

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES
ESCUELA DE RELACIONES INTERNACIONALES



**LA COMUNIDAD DE ESTADOS LATINOAMERICANOS Y CARIBEÑOS
(CELAC) FRENTE A LOS DESAFÍOS DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN
EN MATERIA SOCIOECONÓMICA ANTE LA FRAGMENTACIÓN
POLÍTICA ENTRE LOS GOBIERNOS DE LA REGIÓN.
PERÍODO 2011-2017**

**TRABAJO DE GRADO PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO (A) EN RELACIONES INTERNACIONALES**

PRESENTADO POR:

RICHARD ANTONIO MOLINA MEJÍA
JESSICA STEPHANIE MOZ MARTÍNEZ
GABRIELA ALEJANDRA PORTILLO LÓPEZ

DOCENTE ASESORA:

LICDA. ANA MASSIEL MERINO MURCIA

CIUDAD UNIVERSITARIA, SAN SALVADOR, JUNIO DE 2018

TRIBUNAL CALIFICADOR

LICDA. CATHERINE LEONOR PEÑATE DE ESTRADA

(PRESIDENTA)

LICDA. LUZ IDALIA ZELADA SÁNCHEZ

(SECRETARIA)

LICDA. ANA MASSIEL MERINO MURCIA

(VOCAL)

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

Msc. Roger Armando Arias Alvarado

RECTOR

Dr. Manuel de Jesús Joya Abrego

VICERRECTOR ACADÉMICO

Ing. Nelson Bernabé Granados Alvarado

VICERRECTOR ADMINISTRATIVO

Lic. Cristóbal Hernán Ríos Benítez

SECRETARIO GENERAL

Lic. Rafael Humberto Peña Marín

FISCAL GENERAL

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

Dra. Evelyn Beatriz Farfán Mata

DECANA

Dr. José Nicolás Ascencio Hernández

VICEDECANO

Msc. Juan José Castro Galdámez

SECRETARIO

M. Fe. Nelson Ernesto Rivera Díaz

**DIRECTOR INTERINO DE LA ESCUELA DE RELACIONES
INTERNACIONALES**

Licda. Digna Reina Contreras de Cornejo

DIRECTORA GENERAL DE PROCESOS DE GRADUACIÓN

Licda. Silvia Marina Rivas de Hernández

**COORDINADORA DE PROCESO DE GRADUACIÓN DE LA ESCUELA DE
RELACIONES INTERNACIONALES**

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	i
CAPITULO I: LA CELAC COMO MECANISMO DE INTEGRACION REGIONAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	1
1.1 Antecedentes históricos.....	2
1.2 La Declaración de Caracas: Fundamento político de la CELAC	12
1.3 Objetivos, Estructura organizativa y competencias de la CELAC en el proceso de integración regional.....	15
1.4 Planes de Acción de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) 2013-2017	17
1.4.1 Plan de Acción de Caracas, 2012	18
1.4.2 Plan de Acción de Santiago 2013	20
1.4.3 Plan de Acción de La Habana 2014.....	22
1.4.4 Plan de Acción de Belén 2015	23
1.4.5 Plan de Acción de Quito 2016.....	25
1.4.6 Plan de Acción de Punta Cana 2017	26
1.5 Estrategia implementada por CELAC para el cumplimiento de sus objetivos	30
1.5.1 Principales Grupos de Trabajo de la CELAC	30
1.5.1.1 Grupo de Trabajo sobre Preferencia Arancelaria Latinoamericana y Caribeña.....	30
1.5.1.2 Reunión de Ministros de Desarrollo Social y Erradicación del Hambre y la Pobreza.....	32
1.5.1.3 Reunión sobre Migraciones de la CELAC	33
1.5.1.4 Grupo de Trabajo de Cooperación Internacional.....	35
CAPITULO II: FRAGMENTACION POLITICA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE Y SU INFLUENCIA EN EL CONSENSO AL INTERIOR DE LA CELAC	38

2.1 Contexto político en América Latina y el Caribe previo a la creación de la CELAC	40
2.1.2 Diversidad ideológica en América Latina y el Caribe.....	47
2.2 ¿Fragmentación política? Análisis de los cambios de ideología en los países clave que conforman la región.....	54
2.2.1 República Federativa del Brasil	56
2.2.1.1 La Política Exterior brasileña	57
2.2.1.2 Luiz Inácio Lula da Silva: El inicio del cambio político en Brasil	60
2.2.1.3 Dilma Rousseff: ¿continuidad de la política exterior?	63
2.2.1.4 Michel Temer: el final de ciclo de la izquierda en Brasil	66
2.2.1.5 La influencia de los cambios políticos en Brasil al interior de la CELAC	69
2.2.2 República de Argentina.....	72
2.2.2.1 Administración Kirchner: El giro a la izquierda argentina	74
2.2.2.2 El gobierno de Cristina Fernández de Kirchner	76
2.2.2.3 Mauricio Macri: El regreso de la derecha neoliberal	77
2.2.2.4 Influencia de los cambios políticos en Argentina al interior de la CELAC	81
2.2.3 República Bolivariana de Venezuela.....	83
2.2.3.1 El nuevo gobierno de Nicolás Maduro.....	86
2.2.4 La influencia de los cambios políticos en los Estados clave de la CELAC en la toma de decisiones	87
CAPÍTULO III: ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS PLANTEADOS POR LA CELAC Y LOS DESAFIOS DEL ORGANISMO EN EL CONTEXTO REGIONAL ACTUAL	97
3.1 Identificación de las principales problemáticas en la región	99
3.1.2 Problemáticas económicas	103
3.1.3 Problemáticas sociales	105
3.1.4 Problemáticas políticas	113
3.2 Relación entre principales problemáticas y agendas CELAC.....	114

3.2.1 Influencia de las problemáticas de la región en la agenda CELAC ...	115
3.3 Cumplimiento de los objetivos de la CELAC	116
3.3.1 Propuesta de Agenda 2020 como planificación de objetivos de la CELAC	118
3.3.2 Implementación de la Agenda 2030 y el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible	120
3.4 Principales avances en áreas prioritarias de la Agenda CELAC	123
3.4.1 Comercio Intrarregional	123
3.4.2 Migraciones	127
3.4.3 Erradicación del Hambre y la Pobreza	129
3.4.4 Relacionamiento con socios extra-regionales	131
3.5 Identificación de los principales desafíos socioeconómicos y estructurales al interior de la CELAC	133
3.5.1 Desafíos Económicos	133
3.5.1.1 Desequilibrio en el abordaje de temáticas económicas, políticas y sociales en la CELAC	133
3.5.1.2 Fomentar la inclusión de temáticas de carácter comercial y arancelario en la agenda CELAC para impulsar el crecimiento económico	133
3.5.2 Desafíos Sociales	136
3.5.2.1 Desigualdad social	137
3.5.3 Desafíos Políticos	141
3.5.3.1 Fragmentación política orientada a intereses ideológicos y no estatales	141
3.5.4 Desafíos Institucionales	142
3.5.4.1 Falta de un sistema institucional sólido	142
3.5.4.2 Sistema de toma de decisiones por unanimidad	144
3.5.4.3 Falta de agenda estratégica a largo plazo	146
3.5.4.4 Fortalecimiento del trabajo conjunto con organismos de integración subregionales	147

3.5.4.5 Bajo nivel de priorización en las áreas de trabajo urgentes para la región	147
3.4.5.6 Falta de mecanismos de seguimiento y evaluación que permitan conocer la efectividad del organismo	148
3.5.4.7 Falta de indicadores medibles	151
CONCLUSIONES	154
RECOMENDACIONES	157
BIBLIOGRAFÍA	159
ANEXOS	169

ÍNDICE DE ESQUEMAS, CUADROS Y GRÁFICOS

Figura 1.1 Cronología histórica de los procesos de integración en América Latina.....	11
Figura 1.2 Organigrama de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)	17
Cuadro 1.1 Síntesis de los objetivos y metas planteados en el Plan de Acción 2012	19
Cuadro 1.2 Principales temáticas de los Planes de Acción CELAC 2012-2016	28
Figura 2.1 Cronología de la llegada de gobiernos de izquierda en América Latina 2002-2010	51
Figura 2.2 Mapa político de América Latina y el Caribe 2011	53
Cuadro 2.1 Características de la política exterior brasileña en el período 2002-2017	70
Cuadro 2.2 Características de la política exterior argentina en el período 2003-2017	81
Cuadro 2.3 Características de la política exterior venezolana en el período 1999-2017	88
Cuadro 3.1 Temáticas abordadas en las Agendas a nivel internacional y regional.....	102
Cuadro 3.2 Comercio intrarregional en América Latina y el Caribe.....	126
Gráfico 3.1 Evolución del comercio de América Latina y el Caribe con la República Popular China (2001-2014)	127
Cuadro 3.3 Principales acciones CELAC en función del relacionamiento con socios extra-regionales	133
Cuadro 3.4 Brechas del PIB per cápita entre la región más rica y la región más pobre de los países de América Latina y la OCDE.....	139

RESUMEN

En la presente investigación se realiza una contextualización general de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), que permite entender cómo funciona el organismo, cuáles son sus principales expectativas en la región, y cuál es la estrategia que permitirá la materialización de sus objetivos. Además, la investigación se orienta hacia el análisis de la efectividad del proceso integrador en materia socioeconómica, y la estrategia que se ha implementado para el logro de sus principales objetivos. Una vez entendido el contexto general, se realiza una descripción y análisis sobre la fragmentación política entre los gobiernos de la región y su influencia en la efectividad de la CELAC, se analizan los cambios políticos más importantes en dos de los países clave de la región: Argentina y Brasil, así como un análisis de los cambios generados en Venezuela como pilar del proceso de creación y trabajo realizado por la CELAC.

Finalmente, se identifican las principales limitantes del trabajo realizado al interior de la CELAC, las cuales se orientan hacia su estructura institucional, el proceso de identificación de sus objetivos, y el sistema de toma de decisiones al interior del organismo. Esto permitió la propuesta de posibles soluciones para facilitar el avance dentro de la CELAC como procesos de integración regional.

LISTA DE ABREVIATURAS Y SIGLAS

AEC: Asociación de Estados del Caribe.

ALALC: Asociación Latinoamericana de Libre Comercio.

ALADI: Asociación Latinoamericana de Integración.

ALBA: Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América.

ALBA–TCP: Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América–
Tratado de Comercio de los Pueblos.

ALCA: Área de Libre Comercio para las Américas.

ALC: Integración Económica entre América Latina y el Caribe.

ASEAN: Asociación de Naciones del Sudeste Asiático.

BM: Banco Mundial.

CALC: Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo.

CAME: Consejo de Ayuda Mutua Económica.

CAN: Comunidad Andina.

CARICOM: Comunidad del Caribe.

CEAP: Centro de Estudios para la Administración Pública.

CECA: Comunidad Europea del Carbón y el Acero.

CFK: Cristina Fernández de Kirchner.

CELAC: Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños.

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

CONEVAL: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

EAFIT: Centro de Estudios Asia Pacífico.

FAO: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.

FLACSO: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

FMI: Fondo Monetario Internacional.

GRIC: Grupo de Revisión de la Implementación de Cumbres.

LAPOP: Proyecto de Opinión Pública de América Latina.

MCCA: Mercado Común Centroamericano.

MEM: Mecanismo de Evaluación Multidimensional.

MERCOSUR: Mercado Común del Sur.

MESICIC: Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción.

OEA: Organización de Estados Americanos.

OECS: Organización de Estados del Caribe Oriental.

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

ODECA: Organización de Estados Centroamericanos.

ODM: Objetivos de Desarrollo del Milenio.

ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible.

OIM: Organización Internacional para las Migraciones.

OLADE: Organización Latinoamericana de Energía.

ONU: Organización de las Naciones Unidas

OPANAL: Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe.

OSAL: Observatorio Social de América Latina.

OTCA: Organización del Tratado de Cooperación Amazónica.

PIB: Producto Interno Bruto.

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

PT: Partido de los Trabajadores.

PYMES: Pequeña y Mediana Empresa.

SEI: Instituto Medioambiental de Estocolmo.

SELA: Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe.

SICA: Sistema de Integración Centroamericano.

SIECA: Sistema de Integración Económica Centroamericana.

TLC: Tratados de Libre Comercio.

UE: Unión Europea.

ULC: Unión Latinoamericana y del Caribe.

UNASUR: Unión de Naciones Suramericanas

GLOSARIO

Concertación política: Es el proceso y consecuencia de convenir en temas de carácter político.

Cooperación Sur-Sur: Está basada en relaciones directas y horizontales entre países que enfrentan problemas comunes y que tienen como propósito superar, a partir de esfuerzos conjuntos, los desafíos del desarrollo.

Fragmentación política: Es entendida como el conjunto de sistemas políticos, los cuales se ven confrontados y/o alineados en función de la ideología de cada gobierno, mismos que buscan alianzas con los gobiernos que comparten principios y valores políticos.

Funcionalismo: Es una teoría de las Relaciones Internacionales desarrollada por David Mitrany, y asociada a la integración debido a su postulado relacionado a las Relaciones Internacionales, en donde plantea que a lo largo del tiempo estas organizaciones se coordinarían hasta formar una organización mundial.

Gobiernos progresistas: Término que hace referencia a los países con gobiernos de izquierda moderada y/o radical, quienes se autodenominan progresistas respecto a la visión del desarrollo en cada uno de sus países.

Integración: Se refiere a los procesos específicos de unificación económica o política, con la búsqueda y creación subsiguiente de instituciones y comunidades que no son lo que se produce o busca la globalización.

Integración regional: Es un proceso multidimensional el cual abarca la coordinación, cooperación, convergencia e integración profunda, de los

Estados de una región, con un alcance en temáticas económicas, comerciales, políticas, sociales, culturales y ambientales.

Integración tradicional: Se refiere al esquema de proceso integrador basado en el caso europeo, el cual inicia en el ámbito económico afectando posteriormente las demás áreas de la sociedad, con la finalidad de conformar instituciones que eventualmente lleven a la supranacionalidad.

Interés nacional: Se refiere a la razón del Estado, la cual es: ser garante de la satisfacción de las necesidades de su población, velando de esa forma por su bienestar en otras palabras el interés nacional debe ser el interés de su población.

Neo funcionalismo: Es una teoría de integración regional basada en el bienestar de Estado que replantea la teoría funcionalista esta fue desarrollada por Ernst B. Haas.

Nuevos regionalismos: Se entiende como aquellos procesos de integración que no priman el aspecto económico por sobre el político y social, sino como complemento de ambos.

Políticas públicas: Las políticas públicas son entendidas como las acciones de gobierno con objetivos de interés público que surgen de decisiones sustentadas en un proceso de diagnóstico y análisis de factibilidad, para la atención efectiva de problemas públicos específicos.

Proceso de integración: Puede ser entendido como aquel bloque o grupo de países cuyo objetivo se resume en la armonización de voluntades hacia el trabajo conjunto en temáticas de interés común, éstas pueden estar enfocadas en el área comercial, social y política. El proceso de integración tradicional atraviesa una serie de etapas cuya finalidad es la progresiva cesión de soberanía a una institución supranacional.

Regionalismo: Sustentado en la palabra región en un limitado número de Estados ligados geográficamente y con un alto grado de interdependencia entre ellos, o como una formación regional emergente con su propia dinámica.

Spill-over: Es el postulado de la teoría neo funcionalista, bajo el cual se plantea la idea que un proceso de integración inicia en el ámbito económico extendiéndose a otras áreas como la política.

INTRODUCCIÓN

Los procesos de integración regional son de gran importancia para el beneficio de la población que está bajo el cargo de los gobiernos que los conforman. La CELAC se suma a los procesos de integración existentes en la región de América Latina y el Caribe, siendo el único proceso que reúne a los 33 países que la conforman. Sin embargo, éste enfrenta muchos desafíos como proceso de integración en materia económica, social y política. La investigación se orienta hacia el papel de la CELAC frente a los desafíos del proceso de integración en materia socioeconómica, ante la fragmentación política entre los gobiernos de la región en el periodo 2011-2017.

Dicha fragmentación, en sentido estricto es definida según el Diccionario de la Real Academia Española como *“la acción o efecto de fragmentar”*. Lo anterior se entiende como la descomposición de una totalidad en una serie de fragmentos o minorías, las cuales se pueden ver confrontadas en función de objetivos y/o intereses contrapuestos. A efectos de la presente investigación, la fragmentación política es entendida como el conjunto de sistemas políticos, los cuales se ven confrontados y/o alineados en función de la ideología de cada gobierno, mismos que buscan alianzas con los gobiernos que comparten principios y valores políticos.¹

El desarrollo de la investigación tiene su importancia en el aporte de los procesos de integración regional en el sistema internacional, en tanto que, el mayor referente de la integración regional a nivel global es sin lugar a dudas la Unión Europea. Si bien, en el caso de la CELAC no busca recrear un

¹ Definición realizada a partir del documento *“La sociedad fragmentada”* del autor Alberto Binder, véase documento *La sociedad fragmentada*, (Caracas, 1991), <https://hogardecristo.org.ar/wp-content/uploads/2017/02/Alberto-Binder-La-sociedad-fragmentada.pdf>

mecanismo tradicional de integración, como lo es la Unión Europea, sí posee elementos de la visión tradicional de la integración regional. Algunos principios que ha mantenido son: el fortalecimiento de las relaciones económicas, el diálogo y la complementariedad entre los Estados que forman parte del organismo; entre otros.

El problema de investigación se enmarca en la efectividad de la CELAC como mecanismo de integración capaz de cumplir sus objetivos en materia socioeconómica, lo cual depende en gran medida de los resultados obtenidos y la puesta en práctica de lo establecido en los Planes de Acción. La importancia del planteamiento anterior, radica en la trascendencia de la CELAC como proceso de integración en la región latinoamericana y caribeña, y el fortalecimiento que como bloque ha reflejado en los últimos años en su posicionamiento en áreas como migración y relacionamiento externo, ubicándose como el máximo interlocutor de la región actualmente.

El fundamento teórico de la investigación se enmarca en los postulados de la teoría neofuncionalista, en la cual se mantiene la idea que la formación de bloques de integración nace de una necesidad funcional, donde los Estados ven la oportunidad de aumentar el bienestar de su población a través del interés común. El neofuncionalismo distingue las cuestiones “políticas” de las “no políticas” o controvertidas, y pone el factor político como centro de las organizaciones internacionales. Así, el abordaje en temas técnico-socioeconómicos tiene implicaciones en el ámbito político, generando un amplio nivel de complementariedad en dichos ámbitos.

Con el desarrollo de la investigación se pretende analizar la efectividad de la estrategia implementada por la CELAC en el cumplimiento de sus objetivos, ante la fragmentación política en la región. Para ello, se plantean tres principales objetivos, los cuales se enmarcan en primer lugar, hacia el

estudio de los cambios suscitados en las prioridades de la CELAC, a través de las agendas presentadas por el organismo desde su creación hasta la actualidad. En un segundo objetivo, se pretende identificar la influencia de la fragmentación política entre los gobiernos de la región sobre la efectividad de la CELAC, específicamente en el proceso de toma de decisiones. Finalmente, se pretende determinar el nivel de cumplimiento de los objetivos planteados por la CELAC, ello a través de los resultados obtenidos en las áreas consideradas como prioritarias para la región en materia socioeconómica. Las áreas socioeconómicas a destacar en la investigación se orienta hacia la erradicación de la pobreza, migración y el tema referente al comercio intrarregional.

En función de lo expresado en el problema de investigación, se plantea el supuesto o hipótesis general que: “la estrategia implementada por la CELAC ha tenido un bajo nivel de efectividad en el cumplimiento de sus objetivos debido a que las temáticas abordadas no corresponden a las necesidades de la región ante un contexto de fragmentación política entre los Gobiernos de los Estados Miembros”.

Lo anterior tiene su base en los supuestos o hipótesis específicas siguientes: en primer lugar, “los constantes cambios al interior de la CELAC respecto de los temas abordados en las agendas planteadas por el organismo influyen en la efectividad del mismo”, así como que “la fragmentación política, sobre todo en países clave como la República Federal de Brasil, la República Argentina, y la República Bolivariana de Venezuela, dificulta la existencia de un consenso entre los Estados Miembros de la CELAC para la toma de decisiones”. El término *consenso* puede ser entendido como “*el acuerdo de*

*opiniones y la concordancia entre voluntades (...)*² por lo cual el nivel de cohesión o fragmentación de los Estados puede generar dificultades en la toma de decisiones. Por último, se considera que: “los temas abordados en las agendas CELAC carecen de una priorización basada en las necesidades de la región, lo cual dificulta la construcción de Planes de Acción orientados a resultados”.

La metodología a través de la cual se pretende la confirmación de los supuestos anteriores se orienta hacia el desarrollo de una investigación de tipo descriptivo, ya que se realiza un estudio riguroso de la realidad en torno a la CELAC, identificando los principales elementos que componen e influyen en la misma. De acuerdo a lo anterior, se realiza una clasificación de los principales elementos que influyen en el accionar de la CELAC como proceso de integración en América Latina y el Caribe. Se utilizó una estrategia metodológica cualitativa, como técnicas se utilizaron: la compilación, estudio y análisis de libros, documentos, entrevistas, noticias, y artículos; el instrumento utilizado fue la entrevista a expertos sobre el tema, con el fin de contribuir a la explicación del problema y plantear una posible solución.³

Las principales limitantes para el desarrollo de la investigación se orientan principalmente a la poca información oficial disponible por parte de la CELAC, además de no contar con una amplia bibliografía del tema, limitándose únicamente a la información disponible respecto a la integración latinoamericana a nivel general. De igual forma, o se cuenta con expertos en el tema CELAC en el país, a excepción del personal designado a la

² Laura Baca Olamendi, Judit Bokser-Liwerant, Fernando Castañeda, Isidro Cisneros, Germán Pérez Fernández del Castillo, *Léxico de la Política*, FLACSO: (México, 2000), 197.

³ José Samuel Martínez López, Universidad Mesoamericana “Estrategias Metodológicas y Técnicas para la investigación Social”, (17 de agosto de 2017), <http://geiuma-oax.net/sam/estrategiasmetytecnicas.pdf>

Presidencia Pro Témpore 2017 del Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador.

La investigación se desarrolla en tres apartados principales, los cuales pretenden contextualizar diferentes aspectos en relación a la CELAC para determinar en última instancia, el nivel de efectividad del organismo en el cumplimiento de sus objetivos. Así, en el primer capítulo, se realiza una descripción general de la CELAC como proceso de integración ubicado dentro del regionalismo postliberal, el cual se caracteriza por una primacía del factor político sobre el económico;⁴ además de una mayor flexibilidad respecto a la estructura institucional de cada proceso de integración.

Los elementos a describir en este primer apartado hacen referencia a los antecedentes inmediatos a la creación de la CELAC, sus objetivos y estructura organizativa, la descripción de los Planes de Acción presentados desde sus orígenes hasta la actualidad, y el planteamiento de la estrategia implementada por la CELAC desde su creación para el cumplimiento de los objetivos y metas propuestos. Todo lo anterior se orienta hacia la contextualización de la CELAC como mecanismo de integración alternativo, lo cual permitirá comprender la naturaleza del organismo, y los principios que sustentan los objetivos del mismo.

Respecto al segundo capítulo de la investigación, se refiere al estudio del factor político al interior de la CELAC, el cual puede considerarse como el centro o núcleo de los procesos de integración postliberales o posthegemónicos.⁵ Lo anterior significa que la CELAC busca una mayor

⁴ Véase José Antonio Sanahuja, “Del regionalismo abierto al regionalismo post-liberal: Crisis y cambio en la integración regional en América Latina”, *Anuario de integración* 7, (octubre 2012), 22-24.

⁵ Véase José Antonio Sanahuja, “Del regionalismo abierto al regionalismo post-liberal...”, Andrés Serbin; Martínez Laneydi; Ramanzini Junio, Haroldo, *El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, Nuevos temas, Nuevos desafíos*, Anuario de la

autonomía e independencia de la influencia de los Estados Unidos en la región, lo cual tuvo eco en el seno de gobiernos considerados de izquierda o “progresistas” en América Latina principalmente.

En el segundo capítulo se busca determinar el nivel de influencia de la fragmentación política entre los Estados Miembros de la CELAC, para ello se hace una descripción del contexto político previo a la creación de la CELAC, así como una descripción general del contexto ideológico al momento de oficializar un organismo puramente latinoamericano y caribeño. Posteriormente, se hace una descripción de las principales características de la política exterior de los últimos gobiernos de tres países considerados clave a nivel regional, los cuales han reflejado un cierto grado de influencia en las decisiones adoptadas al interior de la CELAC; dichos países son Argentina, Brasil y Venezuela. Como último elemento, se realiza un análisis de la influencia que han tenido los cambios de gobierno en los países seleccionados al interior de la CELAC, y se identifican los principales puntos de choque entre los Estados Miembros durante los últimos años.

En el tercer capítulo, se pretende determinar el nivel de coherencia entre las prioridades de la CELAC y las necesidades reales de América Latina y Caribe. En función de lo anterior, se realiza un estudio general de las principales agendas implementadas a nivel regional en materia socioeconómica, a fin de identificar las problemáticas de interés común a los países de la región, y sobre las cuales la CELAC puede articular una agenda estratégica a largo plazo. Posteriormente, se realiza un análisis del nivel de cumplimiento de los objetivos planteados por la CELAC, ello a través de la identificación de los principales avances del organismo en las temáticas abordadas en las diferentes agendas.

Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), (Octubre 2012), 30-34.

CAPÍTULO I: LA CELAC COMO MECANISMO DE INTEGRACIÓN REGIONAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

El estudio de la CELAC, a efectos de la presente investigación, se orienta hacia el análisis de la efectividad de la CELAC en materia socioeconómica y la estrategia que se ha implementado para el logro de sus principales objetivos. Por ello, en este primer capítulo se pretende el estudio de los principales cambios suscitados al interior de la CELAC, en función de las temáticas abordadas en cada una de las Agendas desde 2012 hasta la actualidad. Dichas agendas reflejan las prioridades regionales en un período de un año, y por ello se plantea la idea que los constantes cambios al interior de la CELAC, respecto a los temas abordados en las diferentes agendas, influyen en gran medida en la efectividad de la estrategia implementada por el organismo en materia socioeconómica.

Con miras a comprobar el planteamiento anterior, el primer apartado de la investigación pretende el desarrollo de los siguientes puntos: antecedentes históricos de la CELAC; la Declaración de Caracas como fundamento político del organismo; los objetivos, metas y estructura organizativa de la CELAC; los diferentes Planes de Acción; y el análisis del cumplimiento de los objetivos que ha planteado la CELAC en materia socioeconómica. De acuerdo a lo anterior, se pretende una contextualización general de la CELAC que permita entender cómo funciona el organismo, cuáles son sus principales expectativas en la región, y cuál es la estrategia que permitirá la materialización de los objetivos y metas planteados por la CELAC. Lo anterior, se realizó a través de la recopilación de información bibliográfica disponible sobre la CELAC.

1.1 Antecedentes históricos

Los procesos de integración regional han tenido gran relevancia en el sistema internacional, ya que buscan fortalecer un conjunto de Estados que poseen valores y principios similares, proximidad territorial y necesidades en común. A lo largo de la historia han existido una gran cantidad de procesos de integración, los cuales tienen su origen en la conformación de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA) en 1951, organización creada a través del Tratado de París. La CECA ha logrado un avance significativo en el proceso de integración, actualmente es conocida como la Unión Europea (UE), cuyo modelo integracionista ha sido motivo de réplica en otras regiones, adaptando el contexto de cada mecanismo de integración en el planteamiento de sus objetivos.

Así, la región de América Latina y el Caribe se ha caracterizado por sus múltiples esfuerzos en lograr la integración económica, bajo los principios tradicionales del regionalismo. La primacía del factor económico ha dificultado en algunos casos, la convergencia de voluntades al interior de cada proceso, ocasionando el estancamiento, y en otros casos la secesión, de los intentos integracionistas. De esta forma, el origen de los diversos procesos de integración regional en este espacio geográfico se puede ubicar en la segunda mitad del Siglo XX.

Es durante ese período cuando surgen la mayoría de esfuerzos integracionistas conocidos actualmente, entre los que se pueden destacar la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), conformada el 14 de octubre de 1951, la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), establecida el 18 de febrero de 1960, la Comunidad Andina (CAN), oficialmente constituida el 26 de mayo de 1969 por el Acuerdo de Cartagena,

la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)⁶ constituida en el Tratado de Montevideo de 1980 y suscrita el 12 de agosto de 1980, sustituyendo a la ALALC, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), creado el 26 de marzo de 1991 por el Tratado de Asunción, el Sistema de Integración Centroamericano (SICA), constituido el 13 de diciembre de 1991 por el Protocolo de Tegucigalpa, y que sustituye a la ODECA. Otros de los esfuerzos más recientes son los casos de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), por la Declaración de Cusco, constituida el 8 de diciembre de 2004; la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), establecida el 14 de diciembre de 2004; y la Alianza del Pacífico, el 6 de junio de 2012.

Una característica común a la gran mayoría de los procesos de integración regional ha sido la tensa relación entre algunos de los países latinoamericanos y caribeños con los Estados Unidos. En muchos de los casos, la creciente dependencia de algunos miembros con la nación norteamericana, ha dificultado el avance en la toma de decisiones debido al choque de intereses al interior de cada proceso. Es por ello, que con el cambio de gobiernos en países clave de la región, sobre todo en la región de América del Sur, comienzan a surgir procesos alternativos a la visión tradicional de la integración; abogando por una mayor autonomía regional y la reducción de la dependencia latinoamericana y caribeña con los Estados Unidos.

Un hecho que marcó el cambio de visión de la integración latinoamericana fue la conformación del proyecto ALCA. Dicho proyecto surgió con la idea de facilitar el libre comercio entre todos los países que conforman el continente.

⁶ Es un organismo intergubernamental que promueve la expansión de la integración de la región, a fin de asegurar su desarrollo económico y social. Fue creado en 1980 en sustitución de la ALALC.

Sin embargo, no se logró los resultados esperados; ya que *“la creciente desconfianza de algunos países latinoamericanos ante la fortaleza económica norteamericana, y los peligros que pudieran derivarse de este libre comercio, han llevado a un cierto estancamiento de este proceso”*.⁷

Un elemento que influyó notablemente en el fracaso del ALCA fue la noción acerca de que todos los países se beneficiarían por igual, sin tomar en consideración las asimetrías existentes entre los países de la región; de igual forma dicho proyecto se vio como una estrategia de consolidación de los intereses hegemónicos estadounidenses en la región. Además, la firma de Tratados bilaterales o en bloque, como el caso de América Central, dificultaron aún más el avance del proyecto. Así, las constantes críticas hacia el proyecto por parte de gobiernos progresistas,⁸ llevaron a un mayor nivel de desconfianza por parte de los países latinoamericanos, quienes veían que solo los mercados más fuertes se veían mayormente beneficiados por este acuerdo.

La necesidad de presentar un verdadero proyecto integracionista a través del cual la región pueda reconocerse como un actor importante a nivel internacional, se ha vuelto prioritario durante los últimos años. Por lo cual, la visión de liderazgo de países como México y Brasil llevó a la idea de conformar un organismo de integración que reflejara la identidad latinoamericana y caribeña, sin contar con la participación de Estados Unidos y Canadá. Es así, que se impulsaron iniciativas que *“podrían contribuir a generar un mejor clima para estos procesos, abriendo oportunidades de*

⁷ Manuel Jesús Morán Rosado, “La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños: Algunas consideraciones sobre el nuevo foro latinoamericano”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, N° 23 (2012), 2.

⁸ Término que hace referencia a los países con gobiernos de izquierda moderada y/o radical, quienes se autodenominan progresistas respecto a la visión del desarrollo en cada uno de sus países.

cooperación recíproca y generando espacios de beneficios mutuos".⁹ Ese cambio de visión de los gobiernos progresistas en la región apuntó a la primacía del factor político sobre el comercial, y la preponderancia del papel que juega la soberanía al interior de los mecanismos de integración.

La visión alternativa que inició a través del cambio político en países clave, se vio reflejada en la creación de mecanismos como la UNASUR y ALBA. Tales esfuerzos fueron impulsados sobre la base de un sentimiento de nacionalismo, y la búsqueda de la identidad regional por parte de las figuras de los presidentes de Venezuela, Hugo Chávez Frías, y Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva. Sin embargo, la conformación de la CELAC tuvo como principales impulsores los gobiernos de Brasil y México, mismos que buscaron realzar el liderazgo de sus gobiernos a nivel regional sobre la base del papel preponderante que cada uno tenía en la región.

La CELAC es *un mecanismo intergubernamental de diálogo y concertación política cuyo objetivo es el avance en el proceso gradual de integración de la región, haciendo un sabio equilibrio entre la unidad y la diversidad política, económica, social y cultural de los 600 millones de habitantes de América Latina y el Caribe*.¹⁰ Dicho mecanismo tuvo como antecedentes inmediatos la celebración de dos cumbres importantes, la **I y II Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo** celebradas en 2008 y 2010, respectivamente. Éstas llevaron a la declaración oficial por parte de los Estados de su intención de conformar un organismo de concertación y diálogo con mayor autonomía respecto de la influencia de los Estados Unidos en la región. En el marco de celebrar las cumbres previas a la

⁹ Francisco Rojas Aravena, "La CELAC y la integración latinoamericana y caribeña: principales claves y desafíos", *Revista Nueva Sociedad*, N° 240 (julio-agosto 2012), (20 de agosto de 2017), 17.

¹⁰ Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, "Qué es la CELAC", (29 de agosto de 2017), <http://www.sela.org/celac/quienes-somos/que-es-la-celac/>.

creación de la CELAC, se vislumbraban dos propuestas sobre cuál sería la visión del organismo.

La primera de ellas fue la visión del gobierno de México, ya que en 2007 el Presidente Felipe Calderón expresó su deseo de conformar una Unión Latinoamericana y del Caribe (ULC) Dicha unión tendría como principios rectores la solidaridad, flexibilidad, diversidad y complementariedad de acciones; todo lo anterior sobre la base de un desarrollo integral, no excluyente y equitativo.

La pretensión de la propuesta mexicana era la conformación de un bloque de concertación política que seguiría las mismas funciones que el mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política, conocido comúnmente como el Grupo de Río, que fue un mecanismo de consulta en América Latina y el Caribe creado en Río de Janeiro en 1986. El impulso de la propuesta mexicana en relación a la creación de una Unión Latinoamericana y Caribeña fue a través de la Secretaría Pro Témpore del Grupo de Río, misma que fue asumida por México en 2008, y que se trazó como objetivo *“fortalecer el papel del Grupo y ampliar su membresía para hacerlo más representativo en la región”*.¹¹

La segunda propuesta que impulsó el proceso de creación de la CELAC fue la presentada por el gobierno de Brasil. El primer paso que dio el gobierno brasileño fue la convocatoria para la celebración de la Primera Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC).¹² El motivo principal de dicha cumbre se enmarcó en un contexto de crisis económica, financiera y alimentaria que se vivía en la región.

¹¹ Rojas Aravena, “La CELAC: principales claves y desafíos”, 17.

¹² Celebrada en la ciudad de Salvador de Bahía, Brasil, los días 16 y 17 de diciembre de 2008.

Otro de los factores que influyó en la primera Cumbre CALC fue la búsqueda de una mayor autonomía regional, como consecuencia del período de “olvido” por parte de los Estados Unidos en la región, y el surgimiento de actores preponderantes como el caso de Brasil. De esta forma, la idea de autonomía e independencia regional tuvo eco en el seno de los gobiernos progresistas, y llevó a la armonización de esfuerzos para continuar con el proceso de fortalecimiento de la integración latinoamericana y caribeña.

El primer gran hito en el proceso de creación de la CELAC fue la celebración de la I Cumbre sobre Integración y Desarrollo. El principal resultado de la Cumbre fue la presentación de la **Declaración de Bahía**, en la cual se incluían los temas prioritarios para los Estados de la región, y respecto de los cuales se tomarían acciones. Los principales temas de interés fueron la cooperación entre los mecanismos regionales y sub regionales de integración, la crisis financiera internacional, energía, infraestructura, desarrollo social y erradicación del hambre y la pobreza, entre otros. La Declaración de Bahía establecía el propósito de la I Cumbre, el cual era *“profundizar la integración regional y establecer compromisos efectivos de acción conjunta para la promoción del desarrollo sostenible de los pueblos”*.¹³

Otro de los documentos que fue resultado de la I Cumbre de la CALC, específicamente de la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de los Estados Miembros, fue el “Proyecto de Plan de Acción de Montego Bay”,¹⁴ presentado el 6 de noviembre de 2009. La importancia de dicho documento tuvo su énfasis en el tema de cooperación entre los mecanismos regionales y

¹³ Manuel Jesús Morán Rosado, “La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños: Algunas consideraciones sobre el nuevo foro latinoamericano”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, N° 23 (2012), 5.

¹⁴ Es un documento amplio que incluía propuestas respecto a la cooperación entre mecanismos regionales y sub regionales de integración, en el marco de la crisis financiera internacional, y temas de interés social como el desarrollo social, la erradicación del hambre y la pobreza, el desarrollo sostenible, entre otros.

sub regional de integración. El tema de la complementariedad regional fue prioritario en este Plan, para evitar la duplicación de futuros esfuerzos en materia de integración socioeconómica. Respecto de la coordinación de actividades se lograron algunos resultados en temas como la infraestructura, el desarrollo sostenible, la energía, entre otros.

El año 2008 fue trascendental en el proceso de creación de la CELAC, durante este año sucedieron diversos hechos que permitieron fortalecer la idea de un organismo autónomo e independiente de la influencia norteamericana. Los principales sucesos que marcaron el inicio de la CELAC fueron:

- La convocatoria de Brasil a una reunión que congregó por primera vez a todos los Estados de la región.
- México asume la Secretaría Pro Tempore del Grupo de Río bajo un fuerte sentimiento de unidad.
- El Presidente de Ecuador envió en abril de 2008 una propuesta de creación de una organización puramente latinoamericana y caribeña.
- En noviembre de 2008 Cuba ingresó como miembro pleno del Grupo de Río.
- En diciembre de 2008 se aprueba la idea de crear una organización latinoamericana y caribeña en el marco de la I Cumbre de la CALC.

El paso definitivo que permitió la creación de la CELAC fue en el año 2010, con la celebración de la **II Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC)** en la Riviera Maya, México. La iniciativa mexicana tuvo lugar en la celebración de esta Cumbre, como lo expresó el entonces Presidente mexicano Felipe Calderón *“la obra de América Latina y el Caribe apenas empieza.”* Así, el nuevo organismo fue oficialmente anunciado con el nombre temporal de “La Comunidad de Estados

Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)”, el cual se consideraba como el mecanismo sustituto del entonces Grupo de Río. La II Cumbre de la CALC se conoce comúnmente como la “Cumbre de la Unidad”, la cual marcó el inicio del proyecto político más significativo de América Latina y el Caribe en la actualidad.

El documento que oficializó la idea de conformación de la CELAC fue la *Declaración de la Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe*, celebrada en febrero de 2010. En dicha Declaración se plasmó la intención de crear un “mecanismo regional propio”, el cual reflejara la identidad latinoamericana y caribeña constituyéndose como el único interlocutor de la región con actores extra regionales. La idea conjunta de crear este organismo tuvo su base en “*la decisión de promover la articulación y convergencia de acciones, el intercambio de experiencias y la identificación de áreas de cooperación entre los distintos mecanismos de integración*”.¹⁵

El resultado de la II Cumbre de la CALC fue la *Declaración de Cancún*, un instrumento político que consta de 88 cláusulas, en el cual se establece la idea de “*conformar 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*” (Cláusula primera de la Declaración).

Los objetivos y funciones de la CELAC tuvieron como base lo establecido en los documentos celebrados en esfuerzos previos, como la I Cumbre de la CALC y los principios rectores del Grupo de Río, de los cuales la CELAC asumía su patrimonio. En el año 2011, se celebró la Primera Cumbre unificada de la CALC y el Grupo de Río, dos iniciativas que dejaban de tener vigencia para dar paso a la creación oficial de la CELAC. De acuerdo a ello,

¹⁵ Rojas Aravena, “*La CELAC: principales claves y desafíos*”, 20.

