India

En la visita a Nueva Delhi se realizó el Primer Diálogo Ministerial entre la Troika de la CELAC y la India, que estableció como punto de partida la definición de algunos temas comunes de interés donde se aspira a la coordinación de respuestas regionales, tales como la reforma de las Naciones Unidas, la crisis financiera internacional, el cambio climático y el terrorismo internacional. Además de los asuntos estrictamente políticos, la agenda cubrió temas referidos a comercio, inversión, energía, minerales, agricultura, ciencia, tecnología, cultura y educación.³

En cuanto al comercio, teniendo en cuenta que el intercambio entre la India y la región ha crecido sostenidamente a partir de niveles muy bajos, se reconoce que las oportunidades de comercio y de inversión son aún mayores. Para ello se propuso la participación en las ferias de comercio de cada país, el intercambio de delegaciones empresariales, la creación de marcos regulatorios, la facilitación en el tránsito de bienes, servicios y personas, y el fortalecimiento de la conectividad aérea y lazos marítimos. Concretamente, acordaron establecer un Consejo Empresarial India-CELAC y un Foro de CEOs India-CELAC, con la intención de que estos mecanismos institucionales se reúnan periódicamente y presenten recomendaciones hacia la profundización de los contactos bilaterales entre India y la región, y se destacó la necesidad de concluir los Acuerdos Bilaterales en Servicios Aéreos para promover los contactos aéreos directos

³ Ver *Declaración de la Primera Reunión Conjunta India-Troika CELAC*, Nueva Delhi, 7 de agosto de 2012.

entre la India y CELAC y así potenciar negocios y turismo.

En cuestiones referidas al ámbito de la seguridad energética, incluyendo las energías renovables, India se mostró interesada en la dotación de recursos minerales de los países latinoamericanos y caribeños que podrían ayudar a su crecimiento. Sobre estas áreas se acordó establecer un Foro Energético, donde se desarrollarán estrategias que permitan aumentar el valor agregado en el intercambio de materias primas, por medio, entre otras opciones, del establecimiento de unidades de fabricación. Las conversaciones incluyeron un ofrecimiento del gobierno de Nueva Delhi de proveer recursos técnicos para el estudio y la exploración geológica mediante el uso de tecnología satelital indiana.

La seguridad alimentaria fue otro tema de agenda común. Además de los términos generales de profundizar la cooperación a través del establecimiento de una alianza de beneficio mutuo en el sector agropecuario y el de procesamiento de alimentos, se analizó la posibilidad de trabajar conjuntamente en la investigación agrícola a través de vínculos institucionales. En este sentido, se acordó establecer un Grupo de Expertos Agrícolas que tendrá como misión asesorar a los Ministros.

Por otro lado, se acordó establecer un Foro Científico, con un programa de investigación conjunta en áreas relacionadas con medicina, agricultura, agronomía, astronomía, tecnología de la información y energías renovables, especialmente referidas a biocombustibles, energía solar, eólica e hidráulica. Por su parte, India ofreció apoyar a los países de la CELAC en el lanzamiento de satélites de bajo costo para comunicaciones y servicio de meteorología. Otras áreas de proyectos incluyeron tele-educación, gobernabilidad electrónica y tele-medicina. También acordaron fortalecer los lazos culturales y académicos, incluyendo los Institutos Diplomáticos de India y de los países de la CELAC.

En cuanto a la agenda multilateral, subrayaron la cooperación en Naciones Unidas y otros foros multilaterales donde se han identificado amplios intereses comunes. En particular, rechazaron enérgicamente el terrorismo en todas sus formas y manifestaciones y acordaron cooperar en el desafío de eliminar la amenaza del terrorismo internacional, haciendo un llamado a la comunidad internacional a adoptar, lo antes posible, un acuerdo Integral sobre Terrorismo Internacional. En cuestiones de cambio climático, destacaron los esfuerzos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sustentable

(RIO+20) para renovar el compromiso político con el Desarrollo Sustentable y lograr erradicar la pobreza a través de una integración equilibrada de los aspectos económicos, sociales y medioambientales.

