

VI Congreso de Relaciones Internacionales

21, 22 y 23 de noviembre de 2012

Nuevas Organizaciones ¿viejas tradiciones? La conformación de la CELAC en un escenario complejo

María Lorena Rodríguez de Mesa

loredmesa@yahoo.com.ar

Resumen

El agotamiento del modelo de regionalismo abierto que primó en la década del '90 en América Latina y el Caribe, ha llevado a la conformación de una nueva etapa en lo referente a integración regional, caracterizada por la exclusión explícita de Estados Unidos y el resurgimiento de las ideas bolivarianas. La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) se anuncia como la organización que pretende desplazar a la ineficaz Organización de Estados Americanos (OEA) y dar respuestas a las distintas situaciones que se presentan en la región.

El objeto del siguiente trabajo es analizar la viabilidad del proyecto, teniendo en cuenta tanto los conflictos y asimetrías que subsisten entre los países de la región, como la multiplicidad y superposición de procesos integracionistas vigentes en todo el Continente Americano.

Palabras clave: Integración, Latinoamérica, CELAC, conflictos.



Instituto de Relaciones Internacionales

Universidad Nacional de La Plata Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Calle 48 entre 6 y 7, 5º piso - Edificio de la Reforma - La Plata - Argentina

(54-221) 4230628 conaresoiri@iri.edu.ar www.iri.edu.ar

 Instituto de Relaciones Internacionales - UNLP  @iriunlp

Introducción

El agotamiento del modelo de regionalismo abierto que primó en la década del '90 en América Latina y el Caribe, ha llevado a la conformación de una nueva fase en el proceso de integración regional que algunos analistas caracterizan como *regionalismo pos-liberal o pos-neoliberal*, en el mismo se refuerza la tendencia de redefinir un espacio caracterizado por la exclusión explícita de Estados Unidos y Canadá (Hoffay, 2010: 4-8)¹. La creación de este espacio ha dado lugar a la progresiva configuración de diversas organizaciones, foros e instancias multilaterales diversas que marcan los ejes centrales de un proceso de regionalismo con características propias, algunas de las cuales remiten a la reafirmación de la soberanía nacional, a la reticencia a cualquier tipo de cesión de la misma en aras de un ordenamiento jurídico supranacional y al cuestionamiento implícito del Sistema Interamericano (Serbín, 2010, a: 2-8)² representado principalmente por la OEA.

De esta manera, el 22 y 23 de febrero de 2010 se celebró en Cancún, México, la Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe, en donde los países acordaron la creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Esta iniciativa surgió como parte de un proceso de acercamiento que permita a la región discutir los problemas en sus propios términos. Con estos parámetros en mente, el nuevo organismo busca consolidarse como principal referente y foro multilateral para el tratamiento de temas claves de la política regional y para concertación de los países frente a los retos políticos que provienen también del ámbito global. Por otro lado, la Declaración de Cancún, ratifica el compromiso de avanzar en:

“(...) el crecimiento económico y promover nuestro desarrollo independiente y sostenible, sobre la base de la democracia, la equidad y la más amplia justicia social (...)”³

Este objetivo responde claramente a la necesidad, de los dirigentes políticos, de buscar nuevas alternativas para hacer frente a la crisis financiera internacional iniciada a finales de 2008 que deja de manifiesto la decadencia del multilateralismo tradicional y los desequilibrios regionales producto de las crisis alimentaria, energética y el cambio climático, estrechamente ligados entre sí y cuyas consecuencias afectan de manera

¹ Hoffay, Mercedes: “Unasur: ¿Un interlocutor autorizado con los ESTADOS UNIDOS?” en Pensamiento Propio, N° 31, 1-7/2010, y Costa Vaz, Alcides: “La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños. La factibilidad y necesidad de un nuevo organismo regional” en Nueva Sociedad, N° 27, 5-6/2010.

² Serbín, Andrés: “Regionalismo y soberanía nacional en América Latina: los nuevos desafíos” en Nueva Sociedad, Buenos Aires, agosto de 2010.

³ Para conocer las declaraciones emanadas de la Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe, véase la siguiente página de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México: http://portal2.sre.gob.mx/gruporio/index.php?option=com_content&task=view&id=41&Itemid=27 (Accesada el 2 de febrero de 2011)

directa a los estamentos más frágiles y en situaciones de vulnerabilidad de todas las sociedades latinoamericanas.

El hecho de que América Latina y el Caribe, donde en muchos países los pueblos vienen protagonizando luchas y búsquedas diversas por sentar nuevas bases institucionales y culturales, se constituya en un bloque político propio, tiene una enorme trascendencia y requiere el diseño de un foro en el que los Estados y los actores no estatales puedan vincularse de una manera solidaria y cooperativa para, de esta manera, superar las deficiencias políticas y económicas que está sufriendo la región.

El presente trabajo aborda la evolución de los organismos multilaterales de concertación política, económica y social en América Latina y el Caribe hasta llegar al reciente proyecto de la CELAC. Asimismo se analizará la viabilidad del proyecto y se expondrán los retos a los que se enfrentan los Estados Latinoamericanos para establecer un verdadero organismo multilateral, que otorgue mayor poder de negociación en el Sistema Internacional, que preserve y garantice la autonomía de los países miembros ante actores externos, y favorezca el desarrollo independiente y sostenible de la región.