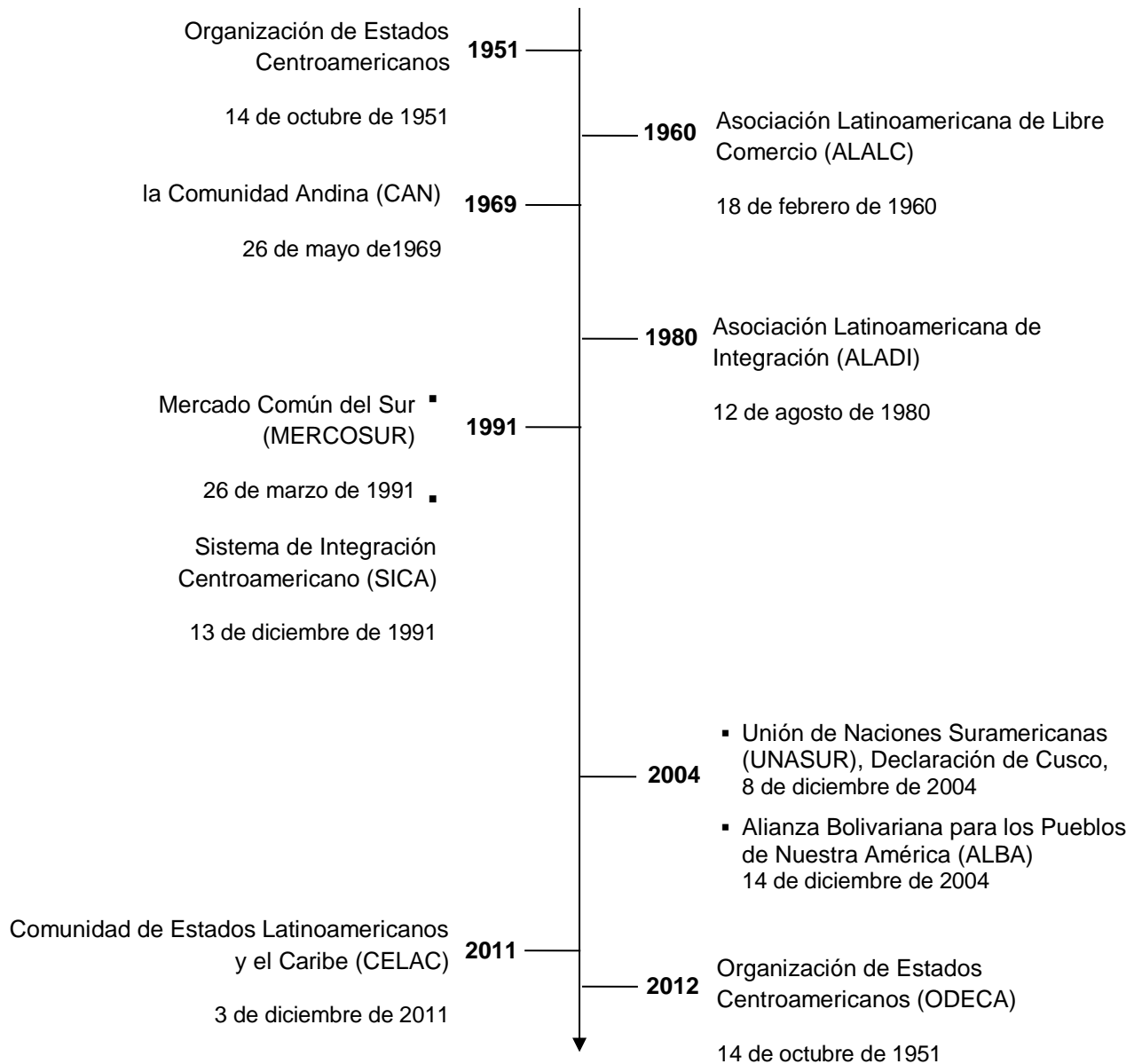
la CELAC como nuevo mecanismo de integración asumía los consensos alcanzados por ambas iniciativas, y se planteaba nuevos objetivos de acuerdo a lo establecido en el documento constitutivo conocido como la *Declaración de Caracas*.

Esta Cumbre unificada fue conocida como la **Cumbre de Caracas de 2011**, la cual se enmarcaba en el contexto de la celebración del Bicentenario de la lucha por la Independencia de la región. Sobre los principios de unidad, solidaridad, convergencia, flexibilidad y complementariedad, la CELAC inició su trabajo hacia el avance en la integración socioeconómica regional, haciendo énfasis en el equilibrio entre unidad y diversidad como un elemento clave que caracteriza a los pueblos de América Latina y el Caribe.

Los esfuerzos que iniciaron desde el año 2008 tuvieron su máxima expresión a través de la creación de la CELAC, la cual se ponía en marcha como un *“mecanismo representativo de concertación política, cooperación e integración de los Estados latinoamericanos y caribeños; y como un espacio común que garantice la unidad y la integración de la región”*.¹⁶ El accionar de la CELAC tiene su base en la armonización de voluntades por parte de los Estados que conforman la región, hacia la búsqueda de la unidad y el posicionamiento de América Latina y el Caribe como un actor importante en la escena internacional, un actor con una sola voz y una sola postura frente a los problemas internacionales. A continuación se realiza una línea cronológica que resalta los procesos de integración con mayor importancia en América Latina desde 1951 hasta la creación de la CELAC en 2012.

¹⁶ Rojas Aravena, *“La CELAC: principales claves y desafíos”*, 23.

Figura 1.1: Cronología histórica de los procesos de integración en América Latina



Fuente: Elaboración propia.

1.2 La Declaración de Caracas: Fundamento político de la CELAC

La declaración de Caracas es el instrumento constituyente de la CELAC, en dicho documento se establece el compromiso con la integración por medio del diálogo y la concertación política. El documento fue aprobado por consenso durante la cumbre fundacional de la CELAC, realizada durante el 2 y 3 de diciembre del año 2011, en Caracas Venezuela.

El documento de la Declaración de Caracas consta de 40 puntos en los que se establecen las áreas en las que la CELAC enfocará sus esfuerzos en la región y es en el párrafo 28 del texto donde se establece de manera más general que la *"CELAC, único mecanismo de diálogo y concertación que agrupa a los 33 países de América Latina y El Caribe, es la más alta expresión de nuestra voluntad de unidad en la diversidad"*.¹⁷

También explica que *"es necesario profundizar la cooperación y la implementación de políticas sociales para la reducción de las desigualdades sociales internas a fin de consolidar naciones capaces de cumplir y superar los Objetivos de Desarrollo del Milenio"*.¹⁸ Dicho de otra manera, busca crear iniciativas que contribuyan a reforzar la cooperación y las políticas sociales orientadas al desarrollo de la región latinoamericana.

En la Declaración de Caracas destaca la necesidad de que este nuevo bloque regional: *"se convierta en un espacio que reivindique el derecho a la existencia, preservación y convivencia de todas las culturas, razas y etnias que habitan en los países de la región, así como el carácter multicultural de nuestros pueblos"*.¹⁹ Es decir que sirva para contribuir con la unidad de los pueblos latinoamericanos y su desarrollo en conjunto. De manera más

¹⁷ Fundación para la Integración Latinoamericana, Declaración de Caracas y procedimientos para su funcionamiento, FILA, (27 de agosto de 2017), <http://integracion.info/?p=81>

¹⁸ *Ibíd.*

¹⁹ *Ibíd.*

general también se establece el respeto por el Derecho Internacional, la autodeterminación de los pueblos, la soberanía, la solución pacífica de las diferencias, la promoción y protección de los derechos humanos como puntos claves para su funcionamiento.

En este documento igualmente se plasma la necesidad de unificar esfuerzos para *"impulsar el desarrollo sostenible de la región", para "contribuir con la consolidación de un mundo pluripolar y democrático, justo y equilibrado, y en paz, despojado del flagelo del colonialismo y de la ocupación militar".*²⁰

Estableciendo el énfasis particular en las áreas económica, política y social de la Declaración de Caracas, se destacan los siguientes puntos:

- Situaciones económicas inciertas que presentan un panorama complicado para la región en ámbitos no solo económicos si no también sociales; Es decir, la CELAC nace en un momento en el cual los desafíos económicos en la región latinoamericana y en el mundo entero era un problema grave, la idea se resumía en crear unidad entre la región por medio de la inclusión de todos por igual y basándose en el desarrollo sustentable y la integración, en busca del desarrollo de Latinoamérica.
- La integración política, económica, social y cultural es un punto importante para la región, según la CELAC ya que se observa desde el punto de vista que es una manera de fortalecer los lazos entre los Estados que forman parte de este proceso de integración creando una fuerza de unidad, y de esta manera poder tener más presencia y credibilidad ante otras regiones del mundo. Se tiene la idea de que por medio de la integración en las áreas mencionadas anteriormente, es

²⁰ Fundación para la Integración Latinoamericana, Declaración de Caracas y procedimientos para su funcionamiento.

una forma para lograr enfrentar exitosamente una serie de desafíos que puedan surgir para la región.

- Por medio de la unidad en la región, la CELAC pretende trabajar hacia el avance en el proceso de desarrollo sostenible, con el objetivo de beneficiar a la población a nivel regional en las principales temáticas identificadas en las áreas económica, política, social y cultural. Con lo anterior, se pretende impulsar la apertura de la región a nivel global, impulsando la participación regional en temas de coyuntura y obteniendo reconocimiento en un mundo cada vez más globalizado.
- Se reconoce que la CELAC es el único mecanismo de diálogo e integración en el que se agrupan los 33 países de América Latina y el Caribe, por lo que se considera como la más alta expresión de la voluntad de los pueblos latinoamericanos en la que se pretende fortalecer los vínculos entre las naciones y se trabaje en conjunto en temas prioritarios para la región, ello en pro del bienestar de la región y del mantenimiento de la paz, unidad y seguridad.
- La CELAC nace con la intención de ser el espacio en el que se desarrolle la concertación política entre los Estados latinoamericanos y caribeños, en el que nazcan iniciativas que contribuyan al fortalecimiento de la región y al desarrollo de la misma, que los procesos que se realicen tengan su base en la unidad y el respeto mutuo de los pueblos, logrando de esta manera grandes avances en las áreas primordiales como la política y la cooperación.
- Se invita a la Presidencia Pro Témpore de la CELAC que en el ejercicio de sus actividades, vele por la implementación del Plan de Acción de Caracas 2012, particularmente en las áreas mencionadas en el párrafo anterior, y de esta manera comenzar a ejecutar los planes prioritarios para la región.

1.3 Objetivos, Estructura organizativa y competencias de la CELAC en el proceso de integración regional

Los objetivos de la CELAC están contenidos en su documento constitutivo, conocido como la “Declaración de Caracas”, la cual entró en vigor el 3 de diciembre de 2011, y dentro de la cual se destacan los siguientes objetivos:

- *”Preservar de la democracia y sus valores, la vigencia de las instituciones y el Estado de Derecho, el respeto de todos los derechos humanos para todos.*
- *Intensificar el diálogo político entre Estados y traducir, a través de la concertación política, los principios y valores en consensos.*
- *Intensificar para ello, la concertación de posiciones regionales de cara a reuniones y conferencias de alcance global y adoptar un perfil más dinámico a favor de la concertación política y del trabajo de interlocución con otras regiones.*
- *Impulsar una agenda integrada, con base en el patrimonio del Grupo de Río y los acuerdos de la CALC, así como de los mecanismos y agrupaciones de integración, cooperación y concertación, con el propósito de dar continuidad a un programa de trabajo que promueva vínculos efectivos, la cooperación, el crecimiento económico, con la naturaleza para un desarrollo sostenible y la integración de América Latina y el Caribe en su conjunto”²¹.*

La estructura organizativa y las competencias de la CELAC están contenidas en el documento aprobado en la Declaración de Caracas titulado

²¹ Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, “Que es la CELAC”, (27 de agosto de 2017), <http://www.minrel.gob.cl/que-es-la-celac/minrel/2012-08-29/093712.html>.

“Procedimientos para el funcionamiento orgánico de la CELAC”,²² dentro del cual se establecen los siguientes órganos: **Cumbre de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno:** es la instancia suprema de la comunidad consiste en una reunión de alto nivel en la que se discuten los problemas y necesidades más importantes de la región, entre sus competencias esta la selección del país sede y que ejercerá la presidencia Pro tempore, cabe mencionar que las decisiones tomadas en dichas cumbres se realizan mediante un sistema de votación por unanimidad.

Reunión de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores: es una reunión que se realiza 2 veces al año, entre su competencia está la emisión y su promulgación de pronunciamientos de carácter regional.

Presidencia Pro Témpore: es un órgano de apoyo institucional, técnico y administrativo ejercido por lapsos de 1 año entre sus competencias prepara, convoca y preside la Cumbre de Jefas y Jefes de Estado y Gobierno.

Reunión de Coordinadores Nacionales: estos se encargan de vincular a los Estados miembros con la Presidencia entre sus atribuciones esta la coordinación de temas de la unidad, diálogo y concertación política regional para las agendas de la CELAC.

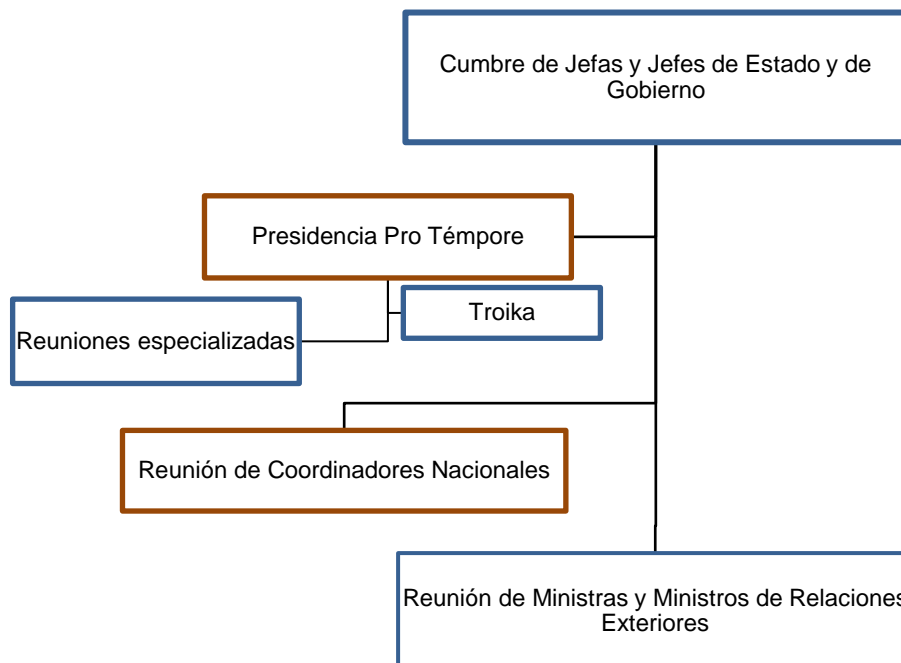
Reuniones especializadas: dichas reuniones atienden áreas de interés y otras priorizadas en la promoción de la unidad, están confirmadas por funcionarios de alto nivel con poder de decisión.

Troika Ampliada: se encarga de asistir a la Presidencia Pro Témpore está compuesta por el Estado que ostenta la Presidencia Pro Témpore, el Estado que le presidió y por el que lo sustituirá más un Estado miembro de

²² Ver anexo 1, *“Procedimientos para el funcionamiento orgánico de la CELAC”* donde se encuentra una descripción detallada de cada órgano y las competencias pertinentes a los mismos.

CARICOM. Su principal función es el apoyo administrativo a las actividades realizadas por la Presidencia Pro Témpore en el marco del seguimiento de trabajo realizado por los organismos ejecutores de la CELAC. En la Figura 2 se presenta en forma gráfica los órganos que conforman la CELAC, así como su relación jerárquica.

Figura 1.2: Organigrama de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)



Fuente: Elaboración propia.

1.4 Planes de Acción de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) 2013-2017

Para entender la evolución de la CELAC como proceso de integración regional, desde su creación hasta la actualidad, es necesario conocer las diferentes agendas contenidas en cada uno de los Planes de Acción, como

reflejo de los intereses y prioridades de los Estados que conforman el organismo.

1.4.1 Plan de Acción de Caracas, 2012

Como resultado de cada una de las Cumbres celebradas en el marco de la CELAC, se resuelve la elaboración de un documento oficial, el cual determina las directrices a seguir por los organismos ejecutores dentro del esquema institucional del organismo. Dichos documentos se conocen como **Planes de Acción**, los cuales resumen las expectativas, objetivos y líneas de acción a seguir en las diferentes esferas de la realidad regional.

La primera muestra de la convergencia y armonización de las voluntades políticas por parte de los 33 Estados que conforman la región de América Latina y el Caribe, fue la adopción del primer Plan de Acción de la CELAC. El Plan se constituyó en el marco de la III Cumbre de América Latina y el Caribe sobre integración y desarrollo en 2011.²³

Según lo expresado en el Plan de Acción, los principios que orientaron el accionar de la CELAC durante el año 2012, fueron la “flexibilidad y la participación voluntaria en las iniciativas”, y las áreas de acción se resumieron en 9 áreas principales. Las áreas contenidas en el Plan 2012 mantuvieron, hasta el momento, lo planteado años atrás por el Grupo de Río, y en cada una de dichas áreas se desglosan las actividades y metas a cumplir en el plazo de un año. A efecto de sintetizar los objetivos y metas en las principales áreas planteadas por la CELAC se presenta el siguiente cuadro resumen:

²³ Cumbre celebrada en la República Bolivariana de Venezuela, el 5 de julio de 2011, en el marco del Bicentenario del Primer Congreso de Venezuela en donde declaró su independencia de España.

Cuadro 1.1: Síntesis de los objetivos y metas planteados en el Plan de Acción 2012

	Económica	Política	Social	Institucional
Objetivos	Abordaje de la temática Crisis Financiera Institucional y construcción de la Nueva Arquitectura Internacional.	Contribuir a la erradicación del hambre y la pobreza en la región.	Búsqueda de una mayor complementariedad, coordinación y profundización de los esfuerzos realizados por los diferentes mecanismos regionales y subregionales de integración.	Construcción de un esquema institucional Materialización de las intenciones contenidas en la Declaración de Caracas
Metas	Diseño e implementación de herramientas e instrumentos que mejoren la capacidad de comercio intrarregional. Fortalecimiento de la participación regional en el seno de organismos financieros internacionales.	Celebración de Reuniones Ministeriales del área social. Seguimiento de los compromisos de la Declaración Ministerial sobre Desarrollo Social y Erradicación del Hambre y la Pobreza	Enfoque en las áreas: económico-comercial; productivo; social y cultural. Consolidación de una zona de libre comercio a nivel de región a través de la elaboración de una propuesta para el desarrollo de una preferencia arancelaria latinoamericana y caribeña.	Elaborar una Agenda Estratégica Sectorial Creación de Grupos de Trabajo referentes a cada temática a abordar.

Fuente: Elaboración propia de acuerdo con lo establecido en el Plan de Acción de Caracas 2012.

En términos generales, el Plan de Acción Caracas 2012 mantiene la lógica integracionista basada en los principios de flexibilidad y participación voluntaria plasmados en la Declaración de Caracas, aunque no profundiza en mayor medida en los aspectos de tipo político-ideológico.

1.4.2 Plan de Acción de Santiago 2013

Una de las principales características del Plan 2013 fue la inclusión de múltiples áreas de trabajo, en comparación con las áreas identificadas en el Plan de Acción de Caracas que se resumían en nueve puntos. Los temas de agenda se ampliaron a diversos aspectos de las áreas económica, social y política.

El principal objetivo contenido en el Plan, se expresa en la idea de “*concretar los compromisos asumidos en el Plan de Acción de Caracas*”, materializando en acciones concretas las intenciones asumidas el año anterior a través del establecimiento de metas específicas en cada una de las áreas; y estableciendo la forma de trabajo de los órganos ejecutores del sistema CELAC. El denominador común a la lógica de trabajo en cada una de las áreas, es la convocatoria de Reuniones por parte de los diferentes Grupos de Trabajo; los cuales iniciarían o continuarían, según el tema a abordar, las labores encomendadas, a través de la Declaración y el Plan de Acción de Santiago 2013.

Los temas abordados en el Plan 2012 fueron incluidos casi en su totalidad en el Plan de Acción 2013, a excepción del tema respecto a la Crisis Financiera Internacional y la construcción de una nueva Arquitectura Financiera. Por otro lado, fueron incorporados nuevos temas, sobre todo en materia social, que mantienen la prioridad sobre dicha área en el avance hacia el desarrollo sostenible. En materia económica, destaca la incorporación del tema referente a Indicadores de Integración,²⁴ para lo cual se espera “*profundizar*

²⁴ Dichos indicadores no fueron definidos de forma oficial, únicamente se menciona en el Plan de Acción de Santiago la existencia del documento titulado “Algunas recomendaciones para la adopción de Indicadores de Integración de la CELAC” del cual no se dispone información oficial. De manera extraoficial se pueden destacar algunos indicadores como la tasa de crecimiento, el Producto Interno Bruto regional, e Inversión Extranjera Directa. Lo anterior de acuerdo a lo planteado por la CEPAL en el Boletín Informativo de Integración Financiera del Banco Central del Ecuador, (febrero 2015),

*el análisis para seleccionar los indicadores de integración que los países de la CELAC consideren más convenientes”.*²⁵

Para ese año, la CELAC contaba con avances respecto a ese tema, entre ellos la presentación del Documento “Algunas recomendaciones para la adopción de Indicadores de Integración de la CELAC”. Dicho documento debía ser evaluado en 2013, a través de la celebración de una Reunión Técnica, en la cual se esperaba el apoyo de la CEPAL con la presentación de un informe a los Coordinadores nacionales, sobre el avance en esta materia.

Respecto al área social, es de resaltar un mayor nivel de trabajo por parte de las instituciones que componen el sistema CELAC. Uno de los temas que refleja mayor trabajo es el referente al del Desarrollo Social, con la celebración de la I Reunión de Ministros de Desarrollo Social y Erradicación del Hambre y la Pobreza. Además, se planteó en el documento la posibilidad de crear un Grupo de Trabajo *“dedicado a discutir las prioridades regionales en lo relacionado con la agenda de desarrollo de las Naciones Unidas Post 2015”*, resaltando la importancia y compromiso con el cumplimiento de los ODM y la participación activa en la construcción de la Agenda Post 2015. En el tema de migraciones, la CELAC reflejaba un significativo avance para el año 2013, con la celebración de dos Reuniones sobre Migraciones de la CELAC, y se estableció en el Plan 2013 la convocatoria a una III Reunión sobre el tema a celebrarse en Costa Rica.

Dos temas que resultan importantes en el trabajo que realiza la CELAC desde sus inicios, y que se mantienen constantes en el segundo Plan de Acción, son los temas de la Cooperación y la Preferencia Arancelaria

<https://contenido.bce.fin.ec/documentos/PublicacionesNotas/BOLETIN022015.pdf>

²⁵ Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), Plan de Acción de Santiago (2013), 5.

Latinoamericana y del Caribe. Respecto al primer tema, se acordó celebrar la I Reunión del Grupo de Trabajo sobre Cooperación de América Latina y del Caribe, establecido en el Plan de Acción de Caracas 2012; cuyo trabajo se orientaría a *“consensuar los lineamiento para una agenda de cooperación de la región(...), y para explorar las posibilidades de Cooperación Sur-Sur”*.²⁶ Respecto al segundo tema, se acordó concluir con las labores del Grupo de Trabajo sobre una Preferencia Arancelaria Latinoamericana y del Caribe, de acuerdo a los progresos alcanzados en las reuniones realizadas en Buenos Aires y Montevideo los días 12 de julio y 15 de agosto del año 2012.

1.4.3 Plan de Acción de La Habana 2014

En el año 2014, segundo año de funcionamiento de la CELAC, la Agenda regional se amplía respecto de los temas abordados el año anterior en el Plan de Acción de Santiago. El documento contiene 21 temáticas a abordar en el período de un año, superior a las 17 temáticas abordadas el año anterior, con un total de 121 metas en todas las áreas identificadas. Es importante destacar que en el Plan de Acción 2014 se plantean por primera vez, el establecimiento de un objetivo general por cada temática, del cual se desglosan las metas y actividades a realizar para su cumplimiento. En los Planes anteriores únicamente se establecían las expectativas y acciones respecto de los temas abordados, sin especificar qué se espera con el abordaje de cada tema.

Los temas respecto de los Planes de Acción anteriores se mantienen casi en su totalidad durante el 2014, y a su vez, se incluyen nuevas temáticas como la Agenda Post 2015, prevención y lucha contra la Corrupción, Participación Ciudadana, Seguridad Ciudadana y Política Internacional. Gran parte de las temáticas incorporadas responden a objetivos de interés social, destacando

²⁶ Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), Plan de Acción de Santiago (2013), 4.

también la incorporación del área Política, en la cual se establecen las expectativas respecto al establecimiento de nuevas relaciones estratégicas y el mejoramiento de las relaciones ya existentes. La temática que no fue incorporada en el Plan de Acción 2014 es la referente al Desarrollo Social, presente en los Planes de Acción de 2012 y 2013. Un motivo que puede explicar este hecho es la incorporación y ampliación de temáticas que respondan al Desarrollo Social de la región, brindando un mayor abordaje en áreas específicas.

En relación a la concertación de posiciones respecto de los principales temas de agenda a nivel global, la CELAC se manifiesta en el Plan 2014 en los temas de Desarme Nuclear y la consolidación de América Latina y el Caribe como una Zona de Paz. El primero, a través de la participación activa en la elaboración de una propuesta para alcanzar la eliminación completa de las armas nucleares, y la continuación de la cooperación CELAC-OPANAL.²⁷El segundo, a través de la resolución de forma pacífica, por la vía del diálogo y la negociación de los conflictos regionales.

Finalmente, respecto al relacionamiento con socios extra-regionales, se plantea el *“avance en la conformación de las Hojas de Ruta para el desarrollo del diálogo y la cooperación de la CELAC con sus contrapartes”*. Lo anterior, gracias a la identificación de los socios extra-regionales potenciales para el desarrollo de la región, la República Popular China y la Federación Rusa.

1.4.4 Plan de Acción de Belén 2015

La adopción del Plan de Acción de 2015 sigue la lógica de trabajo integracionista mantenida por la CELAC en los años anteriores. La principal

²⁷ Órgano especializado de la región, para articular posiciones comunes y trabajos conjuntos en materia de desarme nuclear.

diferencia con el Plan de Acción anterior es la falta de objetivos en cada una de las temáticas abordadas. En el documento de 2015 se mantiene la variable en el incremento de las áreas de trabajo, de 21 temáticas en 2014 se aumenta a 27 para el año 2015, las cuales son planteadas con sus respectivas metas.

Los temas nuevos incluidos para este año fueron los siguientes: Trabajo; Promoción de la equidad, igualdad y empoderamiento de la mujer; combate al tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos; afrodescendientes; planificación; relacionamiento con socios extra-regionales.

Las expectativas contenidas en el Plan de Acción 2015 se orientan a profundizar el trabajo en áreas específicas, en función del avance en el proceso de desarrollo social. En un primer momento, en materia de trabajo se plantea la creación de un eje sectorial de Trabajo CELAC, así como la posibilidad de elaborar un Plan de Acción en dicha materia. Una segunda temática a resaltar, y que ha representado mayores avances en relación a convergencia de voluntades, es respecto a Migraciones. En esta temática se mantiene un alto nivel de coordinación con la UE, en el marco del Diálogo Estructurado sobre Migraciones CELAC-UE;²⁸ además, se plantea trabajar en el fortalecimiento de los marcos normativos regionales y la promoción del cumplimiento de las obligaciones internacionales en materia migratoria.

En materia económica, una de las temáticas que se espera refleje avances significativos es la referente a la Preferencia Arancelaria Latinoamericana y Caribeña, ello debido al nivel de coordinación y complementariedad existente entre la CELAC y la CAN, ALBA-TCP y CARICOM, con el apoyo técnico de

²⁸ Fue lanzado el 30 de junio de 2009 en Bruselas con el objetivo de abordar de manera constructiva y pragmática los asuntos de interés común para ambas regiones.

la CEPAL y las Secretarías Generales de los mecanismos regionales y subregionales de integración.

En materia de política internacional se expresa una clara priorización del trabajo a realizar en el seno de la ONU. La CELAC otorga especial importancia a la participación en dicho organismo, se establece la importancia de *“la coordinación sobre los principales temas de la agenda de la Organización, de conformidad con los mandatos y resultados de las Cumbres y reuniones ministeriales, con especial énfasis en la Agenda Post 2015”*.²⁹ De igual forma, se establece la necesidad de intensificar la coordinación en los organismos internacionales, con el propósito de pronunciar la posición de la región en los temas de interés y relevancia para los Estados Miembros de la CELAC.

1.4.5 Plan de Acción de Quito 2016

En virtud de lo establecido en el numeral 79 de la Declaración Política de Quito, los Jefes de Estado y de Gobierno de la CELAC adoptaron el Plan de Acción de la CELAC 2016. En dicho Plan, el número de temas incluidos en la Agenda llega a 28. La diferencia en la nueva agenda radica en la exclusión de gran parte de los temas abordados durante el año 2015, y se da especial prioridad al tema del relacionamiento con socios extra-regionales. Como muestra de lo anterior, las relaciones con países como Rusia, India, Corea del Sur y Turquía, gozan de un apartado específico en la nueva agenda, así como las acciones a realizar para profundizar las relaciones con cada país; ello sin dejar de lado la prioridad que mantiene el Foro de Cooperación

²⁹ Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), Plan de Acción de Belén (2015), 8.

CELAC-China 2015-2019,³⁰ temática de especial interés en la agenda CELAC desde años atrás.

Los temas excluidos para el año 2016 responden en su mayoría al área social, temáticas como participación ciudadana; seguridad ciudadana; combate al tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos. En materia económica, el tema que se excluye por primera vez en los Planes de Acción de la CELAC es el referente a la preferencia arancelaria latinoamericana y caribeña, de la cual se concluyeron las labores del Grupo de Trabajo de dicha temática.³¹

1.4.6 Plan de Acción de Punta Cana 2017

El 25 de enero de 2017 los Coordinadores Nacionales de los Estados Miembros de la CELAC adoptaron el Plan de Acción de Punta Cana 2017. El cual sigue la dinámica de trabajo de los Planes anteriores, manteniendo el número de temáticas abordadas por los organismos CELAC. La novedad del Plan 2017 es la inclusión del tema participación en foros internacionales, donde se resalta la importancia de coordinar la agenda regional a los temas de agenda global, ello a través de una coherencia de acciones por parte de los Embajadores de los Estados CELAC en el seno de las Naciones Unidas. Dicha coordinación se reconoce debe tener su base en *“los mandatos y resultados de las Cumbres y reuniones ministeriales”*, las cuales establecen las prioridades en el accionar del organismo.

³⁰ Foro de cooperación creado el 17 de julio de 2014 entre el gobierno de la República Popular China y la CELAC a través de la Declaración Conjunta de la Reunión de Líderes de China y los Miembros de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños.

³¹ La conclusión se realiza en función de la información obtenida a través de entrevista al Msc. Jorge Alberto Aranda, Director de Política Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, el cual manifestaba que la inclusión de las temáticas a los diferentes Planes de Acción dependen del gobierno del país que ostenta la Presidencia Pro Témpore de la CELAC. Ver Anexo 2.

En el Plan 2017 es de resaltar la importancia que ha tenido la temática de relacionamiento con socios extra-regionales, identificados en los Planes anteriores, en los cuales destaca el trabajo realizado con la República Popular China, la Federación de Rusia y la República de India. En el caso chino, existe una clara profundización de las relaciones CELAC-China, con el establecimiento de un Foro de Cooperación y la adopción de un Plan de Acción. Respecto a las relaciones con Rusia, se insta a implementar durante este año acciones de cooperación entre ambos socios; y finalmente respecto al caso de la India, se establece la identificación de *“líneas de acción para la ejecución de los temas acordados en la Declaración conjunta”* adoptada anteriormente.

El trabajo de la CELAC para el año 2017 continúa con miras a profundizar el diálogo político y la convergencia entre los Estados, con el propósito de construir una Agenda sectorial estratégica que permita el avance hacia el proceso de integración socioeconómica. La lógica integracionista se mantiene en la búsqueda del consenso entre los Estados Miembros para la identificación de áreas prioritarias de trabajo, y las acciones a realizar por los organismos ejecutores del organismo con miras a posicionar a la región latinoamericana y caribeña como un actor de peso a nivel internacional. A fin de identificar la variabilidad de las temáticas en los diferentes Planes de Acción de la CELAC, en el Cuadro 2 se presentan las temáticas incluidas en los Planes de Acción 2012-2016.

Cuadro 1.2: Principales temáticas de los Planes de Acción CELAC 2012-2016

Área	2012	2013	2014	2015	2016
Económica	Crisis Internacional y la Nueva Arquitectura Financiera.	Preferencia Arancelaria Latinoamericana y del Caribe. Indicadores de Integración.	Preferencia Arancelaria Latinoamericana y del Caribe.	Preferencia Arancelaria Latinoamericana y Caribeña.	
Política	Complementariedad y cooperación entre los mecanismos regionales y subregionales de integración.	Cooperación. Política Internacional.	Agenda de Desarrollo Post 2015. Cooperación. Mecanismos regionales y subregionales de integración. Política Internacional.	Planificación. Cooperación. Mecanismos y organismos regionales y subregionales de integración. Agenda Post 2015. Política Internacional. Relacionamiento con Socios Extra-	Desarrollo Sostenible. Cooperación. Mecanismos y organismos regionales y subregionales de integración. Política Internacional. Relacionamiento con socios Extra-regionales. Foro de Cooperación CELAC-China 2015-

				regionales.	2019. Relacionamiento CELAC-Federación de Rusia. Relacionamiento CELAC-India. Relacionamiento CELAC-Corea. Relacionamiento CELAC-Turquía.
Social	Desarrollo Social y Erradicación del Hambre y la Pobreza. Protección al Migrante.	Desarrollo social. Migraciones.	Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre y la Pobreza. Migraciones.	Seguridad Alimentaria y Erradicación del Hambre y la Pobreza. Migraciones.	Seguridad Alimentaria y Erradicación del Hambre y la Pobreza. Migraciones.

Fuente: Elaboración propia con base a lo presentado en los Planes de Acción 2012-2016.

1.5 Estrategia implementada por CELAC para el cumplimiento de sus objetivos

Para el análisis del cumplimiento de los objetivos y metas planteado al interior de la CELAC, se hace necesario conocer la estrategia a través de la cual se pretende el logro de tales objetivos. En un primer momento se analizará el trabajo realizado por los Grupos de Trabajo de las principales áreas de acción al interior de la CELAC; posteriormente se identificarán los mecanismos de evaluación al interior de cada Grupo, a fin de conocer los avances en las temáticas abordadas.

1.5.1 Principales Grupos de Trabajo de la CELAC

Los Grupos de Trabajo en áreas específicas son los encargados de la ejecución de acciones como la celebración de Reuniones Ministeriales o Técnicas, la elaboración de propuestas de acción, la evaluación de documentos o informes de apoyo en cada áreas, entre otros. El trabajo realizado por cada uno de los Grupos se encuentra estrechamente vinculado con lo establecido a nivel de Coordinadores Nacionales, ya que son estos últimos quienes evalúan el trabajo de cada Grupo, y se encargan de presentar informes de avance a los Jefes de Estado y de Gobierno, con el objetivo de determinar en cada Cumbre la importancia o no de incluir cada temática en la Agenda regional anual.

1.5.1.1 Grupo de Trabajo sobre Preferencia Arancelaria Latinoamericana y Caribeña

El tema comercial no se ha observado como una prioridad para la CELAC, ello debido a la visión post liberal del proyecto integracionista en la cual se prioriza el factor político sobre el económico-comercial.³² Sin embargo, dicho

³² Véase José Antonio Sanahuja, “Del regionalismo abierto al regionalismo post-liberal: Crisis y cambio en la integración regional en América Latina”, *Anuario de integración* 7, (octubre 2012), 22-24.

tema no fue excluido de la agenda regional, ya que se contempla como un factor complementario al trabajo en materia social. Por ello, en el Plan de Acción 2012 se establece la creación de un Grupo de Trabajo, el cual *“elaborará una propuesta para desarrollar una Preferencia Arancelaria Latinoamericana y del Caribe”*.

Inicialmente se estableció un proceso de diálogo constante para el desarrollo de la propuesta arancelaria, en virtud de la “bonanza económica” experimentada en los primeros años de funcionamiento de la CELAC. El Grupo de Trabajo celebraría reuniones periódicas, en las cuales serían discutidos los principales asuntos respecto a la facilitación del comercio intra-regional. Como complemento al tema de la Preferencia Arancelaria, los Coordinadores Nacionales de la CELAC, en el marco del Plan de Acción 2012, establecieron la elaboración de un Programa de facilitación del comercio de América Latina y el Caribe, en el cual se incluirían los aspectos referentes a transporte, procedimientos aduaneros y digitalización de procesos.

Durante el primer año de trabajo del Grupo fueron celebradas dos reuniones, la primera el día 12 de julio de 2012 en Buenos Aires, y la segunda el 15 de agosto del mismo año en Montevideo. A la luz de los avances alcanzados en dichas reuniones, los Jefes de Estado y de Gobierno consideraron la continuidad de las labores en materia arancelaria, así como *“la conveniencia de proseguir con la actividad del grupo de Trabajo”*.³³ A pesar de dicha consideración, el trabajo del grupo se mantuvo hasta el año 2015, en el cual se registró una mayor actividad del grupo de Trabajo. En el Plan de Acción 2015, las labores del Grupo se resumieron en tres actividades:

³³ Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), Plan de Acción de Santiago (2013), 12.

- La elaboración de una propuesta que contribuya al proceso de integración regional, a través de la articulación de la CEPAL, ALADI y las Secretarías de los Mecanismos de Integración Regional y Subregional en la elaboración de un estudio sobre el comercio intra regional CELAC.
- La ampliación y actualización del documento “Acuerdos entre países Miembros de la CELAC”, esfuerzo realizado con el apoyo de la ALADI.
- La celebración de la III Reunión del Grupo de Trabajo.

Con la ejecución y finalización de las actividades anteriores, el Grupo de Trabajo, y el abordaje prioritario a nivel regional, fue excluido de los posteriores Planes de Acción 2016 y 2017. La disolución de dicho Grupo no ha sido oficializada por los Coordinadores Nacionales de la CELAC, por lo cual no se tiene certeza de las labores actuales en materia de Preferencia Arancelaria latinoamericana y caribeña en el marco de la CELAC.

1.5.1.2 Reunión de Ministros de Desarrollo Social y Erradicación del Hambre y la Pobreza

En materia social, y a efectos de la presente investigación, se destaca el tema del Desarrollo Social. En un primer momento, la temática se aborda a nivel general, de acuerdo a lo establecido en el Plan de Acción 2012. En dicho Plan se declara la intención de *“Crear un grupo de trabajo, de composición abierta e integrado (...) que sirva como uno de los insumos a consideración del Foro previsto en la Declaración de los Ministros de Desarrollo Social y Erradicación del Hambre y la Pobreza”*.³⁴

El objetivo último de dicho Foro, y del trabajo en materia de desarrollo social es la construcción de un “documento matriz”, el cual serviría como parte

³⁴ *Ibíd.* 7.

central en la elaboración de un Plan de Acción Regional de políticas públicas en materia social. A pesar de dicha declaración, el Grupo de Trabajo no fue conformado, sino que la discusión de los temas respecto al desarrollo social, serían abordados en el seno de las Reuniones Ministeriales sobre Desarrollo Social y Erradicación del Hambre y la Pobreza. El objetivo único que se plantea la CELAC en materia de Desarrollo Social, y que constituiría la Misión de las Reuniones Ministeriales, se resume en el siguiente apartado:

*“Alcanzar resultados concretos que se traduzcan en mejoras significativas en la calidad de vida de nuestros pueblos, dirigidas a la erradicación de la pobreza, en especial de la pobreza extrema, que garanticen la seguridad alimentaria y la nutrición, con enfoque de género y respetando la diversidad de hábitos alimentarios, para afrontar los desafíos de la seguridad alimentaria y la nutrición con vistas a la erradicación del hambre y al disfrute del Derecho a la Alimentación, en especial de todos los sectores en situación de vulnerabilidad”.*³⁵

La dinámica de trabajo de la Reunión Ministerial sobre Desarrollo Social y Erradicación del Hambre y la Pobreza es la misma que siguen los Grupos de Trabajo de otras áreas. En el marco del desarrollo social, la CELAC ha mostrado una especial dedicación al trabajo sobre la erradicación del hambre y la reducción de los niveles de pobreza extrema; incluyéndolos en los temas de agenda con socios birregionales como la UE.

1.5.1.3 Reunión sobre Migraciones de la CELAC

Como segunda área de trabajo prioritaria en materia social al interior de la CELAC, se destaca el tema de la Migración. Esta temática ha sido parte de cada uno de los Planes de Acción presentados por el organismo, y cuyo propósito inicial fue el de *“fomentar el desarrollo de una estrategia regional*

³⁵ Ibíd. 1.

que facilite la integración de los migrantes a las sociedades de acogida (...).³⁶ El especial abordaje del tema migratorio responde al creciente aumento de los flujos migratorios en la región durante los últimos años; y sobre lo cual es necesario la coordinación de políticas que garanticen el pleno respeto de los derechos fundamentales de las personas migrantes. A nivel internacional *“la migración se ha convertido en una parte integral del desarrollo, en la medida que es un subproducto de la misma e incide sobre éste”*.³⁷

En función de la importancia del tema migratorio en la región, se establece el trabajo conjunto por parte de los Estados Miembros de la CELAC a través de la celebración de Reuniones Ministeriales sobre Migración. En dichas reuniones se discutirán los aspectos relevantes en el tema, y se trabajará en la elaboración de propuestas que faciliten la coordinación de políticas públicas en materia migratoria, sobre todo las referentes a la protección de los niños, niñas y adolescentes que se encuentran en calidad de migrantes. La primera Reunión fue celebrada en Honduras, en el año 2012, el objetivo fue el de *“formular las bases para una estrategia regional CELAC sobre Migraciones”*,³⁸ en las reuniones posteriores se abordaron los temas respecto a Derechos Humanos, Movilidad Laboral, Atención Consular; entre otros.

En la IV Reunión sobre Migraciones realizada en El Salvador en 2015, se destacó la importancia de avanzar en el tema migratorio, a través de la protección de la persona más allá de las propias fronteras y sobre todo en

³⁶ *Ibíd.* 14.

³⁷ Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA), *La migración y las remesas hacia América Latina: tendencias, mejores prácticas y experiencias de desarrollo*, (Antigua Guatemala: junio de 2014), 3.