En cuanto a la modalidad de coordinación y cooperación, los Cancilleres acordaron profundizar el intercambio de visitas a todos los niveles – incluida la posibilidad de realizar una reunión Cumbre – tendientes a la creación de una “Alianza Estratégica” entre India y la CELAC. En este sentido se propuso como pauta de procedimiento la posibilidad de alternar reuniones anuales en India y en el país que ejerza la Presidencia Pro-Tempore de CELAC.

China

El 9 de agosto de 2012 se efectuó la primera visita de representación de la CELAC a Beijing. En el encuentro, la Troika Ministerial y el Ministerio de Relaciones Exterior Chino acordaron el establecimiento de relaciones de la CELAC con la República Popular China, la constitución de un mecanismo de diálogo a nivel de Cancilleres que se reunirá una vez al año en China, en el país sede de la Presidencia Pro Tempore CELAC o en Nueva York en la sede de Naciones Unidas⁴ y acordaron estudiar la creación de un Foro de Cooperación que buscará impulsar las relaciones en ámbitos de comercio, energía, recursos naturales e infraestructura.

El diálogo político acompaña otros canales que se han ido desarrollando como las Cumbres Empresariales China-América Latina, que este año realizará su séptima edición en Costa Rica. Aunque China ha buscado acuerdos económicos con unos pocos países individuales más que con bloques (Malamud y Gardini 2012, 129) la región tiene una importancia política especial en su disputa diplomática con Taiwán y por eso China ha desplegado una estrategia de largo plazo, debido a la cual ya integra el BID, es observador permanente de OEA, ALADI y del Parlamento Latinoamericano y a pesar de que no están muy activos mantiene mecanismos de diálogo con MERCOSUR, con la CAN y con CARICOM (Cornejo y Navarro García 2010, 86)

⁴ Ver *Comunicado de Prensa de Primera Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de La República Popular China y Troika CELAC*. Beijing, 09 de agosto de 2012.

La importancia de China en la configuración de la matriz de comercio internacional de la región ha sido ampliamente destacada. Sin embargo ese paso desde niveles muy bajos de intercambio comercial a principios de los años noventa, hasta alcanzar los primeros puestos como socio comercial de los países latinoamericanos, particularmente en América del Sur, ha tenido un impacto asimétrico, generando percepciones diferentes en la región. América Latina y el Caribe, como región, mantiene un balance deficitario en el comercio con China, debido al creciente saldo comercial negativo de México y Centroamérica. En contraste, las economías de América del Sur mostraron un balance comercial bastante equilibrado en los últimos diez años (Rosales y Kuwayama 2012, 87). La fuerte concentración del comercio en unos pocos países, las diferencias en términos de balanza comercial y el efecto de “reprimarización” del sector exportador de la región, perfilan los claroscuros de la relación con China.

Contactos con otros países y regiones

Los diálogos internacionales continuaron con las reuniones de la Troika Ministerial CELAC con los Ministros de Relaciones Exteriores de la República de Corea, la República Popular China, la Federación de Rusia y el Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo, realizadas en Nueva York durante del 67° Período de Sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas; y las reuniones de la Troika CELAC a nivel de Coordinadores Nacionales con Altos Representantes de Nueva Zelanda, Australia y Noruega, celebradas en Santiago.

Todos estos encuentros han iniciado el diálogo con países o grupos de países, dando los primeros pasos en el ejercicio de la función de CELAC de concertar las posiciones internacionales de la región en los temas de interés de sus integrantes. Sin duda, esta función requiere perfeccionar mecanismos y desarrollar capacidades de coordinación hacia adentro de los países miembros de la CELAC para avanzar hacia una articulación más efectiva de los intereses de la región.