Todo ello sin perder de vista los obstáculos que pueden amenazar la operatividad del proyecto, y los desafíos que se presentan teniendo en cuenta los conflictos y asimetrías que subsisten entre los países de la región, como así también, la multiplicidad y superposición de procesos integracionistas vigentes en todo el Continente Americano

Del regionalismo tradicional al neoregionalismo

El Sistema Internacional contemporáneo se caracteriza por cuatro variables principales: la globalización, el orden uni-multipolar, el desarrollo tecnológico y la regionalización. A su vez, en la realidad latinoamericana se presenta un proceso de democratización sin precedentes. La democratización de los países de la región ha llevado, sin dudas, a una reformulación de los esquemas de cooperación económica y de coordinación política que coexisten en la actualidad.

Para explicar esta renovada tendencia a la formación de espacios regionales de integración resulta necesario una revisión de las doctrinas que al respecto se han abordado, siendo la autonomía la idea fuerza que le da sustento a las teorías integracionistas latinoamericanas. La autonomía es una propiedad de la voluntad y ésta es autónoma cuando no está motivada por los deseos, inclinaciones o las órdenes de otros (Russell y Tokatlián, 2002, a: 164)⁴. Esta misma idea subyace en esencia en toda consideración sobre la autonomía externa de los Estados, la cual le otorga un carácter político definido y permite, a la vez, trazar una línea gruesa que separa la autonomía de la soberanía (Russell y Tokatlián, 2002, b:164).

En coincidencia con los criterios de Russell y Tokatlián, la autonomía es una condición (que disminuye o se pierde) y soberanía es un término reservado al ámbito jurídico, en su acepción del derecho internacional. De este modo, la soberanía, en tanto institución compartida por todos los Estados, es un requisito que antecede a la práctica de la

⁴. Russell, Roberto y Tokatlián, Juan Gabriel: "De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada desde el Cono Sur" en Perfiles Latinoamericanos 21, Diciembre 2002.

autonomía. Esta última, por su parte, no es un derecho sino una propiedad cambiante y un propósito básico y permanente de la política exterior de los Estados (Russell y Tokatlián, 2002, c: 165-166).

A partir de la Segunda Guerra Mundial se iniciaron en la región fuertes procesos de integración con la creación de organismos multilaterales que van a configurar lo que se denomina Sistema Interamericano. Los años comprendidos entre las décadas del cincuenta y el setenta conformaron una etapa rica en ideas, algunas generadas desde el interior de la propia Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), de donde surgieron diversas propuestas de *autonomización* superadoras de aquella supuesta “regla irreversible” que auguraba que los pequeños y medianos Estados eran el “objeto” y no “sujetos” de la política internacional, y están sometidos a un “periferismo permanente”.

Estas ideas marcaron el camino para pensar en términos de políticas exteriores independientes, manejando “márgenes de maniobra” para actuar internacionalmente y lograr mejores posiciones de inserción en el mundo. Aunque debería hacerse la salvedad de el tema de la autonomía fue un asunto más sudamericano que latinoamericano; en el resto de los países el acento estuvo puesto en la soberanía “legal internacional” (Krasner, 2001: 14)⁵ y “westfaliana o vatteliana”, debido a que esta región históricamente fue objeto de diversas acciones coercitivas y de fuerza por parte de Estados Unidos (Russell y Tokatlián, 2002, d: 168).

Durante los años setenta y principios de los ochenta, se formó una escuela doctrinaria sobre la autonomía latinoamericana. La misma fue liderada por los trabajos académicos de Helio Jaguaribe, en Brasil, y Juan Carlos Puig, en Argentina, quienes tuvieron un vínculo intelectual muy claro con Raúl Prebisch, particularmente en lo que se refiere al rechazo del status quo mundial, al respaldo a políticas activas de industrialización y la promoción de propuestas de acción conjunta multilateral para revertir la situación periférica de los países latinoamericanos. Dentro del contexto histórico del orden bipolar, en cuyo marco el concepto se instala y cobra significado, la apuesta fuerte de la autonomía estuvo encaminada, fundamentalmente, a la posibilidad de confrontar (Russell y Tokatlián, 2002, e: 165) (Krasner, 2001: 14)⁶.

Otra particularidad a destacar en aquella definición de autonomía es la presencia de la idea de “agregación de fuerzas” ofrecida por la vinculación y la concertación de posiciones con los “iguales”. En este sentido, dicha acepción estaba pensada desde la perspectiva de cada uno de los Estados individualmente, y en su interior la dimensión regional “adicionaba capacidades” con el propósito de que dichos intereses nacionales fuesen mejor preservados (Russell y Tokatlián, 2002, f: 165).

Esta teoría corrió dos destinos diferentes a fines de los '80 y durante la década del '90 con el auge del sistema económico neoliberal: por un lado fue retomada, en parte, por

⁵ El tipo de soberanía que Krasner denomina “legal internacional” a “aquellas prácticas que se relacionan con el reconocimiento mutuo, por lo general, entre entidades territoriales que poseen independencia jurídica formal” Krasner, Stephen: Soberanía. Hipocresía organizada. Barcelona, Paidós, 2001. Este significado de soberanía es el que se ha utilizado con mayor frecuencia en el Derecho Internacional.

⁶ Puig, Juan Carlos: Doctrinas Internacionales y autonomía Latinoamericana. Caracas, Instituto de Altos Estudios de América Latina, Universidad Simón Bolívar, 1980. En: Russell, Roberto y Tokatlián.

autores que analizaban el mundo andino y, por otro, fue rechazada categóricamente por otra teoría, cuyo representante más conspicuo fue el argentino Carlos Escudé. Este autor propuso un replanteamiento del concepto autonomía:

“La autonomía no es libertad de acción (...) se mide en términos de los costos relativos de hacer uso de esa libertad de acción (...) es preciso saber distinguir entre inversión de la autonomía cuando apunta a alimentar la base de poder y al bienestar del país y (solo consumo) cuando apunta a la demostración exhibicionista de que uno no está bajo la tutela de nadie” (Escudé, 1991: 396 – 397)⁷.