³⁸ Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, Sala de Prensa, “Hoy se inauguró la V Reunión sobre Migraciones de la CELAC”, (03 de septiembre de 2017), <http://www.minrel.gob.cl/hoy-se-inauguro-la-v-reunion-sobre-migraciones-de-la-celac/minrel/2016-11-08/185355.html>

función del cumplimiento de la meta 10.7 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, referente a la *facilitación de la migración y movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluyendo la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas*.³⁹

1.5.1.4 Grupo de Trabajo de Cooperación Internacional

El Grupo de Trabajo de Cooperación Internacional tuvo su primera reunión en 2013, a pesar que su creación no se encuentra expresada en el Plan de Acción de ese año. La reunión tuvo lugar en la ciudad de Buenos Aires, en ella se estableció el objetivo principal del Grupo *“aunar esfuerzos para avanzar hacia la construcción de una política común de Cooperación Sur-Sur y Triangular que refleje la identidad de la región y permita así, contribuir al trabajo conjunto en pos de la reducción de las asimetrías internas que enfrentan los países latinoamericanos y caribeños, promoviendo el desarrollo sostenible y renovando los vínculos de cooperación con otros organismos existentes en la región”*.⁴⁰ De esa forma, las directrices del Grupo se resumen en la construcción de una política común de Cooperación, la contribución en la reducción de las asimetrías internas entre los Estados, y la renovación de los vínculos de cooperación con otros organismos.

La primera tarea del Grupo de Trabajo fue la de consensuar respecto al funcionamiento interno, y la base sobre la cual se orientaría el accionar del mismo. Por ello, uno de los primeros logros en materia de cooperación fue la adopción del “Marco para el funcionamiento del Grupo de Trabajo de

³⁹ Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, Noticias, Concluye la IV Reunión sobre migraciones de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), (06 de noviembre de 2015),

http://rree.gob.sv/index.php?option=com_k2&view=item&id=5393:concluye-iv-reunion-sobre-migraciones-de-la-comunidad-de-estados-latinoamericanos-y-caribenos&Itemid=792

⁴⁰ Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina, I Reunión del Grupo de Trabajo de Cooperación Internacional de CELAC, (05 de septiembre de 2017), <https://www.mrecic.gov.ar/i-reunion-del-grupo-de-trabajo-de-cooperacion-internacional-de-celac>

Cooperación Internacional de la CELAC”,⁴¹ en el cual se adquiriría un mayor nivel de organización y coherencia en el accionar del Grupo. Uno de los temas centrales del trabajo realizado por el Grupo desde su creación, ha sido las relaciones de cooperación con la República de Haití, con el cual se mantiene un estrecho vínculo debido al significado histórico del país en el proceso de creación de la CELAC.

El Grupo de Trabajo ha celebrado diversas reuniones, la mayoría de ellas de forma anual, en la cual se mantiene la dinámica de trabajo de los grupos referentes a otras áreas de trabajo en la CELAC. La celebración de reuniones periódicas, la discusión de temas prioridad en cada área, la adopción de documentos marco para el funcionamiento del grupo y la presentación de informes de avances y resultados a los Coordinadores Nacionales son algunas de las actividades realizadas por el Grupo de Trabajo de cooperación. La celebración de Reuniones extraordinarias o especiales es parte del trabajo del Grupo, ejemplo de ello fue la celebración de la sesión especial del Grupo celebrada el 30 de julio de 2015 en Costa Rica; en ella se adoptó el lema “Posible cooperación triangular entre América Latina, Caribe y UE”. El objetivo principal de dicha sesión fue la de establecer las “líneas maestras” de la cooperación birregional, en el marco de la celebración de la II Cumbre CELAC-UE en 2015.

A manera de conclusión capitular, la CELAC, como proceso de integración alternativo, se ha consolidado como el máximo logro político de la región hasta la actualidad. Los esfuerzos que llevaron a la conformación del organismo se enmarcan en la proyección de una América Latina y el Caribe unida, sobre la base del respeto a la soberanía nacional y la diversidad que

⁴¹ El Marco contiene las diferentes modalidades de cooperación, naturaleza técnica y política que debía adquirir el Grupo de Trabajo, el papel de las autoridades del mismo, así como la modalidad y períodos de las reuniones. Ver Anexo 3.

caracteriza a los Estados Miembros del organismo. Los objetivos de la CELAC se orientan hacia el fortalecimiento del diálogo y la concertación entre los países con miras a profundizar el avance en el proceso de integración regional, para lo cual se hace necesaria la búsqueda de una mayor autonomía y la reducción de la dependencia respecto a Estados Unidos.

La dinámica de trabajo de la CELAC se resume en la celebración de Reuniones de Alto Nivel, cuya máxima expresión es la celebración de las Cumbres anuales de Jefes de Estado y de Gobierno de la CELAC, a través de las cuales se establecen las temáticas a abordar en las diferentes áreas. Posteriormente, se adoptan los diferentes Planes de Acción, los cuales resumen las actividades a realizar para el cumplimiento de los objetivos en cada temática. Es de resaltar la variabilidad de las temáticas incluidas en la agenda CELAC, en la cual se han incorporado cada vez más temáticas las cuales requieren de un abordaje específico a cada área.

La variabilidad de las temáticas ha dependido en un primer momento del contexto político de la región, y en un segundo momento de la decisión de la Presidencia Pro Témpore, quien evalúa la pertinencia de continuar con el trabajo en una determinada temática, o por el contrario se considera el cese definitivo del trabajo realizado en la misma.

La coordinación de esfuerzos y las acciones conjuntas son el elemento a través del cual la CELAC puede llegar a cumplir sus objetivos de forma eficiente, sin embargo es de resaltar que la región latinoamericana se caracteriza por una marcada asimetría entre los países, asimetrías que deben superarse a través del diálogo para lograr un verdadero avance en el proceso de desarrollo sostenible.

CAPÍTULO II: FRAGMENTACIÓN POLÍTICA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE Y SU INFLUENCIA EN EL CONSENSO AL INTERIOR DE LA CELAC

Una vez entendido el contexto en el cual se ha desarrollado el trabajo de la CELAC desde 2011, es importante conocer el fundamento político que llevó a la creación de un proceso de integración como la CELAC. América Latina y el Caribe se caracteriza por ser una región ampliamente heterogénea, con una diversidad política, económica y social muy marcada. Por ello, la diversidad de opiniones e intereses al interior de los diferentes procesos de integración a nivel subregional ha sido un elemento constante en los mismos. En este segundo capítulo se pretende identificar el nivel de influencia de la fragmentación política entre los gobiernos de la región sobre la efectividad de la CELAC en el cumplimiento de sus objetivos.

Los Planes de Acción en comparación con las políticas públicas⁴² de los gobiernos de la región, varían en función de la ideología de cada uno de ellos. Así el gobierno en turno en cualquier país latinoamericano puede diferir en gran medida de las políticas adoptadas por el gobierno anterior, generando una discontinuidad de las prioridades e iniciativas del país en materia de integración por ejemplo. La hipótesis que se plantea para este capítulo es que la fragmentación política, sobre todo entre los países clave en la región, dificulta la existencia de un consenso para la toma de decisiones fundamentales en beneficio de la región.

⁴² Las políticas públicas son entendidas como las acciones de gobierno con objetivos de interés público que surgen de decisiones sustentadas en un proceso de diagnóstico y análisis de factibilidad, para la atención efectiva de problemas públicos específicos. Definición retomada del Centro de Estudios y Posgrados de México (IEXE), (14 de septiembre de 2014), <https://www.iexe.edu.mx/blog/que-son-las-politicas-publicas.html>

Para comprobar dicha idea, se pretende el desarrollo de tres puntos en específico: en primer lugar es necesario conocer el contexto político previo a la creación de la CELAC, el cual resultó favorecedor para el impulso de un organismo puramente latinoamericano y caribeño; en segundo lugar, se analizarán los cambios políticos más importantes en dos de los países clave de la región: Argentina y Brasil; así como un análisis de los cambios generados en Venezuela como pilar del proceso de creación y trabajo realizado por la CELAC; finalmente, se determinará cómo dichos cambios influyen en la búsqueda del consenso al interior de la CELAC.

Con lo anterior, se pretende conocer cuál es la importancia del factor político al interior de la CELAC y cómo las diferencias ideológicas entre los Estados miembros pueden constituir un obstáculo para el avance del organismo en el proceso de integración socioeconómica; de igual forma, conocer si el establecimiento de la regla del consenso para la toma de decisiones se convierte más en una limitante que en un elemento de legitimidad. Todo lo anterior se plantea sobre la idea que uno de los principales desafíos para la CELAC, en el contexto político actual, es el logro de convergencias políticas entre gobiernos cada vez más diversos, donde las afinidades ideológicas son determinantes para el accionar conjunto regional.

La estrategia metodológica para el desarrollo del capítulo se resume en la recopilación de información bibliográfica respecto al contexto político e ideológico previo a la creación de la CELAC; además de la realización de entrevistas a expertos con el objetivo de fundamentar la información y el análisis que se realiza respecto de la descripción de la política exterior de los países seleccionados, así como la influencia de los cambios de gobierno en dichos países al interior de la CELAC.

2.1 Contexto político en América Latina y el Caribe previo a la creación de la CELAC

La creación de la CELAC como espacio de diálogo político en la región se consideró un paso trascendental en América Latina hacia la consolidación de la región como actor de peso en la escena internacional. De esta forma, la concurrencia de 33 países con raíces históricas y culturales similares aunque, sistemas políticos, económicos y sociales diferentes encontraban puntos en común sobre los cuales trabajar para el desarrollo de la región. Autores como Adrián Bonilla⁴³ considera que el contexto vivido en la década anterior a la creación de la CELAC, fue propicio para el impulso del proyecto integracionista más icónico hasta la actualidad. Considerado como “un milagro político”, la CELAC lograba en 2011 coronar una serie de esfuerzos que se venían desarrollando desde el año 2008, y que vislumbraba un futuro prometedor para la convergencia de voluntades por parte de los Estados miembro del organismo.

La influencia de economías de peso como Brasil y México se ha dejado sentir en la región, sobre todo en el impulso de proyectos de integración regional y subregional. Es claro el liderazgo que ejercen ambos países en sus respectivas subregiones, en especial el caso brasileño, en donde sin ejercer un liderazgo duro en América del Sur, se ha posicionado como un referente de la visión alternativa de los nuevos regionalismos; aquellos que no priman el aspecto económico por sobre el político y social, sino como complemento de ambos.

El planteamiento anterior puede enmarcarse dentro de los postulados del neofuncionalismo, en el cual autores como Ernst Haas y Philippe Schmitter consideran que tanto las “cuestiones” políticas como las “no políticas” forman

⁴³ Véase Adrián Bonilla Soria, Isabel Álvarez Echandi, *Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo: CELAC e Iberoamérica*, (Costa Rica: FLACSO, 2013).

parte de un conjunto homogéneo con continuidad y conexión inmediata, y no deben ser separadas o categorizadas de forma aislada como se plantea en la teoría funcionalista.⁴⁴ La teoría neofuncionalista plantea que el camino hacia la integración inicia con la participación voluntaria de los participantes en áreas “no políticas” o “no controvertidas”, ya que el trabajo en el ámbito técnico-socio-económico tiene implicaciones en las áreas políticas, generando una complementariedad entre las diferentes esferas de la realidad. Lo anterior lleva a retomar al concepto de la teoría funcionalista conocido como *spill-over*, en el cual “*los miembros de un esquema de integración intentan resolver su insatisfacción recurriendo a la colaboración con otro sector (...)*”.⁴⁵

A partir del año 2002, se inicia concretamente la reestructuración en los diferentes países de la región, que a su vez reconfiguró el equilibrio de poder entre la derecha e izquierda latinoamericana en lo que se conoció posteriormente como el “giro a la izquierda”. A nivel internacional, la incertidumbre marcada por la crisis financiera, el desinterés por parte de Estados Unidos hacia la región en virtud de la prioridad de dicho país hacia Oriente Medio, fueron algunas de las causas que llevaron a generar nuevas perspectivas de desarrollo e integración en América Latina y el Caribe. Diversos autores⁴⁶ coinciden con la idea que la creación de la CELAC no es más que el resultado del accionar de las grandes potencias en función de proteger sus intereses nacionales. Así, consideran que “a nivel planetario hay desencanto e ineficacia, falta de correlación con la realidad, incapacidad de

⁴⁴ Irene Rodríguez Manzano, “Funcionalismo, Neofuncionalismo, y Relaciones Internacionales. Dos contribuciones doctrinales al estudio de la organización internacional”, *Revista Dereito*, Vol. 5 N°1, (1996), 289-303.

⁴⁵ *Ibíd.* 299.

⁴⁶ Dentro de los autores a destacar se encuentra Adrián Bonilla, Isabel Álvarez y Roberto Yepe en el documento titulado *Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo*. Además de autores como Grace Jaramillo y Antonio F. Romero, autores del documento *La CELAC en el escenario contemporánea de América Latina y el Caribe*.

hacer frente a los desafíos del Siglo XXI, y solamente priman los intereses de las grandes potencias”.⁴⁷ Por ello, América Latina debía buscar nuevas alternativas que le permitieran insertarse en un mundo cada vez más globalizado, y los mecanismos de integración tradicional no eran una opción.

Los procesos de integración considerados tradicionales son aquellos orientados a la consolidación de la integración en cada una de las regiones en las cuales se impulsan este tipo de esfuerzos. Dicha consolidación se refleja en el cumplimiento de una serie de etapas del proceso de integración, tales como la zona de libre comercio, la unión aduanera, el mercado común, la integración monetaria y la integración política. Cada una de las etapas anteriores requiere la adopción de políticas comunes y la progresiva cesión de soberanía por parte de los Estados miembros a las instituciones del esquema integracionista de cada mecanismo creado, lo cual se conoce como supranacionalidad.⁴⁸

A nivel regional, América Latina y el Caribe gozaba de un estable crecimiento económico, una consolidación de gobiernos democráticos, y la oportuna alineación de gobiernos de izquierda con un alto sentido de bienestar y justicia social. El primer gobierno de izquierda en llegar al poder, y considerado como el inicio del cambio ideológico regional, fue en Venezuela en 1999 con la llegada de Hugo Chávez Frías. La estrategia del Presidente Hugo Chávez, fallecido en marzo de 2013, que garantizó una mayor independencia en la región se resume en la ecuación “autonomía y

⁴⁷ Bonilla Soria, “*Desafíos Estratégicos del regionalismo contemporáneo*”, 113.

⁴⁸ De acuerdo al autor Benvenuti el término supranacionalidad hace referencia a la creación de un Estado soberano corporativo, en el cual el elemento de actuación sería la actividad económica integrada por los Estados que transfieren parcelas de la soberanía interna. Además, se identifican como elementos de la supranacionalidad la primacía, el efecto directo y la aplicabilidad inmediata. La definición anterior se retoma del artículo “El sistema de internalización de normas en el MERCOSUR: la supranacionalidad y la plena vigencia simultánea” del autor Jamile Bergamaschine Mata Diz, *Revista Ius et Praxis* (2005), http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-00122005000200007&script=sci_arttext&tlng=en.

cooperación, autonomía respecto al Norte global y cooperación respecto al Sur para equilibrar fuerzas”.⁴⁹

Hasta la década del 2000, los países podían coincidir en algunos temas de interés común pero, una sola visión no existía. A pesar de lo anterior, es poco preciso afirmar que con la creación de la CELAC se haya logrado una visión a nivel regional. La marcada fragmentación en la región era uno de los principales obstáculos para el impulso de una verdadera iniciativa conjunta en beneficio de la población, sobre todo tomando en cuenta la creciente polarización interna debido a los intereses contrapuestos entre los diferentes grupos de poder económico al interior de los países, y los choques ideológicos a nivel externo primaban sobre el bienestar individual en los países latinoamericanos.

No fue hasta la llegada de gobiernos progresistas, que América Latina inició un proceso de transformación, donde las figuras de mandatarios como Hugo Chávez, Lula da Silva, Rafael Correa, Evo Morales, Fidel y Raúl Castro y José Mujica, sentaron las bases para una visión alternativa a la ofrecida por los gobiernos tradicionales de derecha y su defensa del neoliberalismo.

Sería erróneo afirmar que a partir de la creación y desarrollo de la CELAC se ha logrado superar las diferencias ideológicas entre los países de la región, ya que aún en la actualidad existen marcadas diferencias entre los países latinoamericanos y caribeños, de las cuales el factor ideológico juega un papel trascendental. Además del impulso de Estados clave, un factor que facilitó la creación de la CELAC fue precisamente el contexto de madurez política regional, donde los países coincidieron con la idea de potenciar a la

49 Luz Mendoza, “En la creación de la CELAC se impone el modelo brasileño”, <http://eju.tv/2011/12/en-la-creacin-de-la-celac-se-impone-el-modelo-brasileo/>, Eju Tv, Sección Política, (07 de diciembre de 2011), <http://eju.tv/2011/12/en-la-creacin-de-la-celac-se-impone-el-modelo-brasileo>

región como un actor de peso a nivel internacional, lo cual permitiría mayores beneficios a nivel individual, producto de la cooperación Sur-Sur.⁵⁰

El consenso latinoamericano para la creación de la CELAC fue producto de la armonización de voluntades entre los diferentes gobiernos a nivel regional, pero sobre todo de la voluntad de países de peso a nivel económico y político como el caso de México y Brasil.

A efectos de conocer una opinión académica respecto al tema de la CELAC, se realizó una entrevista al Dr. Francisco Rojas Aravena,⁵¹ quien al ser cuestionado sobre los elementos que favorecieron la creación de la CELAC manifestó que uno de los elementos que facilitó la convergencia de opiniones respecto a un organismo como la CELAC fue precisamente *“el hecho que México estuvo por abordar el tema de la CELAC más allá de las diferencias que tenía con Brasil, fue entonces que se produjo un consenso latinoamericano importante”*. De acuerdo al Dr. Rojas Aravena, América Latina se encontraba entre dos caminos importantes en la década del 2000 *“donde o la región tenía una voz propia para incidir en el sistema internacional, o América Latina quedaba en una situación de mayor marginalidad respecto a los temas internacionales”*.⁵²

No es una novedad que la CELAC desde sus inicios dio especial prioridad al aspecto político, resaltando la necesidad de profundizar los mecanismos de diálogo y concertación que permitan avanzar en el cumplimiento de las metas planteadas por el organismo. Parte del éxito en la creación de la CELAC se debe a los principios sobre los cuales se sustenta el trabajo de la misma, los cuales le dan un carácter flexible al organismo, y garantizó en su

⁵⁰ Bonilla Soria, *Desafíos Estratégicos del regionalismo contemporáneo*, 113.

⁵¹ Ver Anexo 4. Francisco Rojas Aravena, Consultor internacional. Secretario General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) entre 2004 y 2012. Actual Rector de la Universidad para la Paz de las Naciones Unidas en Costa Rica.

⁵² Ver Anexo 4.

momento, la concurrencia de todos los Estados de la región, los cuales no se ven obligados por instrumentos jurídicos a adoptar las medidas que se establezcan en el marco de la CELAC.

Sin embargo, el carácter “blando” del organismo ha sido al mismo tiempo una de sus debilidades, ya que al no formalizar el esquema institucional, y dotarlo de facultades más amplias que le permitan garantizar el cumplimiento de los acuerdos, se considera un “simple” espacio de discusión política sin mayor trascendencia a nivel internacional, el cual puede caer en la frustración de los muchos proyectos integracionistas regionales, al no alcanzar resultados concretos debido a la falta de compromiso por parte de sus Estados Miembros.

Una de las estrategias de la CELAC ha sido el empleo de la denominada “Política Exterior de Cumbres”, donde en la celebración de Reuniones de Alto Nivel son discutidos los problemas y necesidades de la región para la identificación de las prioridades en forma anual, y su posterior abordaje a través de los diferentes Grupos de Trabajo. Las Cumbres suponen *“espacios valiosos para el diálogo político y la toma de decisiones por parte de los líderes políticos, posibilitando así la materialización de acuerdos estratégicos a nivel regional, en un periodo corto de tiempo”*.⁵³ Además, constituyen una característica propia del nuevo multilateralismo, donde todos los miembros de cualquier organismo deben coincidir en su totalidad de las decisiones y/o acuerdos que se adopten al interior de cada uno de ellos. De esta forma, se garantiza la plena participación de los Estados en virtud del respeto a la soberanía nacional.

La política de la CELAC estaría conformada por el conjunto de directrices de las diferentes políticas exteriores de los países latinoamericanos y caribeños,

⁵³ Bonilla Soria, *Desafíos Estratégicos del regionalismo contemporáneo*.

las cuales carecen de pretensiones hegemónicas. Para mantener un ambiente político favorable, se estableció la regla del consenso para la toma de decisiones, figura que será abordada de forma más específica posteriormente.⁵⁴ Así, se evitaría la influencia hegemónica de actores de peso a nivel regional como Brasil, México, Argentina y Venezuela. El contexto político regional previo a la creación de la CELAC reflejó la coherencia de voluntades, intereses y pretensiones por parte de países estratégicos para el impulso del proyecto integracionista más ambicioso de la región de los últimos años.

El fortalecimiento y vigencia del proyecto político tiene su base en el “sabio equilibrio entre la unidad y la diversidad”,⁵⁵ ya que el objetivo de construir una sola identidad latinoamericana y caribeña debe superar la compleja diversidad ideológica de la región. En la entrevista realizada a Francisco Rojas Aravena se cuestiona sobre los avances iniciales de la CELAC, el autor considera que uno de los grandes logros de la CELAC en sus inicios fue *“que en el ámbito latinoamericano lo que se privilegió fue la unidad en la diversidad como un aspecto esencial”*, ello le dio un carácter único a la CELAC respecto de los procesos de integración subregionales. Sin embargo, agrega que actualmente la prioridad de la unidad en la diversidad es precisamente lo que no se ve reflejado al interior del organismo, sobre todo por el “veto” a Venezuela,⁵⁶ el cual *“inhibe cualquier armonización de opiniones en la CELAC”*.

Por lo anterior, el gran reto político que garantizará la vigencia de la CELAC y la efectividad de su estrategia, consiste en descifrar “cómo lograr que la unidad entre sus miembros prevalezca sobre los diversos intereses políticos

⁵⁴ Bonilla Soria, *Desafíos Estratégicos del regionalismo contemporáneo*, 45.

⁵⁵ Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), (10 de septiembre de 2017), <http://www.sela.org/celac/quienes-somos/que-es-la-celac/>

⁵⁶ Bonilla Soria, *Desafíos Estratégicos del regionalismo contemporáneo*, 92.

y las contradicciones ideológicas”,⁵⁷ teniendo en consideración que los intereses individuales siempre priman sobre el interés colectivo al interior de los diferentes procesos de integración subregionales.

2.1.1 Diversidad ideológica en América Latina y el Caribe

La creación de la CELAC representó, en términos políticos, un logro significativo en la construcción de un mecanismo regional que permitiera el planteamiento de metas estratégicas, entre las cuales se destaca la inclusión geográfica sin restricciones, la pertenencia e inclusión a partir del respeto de la pluralidad política, y la aceptación de la diversidad económica.⁵⁸ De acuerdo al Presidente venezolano Nicolás Maduro, la diversidad y heterogeneidad de la región constituye la fortaleza de la CELAC, ya que *“la unión potenciada por la diversidad cultural, ideológica y política ha permitido puntos de encuentros comunes”*.⁵⁹ De esta forma, se resalta la importancia que 33 naciones con intereses diferentes, puedan encontrar objetivos y metas comunes en torno a determinados temas en materia de integración.

A pesar de lo anterior, uno de los factores que puede llegar a obstaculizar o limitar el avance de la CELAC en el cumplimiento de sus objetivos, es el ideológico. El pensamiento y orientación ideológica es un elemento característico de cada uno de los Gobiernos de la región, ya que sobre la base de los principios ideológicos se construye el esquema de trabajo en relación a los temas prioritarios para el gobierno en turno. En América Latina y el Caribe se encuentra ante dos posiciones ideológicas diferentes y, en la

⁵⁷ Bonilla Soria, *Desafíos Estratégicos del regionalismo contemporáneo*, 18.

⁵⁸ *Ibíd.* 129.

⁵⁹ Ylse Varela, “Fortaleza de la CELAC es la unión ideológica y política del continente latinoamericano y caribeño”, Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información, Gobierno Bolivariano de Venezuela, (23 de octubre de 2015), <http://radiomundial.com.ve/article/fortaleza-de-la-celac-es-la-uni%C3%B3n-ideologica-y-politica-del-continente-latinoamericano-y>

mayoría de casos, contrapuestas; estas son las denominadas “derechas”⁶⁰ e “izquierdas”⁶¹ latinoamericanas.

Estos términos han servido para distinguir la política nacional de cada país, y sirve como referente para analizar el accionar externo y sus relaciones con terceros Estados. Sin embargo, dichos términos no son los únicos que se utilizan para la identificación de la política nacional de los gobiernos, éstos pueden desglosarse en otras vertientes.

Tradicionalmente, en la región la mayoría de gobiernos han apostado por una orientación ideológica de derecha, producto de la creciente influencia del pensamiento neoliberal promovido por los Estados Unidos durante el Siglo XX. Sin embargo, la baja efectividad de las políticas neoliberales y los pocos resultados percibidos por la población más vulnerable comenzaron a generar malestar en algunos países latinoamericanos.

A pesar de la falta de credibilidad de los gobiernos de derecha, y los pocos beneficios percibidos por la población, la simpatía y el apoyo a dichos gobiernos en Latinoamérica no se vio alterada; ello debido a que los ciudadanos de los países latinoamericanos se ubicaban ligeramente a la derecha del promedio. De acuerdo con los datos presentados por el Barómetro de las Américas que lleva a cabo el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP), más de la mitad de los países de la región se

⁶⁰ Concepto político que se caracteriza por mantener cierto conservadurismo en lo que respecta al rol del Estado, sus ideas se centran en el pensamiento del liberalismo, donde se le da mayor importancia al desarrollo de la libertad individual en el plano económico y político. Definición elaborada a partir del documento “*Derecha e Izquierda: Razones y significados de una distinción política*” del autor Norberto Bobbio, (1996), http://www.secst.cl/upfiles/documentos/02052016_1113am_57278ab45b772.pdf

⁶¹ El concepto de izquierda se orienta al pensamiento progresista y la consecución de la igualdad social por medio de los derechos colectivos o sociales, frente a los intereses netamente individuales y privados que mantienen una visión tradicional o conservadora. Concepto retomado del artículo “*Izquierda y derecha en política*” del autor Ángel Rodríguez Kauth (UCA), (octubre de 2001), <http://www.uca.edu.sv/publica/realidad/r82izqui.htm>

ubican en una escala ideológica entre 1 y 10 con un 5,5, es decir en el centro ideológico.⁶²

Con la llegada al poder de Hugo Chávez a la Presidencia venezolana se inició una serie de cambios ideológicos en la región; posteriormente, con la llegada de líderes progresistas al Gobierno de países clave en América Latina, se marca *“un referente para la izquierda internacional en la disputa por el poder y en la posibilidad por avanzar en políticas transformadoras desde instancias de gobierno”*.⁶³

El avance de la izquierda en América Latina responde principalmente a la pérdida de credibilidad del modelo capitalista. Así, las “políticas transformadoras” propuestas por los nuevos gobiernos se enmarcan *“en un rediseño estructural de la sociedad y sus relaciones de poder, los cuales dan paso a un conjunto de iniciativas de cambio”*.⁶⁴ Autores como Atilio Boron⁶⁵ y Cindy Calvo⁶⁶ coinciden con la idea que el desgaste del neoliberalismo ha sido la causa inmediata del avance de la izquierda en la región. Por ello, la llegada de gobiernos de izquierda significó un aire de esperanza para la población de los nuevos gobiernos. La llegada al poder de los gobiernos progresistas en la región se resume en la siguiente figura:

⁶² Tomáš Došek, *¿Diferencia la izquierda y la derecha los políticos y a los ciudadanos de América Latina?*, Universidad de Salamanca: Boletín PNUD& Instituto de Iberoamérica, (marzo 2011), 2.

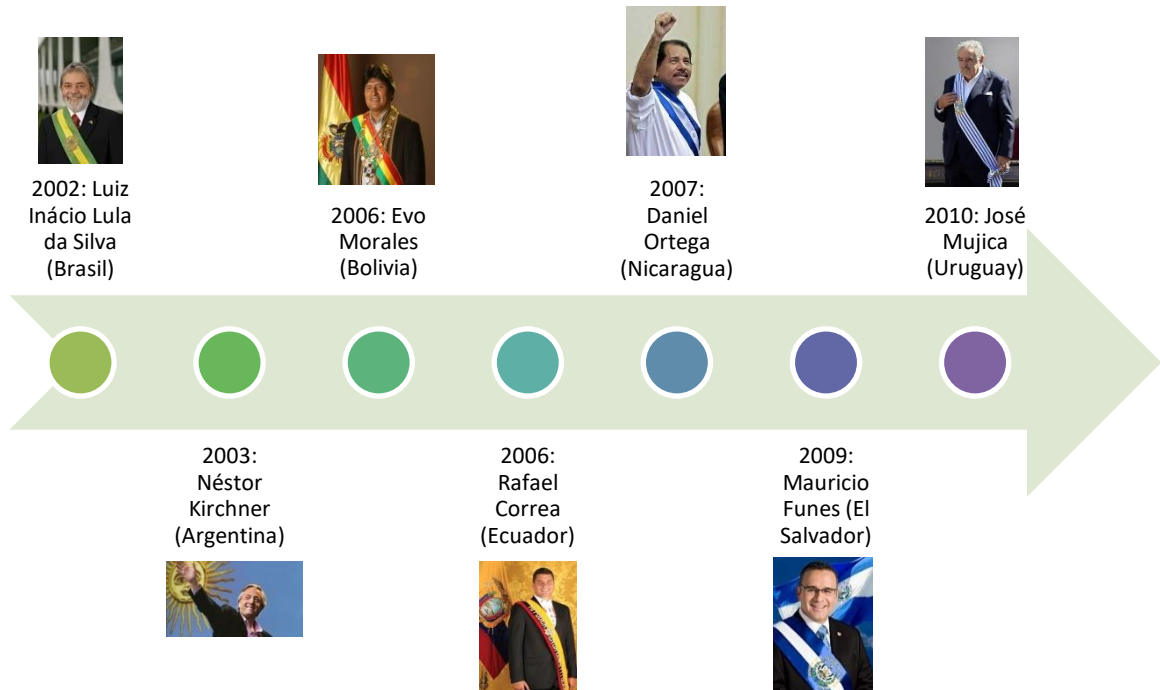
⁶³ Erika González, “Gobiernos progresistas en América Latina, notas sobre el fin de un ciclo”, Página Digital Diagonal, Sección Panorama, (08 de septiembre de 2016), <https://www.diagonalperiodico.net/blogs/movimiento/gobiernos-progresistas-america-latina-notas-sobre-fin-ciclo.html>

⁶⁴ Carlos M. Vilas, “La izquierda latinoamericana y el surgimiento de regímenes nacional-populares”, *Revista Nueva Sociedad*, N° 197, (mayo-junio 2005), 88, http://nuso.org/media/articles/downloads/3261_1.pdf

⁶⁵ Véase Atilio Boron, “La izquierda latinoamericana a comienzos del Siglo XXI: nuevas realidades y urgentes desafíos”, *Centro de Estudios Miguel Enriquez*, (Chile: OSAL, enero 2004).

⁶⁶ Véase Cindy Calvo Salazar, “La nueva izquierda latinoamericana: características y retos futuros”, *Revista Reflexiones* N° 88, (marzo 2009).

Figura 2.1: Cronología de la llegada de gobiernos de izquierda en América Latina 2002-2010



Fuente: Elaboración propia.

Con el panorama ideológico a favor de una visión integracionista alternativa, con fuertes pretensiones hacia una mayor autonomía e independencia de la influencia estadounidense, América Latina daba un paso definitivo al impuso de políticas que garantizaran un pleno avance hacia el desarrollo regional. En América Latina se ha evidenciado la idea que desarrollo e ideología se encuentra interrelacionados. Así, la idea del actual desarrollo puede concebirse como *“la expresión contemporánea de la ideología del progreso”*.⁶⁷

⁶⁷ Eduardo Gudynas, “Debates sobre el desarrollo en América Latina: una breve guía heterodoxa”, Más Allá del Desarrollo, Grupo permanente de trabajo sobre alternativas al Desarrollo, 40.

Además, con dicho panorama ideológico relativamente inclinado a la izquierda, se marcaban aún más las diferencias internas con países que aún mantenían un gobierno de derecha. Visto de esta forma, la heterogeneidad ideológica se reflejaría en las alianzas regionales establecidas a partir de esta nueva realidad, y en el establecimiento de “fronteras ideológicas” frente a los Estados Unidos.

A partir de lo anterior, las nuevas alianzas establecidas en función del factor ideológico comenzaron a replantear las relaciones de los nuevos gobiernos de izquierda con los Estados Unidos. Los nuevos mandatarios progresistas sentaron un discurso populista antinorteamericano, el cual fue encontrando mayor apoyo a nivel de región de forma progresiva.⁶⁸ Los países consideraban la necesidad de incluir o no al vecino del Norte en los procesos de integración latinoamericanos basados en la experiencia de la OEA, y la subordinación de dicho organismo a los intereses estadounidenses. De acuerdo a lo anterior, la percepción de los gobiernos latinoamericanos respecto de las relaciones con los Estados Unidos permiten diferenciar tres tipos de fronteras ideológicas, a partir del denominado “giro a la izquierda” en la región:⁶⁹

- **La frontera bolivariana:** para este grupo de países Estados Unidos y Latinoamérica son dos Américas contrapuestas, las cuales inevitablemente chocarían en intereses, y se identificarían como enemigos.
- **La frontera interamericana:** a diferencia de la primera categoría, estos países sostienen un nivel de comunicación con Estados Unidos y evitan la confrontación verbal con la potencia regional.

⁶⁸ *Ibíd.*

⁶⁹ Rafael Rojas, “Fronteras ideológicas en América Latina”, *Diario digital El País*, Sección América, (13 de febrero de 2010), https://elpais.com/diario/2010/02/13/opinion/1266015604_850215.html

La frontera vecinal: consiste en la línea divisoria literal que separa, ya sea por tierra o por mar, a dos naciones; y que por motivos políticos e ideológicos puede llegar a ser motivo de tensiones entre Estados.

De acuerdo a lo descrito anteriormente, América Latina, al momento de creación de la CELAC, se encontraría con una distribución de poder equilibrada entre izquierda y derecha, con una ligera inclinación de las élites políticas hacia la izquierda del espectro ideológico como se muestra en el mapa siguiente:

Figura 2.2: Mapa político de América Latina en 2011



Fuente: La voz de Barcelona, La derecha e izquierda en América Latina, (junio 2011), <http://www.vozbcn.com/2011/06/11/76302/izquierda-derecha-america-latina/>

Como se observa en la figura anterior, de los 33 países que conforman la CELAC se ha tomado como referente 17 países que se identifican en la región latinoamericana y 2 caribeños, 13 de ellos representan a gobiernos de izquierda, sean estos radicales o moderados, pero que representan una posición diferente y en algunos casos contrapuesta a la orientación

ideológica tradicional. En términos porcentuales, los 19 países identificados representan el 57.57% del total de países miembros de la CELAC, cuya representación ideológica de la izquierda latinoamericana era de un 39.39%. En contraparte, la derecha latinoamericana tenía una participación del 13.13% en los países identificados a nivel regional. Lo anterior constituyó una victoria significativa para gobiernos de izquierda radical como Cuba, quien ya no se encontraría como único gobierno que cuestionaba el accionar estadounidense en la región.

En general, la diversidad ideológica ha sido determinante en los diferentes procesos de integración regional, y la convergencia de los países al interior de dichos procesos resulta trascendental. Sin embargo, en el marco de la CELAC, la armonización y coherencia de los diferentes sistemas de gobierno y la gran afinidad ideológica entre los países clave de la región, facilitó el proceso de diálogo y entendimiento que culminó en la creación de dicho organismo. Retomando los postulados de la teoría neofuncionalista, autores como Philippe Schmitter otorgan especial importancia al elemento de convergencia entre los miembros de una organización internacional, ello debido a que la armonización de objetivos e intereses es lo que permitirá *“la expansión de los medios y el desarrollo de nuevas expectativas y lealtades hacia nuevas entidades”*.⁷⁰

Dentro de la teoría neofuncionalista, el elemento político juega un papel determinante como factor de cohesión al interior de los procesos de integración. Para los autores neofuncionalistas, lo político se convierte en el mecanismo que permite incrementar el alcance y las ventajas obtenidas en un determinado sector, generando una *“dinámica integradora ascendente”*, producto de la *“politización”* de los objetivos técnico-social-económico. Para

⁷⁰ Rodríguez Manzano, *Funcionalismo, Neofuncionalismo, y Relaciones Internacionales*, 300.

el autor Ernst Haas, la “politización” viene a constituir el punto intermedio entre las actividades “no políticas” o “no controvertidas” y las actividades “políticas” o “controvertidas”,⁷¹ actuando en favor de la consolidación de una integración política.⁷²

2.2 ¿Fragmentación política? Análisis de los cambios de ideología en los países clave que conforman la región

A pesar de la gran afinidad entre los países con mayor peso político de la región, existe un factor que aún no se ha logrado superar, la fragmentación política existente entre los gobiernos latinoamericanos y caribeños. Dicha fragmentación puede ser entendida como el conjunto de sistemas políticos, con orientaciones y principios diferentes, los cuales se contraponen a nivel regional en función de la ideología imperante en cada sistema de gobierno, generando una división y contradicción de intereses entre gobiernos.⁷³ Independientemente el sistema de gobierno de la mayoría de países en América Latina, siempre ha existido un contrapeso político e ideológico en la región.

⁷¹ Rodríguez Manzano, *Funcionalismo, Neofuncionalismo, y Relaciones Internacionales*, 300

⁷² Término que es definido por el neofuncionalismo como el proceso por el cual las naciones renuncian al deseo y a la facultad de conducir independientemente los unos de los otros su política exterior así como sus principales políticas interiores y buscan tomar en conjunto decisiones o delegar el proceso decisional a un nuevo órgano central. Definición retomada de Irene Rodríguez, *Ibíd.*

⁷³ Definición construida a partir de Félix Peña, *América Latina, entre la convergencia o la fragmentación*, (diciembre de 2014), <http://www20.iadb.org/intal/catalogo/PE/2015/15279.pdf>; Ricardo Lagos, *Integración o fragmentación de América Latina: Perspectivas*, Fundación Grupo Mayan, (abril de 2017),

<https://www.fundacionvidanta.org/fundacion/doc/pdf/keynote/04-Integracion-o-fragmentacion-Ricardo-Lagos.pdf>; Jean Pineda Palomino, *Regionalización y fragmentación de América Latina: Influencia de la globalización e impacto de políticas neoliberales en el Estado-Nación y/o sociedad civil*, Universidad del Tolima, (2013),

http://www.academia.edu/7112813/REGIONALIZACION_Y_FRAGMENTACION_DE_AMERICA_LATINA_INFLUENCIA_DE_LA_GLOBALIZACION_E_IMPACTO_DE_POLITICAS_NEOLIBERALES_EN_EL_ESTADONACION_Y_O_SOCIEDAD_CIVIL Ensayo Individual

Así, aunque gran parte de países latinoamericanos se consideraran de pensamiento reformista o de izquierda, aún se mantenían firmes y estables gobiernos de derecha en países con notable influencia política en la región; son los casos de Chile, Colombia y México, cuya participación a nivel económico y político es notable y de gran peso.

En materia de integración, la fragmentación política en la región ha jugado un papel determinante, ya que algunos países utilizan los procesos de integración como instrumentos que permiten ejercer un mayor poder político en el escenario internacional. La solidez de dichos procesos de integración viene dada por un esquema institucional establecido, pero también por la afinidad entre sus miembros. Un ejemplo de lo anterior fue el CAME, iniciativa de la ex Unión Soviética surgida en 1949 para el apoyo a los países que se inclinaban al modelo económico soviético, y el cual se asemeja al accionar de la actual ALBA, donde el factor ideológico es determinante para el avance de dichas iniciativas.

Cabe recalcar, que la inclusión de la figura del consenso en la toma de decisiones representa un desafío aún mayor para el avance de la CELAC, tomando en consideración los intereses contrapuestos entre diversos Estados, y que a partir del año 2016 se ha convertido en una limitante para el logro de la unidad regional. Con los recientes cambios políticos en la región podemos hablar de un “nuevo viraje a la derecha”, donde se hace necesario determinar cuáles Estados ejercen mayor influencia al interior de la CELAC, y qué consecuencias puede traer un mayor nivel de fragmentación en el avance de la CELAC como mecanismo de integración socioeconómica.

A continuación, se realizará una descripción general de las principales características de la Política Exterior de Brasil, Argentina y Venezuela como los países con mayor influencia en el marco de la CELAC, debido a su

importancia económica y política en la región. La inclusión de Argentina, y no de México, en el análisis de Política Exterior responde a la idea que México si bien es un país con un considerable peso a nivel regional no ha reflejado una participación activa en el fortalecimiento de la integración latinoamericana, contrario al caso argentino donde se ha mostrado activo al interior de los diferentes procesos de integración regional. Además, se plantean los principales cambios en materia de política exterior en dichos países, los cuales han generado cierto nivel de influencia en el proceso de toma de decisiones al interior de la CELAC.

2.2.1 República Federativa del Brasil

De los países seleccionados para el estudio de la influencia de los cambios políticos e ideológicos en la región se destaca el caso brasileño. En primer lugar, por su importancia a nivel económico y político; y en segundo lugar, por su rol de economía emergente a nivel global. Su posición frente a los conflictos regionales y su importancia al interior de los procesos de integración regional son trascendentales. Para determinar el nivel de influencia que han tenido los cambios políticos en Brasil en el proceso de integración regional, es importante destacar como base del accionar brasileño, la política exterior de dicho país; en la cual se plantean las directrices para una mayor participación a nivel internacional, y por supuesto regional.