La relación con Estados Unidos

El eje de la relación con los Estados Unidos es un elemento naturalmente divisivo entre los estados de la CELAC. La historia, la geografía y la posición del poder norteamericano dentro de la estructura política mundial

han ido configurando ese vínculo. En la última década, los debates sobre la declinación del poder de los Estados Unidos y las condiciones de su recuperación hegemónica han dominado tanto el plano doméstico como regional. Sin embargo, hay condiciones estructurales que deberían contemplarse desde el punto de vista del diseño de la política exterior latinoamericana: que los Estados Unidos seguirá siendo el actor externo más importante para todos los países de América Latina, aunque su importancia relativa y su relevancia varíen según la ubicación geográfica y los contenidos de su agenda bilateral. (Russell y Tokatlian 2009)

El auge de las iniciativas de integración respondió en parte a la escasa prioridad que América Latina representa para la política exterior de los Estados Unidos y a los impulsos autonómicos que esto generó. Washington no ha impulsado una renovación del multilateralismo hemisférico que se desenvuelve dentro de las estructuras tradicionales y algunas iniciativas de los años noventa, como las Cumbres de las Américas. Por el contrario, el bilateralismo y la preferencia selectiva han estado caracterizando la política exterior norteamericana hacia los países latinoamericanos en la última década. Pero un giro hacia un perfil más activo en la región, como ha sido anunciado recientemente por el Presidente Obama puede significar un aumento en las relaciones con América Latina y agudizar las diferencias hacia adentro de la CELAC.

Por su parte, los países de la región han ido cambiando su relación con los Estados Unidos de acuerdo a condiciones del sistema internacional, tendencias del ámbito hemisférico y a rasgos de los propios gobiernos latinoamericanos. Las opciones estratégicas no se redujeron al puro alineamiento o pura confrontación con los intereses norteamericanos, sino que han girado en torno a cinco modelos de política exterior: acoplamiento, acomodamiento; oposición limitada; desafío y aislamiento (Russell y Tokatlian 2009) Esta diversidad de enfoques, que refleja intereses políticos y económicos propios de los estados, va a condicionar la trayectoria de la CELAC. Como resultante, se espera una posición moderada que neutralice tanto las posturas “contra-hegemónicas” como las “pronorteamericanas,” si es que el foro quiere sobrevivir y adquirir alguna relevancia.

La posibilidad de que se materialice un vínculo CELAC-EEUU es baja o nula. Hasta ahora el diálogo como región ha continuado en el marco de espacios institucionalizados como la OEA y las Cumbres de las Américas. Por otro lado, hay escasa referencia de Washington y de los círculos políticos y académicos sobre los procesos de integración latinoamericana en marcha⁵ y la actitud en general hacia estos procesos ha sido la indiferencia. No obstante ello, los países latinoamericanos pueden aspirar a desplegar estrategias de colaboración selectiva, contención acotada y de multilateralismo vinculante (Russell y Tokatlian 2009), que respondiendo a intereses comunes, permiten aumentar la autonomía, restringir el poder norteamericano y crear espacios de cooperación en el hemisferio para alcanzar el desarrollo. La CELAC puede propiciar un espacio de construcción de consensos mínimos que ayude a la coordinación política entre los países latinoamericanos y facilite aquellos objetivos de autonomía, desarrollo, diversificación externa y restricción del poder hegemónico.

La relación con la OEA

Al mismo tiempo que se crearon nuevas instancias de integración regional en América Latina crecieron las críticas sobre el rol de la OEA y su funcionamiento. Sin embargo, estas críticas y los cuestionamientos al TIAR, muestran diferencias de país a país, donde se expresan distintos grados de reconocimiento y legitimación. En este contexto, desde la creación de la CELAC se ha planteado un interrogante referido a la relación con la OEA y a la eventual competencia que se plantearía entre ambas organizaciones. La visión inicial de que la CELAC podría reemplazar a la OEA ha sido descartada y se ha afirmado la postura de que ambos tienen roles distintos y se diferencian en su membresía, el tipo de cooperación, la estructura y el marco orgánico (Rojas Aravena 2012, 26).