La vigencia que se le asigna a la “autonomía” como categoría de análisis y la relevancia que tiene para la región comienza a generar nuevas reflexiones, con el advenimiento del año 2000, cuando ciertos gobiernos latinoamericanos reconocen una vez más la importancia de coordinar sus políticas y adoptar posiciones comunes. Se hace necesario, entonces, otorgar a la autonomía una nueva capacidad explicativa.

Un intento por reconceptualizarla, recuperándola pero con un sentido no confrontacionista, comenzó a ser delineado en algunas presentaciones realizadas por Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlián, quienes consideran necesario resignificar la acepción de “autonomía” como “condición”, esto es, la habilidad para tomar decisiones de manera independiente, sin seguir los deseos, preferencias u órdenes de otros Estados. Asimismo, entienden que su anterior estrechez y exclusivismo nacional han sido ahora modificados. En cambio, es impulsada por la democratización y los procesos de cooperación y coordinación de políticas que se desarrollan en nuestra región. Por ello, los autores prefieren referirse a “autonomía relacional” concebida como:

“(...) la capacidad y disposición de los Estados para tomar decisiones con otros en forma independiente y controlar conjuntamente procesos que se producen dentro y más allá de sus fronteras” (Russell y Tokatlián, 2002, g: 176)

Parten en su análisis del supuesto, que el aumento del nivel de autonomía de nuestros países no puede resultar hoy de políticas nacionales o subregionales de aislamiento, autosuficiencia u oposición. La posibilidad de pensar en este tipo de “autonomía relacional” para América Latina no debe evaluarse –como en la visión de los setenta– en función de la capacidad para confrontar u oponerse a Estados Unidos, dado que no descarta coincidencias con la potencia hegemónica.

Por otra parte, la autonomía relacional, supone el trabajo coordinado y la negociación a nivel regional e internacional. La construcción de una nueva definición de autonomía requiere que la dimensión regional sea incorporada como parte de su propia esencia, su modo de pensar sobre ésta, y no como mera agregación. En ese sentido, entendemos

⁷ Escudé, Carlos: La política exterior de Menem y su sustento teórico implícito. América Latina Internacional, enero – marzo 1991.

que lo regional aparece como parte constitutiva de esa nueva naturaleza que cobra la autonomía y no como factor de sumatoria de capacidades.

Dichos cambios y reformulaciones de las ideas políticas de autonomía e integración en la región fueron acompañados por cambios en los modelos económicos, los cuales fueron adoptados por los países que la integran, y por el ascenso al poder de gobiernos progresistas y de izquierda que cuestionaron el Consenso de Washington y el Sistema Interamericano. Con el inicio del nuevo siglo se llegó al agotamiento del modelo de regionalismo abierto, emergiendo nuevos esquemas y proyectos de integración con rasgos distintivos, caracterizados por el desplazamiento de los temas de liberalización comercial y desregulación por una agenda marcadamente política signada por el retorno a un rol protagónico del Estado (Serbín, 2010, c:1).

Por un lado, aparece la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), con una agenda regional innovadora, transformándose en uno de los hitos del inicio de esta nueva fase. Con la inclusión de los países andinos y del Cono Sur (incluyendo Chile), y de Guyana y Surinam (tradicionalmente vinculados con la CARICOM), su objetivo central es:

“(...) impulsar la concertación y coordinación política y diplomática (...) desarrollar un espacio sudamericano integrado en lo político, social, económico, ambiental y de infraestructura, que le otorgue a la región una mayor gravitación y representación en los foros internacionales.”⁸, desplazando progresivamente la prioridad de los temas comerciales en la agenda regional.

Por otra parte, la conformación progresiva de la Alternativa Bolivariana de las Américas (ALBA), es otro referente de este proceso de regionalismo posliberal. Creada básicamente para contrarrestar la hegemonía de Estados Unidos y como proyecto contrapuesto al ALCA, tiene su epicentro en Venezuela, en las iniciativas del presidente Chávez, y en los recursos petroleros de este país. Este esquema aparece como un modelo novedoso de integración, con un nuevo formato que privilegia la cooperación, la solidaridad y las ventajas complementarias, sobre la base de un mercado sesgo ideológico y criterios claramente diferenciados de los de MERCOSUR, CAN y UNASUR. La creación de la CELAC es el más reciente de estos esquemas de integración. Concebida en el seno del Grupo Río que tenía el objetivo de contribuir al diálogo político latinoamericano, y que logró subsistir como el único espacio en el cual la idea o el anhelo de América Latina pensada como entidad geopolítica y de referencia para los países que la conforman, todavía lograba algún consenso. Durante la XXII Cumbre del Grupo de Río y la III Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC), reunidas los días 2 y 3 de diciembre de 2011, en Caracas, Venezuela, se llevó a cabo el acto de creación mediante la firma de la Declaración de Caracas, por parte de los 33 Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe. El fin de la CELAC es.

⁸ Declaración de Cusco, Perú, 7 de diciembre de 2004. Texto oficial en www.comunidadandina.org (Accesada el 13 de marzo de 2012)

“(...) avanzar de manera decidida hacia una organización que agrupe a todos los Estados de América Latina y El Caribe (...) Reafirmando la necesidad de realizar esfuerzos, con nuestros pueblos, que nos permitan avanzar en la unidad y en la integración política, económica, social y cultural, avanzar en el bienestar social, la calidad de vida, el crecimiento económico y promover nuestro desarrollo independiente y sostenible, sobre la base de la democracia, la equidad y la más amplia justicia social.”⁹.