Como un segundo elemento a destacar, se incluye la importancia de la figura del ex Presidente brasileño Luiz Inácio Lula da Silva, quien logró la consolidación de Brasil en el escenario internacional a través de una política exterior activa y altiva. Posteriormente, se analizarán los principales cambios a nivel de política exterior con la llegada de su sucesora Dilma Rousseff, cuyo proceso político realizado en su contra concluyó con la llegada de Michel Temer a la Presidencia de Brasil, y con él los cambios más

significativos que pueden llegar a influir en el trabajo realizado hasta el momento por la CELAC.

2.2.1.1 La Política Exterior brasileña

De forma general, se puede afirmar que el sistema político brasileño mantiene las características comunes a la mayoría de países latinoamericanos, con una diversidad de partidos con orientación ideológica diferentes los cuales, pueden realizar coaliciones en función de sus intereses, y que no necesariamente responden a pensamientos ideológicos afines. La importancia de Brasil a nivel internacional ha influido en la consolidación de una política exterior orientada hacia la proyección del país a nivel regional e internacional como una potencia en términos económicos y políticos. Además, es destacable que dicha política exterior ha mantenido sus bases desde tiempos del General Ernesto Geisel,⁷⁴ quien estableció la política del *Pragmatismo Responsable*, “que prometía generar grandes oportunidades para el país en cuanto a apertura económica, desarrollo y la vinculación directa con grandes actores internacionales.”⁷⁵

Un elemento presente en la política exterior es el interés nacional, en función del cual se establecen las directrices que guiarán el accionar externo del país con miras a la consecución de dicho interés. Para entender el accionar de un país a nivel externo es necesario conocer, en un primer momento, qué se entiende por política exterior, y posteriormente qué es el interés nacional. Definir la política exterior es un trabajo amplio y complejo, ya que son

⁷⁴ Militar y político brasileño quien desempeñó el cargo de Presidente de Brasil desde el año de 1974 hasta 1978. Su política exterior se caracterizó por una vocación regional hegemónica con una búsqueda del estatus nuclear y una política independiente de los Estados Unidos.

⁷⁵ Francly Carolina Campos Figueredo, “Balance de la política exterior del Presidente Luiz Inácio Lula da Silva dentro del proyecto brasileño de liderazgo global. Período 2003-2010”, Facultad de Relaciones Internacionales, Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, (Bogotá 2012), 10.

muchos los elementos a considerar en relación a la política de un Estado. A pesar de lo anterior, la política exterior puede ser definida de la siguiente manera:

*“La política exterior puede ser considerada como aquella parte de la política general formada por el conjunto de decisiones y actuaciones mediante las cuales se definen los objetivos y se utilizan los medios de un Estado para generar, modificar o suspender sus relaciones con otros actores de la sociedad internacional”.*⁷⁶

De acuerdo a la definición anterior, es importante destacar los tres principales elementos de la política exterior. En primer lugar, su carácter estatal ya que sólo los Estados pueden desarrollar plenamente la política exterior. En segundo lugar, la política exterior no se disocia de la política interna del Estado, ya que ambas son dos facetas de una misma realidad. Finalmente, la política exterior se articula en función de la combinación de decisiones y actuaciones de los órganos de Estado, principalmente del Ejecutivo.⁷⁷

Ahora, es importante definir un elemento inherente a la política exterior, el interés nacional. Dicho interés, al igual que el concepto de política exterior debe expresar las necesidades internas y externas de cada Estado. El concepto ha generado diversas definiciones en función de la época al cual se refiera, así por ejemplo en la época del absolutismo se definió como “la voluntad del príncipe”, como “los intereses dinásticos”, o como “la razón del Estado”.⁷⁸

⁷⁶ Rafael Calduch, “La política exterior de los Estados”, *Dinámica de la sociedad internacional*, (Madrid: CEURA, 1993), 3.

⁷⁷ *Ibíd.*

⁷⁸ Luciano Tomassini, “Elementos para el análisis de la política exterior”, *Estudios Internacionales*, (Santiago: Universidad de Chile, abril-junio 1987), 131.

Brasil tiene clara su importancia a nivel regional e internacional, para ello los lineamientos comunes a las políticas exteriores adoptadas por los diferentes gobiernos se resumen en el posicionamiento del país como un actor de peso en el escenario internacional, capaz de influir en las decisiones de los principales organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas y La Organización Mundial del Comercio. Sin embargo, Brasil reconoce que para el logro de un objetivo tan ambicioso, se requiere en primer lugar, de un posicionamiento estratégico en su zona de influencia más próxima: América Latina.

Resulta innegable la influencia e importancia del país en la región, en especial por su notable crecimiento económico durante las últimas décadas, y el establecimiento de relaciones estratégicas con países clave de la región. Además, una de las características de la política exterior brasileña respecto de América Latina, es el continuo interés en el establecimiento de procesos de integración que faciliten la expansión de la influencia brasileña en la región.

La apuesta de Brasil por la integración regional no es un hecho reciente, ya que dicho objetivo ha sido incluido en su Constitución. En ésta se hace referencia al interés brasileño en la promoción de la integración regional, asumiendo de forma implícita el liderazgo de cualquier esfuerzo integracionista. En el Artículo 4 Párrafo único de la Constitución de Brasil se reconoce la importancia de la integración, y se menciona el objetivo último de ésta para el país. En dicho Artículo se reza:

“La República Federativa del Brasil buscará la integración económica, política, social y cultural de los pueblos de América Latina, con vistas a la formación de una comunidad latinoamericana de naciones.”

La aspiración de liderar el proceso de unidad en América Latina y el Caribe responde al papel pasivo, en materia de integración, ejercido por el gobierno de México en la región. Dicho país plantea sus estrategias económicas y políticas en función de la estrecha relación que mantiene con los Estados Unidos, su principal socio estratégico. En el caso de Brasil, se ha apostado por una visión menos tradicional y más orientada al Sur, no dejando de lado la importancia estadounidense en el comercio del país.

La integración regional es un objetivo imperante en la política exterior brasileña, sin embargo, su importancia ha dependido de la orientación política de los gobiernos en el país. Por ello, resulta importante destacar las principales características de los últimos tres gobiernos en Brasil, los cuales han determinado el accionar del país en sus relaciones a nivel regional y al interior de la CELAC.

2.2.1.2 Luiz Inácio Lula da Silva: El inicio del cambio político en Brasil

El ex Presidente brasileño Luiz Inácio Lula da Silva se destacó en su carrera política como un activo opositor a las políticas neoliberales de los gobiernos brasileños de derecha, lo que le llevó a ser uno de los fundadores del Partido de los Trabajadores (PT).⁷⁹ Bajo la figura del PT, Lula abogó por los derechos de los trabajadores en Brasil, buscaba la inclusión de esos derechos a la Carta Magna brasileña para garantizar el respeto de los mismos. Su ideología en ese entonces se puede ubicar en la izquierda radical, ya que dentro de los objetivos del PT se encontraba la redistribución de la renta anual y la reforma agraria. Lula fue candidato a la Presidencia en cuatro ocasiones, su candidatura presentó una esperanza a la izquierda

⁷⁹ Es un partido de izquierda en Brasil fundado el 10 de febrero de 1980, surge como un agente promotor de los derechos de los trabajadores brasileños, representante de la población rural, militantes de izquierda, sindicalistas e intelectuales.

nacional de reformar el modelo económico brasileño con medidas en beneficio de la igualdad social.

A pesar que el PT no era el único partido de izquierda en Brasil, sí era considerado como la primera fuerza política de izquierda en el país. Con una representación inicial de 16 diputados (un 6,9%) en el Congreso, el PT lideraba la representación política de la izquierda brasileña. Así, después de tres intentos por llegar a la Presidencia de Brasil (en 1986, 1994 y 1997), Lula da Silva logró la victoria presidencial en el año 2002, a través de la coalición de cuatro partidos políticos, incluyendo el Partido Liberal. En ese año se marcó un cambio en el gobierno brasileño, en el cual se viraba a la izquierda en el espectro ideológico nacional, coincidiendo con la victoria del socialista Hugo Chávez en Venezuela en 1999.

Las repercusiones de la victoria de Lula en la política exterior brasileña no se hicieron esperar, y son tres hechos los que marcaron el gobierno del ex Presidente durante su primera gestión. En primer lugar, se inició un modelo denominado “diplomacia presidencialista”,⁸⁰ en la cual la figura del Presidente tomó un papel más activo a nivel internacional. En segundo lugar, la importancia de la política exterior brasileña fue tomando mayor relevancia a nivel de Estado, para ello se designó un Asesor Especial de Política Exterior del Presidente; quien en forma paralela al Ministro de Relaciones Exteriores ejercería funciones diplomáticas a nivel internacional. El designado Asesor de Política Exterior fue Marco Aurélio García,⁸¹ un reconocido miembro del PT sin mayor formación diplomática.⁸²

⁸⁰ Campos Figueredo, “*Balance de política exterior*”.

⁸¹ Político brasileño perteneciente al Partido de los Trabajadores. Fue nombrado Asesor de Asuntos Exteriores del Presidente por Lula da Silva, se mantuvo en su cargo hasta la salida de la ex Presidenta Dilma Rousseff en 2016.

⁸² Campos Figueredo, “*Balance de política exterior*”.

Ambas figuras no coincidían en funciones, por lo que los choques entre ellos no eran de esperar. El asesor especial tendría la función de “ocuparse de los asuntos ideológicos, en particular de la relación de Brasil con los líderes considerados de izquierda”;⁸³ el Canciller por su parte se encargaría de los asuntos técnicos de la política exterior brasileña. Por lo anterior es de resaltar la importancia que se le otorgó durante la primera gestión de Lula al tema de las relaciones latinoamericanas, sobre todo en función del factor ideológico.

Como tercer aspecto del primer gobierno de Lula, se destaca la importancia de las coaliciones internacionales. Para Lula da Silva, el modelo de política exterior debía definirse como de *autonomía por diversificación*,⁸⁴ haciendo alusión a la diversificación de actividades en materia económica y política que se pretendía durante su primer período. Para el caso de Brasil, las coaliciones han servido como instrumento de impulso y transformación del sistema internacional. En un primer momento las coaliciones brasileñas se orientaron a los países desarrollados, en función de los gobiernos brasileños de derecha. Con la llegada de Lula no se pretende una ruptura con este tipo de coaliciones, pero se busca priorizar las coaliciones con países emergentes y de considerable peso económico a nivel internacional, donde destacan los casos de China y Rusia. De esta forma Brasil asumió las coaliciones internacionales de países emergentes como referentes centrales de su política exterior.⁸⁵

De acuerdo a lo expresado por el mismo Lula da Silva, la política exterior brasileña se enmarca en un proceso de *transición*, así mismo se iniciaría el proceso de cambio económico y político prometido durante su campaña, y

⁸³ *Ibíd.*

⁸⁴ *Ibíd.*

⁸⁵ Alcides Costa Vaz, “Coaliciones internacionales en la política exterior brasileña: seguridad y reforma de la gobernanza”, *Revista CIDOB d’afersinternacionals*, n°97-98, (abril 2012), 178.

como parte del programa del PT. La política exterior tendría como elemento prioritario la región de América del Sur, ahí se apuesta por el renovado interés en el MERCOSUR, planteando el avance del proyecto hacia un espacio de *convergencia de políticas activas en el ámbito industrial*, más allá de una Unión Aduanera. Un segundo elemento que se destaca en el discurso político de Lula es la apuesta en la consolidación de Brasil al interior de los principales organismos internacionales, para ello resalta la importancia de aumentar el potencial económico del país.

En el plano regional Brasil ha desarrollado un modelo de *hegemonía de proximidad*,⁸⁶ aprovechando al máximo la influencia del país al interior de los procesos de integración como instrumento de proyección y búsqueda de mayor autonomía brasileña frente a los intereses estadounidenses. A través de la diplomacia presidencialista Brasil ha promovido las relaciones Sur-Sur, ello gracias al rol activo del Presidente en el ejercicio de la diplomacia. Además, ha sido notable el acercamiento de Brasil hacia países con ideología afines al gobierno de Lula, donde destacan los casos de Venezuela, Cuba, el apoyo expresado a Honduras e Irán, en clara oposición a Estados Unidos.

2.2.1.3 Dilma Rousseff: ¿continuidad de la política exterior?

Dilma Rousseff llegó a la Presidencia de Brasil el 1 de enero de 2011 luego de dos períodos consecutivos de su antecesor Luiz Inácio Lula da Silva. Al igual que este último, Dilma llegó de la mano del Partido de los Trabajadores (PT). El mismo Lula calificó a Rousseff como “su sucesora”, quien se esperaba continuaría con la política desarrollada por el ex Presidente Lula a nivel interno y externo. Sin embargo, la falta de carisma en la nueva

⁸⁶ Evelyne Bechtold-Rognon, Franck Gaudichaud, “Balance de ocho años de gobierno de Lula: Un social liberalismo a la brasileña”, CETRI Le Sud En Mouvement, Sección América Latina & Caribe, (29 de septiembre de 2010), <http://www.cetri.be/Balance-de-ocho-anos-de-gobierno?lang=fr>

Presidenta distaba mucho de la personalidad que caracterizó la dinámica y activa participación de Lula a nivel regional. La continuidad ideológica en el país supuso la continuidad del programa del PT sin mayores cambios.

La primera diferencia en la política exterior de Dilma Rousseff respecto del gobierno anterior fue el activismo de la diplomacia brasileña. Lula prestó especial atención al tema de la diplomacia y el establecimiento de nuevas relaciones estratégicas, así como el monitoreo constante de las ya establecidas a través de los viajes oficiales a diversos países. Lo anterior se refleja en el número de viajes internacionales realizados por Lula, 32 en total, y 35 países visitados durante su mandato.⁸⁷ El activismo en la figura de Dilma fue considerablemente menor que el de su antecesor; ello se explica por una posición más pragmática a nivel internacional, retomando ideas del neoliberalismo y el acercamiento con socios tradicionales como Estados Unidos y la Unión Europea.

La visión “reformista” del gobierno de Lula, que consistía en “la conformación de un polo de poder sudamericano extensible hacia el sur periférico, se vio mermada por la crisis del aparato productivo nacional”.⁸⁸ Lo anterior centró la atención del nuevo gobierno hacia lo interno, dejando en segundo plano el posicionamiento de Brasil a nivel internacional, y optando por políticas de *softpower* para la inserción regional. En el plano ideológico, Brasil reflejó notables cambios que reestructuraron las relaciones establecidas con los gobiernos de izquierda en la región, la decisión de profundizar el involucramiento brasileño en la OCDE, y la búsqueda de una mayor inserción en los círculos de decisión en Washington son muestra del distanciamiento con gobiernos afines en la era Lula como Venezuela, Cuba y Ecuador.

⁸⁷ Andrés Malamud, “La política externa de Dilma Rousseff ¿menos de lo mismo?”, *Revista Iberoamericana*, N° XL 41, (2011), 174.

⁸⁸ Esteban Actis, “¿Ajuste de la política exterior?”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, Sección Latinoamérica, (14 de mayo de 2015), <http://revistafal.com/ajuste-de-politica-exterior/>

La política de Dilma Rousseff evidenció menos regionalismo, el cual es visto como un instrumento de poder para el logro de objetivos en materia de política exterior.⁸⁹ Para el nuevo gobierno, el regionalismo servirá para fomentar la inversión en Brasil, garantizar la estabilidad política en la región, y proyectar la imagen no de un país aislado sino como el líder de un bloque regional sólido y equilibrado, lo cual pretende consolidar con el apoyo y participación en la CELAC.

El pragmatismo ha sido un factor clave en la nueva política exterior brasileña con Rousseff, con un menor crecimiento económico, Brasil ha empezado a considerar la reactivación de las relaciones con socios tradicionales, armonizando su accionar en función de los intereses de las grandes potencias. De forma general, se puede afirmar que existe un nivel de continuidad en la política exterior de Dilma respecto a la implementada por Lula da Silva. Al menos a nivel teórico se mantiene el interés de proyección internacional y el fortalecimiento de relaciones estratégicas con el Sur periférico, lo cual se constató con el viaje oficial de Dilma a China en abril de 2012.⁹⁰ A pesar de lo anterior, es de mencionar la confirmación del ligero viraje ideológico en Brasil, ubicado ahora en una modesta centro-izquierda con pretensiones de corte neoliberal, pero complementado con asistencialismo de izquierda radical en beneficio de la población más pobre en el país.⁹¹

La política exterior de Dilma le ha dado un carácter desarrollista al gobierno de Brasil, donde las relaciones a nivel bilateral y en el marco de los procesos de integración regional, ya no se encuentran en función de las afinidades

⁸⁹ Malamud, "La política externa de Dilma Rousseff", 176

⁹⁰ Jesús Mazzei Alfonzo, "La política exterior de Dilma Rousseff", El Universal de Caracas, Sección política, (12 de enero de 2012), <http://www.eluniversal.com/opinion/120112/la-politica-exterior-de-dilma-rousseff>

⁹¹ Bechtold-Rognon, "*Balance de ocho años de gobierno de Lula*".

ideológicas sino en la consecución del interés nacional. Lo anterior ha modificado el esquema de integración en organismos como la CELAC debido a la intención brasileña de reforzar los vínculos con países como Estados Unidos, lo cual fragmenta aún más las relaciones con países tradicionalmente opuestos al gobierno estadounidense como Venezuela o Cuba.

El segundo período presidencial de Dilma Rousseff llegó a su fin el 31 de mayo de 2016, ello de una forma abrupta ya que la ex mandataria fue destituida de su cargo a través del proceso político conocido como *Impeachment*. La ex Presidenta de Brasil fue acusada por un crimen de responsabilidad, donde se comprobó la violación de las normas fiscales brasileñas para la alteración del presupuesto nacional,⁹² por lo cual fue inhabilitada para el ejercicio de sus funciones. El proceso político en contra de la ex Presidenta brasileña despertó diversas reacciones al interior del país, ya que algunos políticos y funcionarios se mostraron a favor o en contra de la ex mandataria, e incluso la población se pronunció acerca del proceso a través de manifestaciones realizadas en diversos puntos del país. Es así como a partir del 31 de agosto de 2016 asume como Presidente en funciones el entonces Vicepresidente Michel Temer.

2.2.1.4 Michel Temer: el final de ciclo de la izquierda en Brasil

Con la llegada de Temer se marcan dos hechos políticos trascendentales en Brasil; en primer lugar se llegó al fin de 13 años de gobierno del partido de izquierda: Partido de los Trabajadores (PT), y por otro, se evidenciaba el regreso definitivo a un gobierno de centro derecha con la alianza del Partido del Movimiento Democrático Brasileño y el Partido Social Democracia

⁹² Gerardo Lissardy, "Impeachment: por qué condenaron a Dilma Rousseff en el Congreso de Brasil", BBC Mundo, Sección América Latina, (12 de mayo de 2016), http://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/04/160411_brasil_impeachment_acusacion_contra_rousseff_gl

Brasileña. Como era de esperar, con el retorno al pensamiento de derecha se acentuarían los cambios iniciados en el período anterior de Dilma Rousseff; ello debido a que no se puede hablar de una reestructuración por parte de Michel Temer, sino de una profundización de las políticas ya iniciadas.⁹³

En materia de política exterior, el trabajo realizado hasta ahora por el nuevo Presidente brasileño dista mucho de las iniciativas realizadas por los gobiernos de izquierda anteriores; de igual forma, se evidencia una reestructuración de las relaciones con los países de la región. En función de lo anterior, se pueden rescatar algunos ejemplos que marcan el claro revés político e ideológico que vive Brasil desde 2016. Como un primer ejemplo del retorno al pensamiento neoliberal, se encuentra la solicitud formal por parte de Brasil, de ingresar a la OCDE.⁹⁴

A nivel regional, los cambios políticos en Brasil han reflejado las primeras señales de un claro distanciamiento con los socios y aliados tradicionales, principalmente destacando el caso de Venezuela. Los gobiernos de Lula da Silva y Dilma Rousseff mostraron una mayor empatía por los gobiernos del entonces Presidente Chávez y el actual mandatario venezolano Nicolás Maduro. A diferencia de sus antecesores, Michel Temer ha optado por un claro y abierto distanciamiento de Venezuela, en favor del fortalecimiento de las relaciones con países de centro derecha como Chile, Colombia y México. La reciente simpatía por el área del Pacífico en la región ha fortalecido los vínculos de Brasil con países como Argentina, donde el gobierno del actual Presidente Mauricio Macri ha expresado su rechazo a países como Venezuela.

⁹³ Esteban Actis, “La política exterior de Michel Temer”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, Sección Latinoamérica, (31 de agosto de 2017), <http://revistafal.com/la-politica-exterior-de-michel-temer/>

⁹⁴ *Ibíd.*

El reto brasileño actual en materia de política exterior consiste en la restauración de la credibilidad política a nivel internacional, mermada por los recientes escándalos de corrupción de los Presidentes anteriores. De acuerdo a lo anterior, las prioridades brasileñas en materia de política exterior han cambiado radicalmente: de un proyecto visionario de inserción global y la apuesta a la unidad regional a través del fortalecimiento de las relaciones estratégicas en función de la afinidad ideológica regional, hacia la búsqueda de la restauración y estabilidad política que permita construir una imagen de credibilidad a los países estratégicos del llamado Norte global.

La privilegiada posición de la integración latinoamericana y el fortalecimiento de las relaciones con los países progresistas ha sido una de las principales críticas del nuevo gobierno brasileño a las administraciones anteriores. Por lo cual, se plantea una profundización de los cambios iniciados en el gobierno de Dilma Rousseff, estructurando una política exterior con base en la consecución del interés nacional en materia económica-comercial. Debido a lo anterior, el interés por parte de Brasil en los proyectos impulsados por los mandatarios anteriores, puede disminuir en gran medida, dificultando el avance de procesos como la CELAC.

La falta de voluntad y prioridad en el fortalecimiento de proyectos integracionistas recientes como UNASUR y CELAC, puede generar un clima de conflicto y desacuerdos en dichos organismos, sobre todo por la participación de países como Venezuela o Cuba, con quienes el gobierno de Michel Temer ya no mantiene una estrecha relación e incluso se ha manifestado un rechazo al gobierno de dichos países.

Las principales características de la política exterior de los tres últimos gobiernos en Brasil se resumen en el siguiente cuadro:

Cuadro 2.1: Características de la política exterior brasileña en el período 2002-2017

Luiz Inácio Lula da Silva	Dilma Rousseff	Michel Temer
<ul style="list-style-type: none"> • Modelo de política exterior de autonomía por diversificación. • Activismo de la figura presidencial en política exterior. • Posicionamiento y proyección de Brasil en el escenario internacional. • Expansión de la influencia brasileña en América Latina. • Visión regionalista con prioridad en el Sur periférico. • Establecimiento de relaciones estratégicas y priorización de coaliciones con países emergentes. • Distanciamiento discreto con los Estados Unidos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Menos activismo en la figura de la Presidenta. • Mayor pragmatismo en la toma de decisiones en materia de política exterior. • Acercamiento con socios tradicionales como Estados Unidos. • Acciones orientadas al ejercicio del softpower. • Mayor inserción en los organismos económicos neoliberales. • Visión regionalista menos enfocada en el Sur y utilización de los mecanismos de integración para el fomento de la inversión. 	<ul style="list-style-type: none"> • Profundización de los cambios iniciados en el gobierno anterior. • Restauración de la confianza y credibilidad a nivel internacional. • Atracción de inversiones. • Consolidación de la inserción brasileña en la OCDE.

Fuente: Elaboración propia

2.2.1.5 La influencia de los cambios políticos en Brasil al interior de la CELAC

La influencia brasileña al interior de la CELAC se reflejó desde antes de la creación de dicho organismo, ya que la incorporación de la búsqueda por una mayor autonomía regional, fue una de las propuestas de Brasil para crear el nuevo organismo. En la primer Cumbre de la CELAC uno de los principales temas de discusión fue la conformación del sistema institucional, el cual a juicio del gobierno de la ex Presidenta Dilma Rousseff debía funcionar *“con una estructura leve, sin una secretaría o presupuesto*

propio".⁹⁵ Dicha opinión tuvo gran eco al interior de la CELAC, tal fue el caso que el organismo adoptó un esquema institucional flexible, con instituciones de limitado accionar y sin un presupuesto asignado para su funcionamiento.

La razón que explica la negativa brasileña de dotar a la CELAC de atribuciones de mayor alcance es la prioridad del gobierno de Brasil en la consolidación de UNASUR, como mecanismo paralelo a la CELAC, y dejar a éste último como un foro de discusión que ejerciera de interlocutor regional ante terceros Estados.

Para Brasil, UNASUR representa un mecanismo con mayores facultades para el avance en el proceso de integración regional, con un esquema institucional consolidado, y un marco jurídico establecido. De acuerdo al actual gobierno de Michel Temer, con la inclusión de más países en un proceso de integración regional *"los compromisos no deben ser tan fuertes"*, ya que resulta más complejo la coordinación en la toma de decisiones.

En función de lo anterior, otro de los aspectos en los cuales Brasil tuvo gran participación, fue la decisión de adoptar la figura del consenso como mecanismo de toma de decisiones en la CELAC. La decisión respecto del mecanismo de toma de decisiones se enmarcaba dentro de dos propuestas: la brasileña, adoptando decisiones por consenso entre todos los Estados; o la venezolana, con la adopción de decisiones a través de mayoría calificada. De dichas propuestas se optó por la opción de Brasil, donde todas las decisiones deben tener el visto bueno de 33 países con claras diferencias y asimetrías entre ellos. Sin embargo, para Brasil dicha regla representaba la legitimidad del organismo, donde las decisiones que se tomen serán siempre

⁹⁵ Diario digital El Heraldo, "Surge CELAC, pero sin estructura fija ante la oposición de Brasil", Sección Mundo, (07 de abril de 2014), <http://www.elheraldo.hn/mundo/601187-217/surge-celac-pero-sin-estructuras-fijas-ante-oposicion-de-brasil>

de aspectos mínimos, que no representen contradicciones para ningún Miembro. Así, cuando se discutan temáticas que afecten los intereses individuales de algún país, éste puede vetar cualquier decisión.⁹⁶

Con el gobierno de Lula, la CELAC fue prioridad en materia de integración, con los gobiernos de Dilma y Michel Temer la intensidad ha disminuido, ambos mandatarios no han sido tan enfáticos en la importancia de la CELAC para el desarrollo regional; salvo una de las pocas referencias de la ex Presidenta Dilma Rousseff respecto de la CELAC, donde manifestó que la CELAC *“debe ayudar a dirigir la integración regional para encontrar respuestas a desafíos comunes”*.⁹⁷

Michel Temer ha sido aún más distante respecto al proyecto integracionista de la CELAC, ya que no se ha pronunciado sobre la visión de su gobierno en el apoyo al trabajo realizado por el organismo. El Presidente brasileño ha manifestado su apoyo al fortalecimiento de los procesos de integración regional, sin embargo, la apuesta por mecanismos enfocados al libre comercio como MERCOSUR y Alianza del Pacífico, dejan entredicho el seguimiento y apoyo a los proyectos realizados en el marco de la CELAC

Adicionalmente, uno de los hechos que ha generado ciertos choques entre el gobierno brasileño y algunos miembros de la CELAC ha sido la crisis política en Venezuela. El Presidente Temer no coincide con las acciones que ha llevado a cabo el Presidente de Venezuela Nicolás Maduro, y no ha dudado en mostrar su desacuerdo con dicho gobierno, lo cual ha generado ciertos conflictos entre ambos países.

⁹⁶ M.Á. Bastenier, “Instrucciones de uso: CELAC”, Diario digital El País, Sección América Latina, (6 de diciembre de 2011), https://elpais.com/internacional/2011/12/06/actualidad/1323193739_989796.html

⁹⁷ *Ibíd.*

Por lo anterior, la falta de claridad del nuevo gobierno respecto al accionar brasileño al interior de la CELAC, su prioridad en la consolidación del MERCOSUR como mecanismo de integración por excelencia, y el reciente acercamiento a organismos de corte neoliberales como la OCDE y la Alianza del Pacífico, son signos de un notable distanciamiento a los principios que sustentan el trabajo CELAC, y que han tenido sus primeros efectos en la dificultad de coincidir en una sola postura respecto a conflictos como la crisis venezolana iniciada en 2012.

2.2.2 República de Argentina

Otro de los países con un considerable nivel de influencia económica y política en la región es Argentina. Dicho país ha sido uno de los socios principales del gobierno de Brasil, pero no se puede considerar con el mismo potencial económico que éste último. Argentina ha sido uno de los países suramericanos más activos al tema de la integración regional, independientemente la visión integracionista con la cual se impulsen los esfuerzos. A efectos de la presente investigación, se pretende realizar un esbozo sobre la política exterior argentina en función del tema de la integración regional, las prioridades en la agenda nacional, y las principales características de los tres últimos gobiernos en el país.

En un primer momento es necesario conocer qué se entiende por política exterior, desde una perspectiva de país. Así, para el gobierno de los ex Presidentes Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner la política exterior se define como *“la combinación de un conjunto de factores que van desde lo económico, lo histórico, lo cultural y lo político”*.⁹⁸ Debido a ello, las relaciones bilaterales del país están marcadas por un claro vínculo histórico y

⁹⁸ Pedro Brieger, “La política exterior de la Era Kirchner”, Documento presentado en el Seminario *La Política Externa de dos gobiernos progresistas: convergencias y desafíos*, Organizado por la Fundación Friedrich Ebert, Sao Paulo, (29-30 de septiembre de 2009).

cultural en función del interés económico y político nacional. Al igual que el caso brasileño, Argentina había adoptado los postulados del modelo neoliberal en su política exterior, fortaleciendo relaciones con países en su mayoría de derecha sin mayores cambios.

En la década de los noventa, bajo la administración del ex Presidente Carlos Menem,⁹⁹ la política exterior argentina se caracterizó por una combinación de democracia y libre mercado, bajo una visión del denominado “realismo periférico”,¹⁰⁰ donde se reconocía abiertamente la jerarquía del poder mundial bajo un total dominio del modelo neoliberal.¹⁰¹ Los ejes principales del Gobierno del ex Presidente Menem se resumen en la construcción de una agenda totalmente pragmática y pronorteamericana; la consolidación de relaciones estratégicas con las potencias económicas, y la importancia del llamado “alineamiento automático” para la adopción de políticas nacionales. La relación con Estados Unidos fue particularmente fundamental durante el gobierno de Menem, se reconocía la importancia de la sublevación argentina ante los intereses estadounidenses en el país, lo que el mismo gobierno denominó como “relaciones carnales”.

⁹⁹ Ejerció como Presidente de la República Argentina entre los años de 1989 y 1999. Su gobierno se consideró en un inicio como populista, posteriormente adoptó medidas más neoliberales como la instauración de la economía de mercado y la privatización de empresas públicas.

¹⁰⁰ Teoría adoptada por el politólogo Carlos Escudé, asesor del Presidente Menem, donde el eje de la política se encuentra basado en el beneficio que podía obtener Argentina de su vinculación con los Estados Unidos y los organismos financieros internacionales.

¹⁰¹ Roberto Papadopoulos, “Una visión crítica de la Política Exterior durante el período de Néstor y Cristina de Kirchner”, Asociación civil-cultural Tesis 11, Sección Opiniones y Debates, (5 de agosto de 2011), <http://www.tesis11.org.ar/una-vision-critica-de-la-politica-externa-durante-el-periodo-de-nessor-y-cristina-de-kirchner/>

2.2.2.1 Administración Kirchner: El giro a la izquierda argentina

El 27 de abril de 2003 llegaba a la presidencia argentina el peronista Néstor Kirchner, a través del Partido Frente para la Victoria.¹⁰² A su llegada a la presidencia, Kirchner se planteó una política de reinserción y posicionamiento en la escena internacional, considerando que Argentina era concebida como un país poco importante y sin mayor peso en el escenario internacional.¹⁰³ Por lo anterior, la política exterior del nuevo gobierno dio un profundo viraje en las relaciones y pretensiones del país. El gobierno de Kirchner se planteó la visión de una política exterior de “autonomía relacional”, entendida como *“la capacidad y disposición de un país de tomar decisiones por voluntad propia con otros y para hacer frente, en forma conjunta, a situaciones y procesos que se dan fuera de sus fronteras”*.

Con la llegada del nuevo gobierno argentino se marca un claro distanciamiento con Washington, fracturando las llamadas “relaciones carnales”, y procurando unas relaciones “maduras” sin caer en el alineamiento automático con el país norteamericano. Así, el accionar de la *era Kirchner*¹⁰⁴ se orientó hacia una retórica de oposición al neoliberalismo con la continuidad de políticas económicas neoliberales.¹⁰⁵

Durante el gobierno de Kirchner los enfrentamientos más importantes con el gobierno de Estados Unidos fueron, en primer lugar la oposición al proyecto ALCA junto con Brasil y Venezuela; y en segundo lugar, la priorización de Brasil como socio principal de Argentina. En el caso de las relaciones con Brasil, Néstor y Lula coincidían con la idea que América Latina debería ser la

¹⁰² Partido político de centroizquierda, fundado por el ex Presidente argentino Néstor Kirchner el 1 de marzo de 2003 en sustitución del partido Frente para la Victoria Santacruceña.

¹⁰³ Papadopoulos, *“Una visión crítica de la política exterior”*.

¹⁰⁴ Término utilizado para hacer referencia a los gobiernos de los ex Presidentes Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner en el período de 2003 al 2015.

¹⁰⁵ Brieger, *“La política exterior de la Era Kirchner”*.

prioridad para los gobiernos de ambos países, como muestra de ello, en el mismo año 2003 Argentina y Brasil firmaron el Consenso de Buenos Aires,¹⁰⁶ donde ambos países reafirmaban su compromiso en pro del desarrollo económico y social.

Otro de los aspectos que marcaron la política exterior de los gobiernos Kirchner, los cuales comprenden las administraciones de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner (2003-2015), fue el acercamiento con el gobierno de Venezuela. El país es considerado un actor estratégico en el escenario petrolero mundial, además de uno de los principales socios comerciales de Argentina, por lo que el fortalecimiento de las relaciones con Venezuela fue prioritario en el período Kirchner.¹⁰⁷ Un ejemplo de lo anterior fue el apoyo argentino para la incorporación de Venezuela como miembro pleno del MERCOSUR, organismo privilegiado en la política exterior argentina.

En materia de integración la política exterior argentina estuvo enfocada en la región latinoamericana, específicamente al Cono Sur. De acuerdo al mismo Presidente Kirchner, América Latina es una prioridad para Argentina, y su política exterior se debía orientar hacia la *“construcción de una América Latina políticamente estable, próspera, unida, con base en los ideales de democracia y de justicia social”*.¹⁰⁸ Por ello, se propuso el impulso de un proyecto político a nivel de región en el que se incluyeran temas prioritarios para todos los países.

¹⁰⁶ Documento donde ambos países acuerdan políticas comunes de integración regional, rechazo al ejercicio unilateral del poder en el campo internacional, y políticas a favor del empleo y la producción.

¹⁰⁷ Felipe de la Balze, “La política exterior de los Gobiernos Kirchner (2003-2009)”, Instituto de Estudios Internacionales n°166, (Santiago: Universidad de Chile 2010), 131.

¹⁰⁸ Brieger, “La política exterior de la Era Kirchner”.

2.2.2.2 El gobierno de Cristina Fernández de Kirchner

El Gobierno de Cristina Fernández de Kirchner (CFK) (2007-2015) mantuvo la misma lógica que su antecesor, no se observaron mayores ajustes a las políticas nacionales, en materia de política exterior se mantuvo incluso el mismo personal de Cancillería que el del gobierno de Néstor Kirchner. En Argentina, ambos mandatarios implementaron la diplomacia presidencial, característica de la política exterior en Brasil, y la prioridad en el fortalecimiento de la integración regional. En líneas generales se considera que el gobierno de CFK mantuvo como base de sus políticas el pensamiento peronista, adaptado a los desafíos que enfrentaba Argentina al momento de asumir la Presidencia. El pensamiento peronista en materia de política exterior se enmarca en la consolidación de una política “nacionalista y antinorteamericana”,¹⁰⁹ ello con el objetivo de impulsar a la Argentina en el escenario internacional con una política autónoma e independiente de la influencia de los Estados Unidos.

En el primer mandato de CFK, se planteó la profundización de la integración latinoamericana, y el acercamiento con países como Cuba, Irán, India, China, y Venezuela. Las características de la nueva política exterior argentina se diferenciaron por un carácter aislacionista, donde la priorización de las relaciones suramericanas, distanciaron al gobierno argentino de los principales actores de la escena internacional.

Las relaciones de Argentina con Estados Unidos se vieron mayormente distanciadas en el período de CFK, ello debido a dos factores principales. El primero de ellos fue la crisis financiera vivida en Estados Unidos a partir de 2008, y como segundo condicionante se resalta el escándalo del

¹⁰⁹ Alejandro Simonoff, “La política exterior de los gobiernos Kirchneristas y la tercera posición”, *Centro de Estudios de Geopolítica y Relaciones Internacionales*, Volumen V N°9, Rio de Janeiro, (Julio-Diciembre 2008), 2.

“valijagate”,¹¹⁰ que en palabras de la ex Presidenta argentina significó “*una operación basura de los servicios de inteligencia norteamericanos*”.¹¹¹ Durante el gobierno de CFK se hizo más evidente el distanciamiento con la agenda estratégica estadounidense, abogando por una política autónoma y altamente nacionalista que realmente pudiese solventar los problemas del país durante su mandato.

En líneas generales, el gobierno argentino de la era Kirchner, el cual comprende los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner (2003-2015), apostó por una visión más doméstica de la política exterior, enfocando los esfuerzos en el fortalecimiento institucional del MERCOSUR, y el apoyo a los proyectos alternativos como UNASUR y CELAC. La inserción y posicionamiento de Argentina como actor de peso a nivel internacional se lograría a través de la proyección conjunta de la región, lo cual se facilitaría por la afinidad ideológica con gran parte de los gobiernos latinoamericanos en el marco del llamado “giro a la izquierda”, donde la apuesta por el impulso de un verdadero proyecto de integración comenzaba a generar eco en casi todos los países de la región.

2.2.2.3 Mauricio Macri: El regreso de la derecha neoliberal

El 10 de diciembre de 2015 asumió como Presidente de la República Argentina el empresario Mauricio Macri, de la mano del Partido Cambiemos,¹¹² de ideología centro derecha. Con la victoria de Macri se puso

¹¹⁰ Término utilizado en referencia al caso Antonini Wilson en Argentina durante el período presidencial del ex Presidente Néstor Kirchner (2003-2007). Véase María Belén Romano, “Escándalo político y prensa escrita en Argentina: un estudio desde el análisis crítico del discurso, Universidad Nacional de Tucumán, Argentina, (2016), <http://www.dissoc.org/ediciones/v10n01/DS10%281%29Romano.pdf>

¹¹¹ Francisco Corigliano, “La política exterior del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner: una típica política peronista del Siglo XXI”, *Mural Internacional* N°1 (Junio 2011), 23.

¹¹² Partido de ideología de centroderecha fundado el 15 de marzo de 2015 y cuyo líder es el actual Presidente argentino Mauricio Macri. Es el resultado de la coalición de los partidos Coalición cívica ARI, Propuesta Republicana y Unión Cívica Radical.

fin a la denominada era Kirchner, presente en el gobierno desde 2003; y con ello se marcaba un viraje en la política exterior argentina.

Mauricio Macri desde el inicio de su mandato apostó por una política exterior orientada al modelo neoliberal de los años noventa, restableciendo ciertas directrices de la administración del ex Presidente Carlos Menem en materia económica y política. El eje central del nuevo gobierno, en materia de política exterior, es la atracción de inversiones y el fortalecimiento de las relaciones con socios tradicionales como Estados Unidos, Reino Unido y la Unión Europea.

Una de las promesas del nuevo gobierno argentino es la toma de decisiones en función de un pensamiento más pragmático para la consecución del interés nacional. Es decir, que se plantea una diversificación de la agenda internacional más allá de las afinidades ideológicas; y que las prioridades del país en materia de política exterior, se definirán con miras al cumplimiento de los dos principales objetivos: aumento de inversiones e inserción internacional.

Una de las características que el nuevo gobierno mantiene respecto de las administraciones Kirchner, es el papel activo del Presidente en las relaciones exteriores del país, la llamada diplomacia presidencial. Sin embargo, a pesar que Macri ha expresado no tomar decisiones en función de la afinidad ideológica, se ha evidenciado una contradicción en este punto. El gobierno argentino ha expresado su rechazo a los acontecimientos sucedidos en Venezuela, el Presidente de Argentina se ha mostrado “preocupado por la

situación del país”, las violaciones a los derechos humanos, y la persecución política llevada a cabo por el Presidente venezolano Nicolás Maduro.¹¹³

El tema de la integración mantiene cierta prioridad en la nueva política exterior argentina, sin embargo, el gobierno de Macri ha expresado que el interés en materia de integración se enfoca hacia el fortalecimiento del MERCOSUR. En comparación con los gobiernos anteriores se observa una mayor apertura al tema del libre comercio y el restablecimiento de la credibilidad ante gobiernos como el de Estados Unidos. Macri ha sido uno de los primeros mandatarios latinoamericanos, desde el denominado giro a la izquierda, en expresar abiertamente el deseo de trabajar de la mano con el gobierno del Presidente Donald Trump; e incluso se ha llegado a reconocer el trabajo realizado por el Presidente argentino en el seno de los principales círculos de poder estadounidense, contraria a la opinión de los anteriores mandatarios argentinos.

Argentina ha apostado a una visión más neoliberal que permita la inserción en un mundo cada vez más globalizado, y las relaciones estratégicas se amplían hacia zonas como la del Pacífico, donde se ha valorado un notable acercamiento con la Alianza del Pacífico y la necesidad de iniciar una estrecha relación con un organismo que ha alcanzado avances significativos en materia de comercio intrarregional.