A pesar de esto, hasta ahora no se ha puesto a prueba qué punto de equilibrio se encontrará entre ambos foros. No existe consenso sobre el papel

⁵ Aún siendo la CELAC la iniciativa más ambiciosa en términos de articulación y expresión de autonomía regional, desde 2010 no existen menciones a esa organización en los *think tanks* norteamericanos, fuera del Inter American Dialogue y el Center for Strategic and International Studies. (Ayerbe 2013, 12)

que se dará a la OEA en la gestión de crisis políticas o rupturas institucionales, pero las posiciones más extremas que hablan de una CELAC como sustituto de la OEA no han tenido apoyo. Esta organización hemisférica puede estar iniciando su propio proceso de cambio, particularmente por el impulso de algunos países de la región, pero esto también refleja visiones diferentes desde Sudamérica y América Central y aún dentro de estos espacios subregionales. En términos generales y con matices, en la primera región, a partir del desempeño de UNASUR, hay una percepción de que las crisis institucionales o las tensiones políticas entre estados pueden resolverse a través de mediaciones y gestiones promovidas por la entidad como bloque, aunque algunas se hayan realizado en concurrencia con gestiones de la secretaría general de la OEA, (son ejemplos, Colombia-Ecuador; Bolivia; Ecuador, etc) En América Central, en cambio, probablemente por la mayor influencia de Estados Unidos y por la relativa debilidad de las instituciones subregionales, la OEA continua siendo un referente político relevante en momentos de crisis políticas (como lo fue el caso Honduras) y su papel en la organización de misiones de observadores electorales es aun valorado. En este último punto también hay diferencias con América del Sur, donde UNASUR ha ganado lugar y legitimidad con un rol mayor de monitoreo de los procesos electorales de la región (como ser recientemente en Venezuela)

La introducción de la cláusula democrática como uno de los ejes de la CELAC plantea escenarios de posibles solapamientos o superposiciones con la OEA, sobre lo que no se ha llegado a suficientes consensos y que se irán resolviendo a través de soluciones ad hoc, frente a las características de los casos particulares.

Consideraciones finales

En la CELAC se superponen múltiples intereses estratégicos: crear un foro que construya una identidad común al ámbito latino americano y caribeño; consolidar un espacio sur-sur de pertenencia y cooperación; renovar los foros preexistentes para lanzar un espacio con mayor peso político y visibilidad; y construir un proyecto estratégico que desde la heterogeneidad aproveche las oportunidades de cooperación a través de la convergencia de distintos esquemas de integración.

Como régimen la CELAC reduce los costos de transacción, aumenta la información y disminuye la incertidumbre entre los miembros, condiciones que apuntan a alcanzar acuerdos concretos, aunque deberá incluir pautas y mecanismos que permitan elevar los umbrales de cumplimiento de los compromisos. El avance en acuerdos de cooperación específicos se dará en aquellas áreas donde la densidad de temas sea mayor y donde la identificación de beneficios compartidos sea más fácil, probablemente en áreas como infraestructura, interconexión física y energética. A diferencia de lo anterior, la política exterior es una dimensión de una fuerte heterogeneidad en términos de aspiraciones, intereses estratégicos y modelos de inserción internacional, donde entran en juego los valores de la identidad y la soberanía.

Es útil y necesario que América Latina y el Caribe consoliden un espacio de diálogo propio y busquen proyectarse como un actor internacional, pero los significados de directrices generales como la promoción del multilateralismo o la reforma del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas son confusos. En estos puntos no hay todavía un entendimiento claro, así como tampoco hay acuerdo para actuar como un foro que pretenda restarle legitimidad a la OEA, o que se utilice como plataforma para confrontar con EEUU. Puede interpretarse como un espacio para la interacción más equilibrada con Washington pero no hay consenso para adoptar estrategias desafiantes, confrontativas o de aislamiento. No está entre los objetivos ser un espacio de inspiración contra hegemónica. El solapamiento o la superposición con la OEA tampoco significarán puntos de ruptura. Lo más probable es que el debate de estas cuestiones en instancias iniciales del proceso pueda generar estancamiento o parálisis. La representación regional puede implicar costos elevados en el corto plazo en la medida que no se avance en la identificación de puntos de consenso.

El objetivo es construir una instancia de convergencia y coordinación de otros procesos sub-regionales pero hasta ahora no hay un diseño institucional que garantice que ese proceso de coordinación sea factible. Hacia dentro de esos acuerdos subregionales también hay perspectivas políticas diferentes, lo que impide identificar una visión estratégica común. En el plano práctico, no se han definido mecanismos que permitan una articulación adecuada entre los distintos niveles subregionales. Por lo pronto, los progresos en los proyectos de interconexión física se van producir en el plano subregional, donde los países mayores en términos de recursos y liderazgo tienen intereses estratégicos

prioritarios (como ser México con el Proyecto Mesoamérica y Brasil con IRSA UNASUR).