El hecho histórico más remoto que ha ocurrido en la región asociado a la CELAC lo constituye el Congreso Anfictiónico, convocado por Simón Bolívar y celebrado en la Ciudad de Panamá en 1826. Ese cónclave constituye, con todo derecho, el primer gran antecedente para la conformación de un espacio de diálogo entre los países hispanoamericanos como lo que pretende ser la recién nacida CELAC.

La CELAC en términos de la integración regional aún está en una etapa incipiente, sin embargo, su creación refuerza una tendencia distintiva del regionalismo posliberal desarrollado en América Latina y el Caribe, con la redefinición de un espacio latinoamericano caracterizado por la exclusión explícita de Estados Unidos, y con delineamientos generales de un proceso de regionalismo con impronta distintiva latinoamericana. De esta manera, América Latina comenzó a reaparecer en el cálculo político de los países que la integran, como una referencia funcional para la formulación de sus estrategias regionales y de inserción internacional.

Es necesario para hacer un correcto análisis de la realidad el contexto en el que se han ido desencadenando este renovado interés de la región por fortalecer los lazos con los países más cercanos en cultura, en historia y en identidad. A partir del año 2008 se origina una crisis económica y financiera en Estados Unidos y se extiende a todo el mundo, fundamentalmente a los países más desarrollados. Entre los principales factores causantes de la crisis estarían los altos precios de las materias primas y de los recursos naturales, que a su vez han devenido en una crisis alimentaria y energética. En el ámbito financiero, a partir de la de la crisis de la burbuja hipotecaria en el país del Norte y la de los precios especulativos de materias primas industriales desencadenó un proceso inflacionario que provocó una desconfianza generalizada en el mercado.

Esta crisis impactó en los países más ricos, siendo la Unión Europea la economía más afectada, ésta registró una caída estrepitosa de su PBI y por ende una recesión. Sumado a ello, cada país sufre las consecuencias de la crisis en mayor o menor medida, ya que las instituciones comunitarias pueden controlar la política monetaria, pero no la política fiscal, ni los presupuestos de cada país. De este modo, se ha puesto de manifiesto una debilidad estructural de la integración.

Desafíos para la operatividad de la CELAC

⁹Declaración de Caracas. 3 de diciembre de 2011. Texto original en: http://www.sela.org/attach/258/default/Declaracion_de_Caracas.pdf

Esta iniciativa encuentra límites a la hora de desarrollarse y desenvolverse operativamente en el Sistema Internacional. Algunos de ellos son la volatilidad política interna – producto del deterioro de las condiciones socioeconómicas de la etapa neoliberal, que han llevado a un incremento de la pobreza y de la inequidad social, deviniendo en una debilidad del sistema democrático en los Estados latinoamericanos y caribeños –; y la vulnerabilidad externa de los países de la región debido, principalmente, al grado de dependencia que algunos países tienen respecto de Estados Unidos.

La democracia es el sistema político predominante en América Latina, también es cierto que ésta presenta debilidades, por la tendencia reeleccionista y modificatoria del sistema institucional, así como el incremento de la desigualdad social, lo que ha restado apoyo en los últimos años a la democracia por parte de los ciudadanos, generándose una crisis de gobernabilidad y una tendencia hacia gobiernos más autocráticos y populistas. La paradoja consiste en entender la integración económica y política, como una buena estrategia para contrarrestar los desafíos; pero a su vez, estos problemas son los generadores de las crisis internas e inestabilidad política en los Estados, lo que produce el fenómeno de crisis de gobernabilidad y los cuestionamientos a los mismos procesos de integración (Forero Rodríguez, 2010, a: 173)¹⁰.

La trayectoria histórica de la integración regional en América Latina y el Caribe muestra la dificultad inherente que supone generar espacios ampliados. Los procesos de integración sufren una incertidumbre expresada en la superposición excesiva de procesos paralelos y de frentes simultáneos de negociación en el contexto mundial. Asimismo, se desarrollan en un marco regional caracterizado por la fragmentación, en tanto persisten iniciativas de acuerdos de libre comercio entre algunos países de la región y Estados Unidos, y además algunos países latinoamericanos continúan privilegiando sus políticas y acuerdos comerciales como prioridades de su política exterior.

Por otro lado, y dada la composición geográfica y política de la región, ésta es altamente heterogénea. En ella sobresalen diversos tamaños de población, extensión territorial, niveles de desarrollo económico, industrialización, tamaños de mercado, etc., que la hacen una región con enormes disparidades sociales, económicas y políticas.

Otro obstáculo remite a la reafirmación de la soberanía nacional como principio constitutivo del legado jurídico latinoamericano, a la reticencia por parte de las naciones sudamericanas a cualquier cesión de la misma en aras de algún ordenamiento jurídico supranacional, y a su reafirmación como principio inalienable del Estado westfaliano surgido en la región con las luchas por la independencia del siglo XIX. No obstante, aunque la soberanía nacional ha sido amenazada por el impacto del proceso de globalización y el derecho internacional

¹⁰ Forero Rodríguez, Mario: “Orígenes, problemas y paradojas de la integración latinoamericana” en Revista Análisis Internacional, N° 2, 2010.

“ningún conjunto alternativo de arreglos institucionales ha suplantado a las reglas asociadas a la soberanía estatal” (Serbín, 2010, d: 2)¹¹.