La nueva visión integracionista de Argentina, más dispuesta al apoyo a procesos de integración con una visión tradicional, ha llevado a un desinterés progresivo del país en el fortalecimiento de proyectos como UNASUR y CELAC, sobre todo éste último. Para el gobierno de Mauricio Macri la clave de la inserción argentina está en el avance para brindar seguridad jurídica a

¹¹³ Gerardo Tripolone, “La política exterior de Macri”, Diario digital Los Andes, Sección Opinión, (8 de enero de 2017), <http://losandes.com.ar/article/la-politica-exterior-de-macri-942208>

las empresas extranjeras, y el aumento de firmas de Acuerdos de Libre Comercio; ello en detrimento de los proyectos latinoamericanos impulsados hasta la fecha, debido a la falta de visión en temas económico-comerciales.¹¹⁴

La política exterior argentina ha experimentado algunos ajustes con la llegada del gobierno Macri, las características de dicha política, así como la de los dos gobiernos anteriores se resume a continuación.

Cuadro 2.2: Características de la política exterior argentina en el período 2003-2017

Néstor Kirchner	Cristina Fernández de Kirchner	Mauricio Macri
<ul style="list-style-type: none"> • Política exterior orientada al modelo de autonomía relacional. • Fortalecimiento de la integración regional. • Visión doméstica de la política orientada al fortalecimiento de los mecanismos de integración. • Prioridad en la reinserción y posicionamiento de Argentina a nivel internacional. • Papel activo de la figura del Presidente. • América Latina es la prioridad en materia de integración. • Posturas de negociación y confrontación con socios tradicionales. • Prioridad en las relaciones con los gobiernos progresistas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Política exterior de acuerdo con los principios del denominado peronismo. • Apuesta por el fortalecimiento de los vínculos con países como Venezuela, Irán y China. • Distanciamiento con los Estados Unidos. • Fortalecimiento de los procesos de integración regionales con miras a proyectar al país a través de dichos procesos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento de los esquemas de integración suramericanos. • Prioridades en la atracción de inversiones y fortalecimiento de las relaciones con socios tradicionales. • Fortalecimiento del multilateralismo y diversificación de la agenda internacional más allá de las afinidades ideológicas. • Distanciamiento de los gobiernos progresistas. • Apertura al libre comercio y acercamiento con mecanismos de integración tradicionales. • Aumento de firmas de Acuerdos de Libre Comercio.

Fuente: Elaboración propia

¹¹⁴ Tripolone, “La política exterior de Macri”.

2.2.2.4 Influencia de los cambios políticos en Argentina al interior de la CELAC

En Argentina, la integración ha constituido un pilar fundamental en la política exterior, ello debido a la utilización de los procesos de integración como instrumentos que faciliten el acercamiento con países estratégicos como China, Rusia y la India, así como con la Unión Europea. Por ello, la integración sigue manteniéndose como prioridad para el gobierno de Macri, en el cual se mantienen algunos ejes de la política exterior 2013-2015.¹¹⁵ Dichos ejes se orientan hacia la profundización del trabajo realizado en MERCOSUR, UNASUR, CELAC-ALADI, entre otros, priorizando los dos primeros, y estableciendo la importancia de la CELAC únicamente como espacio de discusión que puede ser aprovechado como intermediario regional para el fortalecimiento de las relaciones con países estratégicos extra regionales.

La CELAC ha sido punto de discusión al interior del gobierno argentino, para el cual el organismo constituye un *“espacio que nos ayude a crecer (...) un organismo de enorme valor en el cual queremos aportar a la integración”*.¹¹⁶ Sin embargo, los hechos no han sido coherentes con tales declaraciones, ya que Argentina se ha mostrado adepto al fortalecimiento del MERCOSUR, e incluso UNASUR más que la CELAC, debido a que el primero cuenta con un esquema institucional consolidado en el marco de la visión posliberal que caracteriza a la CELAC, pero que ésta última no concretiza por la falta de solidez al interior de sus instituciones.

¹¹⁵ Gobierno de la República de Argentina, Lineamientos de Política Exterior de la República Argentina 2013-2015, (20 de septiembre de 2017), <http://concursos2015.cancilleria.gob.ar/userfiles/Lineamientos-politica-exterior-2013-2015.pdf>

¹¹⁶ Télam, “En la CELAC, Michetti reiteró el compromiso argentino en la integración regional”, Página digital Télam, Sección Política, (27 de enero de 2016), <http://www.telam.com.ar/notas/201601/134429-cumbre-celac-delegacion-argentina-gabriela-michetti-integracion-regional.html>

El nivel de desacuerdo argentino con algunos de los países al interior de la CELAC se ha visto marcado por las diferencias ideológicas entre los gobiernos; el caso por excelencia que refleja la fragmentación existente en la CELAC es la crisis venezolana, donde al igual que el caso brasileño, el gobierno argentino ha protagonizado choques de opiniones con el gobierno de Venezuela.

En el marco de la CELAC, el choque más directo entre los gobiernos de Argentina y Venezuela se realizó durante la celebración de la IV Cumbre CELAC, en Quito. En dicha Cumbre la vicepresidenta Gabriela Michetti criticó la situación que vive la población en Venezuela, luego de las declaraciones realizadas por el Presidente Mauricio Macri sobre su preocupación de las graves violaciones a los derechos humanos en el país, mismas que fueron catalogadas como una “injerencia” por parte del gobierno argentino, de acuerdo a lo expresado por el Presidente Maduro. Durante la IV Cumbre CELAC, la vicepresidenta argentina expresó que “*es necesario superar algunas prácticas de gobierno contrarias a la defensa de los Derechos Humanos*”, en un claro mensaje contra el gobierno de Nicolás Maduro.

La nueva perspectiva de desarrollo en Argentina dista mucho de los principios políticos e ideológicos venezolanos; y la nueva apertura hacia las grandes potencias comerciales requiere la adopción de políticas que no incomoden a ninguna de ellas. Lo anterior requiere de la consolidación de mecanismos integracionistas con una clara apuesta al factor económico-comercial, en detrimento del factor político social y sus defensores, quienes se están viendo aislados o combatidos directamente, como el caso de Venezuela.¹¹⁷ Como consecuencia de lo anterior, Argentina se ha

¹¹⁷ Federico Larser, “América Latina hacia la integración neoliberal y las relaciones cordiales”, NODAL (Noticias de América Latina y el Caribe), Sección Integración, (27 de abril

posicionado como un claro aliado y defensor de las potencias económicas, distanciándose de los proyectos políticos contrarios a dichas potencias como la CELAC, sobre todo por la inclusión de gobiernos como Cuba y Venezuela, quienes no son bien vistos en el seno de países como Estados Unidos.

2.2.3 República Bolivariana de Venezuela

Tal como se ha mencionado anteriormente, el 2 de febrero de 1999 llegaba a la Presidencia venezolana Hugo Chávez Frías. El motivo por el cual fue electo el Presidente Chávez fue su firme determinación a la instauración de un modelo de gobierno con base en los principios del libertador Simón Bolívar, la idea de bienestar e igualdad social fueron los atractivos de la llamada *Revolución Bolivariana*¹¹⁸ que llevó a Chávez al poder. Mucho se esperaba del nuevo Presidente en materia de desarrollo social, una mejor distribución de la riqueza, y el aprovechamiento de los recursos petroleros para el desarrollo de Venezuela. Durante los primeros años de gobierno, Chávez trató de mantener el activismo presidencial del ex Presidente Rafael Caldera, quien se consideró un político activo en materia de política exterior sobre todo en el fortalecimiento de las relaciones bilaterales de Venezuela con el resto del mundo.

Venezuela no constituía un actor de peso, e incluso no se consideraba interesante, a nivel internacional; era un país con grandes recursos pero sin mayores aspiraciones políticas a nivel regional e internacional. Con la llegada de Chávez, el panorama político comenzó a cambiar; ya que sus ideales en la construcción de un nuevo orden multipolar comenzaron a hacer eco en la región latinoamericana. La política exterior venezolana tendría su base en el

de 2017), <http://www.nodal.am/2017/04/america-latina-hacia-la-integracion-neoliberal-las-relaciones-cordiales-federico-larsen/>

¹¹⁸ Término que hace referencia al denominado régimen del ex Presidente Hugo Chávez que dio inicio el 2 de febrero de 1999 y que tuvo como causa inmediata la oposición al sistema político venezolano impuesto por el también ex Presidente venezolano Rafael Caldera.

pensamiento del llamado Socialismo del Siglo XXI, y se orientaría hacia dos ejes principales: antiimperialismo e integración.¹¹⁹ Respecto al primer eje, es conocido el rechazo y oposición del gobierno de Hugo Chávez hacia los Estados Unidos, considerando el accionar de dicho país como nocivo para el pleno desarrollo de América Latina y el Caribe.

En materia de integración, el énfasis del gobierno de Hugo Chávez se centró en el fortalecimiento de la región, a través de la conformación de procesos de integración regional con una visión estratégica de cara al nuevo mapa geopolítico regional, y con una inclinación al pensamiento de izquierda en el seno de los nuevos gobiernos progresistas. Así, la visión venezolana respecto al tema de la integración se resume en la idea de buscar *“nuevos esquemas y modalidades de integración que se alejen de la concepción tradicional para reemplazarlos por otros de mayor contenido ideológico que le permita consolidar su campaña contra el modelo neoliberal de la economía utilizando y capitalizando las variables nacionalistas, los sentimientos indigenistas y las corrientes antiestadounidenses”*.¹²⁰

De acuerdo a lo anterior, la nueva visión de Venezuela hacia América Latina y el Caribe se orienta hacia una mayor autonomía y una visión alternativa de los esquemas tradicionales, de los cuales los ejemplos más emblemáticos de ésta visión son el ALCA y los TLC. Para los gobiernos de Hugo Chávez, y ahora el de Nicolás Maduro, la integración latinoamericana debe construirse sobre la propia identidad latinoamericana, compleja y diversa, buscando nuevas alianzas estratégicas con países afines al pensamiento bolivariano, entre las cuales destacan los casos de Cuba, Nicaragua y Bolivia. La

¹¹⁹ Pedro Nikken, “La política exterior venezolana en América Latina”, *El País Político*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, SIC n°707, (agosto de 2008), 293.

¹²⁰ Edmundo González Urrutia, “La política exterior de Venezuela y la nueva Geopolítica Internacional”, Serie Política Internacional, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, (abril de 2008), 6.

prioridad ahora la constituye el fortalecimiento de UNASUR, CELAC y el privilegiado ALBA; en contraste con el caso de MERCOSUR y la incorporación de Venezuela a dicho organismo.

El factor ideológico ha estado presente en todos los aspectos políticos de Venezuela, y en la política exterior no ha sido la excepción. El acercamiento a gobiernos progresistas y el abrupto distanciamiento con Estados Unidos han sido los elementos constantes en el accionar venezolano durante los últimos años; y se han privilegiado las zonas caribeña, andina, suramericana y amazónica. Lo anterior se ha visto reflejado también en términos de integración, ya que una de las regiones que mantiene buenas relaciones con el gobierno venezolano y en la cual se han planteado esfuerzos integracionistas de gran importancia es precisamente el Caribe. Venezuela se ha posicionado como un actor fundamental a nivel regional, con aciertos y tropiezos ha logrado construir una amplia red de alianzas estratégicas, que en los últimos años de gobierno del ex Presidente Hugo Chávez, se extendió a las zonas de Asia Pacífico.

Los principales objetivos de la política exterior venezolana se resumen en tres: la conformación de un sistema internacional multipolar; la consolidación de la integración regional como uno de los polos de poder internacional; y el liderazgo internacional de Venezuela.¹²¹ La CELAC ha constituido el escenario perfecto para la consolidación del polo de poder latinoamericano y caribeño, y ello puede explicar el interés y fuerte apoyo de Venezuela al proyecto; un organismo que agrupe a los 33 Estados de la región y con fuertes principios nacionalistas es una oportunidad que el ex Presidente

¹²¹ Yetsy U. Villarreal, "La política exterior de Venezuela: continuidad y discontinuidad con el pasado", Cuestiones políticas Vol. 24 n°41, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, (julio-diciembre de 2008), 182.

Chávez supo impulsar en un inicio, pero que su sucesor no ha logrado mantener.

2.2.3.1 El nuevo gobierno de Nicolás Maduro

Con el nuevo mandato de Nicolás Maduro (2013-actualidad), la influencia e importancia de Venezuela en la región se ha visto mermada por la inestabilidad económica y política que ha vivido el país durante los últimos años, y en donde la caída de los precios del petróleo, los disturbios y manifestaciones sociales han agravado aún más la situación interna. Ahora las prioridades se mantienen, pero las condiciones y capacidades no son las mismas; Maduro no se caracteriza por la personalidad y carisma de la cual gozaba Hugo Chávez, y su liderazgo no ha sido el más acertado.

Venezuela está viviendo uno de los períodos más críticos desde que el ex Presidente Chávez llegó al poder en 1999, y el denominado auge de la izquierda en América Latina ha decrecido en los últimos años, regresando a la visión tradicional de la integración y desarrollo, en donde proyectos con una visión alternativa como la CELAC no encuentra el mismo apoyo que en años anteriores, y en donde sus impulsores pierden credibilidad, como el caso venezolano.

La política exterior venezolana desde la llegada de Hugo Chávez a la Presidencia no ha experimentado mayores cambios, por lo que las características que se mantienen hasta la actualidad en materia de política exterior se resumen en el siguiente cuadro:

Cuadro 2.3: Características de la política exterior venezolana en el período 1999-2017

Política exterior venezolana
<ul style="list-style-type: none">• Ejes centrales: antiimperialismo e integración.• Construcción de un nuevo orden multipolar.• Mayor autonomía y mayor contenido ideológico.• Prioridad en alianzas estratégicas con países afines al pensamiento bolivariano.• Menor pragmatismo.• Prioridad en las zonas caribeña, andina, suramericana y amazónica.• Visión de la integración como un polo de poder internacional.

Fuente: Elaboración propia

2.2.4 La influencia de los cambios políticos en los Estados clave de la CELAC en la toma de decisiones

La CELAC es un organismo que nace sobre la base del respeto a la soberanía de los Estados que lo conforman, ello en función de evitar una mayor influencia de los países de mayor peso a nivel regional sobre los Estados con menor capacidad de influencia económica o política.

Esto se ve reflejado en que, desde la creación de la CELAC en 2011, ningún Estado Miembro ha reflejado imposición de intereses o voluntades en el proceso de toma de decisiones en el organismo. Brasil y Argentina ven en la CELAC un instrumento que les permita posicionarse como referentes regionales, sin que ello signifique ejercer algún tipo de presión al interior de la CELAC para la toma de decisiones.

No es de extrañar que al interior de procesos de integración como la CELAC la visión de países potencia como Brasil sea relevante, e incluso decisoria; pero hasta el momento, la estrategia brasileña se ha orientado hacia el

ejercicio de un poder blando en materia de política exterior, ejerciendo un liderazgo moderado sin mayores enfrentamientos con los países de la región. En el caso argentino, los gobiernos Kirchner mantuvieron una política de confrontación moderada con países como Estados Unidos, pero se mantuvo un alto nivel de coordinación y complementariedad con países como Bolivia, Ecuador, Cuba y Venezuela. A partir de 2015 el escenario se invierte, siendo Estados Unidos el centro de la política exterior argentina, y se abren espacios de confrontación con países como Venezuela, debido a la inestabilidad política que vive el país.

Uno de los elementos a través de los cuales se refleja el nivel de fragmentación en la CELAC ha sido el proceso de toma de decisiones, donde la figura del consenso juega un papel decisivo. Para autores como Adrián Bonilla, la figura del consenso representa un elemento de discusión al interior de la CELAC; ya que *“dificulta el proceso de toma de decisiones, pero al mismo tiempo legitima el mecanismo, además desvirtúa cualquier análisis que asuma una pretensión hegemónica por parte de algunos de los miembros”*.¹²² Por lo anterior, la CELAC ha optado por la herramienta más democrática en la toma de decisiones, como muestra de la voluntad de todos los países en ser partícipes de los acuerdos que se adopten al interior de la CELAC, garantizando que cada opinión tiene el mismo valor y evitando la influencia hegemónica de países con mayor peso económico y político.

De acuerdo con lo expresado en el Manual de Procedimientos para el funcionamiento Orgánico de la CELAC, las decisiones se adoptan por consenso en todas las instancias. Así, cada decisión, acuerdo, declaración, comunicado conjunto y resoluciones reflejan la firme opinión y voluntad de

¹²² Véase Wendy Vaca Hernández, “Región América Latina: procesos regionales entre la dependencia y la autonomía”, *Revista de Ciencias Sociales*, núm. 57, Facultad de Ciencias Sociales (Ecuador, 2017), <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=50950468004>

todos los Estados que conforman el mecanismo, sin excepción alguna; y a través del cual se le otorga mayor coherencia a lo declarado por los Estados en la búsqueda de una mayor unidad regional.

Inicialmente, la CELAC reflejó un mayor nivel de coordinación y coherencia entre sus miembros, ello debido al alto nivel de afinidad política entre los países con mayor influencia en la región, lo cual favoreció la adopción de decisiones y el fortalecimiento del organismo frente a terceros Estados. Sin embargo, los recientes cambios políticos en los gobiernos clave de América Latina han comenzado a generar un cierto nivel de conflicto interno, que impide el logro de consensos, y dificulta el avance de la CELAC en el proceso de integración regional.

Los gobiernos de Brasil y Argentina, con una notable influencia en la región, han decidido fortalecer sus vínculos económicos y políticos con países como Estados Unidos, lo cual no ha generado total agrado en el seno de los gobiernos progresistas como Venezuela, Bolivia y Ecuador. Las diferentes perspectivas de desarrollo en la región se han acentuado a partir de 2015, con una restructuración del tablero político regional que equilibra las fuerzas entre derecha e izquierda, y marca las diferencias ideológicas entre los gobiernos; lo cual se traslada al seno de los procesos de integración regional, generando diferencias entre sus miembros y dificultando el accionar de los mismos.

A través de la entrevista realizada al Dr. Bruno Ayllón Pino en referencia a la influencia de los cambios políticos en la región al interior de la CELAC, el autor expresaba que la CELAC se encuentra en un estado de estancamiento, ello *“debido a la falta de liderazgos claros en las Presidencias Pro Témpore y por el cambio de ciclo político en Latinoamérica, especialmente en Brasil y Argentina, a lo que se une la crisis venezolana que relega a un segundo (o*

tercer) plano los procesos vinculados al llamado regionalismo posliberal o posthegemónico".¹²³ En este sentido, cabe resaltar que la CELAC se ha pronunciado sobre diferentes conflictos regionales desde su creación en 2011, publicando comunicados conjuntos sobre la posición del organismo respecto de cada conflicto. En el caso de Venezuela no ha sido así, ya que los países no han logrado establecer un consenso ni una opinión conjunta sobre la situación política vivida en Venezuela.

Algunos países como Bolivia, Cuba y Ecuador se han mostrado como firmes aliados al gobierno venezolano, afirmando que el Presidente Nicolás Maduro es un blanco más del gobierno de los Estados Unidos en su intento por desestabilizar el país y terminar con el "régimen" de Maduro. Para buscar una solución a la situación vivida en Venezuela, el Presidente Nicolás Maduro solicitó a principios de 2017 una Reunión Extraordinaria por parte de la CELAC con el objetivo de evaluar la situación política del país caribeño. Dicha reunión fue celebrada en El Salvador, como Presidencia Pro Témpore del organismo, el 02 de mayo del mismo año, y contó con la presencia de 25 representantes, de los cuales los grandes ausentes fueron Brasil y México.¹²⁴

En la reunión se reflejó una mayor presencia de países caribeños; los gobiernos de Brasil y México optaron no apoyar la celebración de dicha reunión; mientras que el gobierno argentino cumplió únicamente con el envío de su Embajador en El Salvador para representar al país suramericano. La reunión no logró resultado alguno, en primer lugar por la ausencia de varios

¹²³ Ver anexo 5, Opinión obtenida a través de entrevista realizada al Dr. Bruno Ayllón Pino, investigador asociado al Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid.

¹²⁴ Gobierno de El Salvador, Presidencia Pro Témpore CELAC 2017, Reunión Extraordinaria de Ministros y Ministras de Relaciones Exteriores de la CELAC, (San Salvador, 02 de mayo de 2017), http://www.rree.gob.sv/celac/wp-content/uploads/2017/06/Listado-Reunion-Extraordinaria-CELAC-02.MAY_.2017-Jefes-de-Delegaci%C3%B3n.jpg.pdf

Estados para el logro de un consenso, y en segundo lugar, por la diferencia de opiniones entre los Estados.

Al no establecerse acuerdos respecto del tema venezolano, el Presidente de Venezuela solicitó nuevamente la celebración de una reunión extraordinaria en el marco de la CELAC, para la evaluación de la situación en Venezuela. La solicitud de la Presidencia Pro Témpore a los miembros de la CELAC no tuvo eco en gran parte de ellos, ya que de acuerdo a lo expresado por el Canciller salvadoreño Hugo Martínez *“no hay consenso para realizar una cumbre extraordinaria sobre el caso de Venezuela y por lo tanto, como CELAC, no se podría efectuar una cumbre extraordinaria”*.¹²⁵

Para Francisco Rojas Aravena el “impasse” de Venezuela representa actualmente para la CELAC un elemento que contribuye a *“la grave crisis que está viviendo el organismo”*, además considera que la CELAC se ha quedado en una situación compleja donde el débil liderazgo de El Salvador no ha logrado superar las diferencias existentes entre los Estados respecto a la situación venezolana.¹²⁶

La falta de consenso en la crisis venezolana ha sido el ejemplo más reciente y representativo de las diferencias entre los Estados miembros de la CELAC. Sin embargo, no han sido las únicas diferencias entre los países, así, se encuentran diferencias entre sus miembros respecto a la participación de los Jefes de Estados y de Gobierno en la celebración de las Cumbres; la concepción sobre cuál debe ser el papel de la CELAC en el escenario internacional actual frente a organismos como la OEA; y más recientemente

¹²⁵ Gobierno de El Salvador, Presidencia Pro Témpore CELAC 2017, Reunión Extraordinaria de Ministros y Ministras de Relaciones Exteriores de la CELAC, (San Salvador, 02 de mayo de 2017), http://www.rree.gob.sv/celac/wp-content/uploads/2017/06/Listado-Reunion-Extraordinaria-CELAC-02.MAY_.2017-Jefes-de-Delegaci%C3%B3n.jpg.pdf

¹²⁶ Ver Anexo 4.

no se ha establecido un consenso respecto a la celebración de la III Cumbre de la CELAC-UE en El Salvador.

Respecto a la primera problemática, la participación de los Jefes de Estado y de Gobierno en la celebración de las diferentes Cumbres ha sido poco constante. Se puede afirmar que únicamente en la primera Cumbre CELAC celebrada en 2011 en Caracas se logró reunir a los 33 mandatarios latinoamericanos y caribeños. En el desarrollo de las posteriores Cumbres desde 2012 a 2017 no se ha contado con la plena participación de todos los Jefes de Estado y de Gobierno.

No existe un registro oficial sobre la participación de los mandatarios en las reuniones celebradas a nivel CELAC, sin embargo se ha logrado determinar el nivel de interés por parte de los países en el fortalecimiento de la CELAC a través de la asistencia de los Jefes de Estado y de Gobierno en las diferentes reuniones. En la celebración de las diferentes Cumbres se ha contado con un número reducido de Jefes de Estado y de Gobierno, en su lugar se han dado cita los Ministros de Relaciones Exteriores, o en menor medida de un representante del Gobierno de un determinado Estado.

La prioridad en el fortalecimiento de procesos de integración como MERCOSUR o la Alianza del Pacífico ha generado algunos choques entre las agendas nacional y regional. Por lo anterior, la postergación de la III Cumbre CELAC-UE ha sido punto de diferencias entre los Estados miembros de la CELAC. Dicha Cumbre sería celebrada a inicios de 2017 con el objetivo de fortalecer la alianza birregional ante los desafíos globales. La celebración de la III Cumbre fue aplazada durante el 2017, en julio de dicho año el

Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador anunció que dicha Cumbre se celebraría los días 26 y 27 de octubre de 2017.¹²⁷

En agosto de 2017 los gobiernos de Argentina, Brasil, Colombia, México y Perú solicitaron postergar la reunión entre ambos organismos en el documento titulado la Declaración de Lima. Finalmente, en octubre de 2017 se anunció la cancelación oficial de la III Cumbre; en su lugar se anunció la celebración de una reunión entre Ministros de Relaciones Exteriores de la CELAC-UE en Bruselas, Bélgica, donde se expresó que *“tanto los miembros de la CELAC como la UE mostraron voluntad política de participar en el cónclave”*.¹²⁸

Finalmente, uno de los debates que se ha mantenido desde los inicios de la CELAC, no sólo entre los Estados miembros sino también entre los diferentes autores que han dedicado estudios al tema CELAC, es el referente al papel del organismo como proceso de integración a nivel regional. Y es precisamente que algunos no consideran a la CELAC como un “organismo” consolidado, debido a las informalidades de su esquema institucional y los objetivos poco tradicionales en materia de integración.

De acuerdo al autor Bruno Ayllón Pino, al interior de la CELAC existe un consenso sobre *“su condición de mecanismo de diálogo político, concertación diplomática y cooperación intrarregional”*.¹²⁹ Por otra parte, el

¹²⁷ Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de El Salvador, “El Salvador y la Unión Europea anuncian la III Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno CELAC-UE”, *El Salvador PPT-CELAC 2017*, (17 de julio de 2017), <http://www.rree.gob.sv/celac/el-salvador-y-la-union-europea-anuncian-laiii-cumbre-de-jefes-de-estado-y-de-gobierno-celac-ue/>

¹²⁸ TELESUR-PGV, “Cancelan definitivamente la Cumbre CELAC-UE en El Salvador”, *Noticias Telesur*, Sección Mundo, (24 de noviembre de 2017), <https://www.telesurtv.net/news/Cancelan-definitivamente-cumbre-Celac-UE-en-El-Salvador-20171124-0009.html>

¹²⁹ Bruno Ayllón Pino, “La dimensión exterior de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)”, *Revista Iberoamericana de Derecho Internacional y la Integración*, N°3 (Diciembre 2015),

autor considera que el punto de discusión al interior de la CELAC se enmarca en las limitaciones institucionales y la eficacia del organismo, ya que no existe un consenso sobre si el proceso de integración se mantendrá como un mecanismo ampliado donde prima la concertación política, o si bien se opta por *“definir una política común regional que dotará al bloque de los atributos de un actor internacional”*.¹³⁰

El papel de la CELAC como proceso de integración regional ha sido punto de discusión entre los Estados miembros, sobre todo se ha discutido sobre la efectividad del organismo frente a organizaciones como la OEA. Dicha discusión tuvo lugar en 2015, durante la celebración de la Cumbre CELAC en Costa Rica. En dicha reunión se mantuvo como punto central el tema de la erradicación de la pobreza y la desigualdad. Además, los Estados manifestaron sus expectativas sobre el trabajo que podía realizar la CELAC, y su posición respecto al papel de la OEA en la actualidad.

Para algunos Estados como Brasil, México, y en menor medida Argentina, la CELAC representa un *“mecanismo de concertación política y representación de la región para el diálogo”*; mientras que para otros como Venezuela, Ecuador, Bolivia y Cuba, la CELAC debe concebirse como *“un proyecto de constitución de un nuevo bloque contra hegemónico que trata de liberarse de la influencia de Estados Unidos y confrontar la agenda hemisférica de la Organización de los Estados Americanos (OEA)”*.¹³¹

https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/40798498/Art_Godio_RIDII_PDF.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1511905890&Signature=JFOAFK TPTkm0grZTfOiMp1SObj8%3D&responsecontentdisposition=inline%3B%20filename%3DLa_dimension_exterior_de_la_Comunidad_de.pdf

¹³⁰ *Ibíd.*

¹³¹ Anna Ayuso, “Los dilemas existenciales de la CELAC”, *Centro de Estudios y Documentación Internacional de Barcelona*, Sección Opinión de América Latina N° 301, (enero 2014), 1.

Mientras algunos mandatarios destacaban los resultados exitosos en materia de políticas sociales, otros ponían el acento en la necesidad de mantener el crecimiento y comprometerse con reformas estructurales.¹³² El punto de discusión final entre los Estados, y respecto al cual no se logró un verdadero consenso, es el tema del alcance institucional. Para el denominado “sector bolivariano”¹³³ se debe apostar por la creación de instituciones estables y convertirse en una alternativa para la OEA, mientras que países como Colombia, México, y Brasil prefieren mantener a la CELAC como un foro flexible sin comprometer su libertad de acción, y en especial su relación con Estados Unidos.

A partir de lo anterior, con el desarrollo del presente capítulo se ha logrado identificar el nivel de influencia del factor político al interior de la CELAC, sobre todo cómo el nivel de fragmentación entre los gobiernos de la región afecta el proceso de toma de decisiones en los principales órganos de la CELAC. Inicialmente se ha logrado comprobar que el contexto político resultó favorecedor para la creación de un organismo como la CELAC, ello abonado a diversos factores como la alineación ideológica entre los gobiernos claves de América Latina y las propuestas presentadas por los gobiernos de Brasil y México, además de un menor interés estadounidense en la región que resultó propicio para la creación del organismo latinoamericano y caribeño que agrupa a todos los países de la región.

En un segundo momento, se han identificado las principales características de la política exterior de los gobiernos clave en la región, Brasil, Argentina y Venezuela. Con la balanza ideológica en favor de la izquierda latinoamericana la CELAC no experimentó mayores obstáculos al momento

¹³² *Ibíd.*

¹³³ Término acuñado por la autora Anna Ayuso en su artículo “Los dilemas existenciales de la CELAC”.

de toma de decisiones; el problema recurrente en las diferentes Cumbres era la inasistencia de algunos de sus miembros, más allá de ello no se destacan mayores conflictos entre los Estados. Sin embargo, los choques de opiniones al interior del organismo iniciaron con los recientes y significativos cambios de gobierno en los países de Argentina y Brasil, así como el proceso de inestabilidad política vivida en Venezuela, lo cual agravó aún más la situación convirtiéndose en un punto de inflexión para la búsqueda de un consenso latinoamericano y caribeño en el seno de la CELAC.

El desarrollo del capítulo ha logrado comprobar la hipótesis planteada en un inicio, donde el mayor nivel de fragmentación política entre los gobiernos de la región, sobre todo desde 2015 con el regreso de gobiernos de derecha, ha generado un clima de conflicto entre dichos gobiernos y los aún gobiernos de izquierda; lo cual ha dificultado el consenso entre los países en la CELAC para la toma de decisiones en beneficio de la región. Por ello, la CELAC ha evidenciado una reciente vulnerabilidad en el proceso de toma de decisiones, donde la renuencia de los gobiernos de mayor peso regional en el fortalecimiento del organismo ha generado un ambiente de tensión, el cual puede interpretarse como una de las principales debilidades del organismo en el proceso de toma de decisiones.

CAPÍTULO III: ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS PLANTEADOS POR LA CELAC Y LOS DESAFÍOS DEL ORGANISMO EN EL CONTEXTO REGIONAL ACTUAL

A través del desarrollo de la investigación se ha logrado identificar el contexto en el cual se llevó a cabo la creación de la CELAC, los principios sobre los cuales se sustenta el trabajo del organismo, y sus principales características, las cuales responden a una primacía de los factores político y social sobre el económico. Sin embargo, se han logrado identificar algunas debilidades al interior de la CELAC, las cuales se orientan en su estructura institucional, el proceso de identificación de sus objetivos, y el proceso de toma de decisiones al interior del organismo.

Es así que en el presente capítulo se pretende comprender el nivel de coherencia entre las prioridades establecidas en la agenda CELAC y las necesidades urgentes de la región latinoamericana y caribeña; además es necesario identificar el nivel de cumplimiento de los objetivos planteados por la CELAC en materia socioeconómica con el fin de determinar la eficacia de la estrategia planteada por el organismo con miras a avanzar en el proceso de integración socioeconómica a nivel regional.

El planteamiento que se realiza en función de los objetivos mencionados anteriormente se resume en la hipótesis que establece que “los temas abordados a nivel CELAC carecen de priorización basada en las necesidades de la región”, además que “la falta de orientación hacia resultados concretos dificulta el cumplimiento de sus objetivos en materia socioeconómica”. Como resultado de dicha reflexión, se busca identificar los desafíos de la región en materia económica, política y social con la finalidad de plantear las necesidades urgentes de América Latina y el Caribe, así

como identificar el nivel de coherencia entre éstas y las temáticas abordada por la CELAC.

Además, se pretende conocer si el trabajo realizado por la CELAC responde a las realidades de los países de la región, de igual forma es necesario conocer si la CELAC requiere de reformas a nivel interno con el objetivo de mejorar la efectividad del organismo o si por el contrario la CELAC debe mantener el esquema de trabajo actual. La metodología a utilizar para el desarrollo del tercer capítulo parte de la información bibliográfica recopilada en los capítulos anteriores, además de la información obtenida a través de entrevistas realizadas a expertos.

El desarrollo del capítulo parte con la identificación de las temáticas comunes a las principales agendas a nivel internacional, hemisférico y subregional. Posteriormente, se realiza un análisis general del nivel de coherencia entre las temáticas identificadas con las prioridades CELAC en los diferentes Planes de Acción, así como la influencia de las prioridades a nivel internacional con la selección de temáticas a nivel CELAC. En un segundo momento, se realiza el análisis referente al cumplimiento de los objetivos de la CELAC, de igual forma se realiza una descripción general de la implementación de la Agenda 2020 de la CELAC. Además, se identifican los principales avances reflejados por la CELAC en tres áreas específicas, el referente a comercio intrarregional, migraciones, y erradicación del hambre y la pobreza. Lo anterior, con el objetivo de identificar los principales desafíos que enfrenta la CELAC en el contexto regional actual, los cuales deben solventarse para lograr una mayor eficiencia en el trabajo realizado por el organismo, así como una mayor efectividad en el cumplimiento de sus objetivos.

3.1 Identificación de las principales problemáticas en la región

En América Latina y el Caribe el panorama económico, político y social ha cambiado sustancialmente durante los últimos años, y las problemáticas globales han generado cierto impacto en las agendas regionales y nacionales. Por ello, cada subregión ha diseñado diferentes agendas, en función de superar los desafíos comunes a los Estados que conforman cada organismo subregional.

Para la identificación de las principales problemáticas en la región es necesario conocer las temáticas abordadas en las diferentes agendas de los procesos de integración regional y subregional, ello en coherencia con la agenda internacional, en la cual se identifican las problemáticas de interés global.

Un denominador común entre las diferentes agendas subregionales en América Latina es la inclusión de una amplia gama de temáticas, las cuales son abordadas de diversas maneras, de acuerdo a lo establecido en cada proceso de integración. Por ello, se hace necesario determinar los temas de interés común en las diferentes agendas subregionales, lo cual facilitará la identificación de lo que los Estados latinoamericanos y caribeños han definido como sus problemáticas principales y con ello sus enfoques de actuación.

A nivel internacional, la agenda más representativa y que refleja el común acuerdo a la mayoría de países, es la agenda de Naciones Unidas. A nivel hemisférico, se toma como referencia la agenda OEA, ello debido a que dicho organismo incluye las temáticas de interés común a los Estados parte del continente, incluyendo a los Estados Unidos y Canadá.

A nivel de subregión, se identifican dos agendas que, teóricamente, son el referente de dos visiones contrapuestas respecto a la integración. Por un

lado la Alianza del Pacífico, el esquema de integración tradicional con objetivos en función del factor económico más que el político o social. Por otro lado UNASUR, un proceso de integración que nace bajo la visión post-liberal que caracteriza a la CELAC, pero que refleja diferencias respecto de la estructura organizativa y alcance de sus objetivos. Además mantiene el enfoque en los aspectos político y social por sobre el económico. Los elementos comunes a las agendas mencionadas anteriormente se resumen a continuación:

Cuadro 3.1: Temáticas abordadas en las Agendas a nivel internacional y regional

Temáticas	Agenda 2030	Agenda OEA	Agenda Alianza del Pacífico	Agenda UNASUR
Económicas	Crecimiento económico. Industria, innovación y tecnología. Producción y consumo responsables.	Comercio.	Comercio e integración. Innovación. PYMES. Servicios y capitales. Transparencia fiscal internacional.	Desarrollo de infraestructura. Integración financiera. Cooperación económica y comercial. Industria y productividad.
Sociales	Fin de la pobreza. Hambre cero. Salud y bienestar. Educación de calidad. Igualdad de género. Trabajo decente. Reducción de las desigualdades. Ciudades y comunidades sostenibles.	Ciencia y tecnología. Cultura. Democracia. Derechos Humanos. Desarrollo humano. Desarrollo social. Drogas. Educación. Equidad. Juventud. Migración. Mujer. Niñez. Pueblos indígenas.	Cultura. Educación. Género. Movimiento de personas de Negocios y Facilitación para el Tránsito Migratorio. Turismo.	Desarrollo social con equidad e inclusión. Educación de calidad. Superación de las asimetrías. Identidad suramericana. Seguridad social y salud. Migración. Investigación, innovación y tecnología. Cultura. Participación ciudadana.

		Refugiados. Seguridad pública. Trabajo. Turismo.		
Políticas	Paz, justicia e instituciones sólidas. Alianzas para lograr los objetivos.	Acciones contra la corrupción. Desarme. Gobernabilidad. Paz. Terrorismo.	Cooperación Relacionamiento Externo.	Diálogo y concertación política. Coordinación y complementariedad intrarregional. Defensa.
Medio-ambientales	Agua limpia y saneamiento. Energía asequible y no contaminante. Acción por el clima. Vida submarina. Vida de los ecosistemas terrestres.	Desarrollo sostenible.	Minería.	Protección de la biodiversidad. Recursos hídricos. Ecosistemas.

Fuente: Elaboración propia de acuerdo a las temáticas presentadas en las agendas 2030, OEA, Alianza del Pacífico y UNASUR.

En función del cuadro anterior, a continuación, se resumen las prioridades de las diferentes agendas latinoamericanas en una sola hoja de ruta, las cuales reflejan las necesidades y desafíos que enfrenta la región en la actualidad, y sobre la cual la CELAC pueda articular su estrategia de trabajo para el avance en el proceso de integración socioeconómica.

3.1.2 Problemáticas económicas

A partir del estudio de las diferentes agendas a nivel internacional, continental y subregional se ha logrado determinar una agenda común en América Latina y el Caribe, la cual incluye las principales problemáticas en la región, mismas que pueden ser abordadas en forma coordinada por todos los países latinoamericanos y caribeños. En primer lugar, han de identificarse las problemáticas a nivel económico, las cuales son abordadas de forma diferente en las agendas latinoamericanas. En el área económica se destacan dos temáticas: crecimiento económico y el comercio internacional.

Respecto del crecimiento económico, es notable la prioridad de esta temática en las principales agendas a nivel regional, de igual forma es uno de los objetivos de desarrollo sostenible a cumplir en el largo plazo. Lo anterior se debe a la baja en los niveles de crecimiento económico en la región, cuya contracción más elevada se registró en 2016 con un 1% (la tercera peor contracción económica en treinta años).¹³⁴

Es por ello que el tema de crecimiento económico ha tomado un lugar primordial en las agendas regionales, los países deben buscar estrategias que permitan promover un mayor crecimiento con el objetivo de mantener los avances positivos en áreas de tipo social. Las perspectivas de crecimiento

¹³⁴ Fondo Monetario Internacional, “América Latina y el Caribe: Dejando atrás la recesión”, Artículos de Prensa, IMF, (19 de mayo de 2017), <https://www.imf.org/es/News/Articles/2017/05/18/NA190517Latin-America-and-the-Caribbean-Bouncing-Back-from-Recession>.

económico para la región son alentadoras, para ello se debe prestar especial atención al tema de comercio e inversión. De acuerdo con los datos presentados por el Banco Mundial, la región debió reflejar una expansión del 1,2% en 2017, y para 2018 se espera que el crecimiento regional sea de 2.1% donde la región de Centroamérica y México refleje un mayor aumento del crecimiento (2,5%), mientras Suramérica y el Caribe reflejan un posible aumento del 0,6 y 1,2 por ciento respectivamente.¹³⁵

Como segunda problemática económica en América Latina se destaca el tema del comercio, específicamente el comercio intrarregional. Para la región latinoamericana el aumento del comercio internacional significa un mayor crecimiento de las exportaciones y por ende un mayor crecimiento económico. Sin embargo, durante los últimos años se ha visto la necesidad de mejorar los niveles del comercio intrarregional, lo cual refleja una imagen positiva de la región en los mercados extra regionales.

Lo anterior debido a la reducción de los niveles del comercio intrarregional en América Latina y el Caribe, el cual para 2016 registró un descenso de -8.0%, y el cual se mantiene con un relativo nivel de estabilidad debido a la participación de las economías de Brasil, Argentina, México y Venezuela.¹³⁶ Para alcanzar un mayor nivel de desarrollo regional es necesario fortalecer las economías de la región, por ello se plantea el reto de incrementar el comercio compartido entre los países latinoamericanos, donde se vean beneficios mutuos y no las marcadas asimetrías vistas hasta la actualidad en aspectos como los Tratados de Libre Comercio, donde los mayores beneficiados son las economías de mayor peso a nivel regional e internacional.

¹³⁵ Banco Mundial, "América Latina y el Caribe: panorama general", *Banco Mundial para América Latina y El Caribe*, (20 de abril de 2017), <http://www.bancomundial.org/es/region/lac/overview>.