El diseño intergubernamental también puede dificultar la articulación de una estrategia externa consensuada, ya que queda vinculada a voluntades políticas cambiantes y a procesos de politización nacionales. Aún así, se puede llegar a acuerdos sobre cuestiones específicas que reflejen objetivos comunes.

Pero el requisito previo a la cooperación es que los gobiernos de la región identifiquen una base de intereses convergentes. Esa definición de convergencia de intereses no es objetiva sino que responde a las percepciones de los gobiernos (Keohane y Hoffmann 1991, 23). La decisión de cuándo y en qué medida existe la convergencia de intereses se forma en el plano interno, y por la falta de presiones importantes de actores no gubernamentales, queda en manos de los gobiernos.⁶ Luego esas preferencias se pueden ir modificando en los procesos de negociación y diálogo en un marco de concertación de políticas, donde se pueden identificar posiciones comunes y consensuar acciones conjuntas.

Los regionalismos consolidados pueden cambiar las preferencias y percepciones de los estados, pero en el caso de CELAC es muy pronto para que se modifiquen aquellas que están arraigadas, y el impacto de las instituciones en términos de reglas y normas sobre el comportamiento de los estados es muy bajo, por lo que se requiere corregir el déficit de cumplimiento de acuerdos y fortalecer el compromiso generalizado.⁷ Por otra parte, el proceso de decisiones se mantiene bajo la regla del consenso y a pesar de que se ha incluido el principio de flexibilidad y de participación voluntaria, no se vislumbra en el corto plazo la posibilidad de adoptar reglas de decisión mayoritarias.

⁶ Los estados son más reticentes a cooperar en política exterior que en otras áreas por el diferente papel que juegan los actores no gubernamentales y por el tipo de intereses en juego. Los gobiernos sufren menos presiones en temas de política exterior porque los costos y beneficios potenciales para los grupos de interés son difusos e inciertos. Sólo a veces ciertos grupos específicos o la opinión pública condicionan la política exterior en temas específicos. Esto hace que las posiciones de los gobiernos reflejen más las ideologías y los compromisos internos de sus líderes y las concepciones del interés nacional tradicionales. (Salomón 1999; Moravcsik 1993, 488-496).

⁷ Por compromiso generalizado se entiende la idea de que el comportamiento de apoyar al régimen dará mejores resultados que la autoayuda en el largo plazo (Keohane 1982).

La CELAC enfrenta las mismas dificultades de los regionalismos recientes: cómo resolver el viejo dilema del “nivel de institucionalización” adecuado para las experiencias de integración regional en América Latina (Llenderozas 2012) Sin caer en los extremos de las excesivas estructuras burocráticas, CELAC apuesta al bajo nivel de institucionalización, configurando un “multilateralismo pro t mpore, sin una secretaría permanente con poder efectivo y con recursos propios, que preserve alguna dosis de supranacionalidad y que permita crear una memoria institucional” (Legler 2010). Todos ellos son elementos necesarios para dar vigor y garantizar cierta dinámica propia al proceso, en momentos en los que pueda decaer el impulso originado en la voluntad política de los liderazgos regionales.

En la discusión sobre la política exterior los principales intereses en juego incluyen la preservación de la identidad y de la soberanía. Hay una enorme tensión entre el impulso a cooperar y la necesidad percibida de cada estado de mantener un perfil exterior propio, por eso es en general un área de los regionalismos en la que los intereses de los estados convergen en menor medida que en otros ámbitos. El mecanismo de coordinación de políticas exteriores que se vaya consolidando en la CELAC, deberá garantizar flexibilidad, gradualidad, complementariedad de acciones y participación voluntaria en las iniciativas, y no podrá desarrollarse a expensas de las políticas exteriores nacionales. Ese es el gran desafío que tiene por delante.