En este sentido, cada país hace valer su impronta nacionalista, más aún, con las perspectivas neo populistas que poseen la mayor parte de los gobiernos de la región en la actualidad

Para constituir un órgano comunitario supranacional, se requiere que los Estados cedan y deleguen parcialmente su soberanía (control) sobre una diversidad de temas económicos, lo cual puede implicar en su dinámica un proceso tal de unidad que termine en una nueva entidad estatal, colocando a los antiguos miembros en simples órganos descentralizados. Este sería el modelo al que temen los Estados de la región. La otra opción, es restringir la cesión o delegación de competencias a la comunidad supranacional por parte de los Estados, lo cual conduce a restringir la autonomía u operatividad de la federación, por lo que el proceso se vuelve limitado e inoperante (Forero Rodríguez, 2010, b: 177), tal como sucede en América Latina y el Caribe, la ineficacia llega al punto que el proceso de integración carece de realidad.

En este sentido, se hace necesario hacer una observación sobre las relaciones entre los países a los que se circunscribe nuestro análisis. Si bien, comparativamente con otras regiones del mundo y en función de la tradición jurídica basada en el respeto a la soberanía nacional, el principio de no intervención y la resolución pacífica de controversias, América Latina es la zona más pacífica a nivel mundial ya que ha sufrido escasos conflictos bélicos recientes y presenta, en general, escuetos presupuestos en defensa (Serbín, 2010, e: 3).

Sin embargo, existen resquemores entre algunos países que se remontan del propio nacimiento de esos Estados y todos coinciden en demandas de territorios limítrofes. En carácter meramente enunciativo, se hará referencia a los principales conflictos que en la actualidad se encuentran aún irresueltos:

- La frontera terrestre Colombo - Venezolana ha sido una zona conflictiva entre ambos países desde la desintegración de la Gran Colombia en 1830, debido a la variedad de factores, tanto políticos como sociales y económicos, que los han producido a lo largo de su existencia.

Entre los problemas más comunes que caracterizan esta zona fronteriza, figuran: la guerrilla, el narcotráfico, los inmigrantes ilegales, el contrabando o comercio ilegal, el secuestro y el desplazamiento humano, entre otros.

Es importante destacar que en los últimos años las relaciones, con motivo del problema guerrillero, se han afectado más, debido a la posición que el Gobierno Venezolano ha tomado frente al proceso de paz Colombiano; como es sabido,

¹¹ Entre las cuatro diferencias de los usos de la noción de soberanía que hace Krasner, la soberanía westfaliana o vatteliana refiere a la exclusión de fuentes externas de autoridad del Estado-nación, tanto de jure como de facto. Las características de la formación del Estado-nación en el ámbito latinoamericano, como señala el mismo autor, remiten básicamente a la soberanía westfaliana y, eventualmente a la legal internacional, en tanto “las estructuras estatales que se desarrollaron en los Estados surgidos de los imperios español y portugués en el Nuevo Mundo eran compatibles con el modelo westfaliano” y el ulterior desarrollo de las naciones latinoamericanas contribuyó a generar una amplia gama de aportes al derecho internacional. Krasner, Stephen en Andrés Serbín. Op. Cit.

Venezuela no ha estado de acuerdo con la forma como se ha venido ejecutando este proceso por las oleadas de desplazamiento de pobladores colombianos en territorio Venezolano, aunque no hay que desconocer el trasfondo ideológico de este renovado enfrentamiento.

- Las reclamaciones territoriales de Perú a Chile tienen su causa en problemas de interpretación de los Tratados (Hernández y Ebensperger, 2010, a: 11-17) que hace cada país¹². Por esta razón, Perú recurrió a comienzos del 2008 a la Corte Internacional de Justicia, a fin de convalidar sus pretensiones marítimas.

La superficie en cuestión abarca una superficie de más de 60.000 mil km², que se extiende frente a las costas de Arica e Iquique. De ahí que un reconocimiento de esas pretensiones peruanas podría también traer consecuencias en el plano económico, por el control de recursos marinos, además del ámbito estratégico.

A su vez, el mandatario boliviano Evo Morales, ha hecho presente que la demanda de Perú podría impedir una eventual salida boliviana al Pacífico por un corredor al norte de la ciudad de Arica, aludiendo a la aspiración boliviana a acceder soberanamente al mar por ese sector (Hernández y Ebensperger, 2010, b: 20-24)¹³

- Por su parte, con Bolivia el conflicto data también de la finalización de la Guerra del Pacífico y de la firma de sus Tratados de paz (Hernández y Ebensperger, 2010, c: 20-24)¹⁴.

La pérdida de su cualidad marítima la ha llevado a reivindicar su acceso soberano al mar, lo que ha sido fundamental en la política exterior boliviana con Chile y el centro casi exclusivo de su atención. El reclamo boliviano es de 400 kilómetros de costa y 128.000 km² de territorio que el país perdió a manos de su vecino en el conflicto fronterizo. En consecuencia, Chile y Bolivia no tienen relaciones diplomáticas desde 1962, salvo un paréntesis entre 1975 y 1978.

Como última medida, Bolivia dio rango constitucional a su demanda marítima. La nueva Constitución promulgada por Evo Morales en 2009 establece que Bolivia tiene derecho "irrenunciable e imprescriptible" a un territorio de acceso al Pacífico y a su espacio marítimo correspondiente. También señala como objetivos

¹² Finalizada la Guerra del Pacífico (1879- 1883), mediante la firma del Tratado de Ancón de 1883 y luego con la firma del Tratado de Lima de 1929 y su Protocolo Complementario, se cerró el capítulo limítrofe entre Chile y Perú. Posteriormente, la declaración de las 200 millas marinas de soberanía y jurisdicción de 1947 y los tratados celebrados, debidamente ratificados por ambos países junto a Ecuador, -denominados Declaración de Zona Marítima de 1952 y el Convenio sobre Zona Especial Fronteriza Marítima de 1954, cerraron el capítulo del límite marítimo. Texto disponible en: http://www.difrol.cl/index.php?option=com_content&task=view&id=34&Itemid=12 . (Accesada el 6 de Octubre de 2012). En: Hernández, Claudia y Ebensperger, Karin: "Los temas limítrofes de Chile y sus vecinos". Serie Informe Sociedad y Política. N° 119. Chile, Octubre 2010.