¹³⁶ *Ibíd.*

Algunos de los aspectos que se conciben como inherentes al tema del comercio son la necesidad de adoptar políticas sensibles¹³⁷ en el tema comercial, sobre todo en materia arancelaria. Además, se hace necesario fomentar la inversión en la región, lo que facilitará la generación de empleos y fortalecerá las economías nacionales. Lo anterior se complementa con el factor de la innovación, considerado un aspecto determinante para la atracción de inversión extranjera en los países de la región.

En resumen, la agenda económica latinoamericana prioriza los dos aspectos mencionados anteriormente, como pilares del desarrollo de las economías latinoamericanas, los cuales se convierten al mismo tiempo en los principales desafíos de los países en materia económica al interior de los procesos de integración regional. Por ello, se plantea la idea que uno de los objetivos de los procesos de integración como la CELAC debería ser la inclusión del crecimiento económico y comercio intrarregional como temáticas clave de la agenda estratégica del organismo, lo cual generará un mayor interés por parte de los Estados miembros quienes apuestan actualmente por un mayor nivel de complementariedad en los temas económicos.

3.1.3 Problemáticas sociales

La agenda social en América Latina y el Caribe abarca un gran número de temáticas, por lo cual la prioridad de las problemáticas sociales ha sido notoria durante los últimos años. Existe un consenso en el cual la superación de las necesidades y asimetrías de tipo social constituyen un elemento importante para el logro de un verdadero desarrollo, el cual se refleje en la mejora de la calidad de vida de la población latinoamericana y caribeña. Las problemáticas de tipo social comunes a la mayoría de agendas en la región

¹³⁷ Dichas políticas hacen referencia al sistema preferencial en materia comercial, en el cual se incluyen los términos de reciprocidad, lista de exclusión de productos y preferencias arancelarias.

permite identificar un total de doce temáticas, las cuales han sido seleccionadas a partir del estudio de las principales agendas a nivel de región y que reflejan las principales necesidades de los países. Las problemáticas sociales identificadas a través del estudio de las diferentes agendas son las siguientes:

Pobreza: Constituye el centro de las principales agendas a nivel internacional y el primer objetivo de desarrollo sostenible a alcanzar para 2030. Las diferentes agendas a nivel regional coinciden con la idea que para minimizar y erradicar la pobreza extrema en la región es importante la adopción de políticas que garanticen una protección social para todos. Políticas destinadas a mejorar la calidad de vida de las personas y brindar mayores oportunidades son la base para la erradicación de la pobreza en América Latina, sobre todo considerando que la región se caracteriza por un alto nivel de desigualdad.

La lucha contra la pobreza es un tema de agenda al interior de los principales organismos a nivel internacional, los cuales conciben el término de pobreza desde diferentes perspectivas, así como diversos métodos e indicadores que permitan cuantificar los niveles de pobreza en las distintas regiones del mundo. La pobreza es definida por organismos como el Banco Mundial como *“la incapacidad para alcanzar un nivel de vida mínimo”*;¹³⁸ otros organismos como la ONU va más allá en su concepción al afirmar que la pobreza debe dejar de ser observada exclusivamente como la falta de ingresos, para dicho organismo la pobreza *“se trata de un fenómeno multidimensional que comprende además, la falta de capacidades básicas para vivir con*

¹³⁸ Paul Spicker, Sonia Álvarez Leguizamón, David Gordon, “Banco Mundial, líneas de pobreza” en *Pobreza: Un glosario internacional*, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), (Argentina, 2009), 50.

dignidad".¹³⁹ De igual forma la pobreza debe ser entendida desde dos perspectivas: el enfoque de pobreza absoluta, el cual se refiere a que las necesidades son independientes de la riqueza de los demás, y no satisfacerlas revela una condición de pobreza en cualquier contexto. Por otro lado, el enfoque relativo hace referencia a las necesidades que surgen a partir de la comparación con los demás, y la condición de pobreza depende del nivel general de riqueza.¹⁴⁰

El tema de pobreza ha sido uno de los desafíos constantes para la región latinoamericana y caribeña, ello debido a que la gran mayoría de países mantienen altos niveles de pobreza extrema. A pesar de lo anterior, la región de América Latina y el Caribe ha logrado reducir de forma significativa los índices de pobreza. Desde el año 2002 hasta 2016 tanto la pobreza como la pobreza extrema había decrecido en un promedio de 15,2 puntos porcentuales, registrando una reducción histórica a nivel de región.¹⁴¹

Hasta 2014 se registraba un balance positivo en materia de pobreza, ya que hasta esa fecha se registraba una disminución entre 0,4 y 0,1 por año. Sin embargo, los niveles de pobreza han variado ligeramente en los últimos años, para 2015 se registró un aumento de 1,3 puntos porcentuales en la pobreza. Es decir, que la región paso de un 28,5% de la población en

¹³⁹ Organización de las Naciones Unidas, "Objetivo 1: poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo" en *Objetivos de Desarrollo Sostenible*, ONU, (28 de septiembre de 2017), <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/poverty/>

¹⁴⁰ Olga Lucía Acosta Navarro, "Pobreza: conceptos y medidas", *Curso: Nuevas Políticas Sociales para la reducción de la pobreza y modelos de protección social*, CEPAL: (Cartagena, 2009).

¹⁴¹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *La pobreza aumentó en 2016 en América Latina y alcanzó el 30,7% de su población, porcentaje que se mantendría estable para 2017*, Comunicado de prensa, (20 de diciembre de 2017), CEPAL, <https://www.cepal.org/es/comunicados/la-pobreza-aumento-2016-america-latina-alcanzo-al-307-su-poblacion-porcentaje-que-se>.

situación de pobreza (168 millones de personas) en 2014 a un 29,8% en 2015 (178 millones de personas).¹⁴²

De acuerdo con la CEPAL a partir de 2014 se registra un aumento de entre 10 y 8 millones de personas en situación de pobreza en la región, situación similar a los datos registrados en materia de pobreza extrema, con un aumento entre los 0,8 y 1 puntos porcentuales, lo que significa que cada año alrededor de 6 y 7 millones de personas se ubican en situación de pobreza extrema.¹⁴³

La temática de pobreza es abordada a nivel de agendas desde un enfoque multidimensional, donde los gobiernos no conciben el problema únicamente desde la perspectiva de la falta de ingresos, sino más bien desde una visión integral donde la generación de capacidades y la satisfacción de las necesidades básicas sean el motor para la generación de ingresos en la población más vulnerable.

A pesar de los datos presentados anteriormente, el panorama actual para la región en materia de pobreza resulta positivo, ello debido a que desde 2002 América Latina y el Caribe ha logrado grandes avances para la reducción de pobreza y pobreza extrema, lo cual ha sido resaltado por organismos como la FAO, quien considera que la región se encuentra más allá de la mitad del camino en el cumplimiento del ODS 1 referente a la erradicación de la pobreza y la pobreza extrema.

Seguridad Alimentaria: Tanto en la agenda CELAC como en las diferentes agendas subregionales el tema de la seguridad alimentaria representa uno de los principales desafíos a nivel de región. A pesar de que la temática ha

¹⁴² Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “*La pobreza aumentó en 2016*”.

¹⁴³ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “*Panorama Social de América Latina 2017*”, UN-CEPAL: S-1701050, (diciembre 2017), 89.

logrado un amplio abordaje a nivel internacional y regional, y que se han alcanzado resultados positivos en la erradicación del hambre, aún queda mucho trabajo a realizar. De acuerdo a lo expresado por la Organización de las Naciones Unidas en su Agenda 2030, para 2015 aún existían “925 millones de hambrientos y dos millones de personas adicionales que vivirán para el año 2050”. En América Latina para 2015 aún existían 34 millones de personas hambrientas, a pesar que la región experimentó la reducción más significativa en los niveles de hambre, pasando de un 14,7% en 1990-92 a un 5,5% para 2014-16.¹⁴⁴

En América Latina y el Caribe el tema de la seguridad alimentaria ha reflejado los avances más significativos de la región durante las últimas décadas, ello debido a que la región latinoamericana y caribeña logró el cumplimiento de las metas del Objetivo del Milenio 1-C correspondiente a la reducción del porcentaje y número de personas subalimentadas a menos de la mitad.¹⁴⁵ América Latina se ha convertido en referente respecto a las iniciativas en favor de la erradicación del hambre en el seno de organismos como la FAO y en las diferentes Cumbres celebradas a nivel internacional.

El hambre es un fenómeno que aún afecta a un gran número de personas en la región, es por ello que a nivel latinoamericano el enfoque de la lucha contra el hambre ha cambiado significativamente desde una mirada sectorial a un enfoque transversal e intersectorial. Lo anterior ha permitido abordar la temática desde sus causas y a través de la participación de todos los sectores de la sociedad.

¹⁴⁴ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), “Panorama de la inseguridad alimentaria en América Latina y el Caribe”, FAO, (2015), <http://www.fao.org/3/a-i4636s.pdf>

¹⁴⁵ *Ibíd.*

Una de las iniciativas latinoamericanas más importantes y que ha constituido un referente a nivel internacional en esta línea, es el Plan de Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre de la CELAC. Dicho Plan se ha propuesto como principal objetivo erradicar por completo el hambre en la región antes de 2025, y como muestra de la voluntad y compromiso de los países de la región, los 33 Estados miembros de la CELAC se han adherido a dicha iniciativa.

La importancia de dicho Plan radica en la idea que su aprobación “*consolida la lucha contra el hambre en la agenda regional como un asunto de importancia pública*”,¹⁴⁶ además que los avances de la región en la lucha contra el hambre se deben a la estabilidad macroeconómica y política regional durante las últimas dos décadas. A pesar de lo anterior, la región aún enfrenta desafíos importantes en materia de seguridad alimentaria, ello orientado a la erradicación del hambre y los crecientes niveles de obesidad y sobrepeso en América Latina y el Caribe.¹⁴⁷

Desigualdad: En materia económica y social las crecientes y marcadas disparidades en y entre los países es un elemento característico en la región. A pesar de que se ha expresado una disminución de la desigualdad entre países, ésta ha experimentado un aumento al interior de los países latinoamericanos, sobre todo en relación con el acceso a educación y salud. El abordaje de la desigualdad como temática al interior de las diferentes agendas a nivel regional viene dado por la importancia de dicho tema a nivel

¹⁴⁶ FAO, “*Panorama de la inseguridad alimentaria en América Latina y el Caribe*”.

¹⁴⁷ Para la región de América Latina y el Caribe se observan altas tasas de prevalencia de obesidad en adultos. De igual forma se observa un alto nivel de obesidad en niños menores de 5 años, cuya tasa de obesidad es de 7%, superior a la tasa de obesidad de los niños a nivel mundial que se estima en un 6%. A nivel de país, en América Latina y el Caribe 24 de los 33 países presentan altas tasas de sobrepeso, en las cuales la proporción de personas obesas en dichos países es superior al 20%. Datos obtenidos de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), (Santiago de Chile, 2017), <http://www.fao.org/3/a-i7914s.pdf>.

internacional, sobre todo a partir de la adopción de los ODM. De acuerdo con los datos presentados por la CEPAL, la desigualdad tiene muchas dimensiones, pero la más representativa es la referente a la distribución del ingreso. Ésta última registró una considerable reducción entre 2008 y 2015. Sin embargo, los niveles de desigualdad en la región latinoamericana y caribeña mantienen la temática como una prioridad al interior de las agendas a nivel internacional y regional.

De acuerdo con la CEPAL, el Coeficiente de Gini en los países de la región reflejó una disminución del índice en un 1,2% entre 2008 y 2015, ralentizándose el descenso durante los últimos años. Lo anterior se debe a una mayor inversión en el sector social, donde se alcanzó una cifra récord del 1,5% del PIB destinado a la inversión social, donde los sectores mayormente priorizados son protección social, educación y salud.¹⁴⁸

Debido a lo anterior, los esfuerzos de los gobiernos para lograr una mayor reducción de la desigualdad a nivel regional deben mantenerse en el punto central de las agendas estratégicas, tanto a nivel de país como al interior de los diferentes organismos regionales y subregionales. El desafío en materia de desigualdad es la adopción de políticas universales, las cuales tengan como centro de atención las necesidades de las personas más vulnerables y desfavorecidas.¹⁴⁹

Migración: Uno de los temas que ha logrado especial importancia en la región latinoamericana y caribeña es la migración. Los altos niveles de migración en la mayoría de países que conforman la región han posicionado la migración como prioridad a nivel nacional, regional e internacional. Así

¹⁴⁸ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “*Panorama Social de América Latina, 2016*”, (diciembre de 2016).

¹⁴⁹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe, “La matriz de la desigualdad social en América Latina”, (Santiago: CEPAL, Naciones Unidas, 2016), 77-87.

como se ha incrementado el número de desplazamientos forzados internos e internacionales en la región, de igual forma son cada vez más las personas que deciden abandonar su país de origen y radicar en diferentes destinos. Lo anterior constituye un desafío para el país de origen, de tránsito y de destino; ello debido a la vulneración de los derechos que las personas migrantes sufren en los diferentes países.

Para minimizar los riesgos para los migrantes en la región se han planteado diferentes objetivos y metas, todos ellos encaminados a garantizar el respeto irrestricto de los derechos fundamentales de las personas migrantes. Sin embargo, el tema migratorio aún se mantiene como una de las principales problemáticas regionales, la cual debe ser abordada de forma integral en coordinación con los gobiernos de los principales países de destino, trabajo que ha reflejado avances en los últimos años.

Medio Ambiente: como última temática de interés a nivel regional es importante destacar el medio ambiente, ello debido a la prioridad de la temática medioambiental a nivel global en donde los países potencia y los principales organismos internacionales han expresado su preocupación por la degradación del medio ambiente. Precisamente el cambio de paradigma en el tema del desarrollo ha llevado a la comunidad internacional a apostar por un desarrollo sostenible, en donde el avance en el proceso de desarrollo vaya de la mano con la protección y conservación del medio ambiente en virtud de beneficiar a las futuras generaciones.

El objetivo en materia de medio ambiente es la protección de la biodiversidad a nivel global a través de la adopción de políticas que fortalezcan la legislación ambiental. Además, se ha expresado a nivel regional y global la preocupación por los efectos del cambio climático en los países del mundo, por ello se busca luchar contra las causas de dicho cambio climático y

minimizar los efectos de este en cada uno de los países no solo de la región, sino del planeta.

3.1.4 Problemáticas políticas

El abordaje de temas políticos en las diferentes agendas latinoamericanas es poco y en algunos casos superficial, los Estados no consideran prioritario el trabajo en el área política más allá del logro de consenso en la toma de decisiones en relación con las temáticas económicas y sociales. Lo anterior, debido a que temas como gobernabilidad, democracia y transparencia no han representado mayor abordaje y discusión en el seno de los diferentes procesos de integración regional, sino más bien la agenda se centra en aspectos de tipo económico-comercial y social.

El principal desafío en materia política es lograr un mayor nivel de cohesión y fomentar el diálogo político entre los Estados latinoamericanos, ello con el objetivo de facilitar el proceso de toma de decisiones al interior de procesos como la CELAC, y solventar en mayor medida las principales necesidades sociales y económicas de la población latinoamericana. La coordinación y coherencia entre los Estados es el primer paso para lograr una mayor unidad en la región, y con ello también se pretende fortalecer la idea de consolidar una sola voz latinoamericana en el abordaje de los principales desafíos regionales e internacionales.

Como segunda problemática a nivel político, en la región se encuentra el tema de la seguridad, específicamente de la securitización de la agenda a partir de la visión de Estados Unidos. Así, dentro del tema de la seguridad se pueden ubicar temas como la lucha contra el terrorismo, el tráfico de armas, y lucha contra el tráfico de drogas.

En relación al primer aspecto, en la región no se ha evidenciado un abordaje profundo en relación a la lucha contra el terrorismo como en otras regiones

del mundo. Sin embargo, la lucha contra las drogas y el tráfico de armas constituyen aspectos importantes en la agenda nacional de los países de la región. En materia de seguridad latinoamericana lo que se considera prioritario es lo relacionado al aumento de los niveles de violencia al interior de cada país, en los países de Centroamérica el tema de las llamadas “maras” ocupa un lugar privilegiado en la agenda nacional. Es por ello, que la prioridad del tema de la seguridad depende en gran medida de la realidad de cada país o subregión, por lo que no se ha generalizado temáticas como la reducción de los niveles de violencia en la agenda regional.

La agenda política a nivel regional se reduce al fortalecimiento de la cooperación y el relacionamiento con socios externos, por ello las problemáticas en relación a dicha área como la falta de concertación entre los Estados, los altos niveles de corrupción, la necesidad del fortalecimiento de la democracia, entre otros; se ubican en un segundo plano y en un bajo perfil en relación a las prioridades regionales. Por lo que hasta la actualidad no se puede hablar de una estrategia común latinoamericana, ya que las temáticas incluidas en cada agenda estratégica no se encuentran incluidas en todas las agendas a nivel de región.

3.2 Relación entre principales problemáticas y agendas CELAC

En cuanto a aspectos económicos dentro de la agenda CELAC se han abordado temáticas un tanto superficiales en comparación a las problemáticas reales que se han identificado en la región, y es que en las agendas se observan temas relativos a las preferencias arancelarias exclusivamente, mientras que las necesidades de la región van más allá y se orientan a temas como el crecimiento económico y comercio intrarregional que buscan posicionar a la región en un nivel más competitivo.

Por otro lado, dentro de las temáticas sociales que se abordan en la agenda CELAC y las que se lograron identificar como más importantes en la región, se observa un alto nivel de coherencia. Lo anterior, debido a que efectivamente desde la CELAC se han tomado en cuenta temas como la pobreza, abordada desde la perspectiva de la desigualdad, la seguridad alimentaria y migraciones. Sin embargo, se observa un bajo nivel de coherencia respecto a temáticas medioambientales, los cuales son importantes para el logro de un desarrollo sostenible. Lo anterior, debido a que en los Planes de Acción CELAC ha sido variable la aparición del tema medioambiental, reflejando una discontinuidad en el abordaje de dicha temática.

Finalmente, en cuanto a las temáticas políticas que se abordan desde la agenda CELAC y las temáticas que de acuerdo a la presente investigación se han identificado como principales, se puede observar que la CELAC se inclina más por temas como la cooperación y las relaciones con socios externos. La CELAC, en materia política, ha optado por temáticas menos sensibles a los países latinoamericanos y caribeños, situadas estas últimas en esferas como gobernabilidad, democracia, y transparencia.

3.2.1 Influencia de las problemáticas de la región en la agenda CELAC

La CELAC vio indispensable la participación de todos los Estados miembros, por medio de la creación de una lista de problemáticas más importantes en la región latinoamericana o en cada uno de sus territorios. Es ahí donde radica la influencia de las principales problemáticas regionales en las agendas de la CELAC de una forma integral y participativa, dejando de lado la perspectiva que América Latina y el Caribe se resume a solo compartir un espacio de carácter cultural.

Los elevados índices de pobreza y desigualdad social son de las principales problemáticas a tratar en la agenda creada por la CELAC, en la que se busca abordar de manera estratégica acciones encaminadas a la reducción de los niveles de hambre en la región a través del abordaje de temáticas como la seguridad alimentaria y nutrición, así como la adopción de planes que buscan emprender el esfuerzo por una región más equitativa.

Sin embargo, aún existen temas de ámbitos económicos y políticos que no se han abordado y que son de vital importancia para la región, dichos temas pueden contribuir a resolver las situaciones que aquejan a muchos de los Estados Miembros de la CELAC.

Las problemáticas identificadas anteriormente, pueden constituir una base para la creación de una agenda estratégica al interior de la CELAC. Las temáticas más urgentes para la región constituyen las directrices a seguir para avanzar en el proceso de integración a nivel regional, ya que son temas de interés compartido por muchos de los países latinoamericanos y caribeños, mismas que pueden ser vistos como motivo de esfuerzos conjuntos entre los diferentes países latinoamericanos y caribeños y que permite un mayor nivel de coordinación y convergencia en las acciones realizadas a nivel de integración en pro del bienestar de la población más vulnerable.

3.3 Cumplimiento de los objetivos de la CELAC

El cumplimiento de los objetivos que son establecidos por un organismo internacional es fundamental para la credibilidad y el avance del mismo. También, el monitoreo de los objetivos es indispensable junto con el establecimiento de indicadores para su medición, los cuales deben ser presentados mediante informes con avances periódicos estipulados por el organismo.

Algunos de los factores que actúan como obstáculos al mismo cumplimiento de los objetivos son: la diversidad de opiniones e intereses de los Estados, la situación política de la región, el individualismo, y la extensión de los mismos objetivos. La CELAC, no es indiferente de estos obstáculos,¹⁵⁰ enfrentarse a ellos desde una perspectiva regional que involucre todo América Latina y El Caribe no es fácil, representando así un reto claro para el proceso integrador.

Como ya se ha mencionado anteriormente, la CELAC realiza reuniones anuales entre mandatarios de la región, en donde se discuten los temas de interés para la creación de los planes de acción anuales, en los cuales se estipula las formas de acción y los objetivos a trabajar por el organismo. Sin embargo, carece de un informe anual de actividades en donde se plasmen tanto logros como progresos en sus objetivos, agendas y planes operativos; por lo que es de gran dificultad establecer el nivel de cumplimiento que el mecanismo ha tenido durante los años.

Con la finalidad de obtener una opinión de primera mano con relación a lo anterior se realizó una entrevista al Director de Política Exterior de El Salvador, Presidencia Pro témpore en el año 2017, Msc. Jorge Alberto Aranda. Cuando se le pregunt  sobre informes de avances sobre objetivos, el mencionó que cada Presidencia Pro témpore realiza un informe anual en una página web temporal desarrollada por el gobierno de cada país.¹⁵¹

Al buscar esta información con el fin de corroborar los objetivos de años anteriores y su nivel de cumplimiento, en contraste al plan de acción de ese año, no fue posible, ya que estas páginas web al ser temporales se encontraron fuera de servicio o han sido eliminadas al momento de consulta.

¹⁵⁰ Nota: ver capítulo 2 para una descripción detallada del problema de la CELAC sobre el consenso y los factores que influyen a este.

¹⁵¹ Ver Anexo 2.

Al no existir página web oficial, o cualquier instrumento permanente de información oficial para la CELAC, así como un respaldo oficial de dichos informes se vuelve complejo de corroborar. Así mismo, al revisar la página web de El Salvador sobre la CELAC, se encuentran comunicados, reuniones realizadas, convenios; entre otros documentos, pero no existe un informe en donde se establezcan avances concretos realizados con relación al Plan de Acción presentado para 2017.

La CELAC no posee un informe anual en el que se pueda constatar sus logros o avances en el cumplimiento de sus objetivos, tanto los expuestos en sus planes de acción anuales, como en sus agendas de trabajo, sin embargo el organismo posee objetivos constitutivos que están contenidos en la declaración de Caracas, en donde se establece a la CELAC como un mecanismo de diálogo y concertación política entre los Estados que la conforman. A lo largo de los años este objetivo se ha cumplido por medio de las Reuniones anuales de Jefes de Estado y de Gobierno, así como las reuniones de Ministros y Ministras de Relaciones Exteriores mediante la cuales se fomenta el diálogo entre los Estados de la región, facilitando así la concertación política y la opinión como bloque regional.

3.3.1 Propuesta de Agenda 2020 como planificación de objetivos de la CELAC

En el año de 2015, la presidencia Pro témpore liderada por Ecuador propuso la planificación de la Agenda 2020, la cual no fue aprobada formalmente por los países de la CELAC. Dicho instrumento pretendía la profundización de la integración política, económica y social, con la base en la planificación de objetivos comunes de los países que conforman la organización. Dicha agenda estaba propuesta con una duración de cinco años abarcando hasta el 2020. Esta agenda buscó promover políticas específicas para disminuir la desigualdad en la región.

Mediante el análisis presidencial y lo discutido en la reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de los 33 países de la CELAC se establecieron cuatro temas fundamentales de los cuales estaría constituida la agenda 2020:

1. **Reducir la pobreza extrema y las desigualdades.** Los objetivos que se buscan en esta área son: reducir la pobreza extrema al mínimo, reducir la desigualdad, crear igualdad de empleo y aumentar el presupuesto en educación salud.
2. **Educación, ciencia, tecnología e innovación:** Los objetivos que se buscan en esta área son: promover los proyectos de cooperación que involucren asistencia técnica, intercambio de expertos en distintas áreas, profesionales en el área de la ciencia promoviendo la transferencia de conocimiento.
3. **Desarrollo sostenible y cambio climático:** Los objetivos que se buscan en esta área son: implementación de planes regionales, políticas y programas con prioridad hacia el desarrollo sostenible, promover alternativas a las fuentes de energía debido a la gran cantidad de agua que utiliza la región.
4. **Infraestructura y conectividad:** El objetivo que se busca en esta área es lograr una integración geográfica efectiva, mediante la convergencia de varios procesos de integración subregionales.

La agenda 2020 representó una posibilidad para el avance de la CELAC como proceso de integración, así como para el cumplimiento de sus objetivos, ya que es la primera propuesta en donde, se establecen retos e indicadores para cada una de las cuatro áreas antes mencionadas, promoviendo el monitoreo del avance de los objetivos, mediante el cual se garantice una implementación efectiva de la agenda. Lamentablemente, no

ha sido aprobada hasta la actualidad, lo que muestra un problema esencial para el avance del proceso.

La propuesta de agenda 2020 sienta un precedente de agenda orientada hacia resultados para la CELAC, y representa un posible marco organizativo a retomar en el futuro. Su importancia radica en los estudios realizados para su financiamiento, lo cual representa un problema para la región de América Latina y el Caribe y su dependencia de los fondos de América del Norte, especialmente de Estados Unidos. La finalidad de la propuesta de la agenda 2020 con relación al financiamiento es la creación de un Fondo de Estabilización para resolver el problema de acceso al crédito para sus miembros y proporcionar salvaguardas, neutralizando así los efectos económicos; que si bien, la CELAC ha buscado mediante reuniones y convenios el apoyo de China, Rusia y la Unión Europea, no ha conseguido esa independencia económica regional que fue uno de los pilares para su concepción como mecanismo integrador, representando así, el mayor reto a cumplir para la CELAC.¹⁵²

3.3.2 Implementación de la Agenda 2030 y el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible

El 25 de enero de 2017 se llevó a cabo la V Cumbre de la CELAC celebrada en Punta Cana, República Dominicana; en donde se emitió la Declaración Especial 16 sobre la implementación de la Agenda 2030 de Naciones Unidas¹⁵³ y por consiguiente los Objetivos de Desarrollo Sostenible. La finalidad de dicha Declaración se expresa en el punto cuatro del documento, en el cual se subraya *“la necesidad de seguir contando con el apoyo de las Naciones Unidas a través de sus programas, fondos y agencias*

¹⁵² SELA, Propuesta de Agenda 2020, (19 y 20 de octubre de 2015), www.sela.org/celac/documentos/.

¹⁵³ Ver Anexo 6.

*especializadas para acompañar los países de la región en el esfuerzo de implementar los Objetivos de la Agenda 2030, según nuestras prioridades nacionales”.*¹⁵⁴

Con base a lo anterior se puede observar cómo la CELAC se alinea con la agenda ya establecida por Naciones Unidas, esto ocurre, debido a la necesidad de apoyo que tiene frente a la ONU, añadiendo así los objetivos establecidos en la Agenda de Desarrollo Sostenible a los ya existentes para la CELAC. Un ejemplo específico de esto es el Plan de Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre 2025 (Plan SAN CELAC) por medio del cual se reafirma el compromiso con Naciones Unidas y el cumplimiento de sus objetivos.

Esto embarca a la CELAC hacia el cumplimiento de objetivos, ya que al alinearse con Naciones Unidas se compromete a su vez a avanzar en los objetivos que el organismo propone en su Agenda de Desarrollo Sostenible, pudiendo así llevar a la CELAC a proponer agendas similares a las de Naciones Unidas, con una posible orientación hacia los resultados que posea indicadores establecidos, y que sus avances sean presentados como informes en periodos de tiempo establecidos, además esto puede generar aumento en el movimiento de cooperación hacia la región beneficiando a la población con los proyectos que se pueden financiar mediante la misma.

De acuerdo a lo anterior, resulta importante aclarar que la búsqueda de una mayor coherencia entre la Agenda CELAC y la Agenda de Naciones Unidas no constituye un abandono o contradicción de los principios y objetivos iniciales de la CELAC, en donde se plantea una mayor autonomía respecto a los lineamientos de las grandes potencias. La convergencia entre dichas

¹⁵⁴ Declaración 16 sobre la implementación de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, (25 de enero de 2017), http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_CELAC/DECLESP16.2017.ESP.pdf

agendas responde a la necesidad de intensificar los esfuerzos en las áreas de mayor urgencia a nivel regional, ello significa que para lograr un abordaje integral en las diferentes temáticas es necesario contar con un alto grado de coordinación con organizaciones internacionales como Naciones Unidas, lo cual la CELAC ha destacado desde sus inicios. Estas manifestaciones positivas que se vuelven una necesidad para el avance y vitalidad del proceso son una muestra del funcionalismo universal en los procesos de integración.¹⁵⁵

Para la CELAC es importante posicionar las necesidades regionales en el seno de los principales organismos a nivel internacional, ello con el objetivo de facilitar la implementación de acciones concretas en beneficio de la población latinoamericana y caribeña. Lo anterior no debe ser interpretado como un elemento de subordinación a la agenda internacional, sino más bien debe ser visto como una forma de adaptación al contexto internacional actual, donde la CELAC no debe quedar aislada sino más bien debe buscar nuevas formas de inserción en el escenario internacional. Es importante hacer énfasis a lo establecido por el autor Ernst Haas, quien señala: “*La cooperación regional de organizaciones, de sistemas y subsistemas ayudan a describir el camino hacia la integración; pero no por ello deben confundirse con la condición resultante*”.¹⁵⁶ Así, la cooperación entre organizaciones y/o procesos de integración no debe verse como un factor negativo, sino más bien como una forma de reforzar el trabajo ya existente.

¹⁵⁵ Roberto Durán Sepúlveda, “La corriente Funcionalismo en la teoría de las Relaciones Internacionales”, (Ginebra: Universidad de Altos Estudios Internacionales, 1980), 24.

¹⁵⁶ Ernst Haas, “Does constructivism subsume neo-functionalism?” En *the social construction of Europe*, editado por T. Christiansen, T., K. Jorgensen y A. Wiener. London, (Sage: 2001), 22-31.

3.4 Principales avances en áreas prioritarias de la Agenda CELAC

En función de determinar el nivel de cumplimiento de los objetivos planteados por la CELAC es importante destacar los principales avances alcanzados por el organismo en las temáticas abordadas en los diferentes Planes de Acción. Los avances de la CELAC pueden ser analizados desde diversas perspectivas, teniendo en consideración la naturaleza del organismo, los principios sobre los cuales se sustenta su trabajo, y los resultados concretos alcanzados.

Es importante destacar que algunos de los avances reflejados a nivel regional no corresponden directamente al trabajo realizado por la CELAC, ya que dicho organismo se limita en algunos casos a la publicación de informes y planes que deben ser ejecutados con el apoyo de mecanismos de integración subregionales, o los avances alcanzados son el resultado de acciones unilaterales y/o bilaterales de los Estados o bloques miembros de la CELAC. A efectos de la presente investigación, se analizarán los avances de la CELAC en temáticas del área económica, social y política. Respecto de la primera, se abordan los temas de comercio intrarregional y la Inversión Extranjera Directa; en materia social, se abordarán los avances respecto a la erradicación del hambre y la pobreza, y las migraciones; finalmente en materia política, se analizará el tema de la cooperación internacional en el marco del relacionamiento con socios extra-regionales.

3.4.1 Comercio Intrarregional

En materia económica, el panorama inicial para la CELAC resultó favorecedor, ya que a pesar de la crisis mundial experimentada en los años previos a la creación del organismo, la región de América Latina y el Caribe reflejó un aumento del PIB regional, así como un período de bonanza

económica que benefició la priorización del factor político y social sobre el económico.

A nivel CELAC se han destacado avances en materia económica, esta incluye los temas de comercio, inversión y finanzas. El objetivo principal del trabajo de la CELAC en materia de comercio, ha sido fundamentalmente la promoción comercial, el turismo y la atracción de inversiones. Con estas líneas de acción se pretende mejorar los flujos comerciales y fomentar la inversión en los países de la región, a través de la inclusión de dichas temáticas en los Foros y Reuniones Ministeriales realizadas por los organismos de la CELAC.

El comercio intrarregional continúa a la baja con una reducción del -8,0%, mostrando un coeficiente actual de 16,3%. La dinámica del comercio exterior e intrarregional se mantiene a través de la actividad de las economías emergentes, Brasil y México, como los referentes y principales socios comerciales de países como Estados Unidos, la UE y China. Sin embargo, la desaceleración económica registrada en dichos países han provocado la reducción de las exportaciones de la región, lo cual no permite una plena recuperación comercial y por ende avances significativos en dicha materia.

El tema comercial no ha sido de especial importancia a nivel CELAC, ya que no se ha incorporado en ninguno de los Planes de Acción. Sin embargo, una de las expectativas en el mejoramiento de la cooperación birregional, sobre todo con los llamados socios extra-regionales, es en función de mejorar los flujos comerciales de la región, de esta forma el comercio exterior se encuentra implícito en el abordaje de temáticas como la Cooperación Sur-Sur y Triangular en la Agenda CELAC. En relación al comercio intrarregional las expectativas no han sido alentadoras, ya que hasta el año 2016 las

exportaciones intrarregionales registraron un saldo de -8,0% (cifra menor a la registrada en 2015 con un -21,5%). Las variaciones en relación al comercio intrarregional, y en el marco de los distintos mecanismos de integración, se resumen en el cuadro 7.

Cuadro 3.2: Comercio intrarregional en América Latina y el Caribe

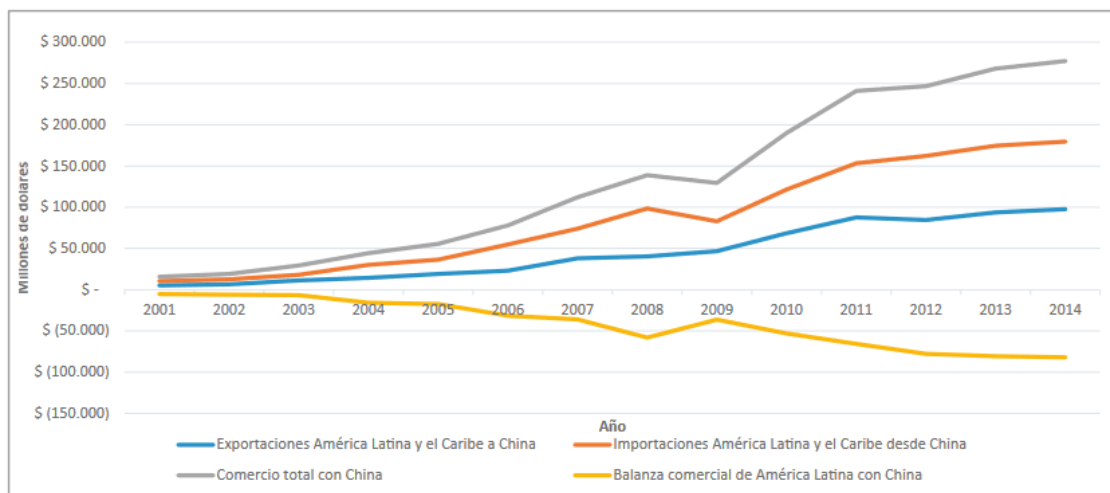
<i>(millones de dólares y porcentajes)</i>	VALOR				VARIACIÓN	
	Oct	Nov	Dic	Ene-Dic	2015	2016
Intra ALC	12.046	12.789	12.515	141.733	-21,5↓	-8,0↓
Intra ALC (sin México)	9.568	10.082	9.870	111.840	-23,4↓	-8,0↓
Intra CAN	801	654	778	7.967	-21,4↓	-5,8↓
Intra MERCOSUR	3.151	3.499	3.473	38.384	-21,8↓	-5,9↓
Intra MCCA	776	797	777	9.421	1,6↑	-1,9↓
Intra Alianza del Pacífico	1.308	1.256	1.284	14.528	-15,9↓	-10,2↓
México al resto de ALC	1.666	1.840	1.631	19.580	-12,1↓	-11,9↓

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Uno de los principales avances, en el marco del fortalecimiento de la cooperación internacional, es el establecimiento de mejores relaciones comerciales con la República Popular China. La prioridad de dicho país al interior de la CELAC se ha visto reflejada en el abordaje específico de las relaciones CELAC-China en cada uno de los Planes de Acción. El fortalecimiento de los vínculos con China han sido muy productivos para el trabajo realizado por la CELAC; tal es el caso que ambos actores adoptaron el Plan de Acción CELAC-China, en el cual se establecen las principales áreas de cooperación. Una de ellas es el tema del comercio, en el que se establece como meta *“incrementar el comercio en ambos sentidos entre China y la región y de forma balanceada y mutuamente beneficiosa, a los 500 mil millones de dólares”*.

En relación a lo anterior, se espera que para 2019 dicha meta haya sido superada, ya que si se mantiene el ritmo con un aumento del comercio en un 12% anual, se superarían los 500 millones de dólares para dicho año.¹⁵⁷ Los flujos del comercio entre ambos actores en el período comprendido entre 2001 y 2014 se presentan en el siguiente gráfico:

Gráfico 3.1: Evolución del Comercio de América Latina y el Caribe con China (2001-2014)



Fuente: Elaborado por CEAP-EAFIT a partir de datos estadísticos Comtrade (2015). Disponible en *La presencia de China en América Latina*, <http://www20.iadb.org/intal/catalogo/PE/2016/16192.pdf>

Los avances al comercio en el marco de la cooperación CELAC-China se extienden más allá del aumento de los flujos comerciales, ambos actores han definido metas más ambiciosas en relación al aumento de la inversión china en la región y el aumento de la colaboración en materia aduanera y de control de calidad. Además, China se ha comprometido al fortalecimiento de la infraestructura en la región a través del aprovechamiento del Fondo de Cooperación China-América Latina y el Caribe, en el cual se establecen

¹⁵⁷ Proyecciones realizadas por la CEPAL en el Informe del Primer Foro de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y China: Explorando espacios de Cooperación en comercio e inversión.

beneficios tales como las líneas de crédito preferenciales ofrecidas por China y los recursos financieros en apoyo a proyectos de cooperación en la región, en función de las áreas prioritarias en materia económica, política y social.

Si bien a partir del año 2012 se incluye el tema referente a la consolidación de una zona preferencial arancelaria a nivel regional, a partir de 2015 dicha temática deja de tener importancia al interior del organismo y se opta por obviar el tema comercial y arancelario dentro de la agenda CELAC. La incorporación del tema arancelario en los Planes de Acción de 2012 a 2015 responde a un interés general por parte de los gobiernos en promover el comercio intra CELAC. Sin embargo, dicho planteamiento no se encuentra de manera explícita en los diferentes Planes, por lo cual no se puede afirmar de forma oficial que el abordaje de la temática responde únicamente a la promoción del comercio intrarregional.

3.4.2 Migraciones

Una de las temáticas que se mantienen entre las prioridades de la Agenda CELAC es precisamente el tema de las migraciones. América Latina y el Caribe es una de las regiones que refleja altos niveles en los flujos migratorios, mismos que siguen creciendo año con año. De acuerdo a los datos presentados por la OIM,¹⁵⁸ los flujos migratorios en América Latina siguen creciendo un 17% cada año; y los niveles de migración intrarregional alcanzan una cifra de 66,4% (sin la inclusión de Brasil).

Debido a lo anterior, el trabajo sobre el tema migratorio se ha intensificado en los últimos años, siendo tema central en Reuniones y Diálogos de Alto Nivel con socios estratégicos como la UE. La meta principal respecto de las migraciones es la construcción de una *“estrategia regional que facilite la*

¹⁵⁸ Principal organización intergubernamental en el ámbito de la migración creada en 1951, cuenta con la participación plena de 166 Estados miembros y 8 con estatuto de observadores.

*integración de los migrantes a las sociedades de acogida”;*¹⁵⁹ sin embargo, a medida se avanzaba en el diálogo político sobre migraciones, dicha meta se amplió a la protección de los derechos de las personas migrantes y el trabajo en los países no sólo de acogida, sino también en los países de origen y de tránsito.

Los principales avances en materia migratoria son en primer lugar, la celebración periódica de Reuniones sobre Migraciones de la CELAC, en el cual se trabaja en la coordinación de la normativa interna de los Estados para garantizar el respeto a los derechos humanos de los migrantes. En segundo lugar, se destaca la conformación y desarrollo del Diálogo Estructurado sobre Migraciones CELAC-UE, en el cual se establecen objetivos, metas, actividades y resultados esperados en relación al trabajo migratorio. En este sentido, la UE ha sido el principal apoyo para el trabajo realizado por la CELAC en materia migratoria; como uno de los principales destinos de la población migrante, la UE ha expresado su compromiso en fortalecer los vínculos en la región, con miras a identificar los retos desafíos comunes.

Para ello se incluyen el trabajo migratorio en los Planes de Acción CELAC-UE 2013-2015 y el correspondiente al año 2015. En dichos planes se hace énfasis en fortalecer las actividades de cooperación que garanticen la reducción de la trata de personas y facilitar información sobre los requisitos legales para la entrada y permanencia en los distintos países de la UE y la CELAC.

Adicionalmente, la CELAC ha trabajado en las diferentes Reuniones sobre Migración en la áreas de cooperación y el intercambio de experiencias que

¹⁵⁹ Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), Plan de Acción Caracas (2012), 14.

garanticen el respeto de los derechos humanos y la convergencia de políticas migratorias en la región. Para ello, se publicó en 2017 la *Declaración Especial 2: Sobre Migración y Desarrollo*, en ella se reconocen los distintos logros en materia migratoria, así como los documentos base para dicha Declaración. Los Estados miembros de la CELAC reconocen la contribución de las personas migrantes al desarrollo de los países de acogida, por lo cual exhortan a dichos países a mejorar sus políticas de inserción en la sociedad. Además, se reconoce el trabajo de los organismos CELAC respecto a migraciones, y resaltan los avances unilaterales de países como Cuba en materia migratoria.