REFERÊNCIAS

- Ayerbe, Luis. 2013. “La profusión de mecanismos de integración latinoamericanos y su impacto en la seguridad hemisférica. Visiones desde think tanks estadounidenses de diversos espectros políticos y partidarios”. *Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais*. Ensaio do IEEI 15.
- Cornejo, Romer; e Abraham Navarro García. 2010. “China y América Latina: recursos, mercados y poder global” *Nueva Sociedad* 228: 79-99
- Costa Vaz, Alcides. 2012. “Coaliciones internacionales en la política exterior brasileña: seguridad y reforma de la gobernanza” *Revista CIDOB d’Afers Internacionais* 97-98: 175-187
- El País. 2013. “El brasileño Azevêdo dirigirá la OMC”, 07 de maio.
- Gratius, Susanne; e Miriam Gomes Saraiva. 2013. “Continental Regionalism: Brazil’s prominent role in the Americas”. *CEPS Working Document* 374.
- Keohane, Robert. 1982. “The Demand of International Regimes”. *International Organization* 36 (2): 325-355.
- Keohane, Robert; e Stanley Hoffmann. 1991. "Institutional Change in Europe in the 1980s." In *The New European Community: Decision-making and Institutional Change*, editado por Robert Keohane y Stanley Hoffmann, 1-39. Boulder: Westview Press.
- Legler, Thomas. 2010. “Multilateralism and regional governance in the Americas”. *Latin American Multilateralism: New Directions*. FOCAL.
- Llenderozas, Elsa. 2012. “Diálogo y concertación política en América Latina: Los alcances de las propuestas regionales”. In *El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos*, organizado por Andrés Serbín, Laneydi Martínez and Haroldo Ramanzini Junior, 153-175. Buenos Aires: CRIES.
- Malamud, Andrés; e Gian Luca Gardini. 2013. “Has Regionalism Peaked? The Latin American Quagmire and its Lessons”. In *Regionalism in a Changing World: Comparative Perspectives in the New Global Order*, editado por Lorenzo Fioramonti, 116-132. Londres: Routledge.

- Moravcsik, Andrew. 1993. "Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach". *Journal of Common Market Studies*, 31 (4): 473-524.
- Pellicer, Olga. 2006. "New Powers in Global Change. Mexico – a Reluctant Middle Power?". *Dialogue on Globalization: Briefing Papers*.
- Rojas Aravena, Francisco. 2012. "La Celac y la integración latinoamericana y caribeña. Principales claves y desafíos". *Nueva Sociedad* 240: 16-27.
- Rosales, Osvaldo; e Mikio Kuwayama. 2012. *China y América Latina y el Caribe hacia una relación económica y comercial estratégica*. Santiago: CEPAL.
- Russell, Roberto; e Juan G. Tokatlian. 2009. "Modelos de política exterior y opciones estratégicas. El caso de América Latina frente a Estados Unidos". *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* 85-86: 211-249
- Salomón, Mónica. 1999. "La PESC y las teorías de la integración europea: las aportaciones de los "nuevos intergubernamentalismos". *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* 45-46: 197-221.
- Serbin, Andrés; Laneydi Martínez; e Haroldo Ramanzini Junior. 2012. *El regionalismo "post-liberal" en América Latina y el Caribe: nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos*. Buenos Aires: CRIES.

RESUMO

La creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) en febrero de 2010 reconfigura una nueva etapa en el proceso de concertación política regional. Como resultado de la convergencia de distintos instancias regionales, fundamentalmente el Grupo Río y la Cumbre de América Latina y Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC) y de aspiraciones crecientes de cooperación, se crea un nuevo mecanismo que busca superar el plano subregional para activar foros de multinivel y reforzar la tendencia a la construcción de agendas multidimensionales.

Este trabajo está dividido en tres partes. En la primera se analizarán los objetivos generales del bloque, donde se subrayará la representación o interlocución regional; en la segunda parte se tratarán las agendas temáticas, sus alcances y límites; y en tercer lugar se esbozarán los ejes externos que ha trazado el bloque hasta ahora, sus obstáculos y posibilidades. El estudio concluye con algunas consideraciones finales de carácter prospectivo.

PALAVRAS-CHAVE

CELAC; América Latina; Integração Regional.

*Recebido em 05 de julho de 2013
Aprovado em 30 de julho de 2013*