¹³ Según el Tratado de 1929, firmado tras la guerra, Chile no puede ceder a Bolivia territorios que antes fueron peruanos sin un consentimiento expreso de Perú.

¹⁴ Pacto de Tregua de 1884 y el Tratado de Paz, Amistad y Comercio de 1904.

"irrenunciables" la solución efectiva al diferendo marítimo a través de medios pacíficos y el ejercicio pleno de la soberanía sobre dicho territorio (Artículo 267)¹⁵.

- Los países de Guyana y Venezuela mantienen un diferendo desde hace más de un siglo por el área conocida como Guayana Esequiba. Esa zona, de unos 160.000 km², constituye unos dos tercios del territorio de la ex colonia británica y es rica en recursos minerales y bosques.

Venezuela siempre ha reclamado esa zona como propia, pero un laudo arbitral de 1899 resolvió que ese territorio era parte de su país vecino. Caracas reactivó su reclamo en 1962 y, cuatro años más tarde, se firmó el Acuerdo de Ginebra en el los dos países se comprometieron a resolver el diferendo de manera amistosa.

- Las dos ex colonias Guyana y Surinam pelean por el control de una pequeña zona conformada por los ríos Boven-Corantijn. La disputa sobre el área motivó a comienzos de siglo una amenaza de Surinam de una invasión de ese territorio de unos 15.600 km², cuya soberanía pertenece a Guyana, según confirmó la ONU.
- El diferendo entre Belice y Guatemala tiene más de 150 años y aún no hay signos de que se resolverá a corto plazo. Ejemplo claro de la herencia colonial en las Américas, este conflicto empezó entre británicos y españoles, y recién comenzó a dirimirse de modo bilateral en 1981, cuando el segundo consiguió su independencia.

Cuatro años más tarde, Guatemala desconoció los tratados firmados con Gran Bretaña que delimitaban las fronteras y desde entonces reclama una porción de más de 11.000 km² del territorio de Belice, así como centenares de islas e islotes.

- El litigio entre Costa Rica y Nicaragua comenzó en el último trimestre de 2010 y en 2011 la corte de La Haya estableció medidas provisionales por el conflicto y desestimó su capacidad para pronunciarse por el reclamo de soberanía.

El cruce se produjo cuando el gobierno de Laura Chinchilla denunció que tropas nicaragüenses habían violado la soberanía costarricense al ingresar ilegalmente en territorio nacional. Daniel Ortega desestimó las acusaciones al entender que la zona inspeccionada por su ejército, la isla de Portillos, pertenece a Nicaragua, lo que abrió la disputa.

- El conflicto entre Nicaragua y Colombia se centra en la disputa por un archipiélago formado por las islas San Andrés, Providencia y Santa Catalina y de un grupo de islotes que se encuentran en un área de 50 mil kilómetros cuadrados del mar Caribe.

Colombia ejerce la soberanía basándose en un tratado firmado con Nicaragua en 1928, cuando ese país estaba ocupado por los Estados Unidos. Durante años, gobiernos nicaragüenses criticaron ese pacto hasta que, en 2001, fue presentada formalmente la demanda ante la Justicia internacional.¹⁶

¹⁵ Constitución Política del Estado, Bolivia 2009. Texto en: http://www.vicepresidencia.gob.bo/Portals/0/documentos/NUEVA_CONSTITUCION_POLITICA_DEL_ESTADO.pdf (Accesada el 8 de Octubre de 2012).

¹⁶Ibáñez, Federico. <http://america.infobae.com/notas/52820-Conflictos-limitrofes-latentes-en-America-Latina> (Accesada el 25 de Setiembre de 2012).

Se hace referencia a estos enfrentamientos debido a la paradoja que en ellos está en juego el territorio y las fronteras, condición *sine qua non* de la soberanía westfaliana, precepto indiscutible en la tradición jurídica latinoamericana.

Además de los retos tradicionales a los que se ha enfrentado la integración regional latinoamericana, debe considerarse el timing electoral, ya que el tiempo que tienen los mandatarios para forjar relaciones de confianza entre ellos resulta acotado, teniendo en cuenta los períodos efectivos de mandato y la tradición de la discontinuidad de políticas de estado que presentan los países de la región. En este sentido, y como bien señala Rojas Aravena, un aspecto crucial en el desarrollo de la CELAC, será la ratificación por parte de los parlamentos de los países de la región ya que el tiempo que puede llevar este proceso puede ser mayor que el de los gobiernos nuevos que están asumiendo (Rojas Aravena, 2011, a: 14)¹⁷.

De esta forma, los países latinoamericanos enfrentan numerosos desafíos para conformar un nuevo organismo político regional que excluya a Estados Unidos y a Canadá. Por un lado, América Latina debe lograr que la discusión de los problemas en sus propias instancias no derive en un aislamiento o tense las relaciones con Estados Unidos. Por otra parte, deberán generar políticas conjuntas para contrarrestar la oposición que pueda surgir desde el país del norte, e ir construyendo en la práctica sólidas bases políticas y materiales de integración, que superen las grandes dudas y variadas contradicciones que existen en un continente mega diverso.