3.4.3 Erradicación del Hambre y la Pobreza

En materia de desarrollo social, la erradicación del hambre y la pobreza ha sido una de las prioridades del trabajo realizado por la CELAC. Es por ello, que se han reflejado resultados más concretos que en otras áreas, gracias al trabajo conjunto que realiza la CELAC con la FAO. El compromiso de la CELAC en materia social ha sido constatado en cada uno de los Planes de Acción, por lo que el avance en dicha materia se vio reflejado a partir de los primeros años, ejemplo de ello fue el impulso a partir de 2013 de la iniciativa “América Latina y el Caribe sin hambre 2025”, y la posterior adopción del Plan para la Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre de la CELAC 2025. El creciente interés por parte de la FAO en apoyar la iniciativa CELAC se enmarca en el cumplimiento de lo establecido en el ODM 1 “Erradicar la pobreza extrema y el hambre”, posteriormente sustituido por el ODS 1 “Fin de la pobreza” y el ODS 2 “Hambre cero”.

La base del trabajo CELAC en materia social se encuentra en el Plan de Acción de las Autoridades de Desarrollo Social para la Erradicación del Hambre y la Pobreza de Caracas, en el cual se establecen las metas iniciales para el avance en dicha temática. En el mismo año 2013 se adopta el

Programa Latinoamericano y Caribeño de Erradicación del Hambre y la Pobreza, donde se identifican las directrices del accionar regional en materia de Seguridad Alimentaria con base en cuatro pilares fundamentales: Acceso, Disponibilidad, Utilización y Estabilidad. El trabajo realizado hasta la actualidad en materia de seguridad alimentaria y erradicación de la pobreza se encuentra enmarcado en la facilitación del comercio intrarregional de alimentos, el fortalecimiento de los marcos jurídicos institucionales en materia de seguridad alimentaria, y la ejecución de programas y proyectos que se orienten al abastecimiento de alimentos.

El trabajo de la región respecto a la erradicación del hambre se ha visto reflejado notoriamente en la reducción de la tasa de personas que sufren hambre, la cual se ha visto en disminución de 60.3 millones a 29.5 millones de personas que padecen hambre en el período comprendido de 2012 al 2014. Respecto al tema de pobreza y pobreza extrema en la región, no se han logrado resultados concretos ni avances significativos. Las declaraciones e intenciones por parte de la CELAC en dicha materia no ha sido canalizado en los Estados miembros de la región, ya que las políticas públicas en materia de reducción de los niveles de pobreza no han sido efectivas; tal es el caso que en los países de la región, los niveles de pobreza extrema¹⁶⁰ son superiores al 10% (con excepción de Argentina y Uruguay).

El promedio regional del nivel de pobreza se estima en un 35%, razón por la cual la CELAC reconoce no haber alcanzado ninguna meta, ni cumplido sus objetivos en el tema; ello a pesar que la reducción de la tasa de pobreza extrema no depende únicamente del trabajo realizado al interior de la

¹⁶⁰ Entendida como la situación en que no se dispone de los recursos que permitan satisfacer al menos las necesidades básicas de alimentación. Definición obtenida de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), (30 de mayo de 2017), <https://www.cepal.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/MDG/noticias/paginas/1/40211/P40211.xml&xsl=/MDG/tpl/p18f.xsl&base=/MDG/tpl/top-bottom.xsl>

CELAC, sino del accionar de cada uno de los países latinoamericanos y caribeños.

3.4.4 Relacionamiento con socios extra-regionales

Una de las temáticas que mantiene un alto nivel de prioridad y abordaje por parte de la CELAC es la política internacional, específicamente las relaciones que mantiene el organismo con sus socios estratégicos. Es por ello que la cooperación birregional ha sido parte fundamental de casi todas las actividades realizadas por los organismos institucionales de la CELAC. Como mecanismo de concertación política, la CELAC ha promovido el fortalecimiento del diálogo y la importancia de países estratégicos como China, Rusia, India y bloques de integración como la UE y la ASEAN, quienes pueden contribuir en gran parte al desarrollo sostenible de la región.

De acuerdo a lo anterior, es importante destacar los principales avances respecto al establecimiento de relaciones de cooperación, en beneficio de la población más vulnerable de América Latina y el Caribe, con el objetivo de cumplir las metas y objetivos planteados en las diversas temáticas. En el siguiente cuadro se resumen las principales líneas de acción entre la CELAC y los considerados socios extra-regionales:

Cuadro 3.3: Principales acciones CELAC en función del relacionamiento con socios extra-regionales

Socio	Tema de Interés	Resultados
Unión Europea (UE)	Comercio. Inversiones. Fortalecimiento de las actividades de cooperación birregional.	Desarrollo de Cumbres CELAC-UE en forma periódica. Adopción del Plan de Acción CELAC-UE 2015-2019. Adopción de las Declaraciones de Bruselas y Santo Domingo.
República Popular China	Mantenimiento de un mecanismo de diálogo y cooperación. Cooperación financiera y técnica. Comercio, Inversión y Finanzas. Eliminación de la pobreza. Amistad popular.	Establecimiento del Foro de Cooperación CELAC-China. Adopción de la Declaración de Beijing y el Plan de Cooperación China-Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños 2015-2019.
Federación de Rusia	Establecimiento y promoción del diálogo político. Mejorar los niveles de coordinación y cooperación. Impulso y diversificación del comercio.	Establecimiento del Mecanismo Permanente de diálogo político y cooperación entre la Federación de Rusia y la CELAC. Celebración de Reuniones de Alto Nivel entre el gobierno ruso y la Troika de la CELAC.
República de la India	Fortalecimiento del diálogo permanente. Energía. Negocios. Ciencia y Tecnología.	Establecimiento del Mecanismo permanente de diálogo político y cooperación entre la CELAC y la República de India.

Fuente: Elaboración propia de acuerdo a lo establecido en los Planes de Acción 2014-2017.

3.5 Identificación de los principales desafíos socioeconómicos y estructurales al interior de la CELAC

Una vez se han identificado los principales avances de la CELAC en las temáticas consideradas prioritarias para el organismo, se hace necesaria la identificación de los desafíos actuales que enfrenta la CELAC como proceso de integración regional. Dichos desafíos responden al contexto político actual en América Latina y a la realidad misma de los países que conforman la región. Los desafíos identificados se ubican en las áreas económica, política, social y estructural; y en ellos, se explica la razón por la cual representan un reto para el trabajo que pueda realizar la CELAC en el cumplimiento de sus objetivos.

3.5.1 Desafíos Económicos

3.5.1.1 Desequilibrio en el abordaje de temáticas económicas, políticas y sociales en la CELAC

Si bien la CELAC nace como un proceso que va más allá de la integración económica y se enfoca más en el área política y social, es necesario que exista un equilibrio en las áreas de trabajo. Por lo cual, teniendo el apoyo y la aprobación de ellos se podría trabajar en obtener algunos logros en materia económica para la región.

3.5.1.2 Fomentar la inclusión de temáticas de carácter comercial y arancelario en la agenda CELAC para impulsar el crecimiento económico

Para el pleno avance en el proceso del desarrollo sostenible, tanto la CEPAL como los Jefes de Estado y de Gobierno de la región coinciden en la idea que, para el logro de dicho objetivo es necesario el trabajo conjunto en las tres dimensiones del desarrollo: éstas incluyen el crecimiento económico,

inclusión social y sustentabilidad ambiental.¹⁶¹ La CELAC, como proceso de integración posliberal, ha apostado al trabajo en el área política y social, con especial énfasis en las diversas necesidades de los Estados Miembros del organismo. Sin embargo, el factor económico ha sido de poco o nulo abordaje dentro de la CELAC.

La decisión de priorizar el trabajo de la CELAC en las áreas política y social, fue bien recibida por los gobiernos progresistas de la región, ya que consideraban que los procesos de integración subregionales eran lo suficientemente capaces de trabajar en materia de integración económica, en especial los casos de Alianza del Pacífico, SICA, y MERCOSUR. Sin embargo, durante los últimos años dicha visión de la CELAC no ha sentado de la mejor forma en los nuevos gobiernos de derecha, y tal como se mencionó en el capítulo anterior, las prioridades en materia de política exterior de los gobiernos clave en la región se enfocan al fortalecimiento de los procesos de integración tradicionales, quienes apuestan a la firma de Tratados de Libre Comercio y la adopción de políticas neoliberales en favor del comercio regional y de la región con el resto del mundo.

En el contexto económico actual, los liderazgos clave en la región latinoamericana consideran importante el fortalecimiento del comercio intrarregional, así como el aumento de las exportaciones hacia destinos tradicionales como Europa, y los nuevos mercados en el área del Pacífico como el caso de China. Así, los gobiernos de países como Argentina y Brasil, han expresado su deseo en fortalecer el MERCOSUR con miras a concretar un acuerdo comercial con la Unión Europea para el fortalecimiento de las relaciones estratégicas comerciales entre ambas regiones.

¹⁶¹ Marisol Argueta de Barillas, “Los tres grandes problemas que enfrenta América Latina”, *Foro Económico Mundial*, Sección Artículos, (28 de marzo de 2014), <https://www.weforum.org/es/agenda/2014/03/los-tres-grandes-temas-que-enfrenta-america-latina/>

Paralelo a la CELAC, en 2011 fue creada la Alianza del Pacífico, cuyos objetivos se restringen al área netamente económica. Dicho organismo ha cobrado un mayor protagonismo durante los últimos años, ello debido a los logros en materia arancelaria y comercial entre sus Estados miembros. La Alianza ha fortalecido el comercio entre los cuatro países miembros, así como el aumento en la suscripción de Tratados de Libre Comercio y acuerdos de complementariedad económica. Dicho organismo ha adoptado una serie de normativas con el objetivo de consolidar una zona de libre comercio entre sus miembros, el cual se encuentra plasmado en el Artículo 1.1 del Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico.¹⁶²

Para el fortalecimiento de la CELAC como proceso de integración regional e interlocutor regional, es necesario considerar la inclusión de temas económicos en la agenda estratégica. El abordaje de temas comerciales y arancelarios al interior de la CELAC no significa un cambio de visión integracionista, ni mucho menos una contradicción a los objetivos iniciales del organismo. La CELAC debe adaptarse al contexto regional actual, donde los gobiernos reflejan un mayor interés en el fortalecimiento del comercio regional. Por lo anterior, retomar la temática sobre un sistema preferencial arancelario latinoamericano y caribeño, así como el abordaje de temáticas comerciales, representa un desafío a nivel económico para la CELAC.¹⁶³

Si bien el organismo se planteó desde un inicio la primacía del aspecto político y social sobre el económico, la necesidad de incluir temas de tipo

¹⁶² Véase Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico, establecimiento de una Zona de Libre Comercio, (03 de marzo de 2018), <https://alianzapacifico.net/download/protocolo-adicional-al-acuerdo-marco-de-la-alianza-del-pacifico/>.

¹⁶³ Véase Andrés Serbin; Martínez Laneydi; Ramanzini Junio, Haroldo, *El regionalismo "post-liberal" en América Latina y el Caribe...*, José Antonio Sanahuja, "Beyond the Pacific-Atlantic divide: Latin American regionalism before a new cycle", *Post-Hegemonic Regionalism in the Americas, Toward a Pacific-Atlantic divide?* (Routledge: New York, 2017), 99-124.

comercial o arancelario se hace cada vez más urgente;¹⁶⁴ ello si la CELAC se plantea mantener como un mecanismo de peso en el contexto regional y no como un esfuerzo integracionista más a nivel latinoamericano. Una de las posibilidades para el abordaje de las temáticas económicas en la CELAC, es el trabajo conjunto con la Alianza del Pacífico.

De acuerdo a lo mencionado anteriormente, la CELAC tiene el desafío de equilibrar el trabajo en las áreas política, social y económica, sin que se imponga una sobre la otra. La lógica de trabajo en el abordaje de las diferentes temáticas en la CELAC debe ser sobre la idea de complementariedad al interior del organismo y con los diferentes procesos de integración subregionales, donde el trabajo realizado en el área social se complemente con las acciones realizadas por el organismo en materia económica y viceversa. Hasta los últimos años la prioridad del tema social sobre el económico no representaba mayor problema para el trabajo CELAC; sin embargo, actualmente se ha hecho evidente la necesidad de abordar temáticas comerciales y arancelarias al interior del organismo, o al menos la coordinación de esfuerzos en materia económica con los diferentes procesos de integración subregionales.

3.5.2 Desafíos Sociales

Una de las áreas que refleja mayor abordaje por parte de la CELAC es el área social, la cual se ha constituido como el centro de su agenda estratégica. La CELAC mantiene la idea que el avance y la superación de las asimetrías en materia social contribuyen al fortalecimiento económico. Sin embargo, a pesar del amplio abordaje de las temáticas sociales al interior de la CELAC, existen desafíos que limitan el pleno avance de la CELAC en el

¹⁶⁴ Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, “Qué es la CELAC”, (05 de julio de 2017), <https://minrel.gob.cl/que-es-la-celac/minrel/2012-08-29/093712.html>

cumplimiento de sus objetivos. El desafío más urgente en materia social para la región latinoamericana y caribeña es la progresiva reducción de la desigualdad en y entre los Estados miembros de la CELAC, temática que es abordada de forma más amplia a continuación.

3.5.2.1 Desigualdad social

El reconocimiento de la eliminación de la desigualdad como requisito para avanzar en materia social y económica, representa un avance para América Latina y el Caribe, ello debido a que la región es considerada la más desigual del mundo. Debido a lo anterior, la Agenda 2030 se concibe como una hoja de ruta global y transformadora, donde *“la igualdad y la dignidad de la persona es el centro del desarrollo...”*,¹⁶⁵ y donde la reducción de las asimetrías constituye una prioridad para los gobiernos de la región y el mundo.

Los altos niveles de desigualdad, no sólo al interior de los países latinoamericanos sino también entre ellos, es un desafío común a los diferentes procesos de integración regional y subregional, donde la adopción de políticas conjuntas que permitan la progresiva reducción de las desigualdades se convierte en una prioridad actualmente.

De acuerdo a lo planteado en la Agenda 2030, si bien el crecimiento económico es un factor que contribuye a la reducción de la pobreza, la desigualdad puede limitar significativamente este proceso.¹⁶⁶ La desigualdad no debe ser entendida o limitada al aspecto económico, sino también a la desigualdad en la distribución funcional del ingreso entre capital y trabajo.¹⁶⁷ A efectos de ilustrar las diferencias en materia de desigualdad entre los

¹⁶⁵ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *“La pobreza aumentó en 2016”*.

¹⁶⁶ Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *“La matriz de la desigualdad social en América Latina”*.

¹⁶⁷ *Ibíd.* 17.

países de la región y los países miembros de la OCDE, considerados como desarrollados, se presenta el siguiente cuadro comparativo. En dicho cuadro se muestran, con base en el coeficiente de concentración territorial y el coeficiente de Gini, el PIB per cápita de la región más pobre y la más rica de cada país con el objetivo de determinar la brecha existente al interior de los países en materia de desigualdad.

Cuadro 3.4: Brechas del PIB per cápita entre la región más rica y la región más pobre de los países de América Latina y la OCDE

Pais	Año de referencia	Región más rica	Región más pobre	Relación entre ambas regiones
América Latina				
Argentina	2005	Ciudad de Buenos Aires	Formosa	8,09
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2006	Tarija	Potosí	3,55
Brasil	2006	Distrito Federal	Puaúf	9,22
Chile	2007	Antofagasta	Araucanía	4,48
Colombia	2007	Bogotá	Chocó	4,87
México	2006	Distrito Federal	Chiapas	6,07
Perú	2007	Moquehuá	Apurímac	7,57
Países de la OCDE				
Francia	2005	Isla de Francia	Languedoc-Roussillon	1,95
Italia	2005	Provincia autónoma de Bolzano	Campania	2,04
Japón	2005	Tokai	Okinawa	1,57
República de Corea	2005	Geyongnam	Jeju	1,88
Países Bajos	2005	West	Oost	1,31
España	2005	Madrid	Extremadura	1,92
Suecia	2005	Estocolmo	Ostra Mellansverige	1,63

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), datos presentados en el documento “La matriz de la desigualdad social en América Latina”, (Octubre de 2016) http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40668/4/S1600946_es.pdf

Como se observa en el cuadro anterior, las brechas entre la región más rica y la más pobre en los países en desarrollo es significativamente mayor que la de los países de la OCDE, llegando a niveles de 9 como en el caso de Brasil y en menor medida 4 como en los casos de Chile y Colombia. En los países desarrollados, el promedio de diferencia entre ambas regiones es de 1,76; donde la mayor diferencia se observa en el caso de Italia con 2 puntos de diferencia.

La desigualdad se puede ver reflejada en diversos aspectos de la realidad nacional y regional, la principal consecuencia que puede ser atribuida a la desigualdad social, aunque no como factor exclusivo, es la pobreza. La reducción y erradicación de la pobreza es una prioridad global, y para el logro de tal objetivo, la CEPAL reconoce la necesidad de trabajar en la reducción de las desigualdades para reducir de forma eficiente las altas tasas de pobreza en la región latinoamericana. Según este organismo, el problema de pobreza afecta a 168 millones de personas en América Latina, lo que mantiene un promedio del 28% de la población en condiciones de pobreza. Dichas cifras se mantuvieron hasta 2014, y a partir de 2015 se estimó un aumento de la población en condiciones de pobreza,¹⁶⁸ lo que mantiene dicha temática como centro de la agenda económica y social en la región latinoamericana.

Un factor que contribuye a la profundización de las desigualdades en la región es el tema de la distribución de la riqueza, es conocido que en América Latina la mayor parte de la riqueza se concentra en un porcentaje altamente reducido de la población. De acuerdo a lo discutido en el noveno Foro Económico Mundial sobre América Latina, la desigualdad en la región *“está creciendo de forma alarmante y representa un grave riesgo para el crecimiento económico, la lucha contra la pobreza y la estabilidad social”*,¹⁶⁹ Dicha conclusión es compartida por la CEPAL a pesar que los líderes de la región consideran que los niveles de pobreza extrema en la región se han reducido de forma significativa en los últimos años, y ello representa un avance positivo.

¹⁶⁸ Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *“La matriz de la desigualdad social en América Latina”*, 29.

¹⁶⁹ Carlos Jasso, “América Latina es la región más desigual del mundo. ¿Cómo solucionarlo?”, *Foro Económico Mundial*, Sección Artículos, (17 de enero de 2016), <https://www.weforum.org/es/agenda/2016/01/america-latina-es-la-region-mas-desigual-del-mundo-asi-es-como-lo-solucionamos/>

Si bien la desigualdad en los ingresos ha mostrado reducciones en los últimos años, la concentración de la riqueza en un reducido número de personas es un desafío constante; Para 2014, el 10% de la población más rica en la región había concentrado el 71% de la riqueza y según datos presentados por Oxfam. De continuar la tendencia actual, en un período de seis años, el 1% más rico habría concentrado el 99% de la riqueza a nivel regional.¹⁷⁰ Lo anterior se ha logrado consolidar como una realidad en la región debido a la falta de políticas tributarias eficaces que impidan la evasión de impuestos a las grandes empresas de la región, además de un sistema tributario progresivo, lo que permite que las familias más poderosas mantengan, e incluso aumenten, sus fortunas a expensas de la explotación de la gran mayoría de la población latinoamericana.

Por todo lo expresado anteriormente, la CELAC tiene el desafío de contribuir a la reducción de las desigualdades en y entre los países de la región. El objetivo de reducir dichas desigualdades es complejo y requiere de un alto nivel de cooperación y trabajo conjunto entre los diferentes procesos de integración regional, además de un alto nivel de voluntad política por parte de los Estados para la adopción de políticas efectivas en beneficio de una mayor equidad entre la población regional. En función de la naturaleza de la CELAC, una de las principales contribuciones del organismo a la reducción de la desigualdad es la coordinación de esfuerzos conjuntos con organismos internacionales y regionales para la implementación de políticas efectivas en materia económica y social.

¹⁷⁰ Carlos Jasso, “América Latina es la región más desigual del mundo. ¿Cómo solucionarlo?”, *Foro Económico Mundial*, Sección Artículos, (17 de enero de 2016), <https://www.weforum.org/es/agenda/2016/01/america-latina-es-la-region-mas-desigual-del-mundo-asi-es-como-lo-solucionamos/>

3.5.3 Desafíos Políticos

3.5.3.1 Fragmentación política orientada a intereses ideológicos y no estatales

En cuanto a la fragmentación política, ésta es clara en la región, lo que tiene repercusiones en el consenso para la toma de decisiones dentro de la CELAC; este factor permite el cuestionamiento con relación a su relevancia, y más importante con relación a su permanencia como proceso integrador.

Además, el alto nivel de fragmentación al interior de la CELAC permite cuestionar la orientación del trabajo realizado hasta ahora, ya que si sus objetivos son claros y su creación está orientada al beneficio de la población de los Estados que la conforman, este debería de velar por los intereses de los Estados por sobre los intereses ideológicos de los partidos en los gobiernos. Sin embargo, estos factores están estrechamente relacionados al punto en el que los intereses del Estado pueden ser orientados a intereses particulares del partido o ideología que se encuentra en el gobierno y no de la población, como debería de ser desde una lógica idealista.

Debido a lo anterior, es importante que exista una alineación de la necesidad estatal y el interés de la ideología gobernante, evitando así la instrumentalización del Estado para intereses de los partidos políticos que gobiernan, de esta forma el proceso integrador puede apoyar a los Estados sin que los dichos intereses generen un obstáculo para el avance de la región.

Es importante destacar lo vulnerable que esto vuelve a la CELAC, ya que al sobreponer los intereses ideológicos a las necesidades estatales, olvidando su calidad de representantes, se crea un choque entre los gobiernos con un pensamiento ideológico diferente, obstaculizando el consenso dentro del

mecanismo.¹⁷¹ Además, es importante resaltar que esta alineación entre necesidades estatales e intereses ideológicos es algo que depende de la voluntad y los intereses de cada Estado, pero es una necesidad inminente el establecimiento de necesidades regionales y la priorización de estas sobre los intereses del partido político gobernante, evitando así la obstaculización de los procesos de integración de la CELAC y su avance.

3.5.4 Desafíos Institucionales

3.5.4.1 Falta de un sistema institucional sólido

La CELAC no responde a un sistema institucional tradicional, cuyas características principales son el establecimiento y designación de funciones a su estructura organizativa, asignación de un presupuesto, el establecimiento de una sede para el desarrollo de sus actividades a través de una Secretaría General y otros organismos especializados. Ejemplo de esta clase de institucionalización clásica es la OEA, la cual posee una sede, un presupuesto, y personal establecido lo que le permite un accionar más amplio con relación a sus integrantes y a la región, así como un nivel mayor de credibilidad y peso en el sistema internacional.

Si bien la CELAC posee un documento fundador; la Declaración de Caracas y un Manual de Lineamientos para el Funcionamiento Orgánico, donde se establece su concepción, su estructura y las funciones a sus órganos; carece de un establecimiento estructural institucional, un presupuesto, sede, secretaría y personal permanente. Todo lo descrito anteriormente es necesario para que la CELAC pueda adquirir un mejor posicionamiento y mejorar su funcionar mediante una estructura institucional sólida.

¹⁷¹ Ver capítulo 2 y los ejemplos de la fragmentación política en la región y sus repercusiones en la CELAC.

En relación con lo anterior, el accionar de la CELAC se mantiene dentro de las reuniones de alto nivel que se celebran de forma anual, sin una promulgación de los resultados o avances obtenidos al desarrollo de sus agendas, limitándose así a un espacio de diálogo sobre los problemas y necesidades que enfrenta la región, sin mayor capacidad de acción. Con el establecimiento de un esquema institucional permanente, la CELAC podría fungir como un organismo que además del diálogo, actúe en beneficio de la región, mediante la gestión de cooperación a nivel regional, la cual sea canalizada y distribuida por ésta hacia las áreas consideradas prioritarias para América Latina y el Caribe.

Un factor importante es el gasto público, al mantener la flexibilidad institucional que se maneja al interior de la CELAC hasta la fecha, los Estados se abstienen de muchos gastos que implicaría establecer una estructura institucional sólida. Estos gastos pueden causar duda en los países para apoyar el establecimiento de una sede o la asignación de un presupuesto a la CELAC, ello debido a la gran cantidad de procesos de integración subregionales ya existentes con pocos resultados. Sin embargo la CELAC se mantiene como el único mecanismo integrador que reúne los 33 países de América Latina y el Caribe diferenciándolo de otros procesos.

No se puede obviar la necesidad latente del establecimiento de un sistema institucional sólido, indispensable para el mejoramiento de la CELAC, sin embargo es importante resaltar los beneficios de la flexibilidad institucional que ha mantenido hasta el momento y es sin lugar a dudas un desafío para los países que la conforman. A pesar del planteamiento de una posible formalización del esquema institucional de la CELAC es importante destacar la viabilidad de dicha propuesta, ya que como se expresó en el Capítulo anterior, muchos de los Estados Miembros de la CELAC no coinciden en la

idea de dotar al organismo de mayores facultades, sino más bien consideran que debe mantenerse la flexibilidad institucional actual.

De acuerdo a la entrevista realizada al Dr. Francisco Rojas Aravena, citada anteriormente, resulta poco viable la consolidación de un sistema institucional a nivel CELAC, ello debido a que desde el punto de vista instrumental *“los países latinoamericanos han señalado, independientemente de sesgo ideológico, que no están de acuerdo que se conserve una estructura de carácter permanente, pero sí mecanismos de acción sobre esto”*. Con lo anterior se puede destacar que si bien no existe una disposición de consolidar la estructura CELAC, se reconoce la necesidad de trabajar en el tema, ya que esto permitiría una mayor eficiencia del trabajo realizado por el organismo, sin que ello suponga una pérdida de flexibilidad al interior del organismo.

3.4.5.2 Sistema de toma de decisiones por unanimidad

Un desafío trascendental para la CELAC, es el establecimiento de un proceso de toma de decisiones que fomente la unidad entre sus miembros sin que éste se constituya como una limitante para su avance. El sistema de toma de decisiones actual de la CELAC es a través del voto, el cual funciona por unanimidad, bloqueando muchos de los proyectos y decisiones que podrían en muchos casos, ser beneficiosos para la mayoría de los países que forman parte de este proceso. El término unanimidad se refiere al *“consenso que se llega cuando un grupo de personas se ponen de acuerdo para realizar el ejercicio de alguna acción, al hablar de unanimidad se entiende que todo aquel estuvo de acuerdo con la moción o dictamen que fue sometido a votación”*.¹⁷²

¹⁷² Definición retomada del autor Guillermo Cabanellas de Torres, Enciclopedia Jurídica Online, Proyecto Lawi, (enero de 2018), <http://diccionario.leyderecho.org/unanimidad/>.

La importancia de un sistema de votación justo radica en la repercusión que las decisiones tomadas tendrán sobre la población de un Estado. El sistema de toma de decisión por mayoría de votos es el más indicado, debido a la trascendencia de las decisiones que se toman al interior de las organizaciones internacionales, es indispensable que se maneje un sistema de votación justo, democrático y en pro de la población que están representando los países que forman parte de las mismas. En esa línea, Stephen Zamora señala:

*“La idea de que las naciones actuarán en mutuo consenso y tomarán decisiones por mayoría de votos fue, anteriormente, contraria a la conducta de las relaciones internacionales. Pero conforme a principios democráticos adquirirá mayor firmeza en los sistemas políticos nacionales durante el siglo XIX. La regla de la mayoría igual que otras reglas de votación adoptadas de la esfera doméstica a la internacional, comenzó a desplazar la creencia dogmática de que todas las decisiones internacionales se debían tomar unánimemente”.*¹⁷³

En el caso de la CELAC se maneja un sistema de votación por unanimidad, el cual se basa en el principio de igualdad soberana; mismo que puede hacer referencia al sistema de votación de la Liga de Naciones donde se establecía un sistema de “a cada nación un voto”. Debido a la falta de consenso y a la gran cantidad de participantes, esto se modificó con la creación de Naciones Unidas, haciendo la única excepción al proceso de toma de decisiones en el Consejo de Seguridad.

En la CELAC se insiste en utilizar el sistema de toma de decisiones por unanimidad, lo que anteriormente se mencionó como un obstáculo para el

¹⁷³ Stephen Zamora, Sistema de votación en las Organizaciones Económicas Internacionales, (03 de octubre de 2018), <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/375/7.pdf>, 185.

avance del organismo. La voluntad de establecer un sistema de votación actual a un sistema más democrático y sobre todo flexible, es un desafío importante para la CELAC, tomando en consideración que dicho sistema puede garantizar la toma de decisiones pertinentes, justas y sobre todo en razón de solventar las necesidades de la región latinoamericana y caribeña.

3.5.4.3 Falta de agenda estratégica a largo plazo

La CELAC trabaja con base a agendas que se desarrollan en cada una de las Cumbres, y dentro de las cuales se establecen Planes de Acción que buscan tomar en cuenta temas o problemáticas de la región y trabajar para buscar posibles soluciones. Sin embargo, es necesario que la CELAC se plantee objetivos y metas concretas y realistas con indicadores más claros, metas que no solo se limiten ser propuestas o debatidas en celebración de Cumbres o reuniones, las cuales son posteriormente relegadas. América Latina y el Caribe reflejan problemáticas más complejas, mismas que difícilmente pueden ser abordadas por medio de una agenda o plan de acción a corto plazo, sino más bien requiere de un trabajo coordinado, y sobre todo continuo de las acciones y/o iniciativas que se realizan en el marco de la Presidencia Pro Témpore.

Como se mencionó anteriormente, el abordaje de las diferentes temáticas depende de la voluntad del país que ostenta la Presidencia Pro Témpore, las cuales pueden coincidir o diferir en función de la convergencia de intereses entre un período y otro. Por ello, el establecimiento de una agenda estratégica a mediano o largo plazo puede garantizar un abordaje más amplio de las temáticas consideradas como prioritarias, las cuales gozarían de un período de tiempo razonable para la ejecución de actividades y cumplimiento de metas.

3.5.4.4 Fortalecimiento del trabajo conjunto con organismos de integración subregionales

Dentro de la región latinoamericana existe una lista de organismos subregionales que en su momento han sido creados para lograr la integración y el desarrollo en la región. Dentro de cada uno de ellos existen variables que hacen que se enfoquen en áreas distintas o muchos de ellos convergen en las mismas. Por otro lado, encontramos a la CELAC que si bien es un mecanismo de integración latinoamericana, busca posicionarse como el más integral siendo respaldado por los 33 países de América Latina y el Caribe. Sin embargo, existen algunas limitantes en diferentes áreas de trabajo, las cuales pueden ser abordadas de forma más profunda en el seno de los procesos de integración subregionales.

El fortalecimiento del trabajo conjunto con los organismos subregionales se refiere a la posibilidad de aunar esfuerzos para la búsqueda de propuestas y soluciones a temáticas de interés para toda la región, ello con el fin de evitar la duplicación de esfuerzos en las diferentes áreas a nivel regional. Es decir, que por medio de los esfuerzos conjuntos con organismos especializados en áreas diversas ya sean económicas, políticas o sociales se logren mejores y mayores avances en la región, con miras a lograr un abordaje integral en las temáticas prioritarias para América Latina y el Caribe.

3.5.4.5 Bajo nivel de priorización en las áreas de trabajo urgentes para la región

La CELAC dentro de sus agendas aborda una gran cantidad de temas que buscan ser prioridad en la región, dentro de los cuales podemos encontrar aspectos relativos al comercio, infraestructura, recursos naturales, seguridad alimentaria, integración económica y social, relación con socios estratégicos, cultura, salud y educación. Sin embargo, dentro de la variedad de temas no se logra priorizar los que aquejan más a los diferentes países de la región,

por ejemplo el tema de la desigualdad social, los altos índices de pobreza en la región y la migración que actualmente son de los más significativos.

En 2015 durante la Cumbre de la CELAC celebrada en Costa Rica, se abordó el tema de la desigualdad social generadora de la pobreza, lo que se pretendía era la priorización de dicha temática sobre la base de un informe de la CEPAL, en el que se argumentaba el estancamiento de la reducción de la pobreza en la región latinoamericana. No obstante, posterior a esa Cumbre el tema de la desigualdad social fue dejado en espera sin elaborar herramientas o iniciativas necesarias en la agenda social a largo plazo que busquen reducir dicho fenómeno.

De la misma manera, en cuanto al tema de la migración, durante la quinta Cumbre de la CELAC realizada en República Dominicana se buscaba abordar dicha temática, ya que se considera la migración como *“un fenómeno universal y milenario que, como enseña la experiencia histórica, no puede ser contenido con medidas represivas que, además, son violatorias de los más elementales derechos humanos, como el derecho a la vida, a la alimentación, a la búsqueda de la felicidad y a la libertad.”*¹⁷⁴ Sin embargo, la temática no fue abordada de manera extensa o estructural, ya que se abordaron temas que en ese momento eran considerados de coyuntura; por lo que la problemática de la migración no trascendió como un tema de carácter prioritario.

3.4.5.6 Falta de mecanismos de seguimiento y evaluación que permitan conocer la efectividad del organismo

A nivel general, una de las principales limitantes del trabajo realizado por la CELAC desde su creación ha sido la falta de instrumentos o herramientas

¹⁷⁴ TELESUR, Migración y comercio en la Quinta Cumbre de la CELAC, TELESUR, (25 de enero de 2017), <https://www.telesurtv.net/bloggers/Migracion-y-comercio-en-la-Quinta-Cumbre-de-la-CELAC-20170125-0001.html>

que permitan conocer el nivel de avance real en el cumplimiento de los objetivos y metas establecidas. Si bien la CELAC no se concibe como un proceso de integración tradicional, cuyo sistema institucional establezca instrumentos de evaluación del trabajo realizado por cada instancia de la CELAC, se hace necesaria la implementación de herramientas que verifiquen el trabajo realizado por cada uno de los órganos al interior del mismo, a partir de lo cual se facilita la determinación de la efectividad de cada órgano y Grupo de Trabajo en el cumplimiento de sus objetivos.

A nivel regional existen diversos procesos de integración, los cuales cuentan con mecanismos de seguimiento y evaluación establecidos en función de verificar el cumplimiento de metas. El objetivo último del seguimiento y evaluación es facilitar la verificación del trabajo realizado por los diferentes procesos de integración, y cuyos resultados son presentados en forma periódica a los máximos órganos de decisión, siendo una forma de rendición de cuentas a nivel subregional.¹⁷⁵ Esto se traduce en la presentación de informes de avance, ya sea de forma trimestral, bimestral o anual, ello con el objetivo de fortalecer la transparencia al interior de los mecanismos de integración.

En el caso particular de la CELAC, la designación de personal encargado para el monitoreo y evaluación del trabajo que se realiza en el organismo es

¹⁷⁵ Ejemplos de los mecanismos de seguimiento al interior de los diferentes procesos de integración son el Mecanismo de coordinación, evaluación y seguimiento de la estrategia de seguridad de Centroamérica en el SICA; los Informes de Seguimiento de Acuerdos y Negociaciones en ALADI; los procesos de seguimiento al interior del Consejo de Delegadas y Delegados, el Consejo Suramericano de Economía y Finanzas y los diferentes Grupos de Trabajo en UNASUR. El proceso de seguimiento y evaluación al interior de los procesos de integración regional se realizan de forma sectorial, en el cual las diferentes actividades programadas cuentan con medios de verificación que ratifican su cumplimiento. A nivel hemisférico la OEA cuenta con mecanismos de seguimiento y evaluación establecidos, ejemplos de ello es el Mecanismo de Evaluación Multidimensional (MEM), el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC), el Grupo de Revisión de la Implementación de Cumbres (GRIC), entre otros.

nula. De esta forma, son muy poco precisos los resultados alcanzados por la CELAC en las diferentes áreas que se abordan, ello debido también a la falta de información oficial y centralizada que permita constatar el nivel de avance en el proceso de integración socioeconómica, restando esto credibilidad y transparencia a la labor realizada por la CELAC en la región.

La falta de instrumentos de seguimiento y evaluación es una limitante, y por lo tanto representa un desafío no sólo a nivel interno sino en el establecimiento de relaciones de cooperación por parte de la CELAC. Dicho desafío ha sido identificado en el documento *“Evaluación de los Programas y Acciones Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)- Unión Europea (UE)”*,¹⁷⁶ en el cual se hace un recuento del trabajo conjunto realizado por la CELAC y la UE. Dentro de las conclusiones presentadas en dicho documento, se expresa en el numeral 7 la *“falta general de mecanismos conjuntos de evaluación y monitoreo de la aplicación de las acciones e iniciativas de cooperación...”*

Tal como se ha mencionado en el apartado referente a los desafíos institucionales, la CELAC no tiene establecidos métodos e instrumentos que verifiquen el trabajo que realizan los diferentes Grupos de Trabajo, además no cuenta con plataformas de acceso a la información permanentes que permitan conocer los esfuerzos realizados por el organismo, así como los principales resultados alcanzados en materia política y social.

La falta de información del trabajo que realiza la CELAC en las diferentes áreas representa un desafío institucional prioritario. El monitoreo de los diferentes Grupos de Trabajo, así como la evaluación del trabajo realizado al interior de cada uno representa una oportunidad para brindar mayor

¹⁷⁶ Documento oficial publicado por la CELAC a través del Gobierno de Brasil, (noviembre de 2016), http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_CELAC/AVAL.2016ESP.pdf

transparencia al trabajo CELAC, así como una mayor credibilidad a nivel regional e internacional que las acciones realizadas por el organismo son efectivas en el cumplimiento de los objetivos y metas propuestas, y que a nivel general contribuyen al avance del desarrollo socioeconómico regional.

3.5.4.7 Falta de indicadores mesurables

Uno de los instrumentos que permite conocer de forma precisa el cumplimiento de los objetivos y metas propuestas son los llamados indicadores. Un indicador puede ser entendido como *“una herramienta cuantitativa o cualitativa que permite mostrar indicios o señales de una situación, actividad o resultado”*.¹⁷⁷ Para el caso concreto de la CELAC, la construcción de indicadores permitiría conocer los avances reales del mecanismo en materia social, económica y política a través del establecimiento de herramientas de evaluación mesurables.

La falta de indicadores en los objetivos y metas de la CELAC representa un desafío en materia institucional, ello debido a que en relación con el desafío anterior limita la verificación de resultados concretos en el trabajo realizado por la CELAC anualmente. En algunos casos, los objetivos que se plantean en las diferentes Declaraciones son demasiado generales y poco precisos, algunos de los objetivos se limitan a la celebración de Reuniones de Alto Nivel o la continuación del trabajo realizado por los diferentes Grupos de Trabajo sin ahondar en el propósito de la celebración de tales reuniones.

Una de las ventajas en la construcción de indicadores al interior de la CELAC sería precisamente determinar la eficiencia y eficacia del organismo en el cumplimiento de los objetivos propuestos. Dentro del contexto de un indicador, la eficiencia es entendida como *“la dimensión de los indicadores*

¹⁷⁷ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, “Manual para el diseño y construcción de indicadores. Instrumentos principales para el monitoreo de programas sociales de México”, (México D.F.: CONEVAL, 2013), 7.

que mide qué tan bien se han utilizado los recursos en la producción de resultados”; en el caso de la eficacia se entiende como “la dimensión de un indicador que mide el nivel de cumplimiento de los objetivos”.¹⁷⁸

Para el caso de la CELAC la construcción de indicadores se orientaría sobre la dimensión de la eficacia, en la cual se establezca a qué nivel se han cumplido los objetivos planteados por el organismo. Ya se ha mencionado en ocasiones anteriores que la CELAC se plantea múltiples metas, las cuales no se especifica si han sido cumplidas o no, se puede afirmar que el nivel de cumplimiento de los objetivos queda a discreción del investigador, de acuerdo a las noticias e informes presentados por otras instituciones como la CEPAL, el SELA, o el Ministerio de Relaciones Exteriores del país que ostente la Presidencia Pro Témpore.

El proceso de construcción de indicadores es amplio y complejo, abarca una serie de etapas a través de las cuales se establece una relación entre dos variables. Además, para el establecimiento de indicadores precisos es necesario seguir una lógica de Efectos, Resultados, Productos, Procesos e Insumos; para el caso de los objetivos se construyen sobre la base del Fin, Propósito, Componente y Actividad de cada objetivo.¹⁷⁹ Es de resaltar que debido a la falta de formalidad, o esquema tradicional de integración, la CELAC se encuentra con muchas limitantes para la construcción de indicadores. Sin embargo, con el planteamiento de metas es posible establecer qué se espera alcanzar con cada una, y con ello es necesario establecer cómo se verá reflejada en la realidad la materialización de dicha meta.

¹⁷⁸ CONEVAL, “Manual para el diseño y construcción de indicadores. Instrumentos principales para el monitoreo de programas sociales de México”.

¹⁷⁹ *Ibíd.*

Un instrumento que puede facilitar la determinación del nivel de coherencia entre los objetivos planteados a nivel CELAC, las actividades a desarrollar y los resultados a esperar es una Matriz de Coherencia de objetivos. Para ello se ha diseñado una Matriz de Coherencia para los diferentes Planes de Acción, en la cual se incluye el objetivo de cada temática incluida en los Planes, las metas, actividades a desarrollar, los recursos destinados a cada actividad, las alianzas necesarias, los indicadores de seguimiento y el tiempo establecido.¹⁸⁰

A través del desarrollo del presente capítulo se ha logrado identificar las temáticas comunes a los países de la región, ello a través del estudio de las diferentes agendas a nivel regional. Además, con lo anterior se ha logrado determinar un alto nivel de coherencia entre la agenda social CELAC y las necesidades regionales en dicha área; no así a nivel económico, donde no se observa un abordaje por parte de la CELAC respecto a temáticas como el comercio intrarregional o la inversión. A partir de ello, se han identificado los principales avances de la CELAC en materia social, económica y política, destacando temas como migración, seguridad alimentaria y erradicación del hambre y la pobreza.