Consideraciones Finales

La coyuntura en la que se lanza la iniciativa de una nueva organización integracionista en la región, encuentra espacios crecientes de aceptación por el cuestionamiento que sufren las derechas respecto de su credibilidad y representatividad, resultado de la crisis del modelo económico y de la hegemonía de Estados Unidos en la región. En las actuales circunstancias, nada garantiza que el destino del nuevo organismo sea distinto al de otras iniciativas regionales, aún si la legítima búsqueda de una mayor autonomía, la genuina necesidad de disponer de un espacio propio para el diálogo, y la concertación y la voluntad política para construirlo, sugieren lo contrario. Para que el horizonte trazado en Cancún se haga realidad, los gobernantes de la región deberán tener capacidad para enfrentar los retos que se presentan.

Cabe destacar que resulta indispensable para la viabilidad del proyecto tener en cuenta las diversas tendencias ideológicas que conviven en los gobiernos de la región, aspecto que crea incertidumbre para la creación y desarrollo de la CELAC. Mientras los miembros del ALBA, con Venezuela a la cabeza, representan el bloque de países alineados hacia la izquierda y que pretenden la conformación de un bloque que excluya indefectiblemente a Estados Unidos; otros como los del Cono Sur, mantienen una posición más moderada respecto al país del Norte. Al otro extremo estarían México, Colombia, Perú, Costa Rica, El Salvador, Chile y Honduras, con una afiliación más próxima a Norte América. Esto

¹⁷Rojas Aravena, Francisco; "América Latina y El Caribe: la construcción de nuevos mecanismos multilaterales", en América Latina y el Caribe: Multilateralismo vs. Soberanía: La Construcción de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, edición a cargo de Francisco Rojas Aravena. 1º ed. - Buenos Aires, Teseo; FLACSO, 2011.

lleva a valorar los intereses que se enfrentan a partir de estos tres bloques y la fuerza que tengan quienes lideran cada uno de ellos: Venezuela y Cuba el primero, Brasil el segundo, y México y Colombia el tercero. Además, será necesario considerar las rivalidades coyunturales e históricas entre países de los distintos bloques, y la falta de un liderazgo consensuado.

Asimismo, la concreción de la CELAC depende en gran medida de la participación efectiva de la ciudadanía en dicho proceso. Esta afirmación significa que América Latina debe hacer una profunda revisión de su propio legado, de sus objetivos históricos y de su capacidad de adaptación a las nuevas condiciones regionales y globales. En este contexto, el gran interrogante es si el regionalismo anárquico antes mencionado y la preservación de la soberanía nacional son instrumentos conceptuales y políticos útiles para la nueva etapa que enfrenta la región en el ámbito internacional. La construcción de un regionalismo de características propias y distintivas, sobre la base de la reconciliación de los intereses nacionales y de los intereses regionales, requieren de una acción en conjunto sobre todo teniendo en cuenta, que la inserción en el Sistema Internacional se obstaculiza para aquellos Estados que carecen de relevancia en la toma de decisiones a nivel mundial.

En el contexto actual, y como bien señala Thomas Legler, a los países de América Latina y el Caribe se les presenta una oportunidad histórica en cuanto, luego de obtener la anhelada autonomía de los poderes regionales y globales, tienen ahora la posibilidad de hacerse cargo, de su propia agenda de gobernanza regional. La disminución gradual de la hegemonía de Estados Unidos y el cuestionamiento hacia las instituciones centrales del Sistema Interamericano bajo su influencia, han forjado las bases para el establecimiento de una gobernanza regional autónoma.

“A fin de cuentas, el desafío principal para América Latina y el Caribe es lograr pasar de la tradición diplomática de afirmar su autonomía frente a los actores externos, a tomar las riendas de la solución a los problemas más prioritarios que enfrenta la región” (Legler, 2011: 27)¹⁸.

Las razones expuestas llevan a concluir en que la autonomía de los Estados en cuestión es la primera condición para pensar en una entidad latinoamericana y caribeña, pero ésta por sí sola no alcanza para vaticinar el avance de una integración, ya que la vulnerabilidad externa de muchos de los participantes pone en jaque el precepto de la exclusión de Estados Unidos. En igual medida, las características de heterogeneidad y asimetrías dentro de América Latina y el Caribe, dificultan los procesos de integración y ponen de manifiesto que no siempre funcionan para dar solución a los problemas, sino que provocan el agravamiento de los mismos.

¹⁸ Legler, Thomas: “De la afirmación de la autonomía a la gobernanza autónoma: el reto de América Latina y el Caribe”. en: “América Latina y El Caribe: la construcción de nuevos mecanismos multilaterales en América Latina y el Caribe: Multilateralismo vs. Soberanía: La Construcción de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños”, edición a cargo de Francisco Rojas Aravena. 1º ed. - Buenos Aires, Teseo; FLACSO, 2011

Existe "(...) un mito bastante generalizado que plantea que toda integración es, por definición y a priori, un fenómeno positivo. Sin embargo, (...), los procesos de integración no solo suponen ganancias sino también pérdidas económicas, políticas y sociales mensurables" (Botto, 2003, a: 3)¹⁹

En este sentido, en términos económicos los países menos eficientes del bloque serán desplazados por aquellos más competitivos y con mayor poder de negociación. Pensando en América Latina y el Caribe con economías y producciones que si bien ya no compiten entre sí tampoco son complementarias.

Desde la perspectiva política, el Estado debe resignar soberanía en áreas que estuvieron siempre bajo su dominio, sea delegándola a una autoridad supranacional o compartiéndola con los socios en la toma de decisiones conjuntas. En América Latina, lo más próximo a esta "soberanía transferida" es la fijación de un arancel externo común, que destituye a los países firmantes de la competencia para regular unilateralmente su comercio exterior (Malamud, 2012, a: 12)²⁰

Por último, también conlleva pérdidas y costos sociales para los sectores productivos de un país en comparación con los del país socio, por lo que los actores sociales y económicos perjudicados intentarán imponerse y presionar al Estado para que éste les provea soluciones.

Los países de Centroamérica y el Caribe tienen una dependencia muy marcada respecto al país del Norte, la mayor parte del comercio exterior de estos países está direccionado hacia los Estados Unidos y las inversiones extranjeras, las remesas y el turismo provienen casi exclusivamente de la potencia hemisférica. La cercanía geográfica y la crudeza con la que se aplicó la Doctrina Monroe en la zona media del Continente son uno de los factores que marcan la diferencia con América del Sur.

El proceso más avanzado de integración que se ha dado en el mundo ha sido la Unión Europea y, a partir de su experiencia se teorizó respecto de los patrones que debían regir este tipo de organismos.

"Dicho patrón establecía la homogeneidad de los participantes como condición para el éxito, o bien cuando ésta no se daba, debía preverse un programa (...) de trato especial a fin de reducir o eliminar diferencias" (Bonno, 2003, b: 8)

A su vez, la práctica europea tuvo como característica el ingreso discriminado y paulatino de sus miembros, previéndose la armonización de políticas económicas, monetarias, etc. En Latinoamérica y el Caribe estos preceptos no han sido tenidos en cuenta en ninguno de los esquemas de integración y cooperación pasados y presentes. Se han lanzado, a partir de la mitad del siglo XX, numerosas iniciativas, poniéndose de manifiesto la

¹⁹ Botto, Mercedes: "La integración regional en América Latina ¿una alternativa para el crecimiento? FLACSO, Argentina, 2003.

²⁰ Malamud, Andrés (2012), "La integración sentimental". Le monde diplomatique. Buenos Aires. Año XIV, Nº 159. Págs. 12 y 13.

VI Congreso de Relaciones Internacionales

21, 22 y 23 de noviembre de 2012

vocación de unidad de los países participantes. De aquellas puestas en marcha, no todas han perdurado en el tiempo, y unas han sucedido en la práctica a otras.

Con todo, este nuevo proyecto llamado Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, presentado como síntesis, solo puede interpretarse como un foro de diálogo y cooperación, y no como mecanismo de integración.

Los Estado de la región deben fortalecer sus instituciones nacionales, saldar sus deudas sociales, ordenar sus economías y solucionar sus problemas con los países vecinos para luego alcanzar el ansiado sueño bolivariano, hoy reducido a meras aspiraciones declarativas.

Bibliografía

Altmann, Josette, "Alba ¿un proyecto alternativo para América Latina?", Real Instituto Elcano, ARI N°17/2008.

Bernal Meza, Raúl y Massera, Gustavo, "El retorno del regionalismo", Revista aportes para la integración latinoamericana, Año XIV, N° 18, junio 2008.

Botto, Mercedes: "La integración regional en América Latina ¿una alternativa para el crecimiento? FLACSO, Argentina, 2003.

Costa Vaz, Alcides: "La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños. La factibilidad y necesidad de un nuevo organismo regional" en Nueva Sociedad, N° 27, 5-6/2010.

Declaración de Caracas. 3 de diciembre de 2011 Texto original en: http://www.sela.org/attach/258/default/Declaracion_de_Caracas.pdf (Accesada el 23 de marzo de 2010)

Declaración de Cusco, Perú, 7 de diciembre de 2004. Texto oficial en www.comunidadandina.org (Accesada el 13 de marzo de 2012)

Escudé, Carlos: La política exterior de Menem y su sustento teórico implícito. América Latina Internacional, enero – marzo 1991.

Forero Rodríguez, Mario: "Orígenes, problemas y paradojas de la integración latinoamericana" en Revista Análisis Internacional, N° 2, 2010. Pág. 173

Hoffay, Mercedes: "Unasur: ¿Un interlocutor autorizado con los ESTADOS UNIDOS?" en Pensamiento Propio N° 31, 1-7/2010.

Jaguaribe, Elio: "Autonomía periférica y hegemonía céntrica" en Estudios Internacionales, Vol. XII, N° 46, abril/junio 1979.

Krasner, Stephen: Soberanía. Hipocresía organizada. Barcelona, Paidós, 2001.

Malamud, Andrés (2012), "La integración sentimental". Le monde diplomatique. Buenos Aires. Año XIV, N° 159. Págs. 12 y 13

Puig, Juan Carlos: Doctrinas Internacionales y autonomía Latinoamericana. Caracas, Instituto de Altos Estudios de América Latina, Universidad Simón Bolívar, 1980.

Rojas Aravena, Francisco; "América Latina y El Caribe: la construcción de nuevos mecanismos multilaterales en América Latina y el Caribe: Multilateralismo vs. Soberanía: La Construcción de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños", edición a cargo de Francisco Rojas Aravena. 1º ed. - Buenos Aires, Teseo; FLACSO, 2011.

VI Congreso de Relaciones Internacionales

21, 22 y 23 de noviembre de 2012

Russell, Roberto y Tokatlián, Juan Gabriel: "De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada desde el Cono Sur" en Perfiles Latinoamericanos 21, Diciembre 2002.

Secretaría de Relaciones Exteriores de México:
http://portal2.sre.gob.mx/gruporio/index.php?option=com_content&task=view&id=41&Itemid=27 (Accesada el 2 de febrero de 2011)

Serbín, Andrés: "Regionalismo y soberanía nacional en América Latina: los nuevos desafíos" en Nueva Sociedad, Buenos Aires, agosto de 2010.