Respecto a los principales desafíos, la CELAC refleja mayores limitantes a nivel institucional, donde destaca la falta de mecanismos de seguimiento y evaluación que permitan verificar las acciones realizadas por el organismo, así como los principales resultados en las diferentes temáticas. A nivel extra-CELAC se identifican desafíos respecto a temáticas como la desigualdad en los países, el crecimiento económico y un mayor nivel de complementariedad con los diferentes procesos de integración subregional.

¹⁸⁰ Ver Anexo 7, Matriz de Coherencia para los diferentes Planes de Acción de la CELAC.

CONCLUSIONES

General:

- Se comprobó un bajo nivel de efectividad de la estrategia implementada por la CELAC en el cumplimiento de sus objetivos. Lo anterior debido a la falta de resultados concretos en las diferentes temáticas abordadas en materia socioeconómica. De igual forma, se identificaron las principales limitantes a una mayor efectividad de la CELAC, las cuales se orientan hacia su estructura institucional, el proceso de identificación de sus objetivos y el proceso de toma de decisiones al interior del organismo. Dichas limitantes merman el avance de la CELAC en el proceso de integración a nivel socioeconómico, y se constituyen actualmente como los principales desafíos a superar para el avance de la CELAC en el proceso de integración regional.

Específicas:

- Se comprobó que existen cambios sustanciales en las temáticas abordadas por la CELAC, mediante el estudio de los Planes de Acción presentados anualmente, mostrando así una carencia de enfoque estratégico y de largo plazo, influyendo de gran manera en la efectividad del organismo y el cumplimiento de sus objetivos en materia socioeconómica.
- Se comprobó que la fragmentación política entre los Estados Miembros de la CELAC ha constituido un elemento de choque entre ellos, y que los cambios de gobierno en países clave como Argentina y Brasil, liderados por los partidos de centroderecha “Cambiamos” y

“Partido del Movimiento Democrático Brasileño”, han generado un mayor nivel de fragmentación debido a las diferencias ideológicas entre los nuevos gobiernos y los aún denominados progresistas.

- Los cambios ideológicos vividos en gran parte de países en la región latinoamericana han influido en gran manera en la búsqueda de consensos al interior de la CELAC, ralentizando e incluso dificultando la toma de decisiones efectivas en beneficio de la población a nivel regional. Los ejemplos más representativos de las diferencias entre los Estados Miembros de la CELAC son la actual crisis política en Venezuela, sobre la cual no se ha logrado establecer un consenso, y la postergación, y seguida suspensión de la Cumbre UE-CELAC, la cual tendría lugar en la ciudad de San Salvador.
- Por medio del estudio de las agendas regionales y las temáticas discutidas en éstas, se puede establecer que los temas abordados por la CELAC están en sincronía con los temas discutidos por los diferentes procesos de integración subregionales. Lo anterior constituye un elemento que facilitará la complementariedad entre los procesos de integración en América Latina y el Caribe, y garantizará un mayor abordaje de las temáticas urgentes para el beneficio de la población latinoamericana y caribeña en general.
- Las temáticas discutidas por la CELAC en sus agendas están priorizadas acorde a las necesidades reales de la región. Sin embargo su accionar no refleja en su totalidad estar orientado a la satisfacción de dichas necesidades, por ejemplo, en temas como migración se plantean metas para garantizar el respeto a los derechos de los

migrantes, pero no se busca la manera de evitar la migración en los países de origen.

Este tema ha reflejado mayor importancia recientemente, ello debido al discurso antiinmigrante del Presidente de los Estados Unidos Donald Trump. Algunos mandatarios de la CELAC han expresado su opinión al respecto. Durante la V Cumbre CELAC, el Presidente Evo Morales expresó que *“seguramente la CELAC tendrá una posición común (...) en asuntos como migración y comercio”*. Sin embargo no se ha emitido un comunicado o declaración oficial por parte de la CELAC en relación a las políticas migratorias anunciadas por la nueva administración de los Estados Unidos.

- Se comprobó que la CELAC no maneja sus objetivos con orientación hacia resultados, debido a la carencia de indicadores mesurables en sus planes de trabajo y agendas anuales, dificultando así el cumplimiento de los mismos, evidenciado en la falta de informes anuales con avances relacionados a sus objetivos en materia socioeconómica.
- Mediante el estudio de las Agendas desarrolladas por la CELAC y sus planes de acción, se constató, que no se dio el seguimiento adecuado a objetivos económicos que en un inicio fueron establecidos en la Carta de Caracas, siendo relegados por objetivos de carácter social y político lo cual generó deficiencia en el avance del organismo debido a la falta de ampliación en temas económicos, esenciales para el fortalecimiento de la región.

RECOMENDACIONES

- Es necesaria la implementación de una estructura institucional más sólida, el establecimiento de una sede, Secretaría y asignación de personal con el fin de mejorar la eficiencia y eficacia de las acciones que realiza la CELAC actualmente. Lo anterior con el objetivo de facilitar el cumplimiento de los objetivos planteados, y facilitar la canalización y movilización de cooperación directa hacia los países más vulnerables de la región, para los proyectos que se consideren prioritarios a cada país y/o subregión. Dicho planteamiento es posible a nivel teórico, considerando la visión integracionista sobre la cual se enmarca la CELAC. Sin embargo, dependerá en gran medida de la voluntad de los Estados Miembros para su materialización.
- Se recomienda que, en vista de la dificultad que existe para lograr el consenso entre los Estados miembros de la CELAC, se considere la modificación del sistema de votación por unanimidad, utilizado actualmente, por un sistema de votación por mayoría; ello con el fin de fomentar la toma de decisiones más justa y democrática, evitando así la obstaculización de los procesos para el beneficio de la región y el avance del mecanismo.
- Con el objetivo de garantizar una mayor continuidad de las temáticas abordadas por la CELAC, se recomienda el fortalecimiento de la Troika ampliada como apoyo a la Presidencia Pro Témpore en el proceso de selección y seguimiento de las temáticas en los diferentes Planes de Acción.

- Se recomienda que la CELAC implemente un sistema de selección de temáticas, a cargo de comisiones que deben tener representación de todos los Estados que conforman la CELAC, con el fin que las temáticas discutidas por el organismo tengan su base en las principales necesidades de la región. Dichas temáticas deben ser las más urgentes a la región latinoamericana y caribeña, evitando incluir un amplio número de temas, los cuales pueden no ser abordados de forma eficaz.
- En función del proceso de formulación de los diferentes Planes de Acción de la CELAC, los cuales carecen de una orientación hacia resultados, se recomienda la formulación de objetivos concretos en cada una de las temáticas abordadas. De esta forma se evita el planteamiento de objetivos demasiado amplios, que dificulten el trabajo efectivo de los órganos de la CELAC, así mismo se garantiza el planteamiento de objetivos orientados a resultados donde se establezca lo que se pretende lograr y de qué forma se verificarán los resultados.
- Debido a la carencia de informes de avances, así como de instrumentos que permitan verificar el trabajo realizado por la CELAC en las diferentes áreas, se recomienda la construcción de indicadores de seguimiento para el cumplimiento de objetivos, presentando avances en periodos temporales del trabajo realizado por los organismos ejecutores del sistema CELAC. Lo anterior, con el objetivo de garantizar la efectividad respecto al trabajo realizado en las diferentes temáticas, así como brindar una mayor transparencia del trabajo realizado de forma interna.

BIBLIOGRAFÍA

Fuentes Bibliográficas

Bonilla Soria, Adrián, e Isabel Álvarez Echandi, *Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo: CELAC e Iberoamérica*, (FLACSO: San José, Costa Rica, 2013).

Calduch, Rafael, "La política exterior de los Estados", *Dinámica de la sociedad internacional*, (Madrid: CEURA, 1993).

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, "Manual para el diseño y construcción de indicadores. Instrumentos principales para el monitoreo de programas sociales de México", (México D.F.: CONEVAL, 2013).

Sanahuja, José Antonio, "Beyond the Pacific-Atlantic divide: Latin American regionalism before a new cycle", *Post-Hegemonic Regionalism in the Americas, Toward a Pacific-Atlantic divide?* (Routledge: New York, 2017).

Sanahuja, José Antonio, "Del regionalismo abierto al regionalismo post-liberal: Crisis y cambio en la integración regional en América Latina", en *Anuario de la integración de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009*. Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES).

Fuentes Hemerográficas

Acosta Navarro, Olga Lucía, "Pobreza: conceptos y medidas", *Curso: Nuevas Políticas Sociales para la reducción de la pobreza y modelos de protección social*, (CEPAL: Cartagena, 2009).

Ayllón Pino, Bruno, "La dimensión exterior de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)", *Revista Iberoamericana de Derecho Internacional y la Integración*, N°3 (Diciembre 2015).

Ayuso, Anna, “Los dilemas existenciales de la CELAC”, *Centro de Estudios y Documentación Internacional de Barcelona*, Sección Opinión de América Latina N° 301, (enero 2014).

Baca Olamendi, Laura, Judit Bokser-Liwerant, Fernando Castañeda, Isidro Cisneros, y Germán Pérez Fernández del Castillo, *Léxico de la Política*, (FLACSO: México, 2000).

Bergamaschine Mata, Jamile, “El sistema de internalización de normas en el MERCOSUR: la supranacionalidad y la plena vigencia simultánea”, *Revista Ius et Praxis*, (2005).

Bobbio, Norberto, “*Derecha e Izquierda: Razones y significados de una distinción política*”, Roma: 2° Edición, (1996).

Boron, Atilio, “La izquierda latinoamericana a comienzos del Siglo XXI: nuevas realidades y urgentes desafíos”, *Centro de Estudios Miguel Enriquez*, Chile: OSAL, (enero 2004).

Brieger, Pedro, “La política exterior de la Era Kirchner”, Documento presentado en el Seminario *La Política Externa de dos gobiernos progresistas: convergencias y desafíos*, Organizado por la Fundación Friedrich Ebert, Sao Paulo, (29-30 de septiembre de 2009).

Calvo Salazar, Cindy, “La nueva izquierda latinoamericana: características y retos futuros”, *Revista Reflexiones* N° 88, (marzo 2009).

Campos Figueredo, Francy Carolina, “Balance de la política exterior del Presidente LuizInácio Lula da Silva dentro del proyecto brasileño de liderazgo global. Período 2003-2010”, Facultad de Relaciones Internacionales, Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, (Bogotá 2012).

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, “La matriz de la desigualdad social en América Latina”, (Santiago: CEPAL, Naciones Unidas, 2016).

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina 2017*, UN-CEPAL: S-1701050, (diciembre 2017).

Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). “Plan de Acción de Caracas 2012” *III Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC)*, (Caracas: 2011).

Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). “Declaración de Santiago de la I Cumbre CELAC” *I Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)*, (Santiago de Chile, 2013).

Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). “Declaración Política de Belén” *III Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)*, (Belén, 2015).

Corigliano, Francisco, “La política exterior del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner: una típica política peronista del Siglo XXI”, *Mural Internacional* N°1, (Junio 2011).

Costa Vaz, Alcides, “Coaliciones internacionales en la política exterior brasileña: seguridad y reforma de la gobernanza”, *Revista CIDOB d'afersinternacionals*, n°97-98, (abril 2012).

De la Balze, Felipe, “La política exterior de los Gobiernos Kirchner (2003-2009)”, Instituto de Estudios Internacionales n°166, (Santiago: Universidad de Chile 2010).

Došek, Tomáš, *¿Diferencia la izquierda y la derecha los políticos y a los ciudadanos de América Latina?*, Universidad de Salamanca: Boletín PNUD& Instituto de Iberoamérica, (marzo 2011).

González Urrutia, Edmundo “La política exterior de Venezuela y la nueva Geopolítica Internacional”, Serie Política Internacional, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, (abril de 2008).

Malamud, Andrés, “La política externa de Dilma Rousseff ¿menos de lo mismo?”, *Revista Iberoamericana*, N° XL 41, (2011).

Morán Rosado, Manuel Jesús, “La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños: Algunas consideraciones sobre el nuevo foro latinoamericano”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, N° 23 (2012).

Nikken, Pedro, “La política exterior venezolana en América Latina”, *El País Político*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, SIC n° 707, (agosto de 2008).

Rodríguez Manzano, Irene, “Funcionalismo, Neofuncionalismo, y Relaciones Internacionales. Dos contribuciones doctrinales al estudio de la organización internacional”, *Revista Derecho*, Vol. 5 N°1, (1996).

Rojas Aravena, Francisco, “La CELAC y la integración latinoamericana y caribeña: principales claves y desafíos”, *Revista Nueva Sociedad*, N° 240 (julio-agosto 2012).

Serbin, Andrés, Laneydi Martínez, Junio Ramanzini, y Haroldo, *El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, Nuevos temas, Nuevos desafíos*, Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), (octubre 2012).

Simonoff, Alejandro, “La política exterior de los gobiernos Kirchneristas y la tercera posición”, *Centro de Estudios de Geopolítica y Relaciones Internacionales*, Volumen V N°9, Rio de Janeiro, (Julio-Diciembre 2008).

Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA), *La migración y las remesas hacia América Latina: tendencias, mejores prácticas y experiencias de desarrollo*, (Antigua Guatemala: junio de 2014).

Spicker, Paul, Sonia Álvarez Leguizamón, y David Gordon, “Banco Mundial, líneas de pobreza” en *Pobreza: Un glosario internacional*, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), (Argentina 2009).

Tomassini, Luciano, “Elementos para el análisis de la política exterior”, *Estudios Internacionales*, (Santiago: Universidad de Chile, abril-junio 1987).

Villarroel, Yetsy U., “La política exterior de Venezuela: continuidad y discontinuidad con el pasado”, *Cuestiones políticas* Vol. 24 n°41, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, (julio-diciembre de 2008).

Zamora, Stephen, “Sistema de votación en las Organizaciones Económicas Internacionales”, en *Estudios de Derecho Económico IV*, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México D.F.: 1° Edición, Núm. 11, (1983).

Sitios Web

Actis, Esteban, “¿Ajuste de la política exterior?”, *ForeignAffairs Latinoamérica*, Sección Latinoamérica, (14 de mayo de 2015), <http://revistafal.com/ajuste-de-politica-exterior/>.

Actis, Esteban, “La política exterior de Michel Temer”, *ForeignAffairs Latinoamérica*, Sección Latinoamérica, (31 de agosto de 2017), <http://revistafal.com/la-politica-exterior-de-michel-temer/>

Argueta de Barillas, Marisol, “Los tres grandes problemas que enfrenta América Latina”, *Foro Económico Mundial*, Sección Artículos, (28 de marzo de 2014), <https://www.weforum.org/es/agenda/2014/03/los-tres-grandes-temas-que-enfrenta-america-latina/>.

Banco Mundial, “América Latina y el Caribe: panorama general”, *Banco Mundial para América Latina y El Caribe*, (20 de abril de 2017), <http://www.bancomundial.org/es/region/lac/overview>.

Bastenier, M.Á., “Instrucciones de uso: CELAC”, *Diario digital El País*, Sección América Latina, (6 de diciembre de 2011), https://elpais.com/internacional/2011/12/06/actualidad/1323193739_989796.html.

Bechtold-Rognon, Evelyne, y FranckGaudichaud, “Balance de ocho años de gobierno de Lula: Un social liberalismo a la brasileña”, *CETRI Le Sud En*

Mouvement, Sección América Latina & Caribe, (29 de septiembre de 2010), <http://www.cetri.be/Balance-de-ocho-anos-de-gobierno?lang=fr>.

Centro de Estudios y Posgrados de México (IEXE), ¿Qué son las políticas públicas?, (14 de septiembre de 2014), <https://www.iexe.edu.mx/blog/que-son-las-politicas-publicas.html>.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *La pobreza aumentó en 2016 en América Latina y alcanzó el 30,7% de su población, porcentaje que se mantendría estable para 2017*, Comunicado de prensa, (20 de diciembre de 2017), <https://www.cepal.org/es/comunicados/la-pobreza-aumento-2016-america-latina-alcanzo-al-307-su-poblacion-porcentaje-que-se>.

Diario digital El Heraldo, “Surge CELAC, pero sin estructura fija ante la oposición de Brasil”, Sección Mundo, (07 de abril de 2014), <http://www.elheraldo.hn/mundo/601187-217/surge-celac-pero-sin-estructuras-fijas-ante-oposicion-de-brasil>.

Ferrer, Miguel Ángel, “Migración y comercio en la Quinta Cumbre de la CELAC”, Noticias TELESUR, Sección Opinión, (25 de enero de 2017), <https://www.telesurtv.net/bloggers/Migracion-y-comercio-en-la-Quinta-Cumbre-de-la-CELAC-20170125-0001.html>.

Fondo Monetario Internacional, “América Latina y el Caribe: Dejando atrás la recesión”, Artículos de Prensa, IMF, (19 de mayo de 2017), <https://www.imf.org/es/News/Articles/2017/05/18/NA190517Latin-America-and-the-Caribbean-Bouncing-Back-from-Recession>.

Fundación para la Integración Latinoamericana, Declaración de Caracas y procedimientos para su funcionamiento, FILA, (27 de agosto de 2017), <http://integracion.info/?p=81>

Gobierno de El Salvador, Presidencia Pro Témpore CELAC 2017, “Reunión Extraordinaria de Ministros y Ministras de Relaciones Exteriores de la CELAC”, (San Salvador, 02 de mayo de 2017),

http://www.rree.gob.sv/celac/wp-content/uploads/2017/06/Listado-Reunion-Extraordinaria-CELAC-02.MAY_.2017-Jefes-de-Delegaci%C3%B3n.jpg.pdf.

Gobierno de la República de Argentina, “Lineamientos de Política Exterior de la República Argentina 2013-2015”, (20 de septiembre de 2017)

<http://concursos2015.cancilleria.gob.ar/userfiles/Lineamientos-politica-exterior-2013-2015.pdf>.

González, Erika, “Gobiernos progresistas en América Latina, notas sobre el fin de un ciclo”, Página Digital Diagonal, Sección Panorama, (08 de septiembre de 2016),

<https://www.diagonalperiodico.net/blogs/movimiento/gobiernos-progresistas-america-latina-notas-sobre-fin-ciclo.html>.

Gudynas, Eduardo, “Debates sobre el desarrollo en América Latina: una breve guía heterodoxa”, Más Allá del Desarrollo, *Grupo permanente de trabajo sobre alternativas al Desarrollo*, Centro Latinoamericano de Ecología Social (CLAES), Montevideo.

Jasso, Carlos, “América Latina es la región más desigual del mundo. ¿Cómo solucionarlo?”, *Foro Económico Mundial*, Sección Artículos, (17 de enero de 2016), <https://www.weforum.org/es/agenda/2016/01/america-latina-es-la-region-mas-desigual-del-mundo-asi-es-como-lo-solucionamos/>.

Larser, Federico, “América Latina hacia la integración neoliberal y las relaciones cordiales”, NODAL (Noticias de América Latina y el Caribe), Sección Integración, (27 de abril de 2017),

<http://www.nodal.am/2017/04/america-latina-hacia-la-integracion-neoliberal-las-relaciones-cordiales-federico-larsen/>.

Lissardy, Gerardo, “Impeachment: por qué condenaron a Dilma Rousseff en el Congreso de Brasil”, BBC Mundo, Sección América Latina, (12 de mayo de 2016),

http://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/04/160411_brasil_impeachment_acusacion_contra_rousseff_gl.

Martínez López, José Samuel, Universidad Mesoamericana “Estrategias Metodológicas y Técnicas para la investigación Social”, (17 de agosto de 2017), <http://geiuma-oax.net/sam/estrategiasmetecnicas.pdf>

Mazzei Alfonso, Jesús, “La política exterior de Dilma Rousseff”, El Universal de Caracas, Sección política, (12 de enero de 2012), <http://www.eluniversal.com/opinion/120112/la-politica-exterior-de-dilma-rousseff>.

Mendoza, Luz, “En la creación de la CELAC se impone el modelo brasileño”, Sitio de Noticias digital de Bolivia Eju Tv, Sección Política, (07 de diciembre de 2011), <http://eju.tv/2011/12/en-la-creacion-de-la-celac-se-impone-el-modelo-brasileo>.

Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, “Que es la CELAC”, (05 de julio de 2018), <http://www.minrel.gob.cl/que-es-la-celac/minrel/2012-08-29/093712.html>.

Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, Sala de Prensa, “Hoy se inauguró la V Reunión sobre Migraciones de la CELAC”, (03 de septiembre de 2017), <http://www.minrel.gob.cl/hoy-se-inauguro-la-v-reunion-sobre-migraciones-de-la-celac/minrel/2016-11-08/185355.html>.

Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, Noticias, “Concluye la IV Reunión sobre migraciones de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)”, (06 de noviembre de 2015), http://rree.gob.sv/index.php?option=com_k2&view=item&id=5393:concluye-iv-reunion-sobre-migraciones-de-la-comunidad-de-estados-latinoamericanos-y-caribenos&Itemid=792.

Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, “El Salvador y la Unión Europea anuncian la III Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno CELAC-UE”, *El Salvador PPT-CELAC 2017*, (17 de julio de 2017), <http://www.rree.gob.sv/celac/el-salvador-y-la-union-europea-anuncian-la-iii-cumbre-de-jefes-de-estado-y-de-gobierno-celac-ue/>.

Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina, I Reunión del Grupo de Trabajo de Cooperación Internacional de CELAC, (05 de septiembre de 2017), <https://www.mrecic.gov.ar/i-reunion-del-grupo-de-trabajo-de-cooperacion-internacional-de-celac>.

Organización de las Naciones Unidas, “Objetivo 1: poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo” en *Objetivos de Desarrollo Sostenible*, ONU, (28 de septiembre de 2017), <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/poverty/>.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), “Panorama de la inseguridad alimentaria en América Latina y el Caribe”, FAO (2015), <http://www.fao.org/3/a-i4636s.pdf>.

Papadopulos, Roberto, “Una visión crítica de la Política Exterior durante el período de Néstor y Cristina de Kirchner”, Asociación civil-cultural Tesis 11, Sección Opiniones y Debates, (5 de agosto de 2011), <http://www.tesis11.org.ar/una-vision-critica-de-la-politica-exterior-durante-el-periodo-de-nestor-y-cristina-de-kirchner/>.

Rodríguez Kauth, Ángel, “*Izquierda y derecha en política*”, Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (UCA), (octubre de 2001), <http://www.uca.edu.sv/publica/realidad/r82izqui.htm>.

Rojas, Rafael, “Fronteras ideológicas en América Latina”, Diario digital El País, Sección América, (13 de febrero de 2010), https://elpais.com/diario/2010/02/13/opinion/1266015604_850215.html.

Romano, María Belén, “Escándalo político y prensa escrita en Argentina: un estudio desde el análisis crítico del discurso”, Universidad Nacional de Tucumán, Argentina, (2016), <http://www.dissoc.org/ediciones/v10n01/DS10%281%29Romano.pdf>.

Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe, “Declaración 16 sobre la implementación de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible”, *Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*, (25 de enero de 2017)

www.sela.org/celac/documentos/.

Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe, “Propuesta de agenda 2020”, *Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*, (19 y 20 de octubre de 2015), <http://www.sela.org/media/2087639/2020-agenda-en.pdf>.

Télam, “En la CELAC, Michetti reiteró el compromiso argentino en la integración regional”, Página digital Télam, Sección Política, (27 de enero de 2016),

<http://www.telam.com.ar/notas/201601/134429-cumbre-celac-delegacion-argentina-gabriela-michetti-integracion-regional.html>.

TELESUR-PGV, “Cancelan definitivamente la Cumbre CELAC-UE en El Salvador”, *Noticias Telesur*, Sección Mundo, (24 de noviembre de 2017), <https://www.telesurtv.net/news/Cancelan-definitivamente-cumbre-Celac-UE-en-El-Salvador-20171124-0009.html>.

Tripolone, Gerardo, “La política exterior de Macri”, Diario digital Los Andes, Sección Opinión, (08 de enero de 2017), <http://losandes.com.ar/article/la-politica-exterior-de-macri-942208>.

Vaca Hernández, Wendy, “Región América Latina: procesos regionales entre la dependencia y la autonomía”, *Revista de Ciencias Sociales*, núm. 57, Facultad de Ciencias Sociales, (Ecuador 2017), <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=50950468004>.

Varela, Ylse, “Fortaleza de la CELAC es la unión ideológica y política del continente latinoamericano y caribeño”, Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información, Gobierno Bolivariano de Venezuela, (23 de octubre de 2015), <http://radiomundial.com.ve/article/fortaleza-de-la-celac-es-la-uni%C3%B3n-ideologica-y-politica-del-continente-latinoamericano-y>.

ANEXOS

Anexo 1: PROCEDIMIENTOS PARA EL FUNCIONAMIENTO ORGANICO DE LA COMUNIDAD DE ESTADOS LATINOAMERICANOS Y CARIBEÑOS

Documento aprobado por las Jefas y Jefes de Estado y Gobierno de la CELAC Caracas, 3 de diciembre de 2011

Numeración aprobada en la I Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de la CELAC Nueva York, 27 de septiembre de 2012

Las Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de los países que integran la Comunidad de los Estados Latinoamericanos y Caribeños:

- a. Enfatizando nuestra vocación de concertación y convergencia con vistas a llevar a cabo acciones comunes en defensa de los intereses permanentes de nuestros Estados.
- b. Decididos a construir un espacio común con el propósito de profundizar la integración política, económica, social y cultural de nuestra región, renovar y reforzar la unidad regional mediante el establecimiento de objetivos y mecanismos compatibles con la realidad de la misma y el desarrollo de los vínculos de solidaridad y cooperación entre los países de América Latina y el Caribe.
- c. Renovando, para llevar adelante dichas acciones comunes, nuestra convicción en la vigencia de los principios compartidos y de los consensos adoptados, que constituyen el acervo histórico de nuestra Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), tal como han sido plasmados en todas las Declaraciones y Comunicados del Grupo de Río y de la Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC), desde sus respectivos orígenes.
- d. Reafirmando nuestro compromiso indeclinable con la paz, el fortalecimiento de la democracia y el impulso al desarrollo

social y económico de nuestros pueblos, convencidos que una mayor integración entre nuestras naciones es una garantía para concretar dichas aspiraciones y promover la convivencia pacífica entre nuestras naciones.

- e. Decididos a continuar propiciando soluciones propias a problemas comunes y fortaleciendo la presencia y capacidad de negociación de nuestros países ante la comunidad internacional.
- f. Ratificando la Declaración de la Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe, aprobada en la Riviera Maya, México, el 23 de febrero de 2010, documento constitutivo de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), se adoptan los siguientes Procedimientos para el funcionamiento orgánico de la CELAC:

I. Órganos

La CELAC está conformada por los siguientes órganos:

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

1. Cumbre de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno

1.1 Es la instancia suprema de la Comunidad. Se reúne ordinariamente en el país que ostente la Presidencia Pro Tempore de la CELAC y en forma extraordinaria cuando la Presidencia Pro Tempore en consulta con los Estados Miembros lo determine. La Presidencia Pro Tempore podrá convocar a Cumbres y reuniones extraordinarias en consulta con la Troika Ampliada.

Sus atribuciones son:

- a. Designar al Estado sede de la siguiente reunión y que

ejercherà la Presidencia Pro Tempore de la CELAC.

- b. Definir las directrices y lineamientos políticos, y establecer las prioridades, estrategias y planes de acción para alcanzar los objetivos de la CELAC.
- c. Adoptar los lineamientos políticos y estrategias para las relaciones con terceros Estados u otras organizaciones o foros intergubernamentales de carácter internacional, regional o subregional.
- d. Aprobar la modificación de los procedimientos y modificaciones que se requiera para el funcionamiento de la CELAC.
- e. Promover la participación ciudadana en la CELAC.

2. Reunión de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores

2.1 Se reunirá de manera ordinaria dos veces al año, pudiéndose convocar reuniones extraordinarias si fuese necesario a solicitud de un Estado miembro.

2.2 Sus atribuciones son:

- a. Adoptar resoluciones y emitir pronunciamientos sobre temas de carácter regional o internacional que sean de interés para los países de la región.
- b. Adoptar resoluciones para implementar las decisiones y declaraciones de la Cumbre de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno.
- c. Adoptar los proyectos de declaraciones y decisiones a ser aprobadas en la Cumbre de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno.
- d. Preparar las Cumbres de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno.
- e. Coordinar posiciones comunes entre los países miembros en foros multilaterales, espacios políticos y de negociación internacionales para impulsar la agenda latinoamericana y caribeña.

- f. Decidir la conformación de grupos de trabajo de composición abierta, de naturaleza permanente o temporal, para alcanzar el logro de sus objetivos.
- g. Promover y desarrollar el diálogo político y la concertación sobre temas de interés de la CELAC.
- h. Definir y aprobar los temas y asuntos de interés prioritario para la CELAC, así como los estudios y grupos de trabajo que provean el fundamento técnico y jurídico de los mismos.
- i. Realizar el seguimiento y análisis del proceso de unidad e integración en su conjunto, así como el seguimiento y cumplimiento de las declaraciones y decisiones de la Cumbre de Jefas y Jefes de Estados y de Gobierno, y profundizar la unidad y cooperación para el desarrollo de nuestros pueblos.
- j. Realizar el seguimiento y evaluación del cumplimiento de los planes de acción.
- k. Adoptar el Programa de Trabajo bienal de actividades de la CELAC, que podrá incluir las reuniones especializadas.
- l. Implementar los lineamientos políticos y estrategias para las relaciones con otros actores gubernamentales u otras organizaciones internacionales.
- m. Delegar funciones y responsabilidades en los órganos y grupos de trabajo que se constituyan para el cumplimiento de tareas específicas, cuando sea necesario.
- n. Proponer la normativa de la CELAC y las modificaciones a la misma, contemplando el acervo histórico.
- o. Aprobar programas, proyectos e iniciativas sobre integración, cooperación, complementariedad y desarrollo que los Estados miembros sometan a su consideración y presentarlas a la Cumbre de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno para su adopción.

- p. Fomentar la comunicación, complementariedad, cooperación y articulación entre los mecanismos subregionales de integración, y recibir, para su consideración, los resultados de las reuniones que realicen dichos organismos a solicitud de la Presidencia Pro Tempore, utilizando para tales fines las estructuras institucionales de las mismas.
- q. Coordinar y promover posiciones conjuntas en temas centrales de interés de la CELAC.

3. Presidencia Pro Tempore

3.1 Durante los períodos 2011-2012 y 2012-2013, la Presidencia Pro Tempore se ejercerá por lapsos de un año y se efectuarán sendas reuniones Cumbre los años 2012 y el 2013. En la Cumbre del 2013 las Jefas y los Jefes de Estado y de Gobierno decidirán la periodicidad de las Cumbres y de la Presidencia Pro Tempore.

3.2 La Presidencia Pro Tempore es el órgano de apoyo institucional, técnico y administrativo a la CELAC y entre sus funciones están:

- a. Preparar, convocar y presidir las Cumbres de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, de las reuniones de las Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores y de los Coordinadores Nacionales, así como las Reuniones de los Mecanismos Regionales y Subregionales de Integración.
- b. Instrumentar las decisiones de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno y de la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores.
- c. Mantener la continuidad y el seguimiento de los trabajos de la Comunidad e informar de ello a los Estados miembros.
- d. Organizar y coordinar las reuniones de la CELAC.
- e. Coordinar las actividades permanentes de la CELAC.
- f. Presentar para su consideración a la Cumbre de las Jefas y

Jefes de Estado y de Gobierno, Reunión de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores y a la Reunión de Coordinadoras y Coordinadores Nacionales, el Programa de Trabajo bienal de actividades de la CELAC, con fechas, sedes y agenda de las reuniones de sus órganos.

- g. Efectuar el seguimiento a los acuerdos alcanzados en cada reunión.
- h. Preparar documentos de trabajo en temas de interés de la CELAC.
- i. Emitir, registrar y organizar los documentos y mensajes oficiales, así como mantener la comunicación oficial con los Estados miembros.
- j. Constituirse como receptora del patrimonio de la Comunidad, así como del proveniente del Grupo de Río y la CALC.
- k. Apoyar a las instancias de la CELAC en el cumplimiento de sus funciones.
- l. Preparar y presentar la Memoria Anual y los informes respectivos a las instancias de la CELAC.
- m. Preparar y presentar una minuta al final de cada reunión.
- n. Garantizar que todos los documentos oficiales sean presentados a todos los Estados miembros en tiempo y en todos los idiomas oficiales de la CELAC.
- o. La Presidencia Pro Tempore podrá convocar a una reunión de los Mecanismos Regionales y Sub-Regionales de Integración para compartir información, coordinar sus tareas, evitar duplicaciones e intensificar el diálogo, con el objeto de profundizar la unidad e integración y acelerar el desarrollo regional en áreas prioritarias para la CELAC.

3.3 El Estado sede de la Presidencia Pro Tempore asumirá los gastos que genere su funcionamiento.

3.4 El Estado sede de la Presidencia Pro Tempore creará y mantendrá una página electrónica oficial de la CELAC, en la cual, entre otros elementos, publicará las declaraciones que ésta

formule.

4. Reunión de Coordinadores Nacionales

4.1 Los Estados Miembros se vincularán con la Presidencia Pro Tempore por medio de los Coordinadores Nacionales, los cuales serán los responsables de la coordinación y seguimiento directo de los temas en discusión.

4.2 Cada país acreditará a un Coordinador Nacional titular y los alternos que considere necesarios.

4.3 Se reunirán de manera ordinaria dos veces al año, antes de cada Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores y de forma extraordinaria cuando así se requiera.

4.4 Como norma las reuniones se harán en el país que ostente la Presidencia Pro Tempore a menos que, a propuesta de éste, y en consulta con los Estados Miembros, se decida otra sede.

4.5 Sus atribuciones son:

- a. Coordinar a nivel nacional los temas de la unidad, diálogo y concertación política regional de interés para la agenda de la CELAC.
- b. Ser las instancias de enlace y coordinación para los temas de la unidad, concertación y diálogo político.
- c. Ser las instancias de enlace y coordinación para los programas, proyectos e iniciativas de integración, cooperación y desarrollo.
- d. Implementar, mediante la adopción de las disposiciones pertinentes, las decisiones de la Cumbre de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, y las Resoluciones de la Reunión de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, con el apoyo de la Presidencia Pro Tempore.
- e. Preparar las reuniones de las Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores.
- f. Elaborar proyectos de declaraciones, decisiones, resoluciones y normativas para la consideración de la

Reunión de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores.

- g. Coordinar las iniciativas de la CELAC con otros procesos de integración regional y subregional vigentes, con la finalidad de promover la complementariedad de esfuerzos.
- h. Estructurar, coordinar y dar seguimiento a los respectivos Grupos de Trabajo.
- i. Dar seguimiento al diálogo político y a la concertación sobre temas de interés regional e internacional.
- j. Hacer seguimiento y coordinación a los proyectos de cooperación y desarrollo específicos que surjan en la CELAC.
- k. Se podrán conformar grupos de trabajo de composición abierta, para dar cumplimiento a los mandatos y recomendaciones de los órganos competentes.
- l. Estas instancias darán cuenta del resultado de sus trabajos a los Coordinadores Nacionales, los que elevarán esta información a la Reunión de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores.
- m. Conocer los resultados de las reuniones de los Mecanismos Regionales y Sub-Regionales de Integración y someterlos a consideración de los Ministros de Relaciones Exteriores.

5. Reuniones especializadas

5.1 Las reuniones especializadas atenderán áreas de interés y otras priorizadas para la promoción de la unidad, integración y la cooperación regionales; participarán en dichas reuniones funcionarios de Alto Nivel con suficiente capacidad de decisión para cumplir los objetivos de la CELAC.

5.2 Serán convocadas por la Presidencia Pro Tempore de acuerdo a lo establecido en el Programa de Trabajo bienal de la CELAC.

5.3 Estas instancias informarán del resultado de sus trabajos a la Reunión de Coordinadores Nacionales, la cual lo elevará a la Reunión de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores.

5.4 En caso necesario, estas reuniones podrán ser precedidas por reuniones técnicas preparatorias.

6. Troika Ampliada

6.1 La Presidencia Pro Tempore estará asistida por una Troika Ampliada compuesta por el Estado que ostenta la Presidencia Pro Tempore, por el que le precedió en esa responsabilidad y por el que lo sucederá como Presidencia Tempore más un Estado miembro de CARICOM, representado por quien ejerce su Presidencia Pro Tempore.

6.2 La Troika Ampliada quedará automáticamente constituida al momento de la elección del Estado miembro que presidirá la Presidencia Pro Tempore de la CELAC.

I. Decisiones

Las decisiones se adoptan por consenso en todas las instancias.

Las decisiones se reflejan por escrito y pueden tomar el formato de declaraciones, decisiones, comunicados conjuntos y especiales, resoluciones o cualquier otro instrumento de decisión que, de común acuerdo se determine. Todas tienen el carácter de acuerdos políticos y constituyen mandatos.

II. Mecanismo de Consulta Urgente

Con el propósito de emitir con celeridad y oportunidad pronunciamientos de la CELAC ante hechos imprevistos que merecen atención urgente, la Presidencia Pro Tempore o cualquier Estado miembro, por intermedio de la Presidencia Pro Tempore, podrá proponer un proyecto de declaración o comunicado, el cual será circulado por la Presidencia Pro Tempore a los miembros de la Troika Ampliada, los cuales emiten una opinión sobre la conveniencia o inconveniencia de dar un pronunciamiento sobre un tema específico. De contar con la opinión favorable de la Troika Ampliada, el proyecto de declaración o comunicado deberá ser consultado y consensuado con todos los Estados miembros, por

medio de los Coordinadores Nacionales, manteniendo en la medida de lo posible, un plazo mínimo de doce horas para las consultas entre la Presidencia Pro Tempore y la Troika Ampliada y el mismo plazo para las consultas con los Estados miembros. La consulta se efectúa con base en el principio de que si no se manifiesta dentro del plazo señalado alguna observación u objeción, ello constituye la aprobación tácita de la propuesta.

Es obligación de la Presidencia Pro Tempore cursar la solicitud formulada por el Estado miembro.

III. Vinculación con otras regiones

La CELAC asume las siguientes atribuciones en el relacionamiento e interlocución de la Comunidad con otros países y grupos regionales:

- 1.1 Diálogo político con otros actores intergubernamentales, organismos y mecanismos internacionales.
- 1.2 Concertación de posiciones comunes en foros multilaterales para promover y afianzar los intereses de la comunidad latinoamericana y caribeña frente a los temas de la agenda internacional.
 - 1.2.1 Impulso a la agenda latinoamericana y caribeña en foros globales.
 - 1.2.2 Posicionamiento de América Latina y el Caribe ante acontecimientos relevantes.
 - 1.2.3 La Presidencia Pro Tempore coordinará los diálogos anuales con otros bloques regionales y los países que desempeñan un papel preponderante en la comunidad internacional.
- 1.3 La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños se constituye en el mecanismo representativo de América Latina y el Caribe y, en ese carácter, asume la interlocución en los siguientes foros, sin menoscabo de los que eventualmente puedan surgir:
 - 1.3.1 Cumbre América Latina y el Caribe-Unión Europea (ALC UE).

1.3.2 Diálogo Ministerial Institucionalizado entre el Grupo de Río y la Unión Europea.

1.3.3 Los diálogos que el Grupo de Río haya mantenido con países o grupos de países en el marco de las reuniones que se llevan a cabo al margen de la Asamblea General de Naciones Unidas.

Idiomas

Los idiomas oficiales de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños son el español, el francés, el holandés, el inglés y el portugués; y los idiomas de trabajo serán el español, el francés, el inglés y el portugués.

Modificación de los Procedimientos

Cualquiera de los Estados Miembros podrá proponer enmiendas a los presentes procedimientos mediante comunicación escrita de su Ministro de Relaciones Exteriores a la Presidencia Pro Tempore. Esas propuestas serán analizadas por la Reunión de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores quienes elevarán sus recomendaciones a consideración de las Jefas y los Jefes de Estado y de Gobierno, quienes tomarán una decisión.

Integran el patrimonio histórico de la CELAC las Declaraciones, Comunicados Conjuntos y Especiales, Resoluciones y demás instrumentos de decisión aprobados durante los procesos del Grupo de Río y de la CALC. Se anexa a este estatuto de procedimientos, la lista de temas, declaraciones y documentos que se han tratado en la CALC y del Grupo de Río y que constituyen el acervo histórico de ambos mecanismos.

Unificación del Grupo de Río y de la CALC

La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños sucede, para todos los efectos, al Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política (Grupo de Río) y a la Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC). Por tanto, el Grupo de Río y la CALC dejarán de funcionar, sin afectar la continuidad de los programas y acciones en curso que hayan sido

acordados por el Grupo de Río y por la Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo.

Disposiciones transitorias

- a. En tanto no culmine el plazo establecido en la Declaración de la Unidad, aprobada en la Riviera Maya, el 23 de febrero de 2010, se realizará la cumbre acordada en Chile en 2012, país que ejercerá la primera Presidencia Pro Tempore de la CELAC hasta esa fecha.
- b. La designación de la primera Troika para el período 2011-2012 estará compuesta por el Estado que haya sido designado para dirigir la Presidencia Pro Tempore en el lapso 2012- 2013, el último Estado que haya dirigido la Presidencia Pro Tempore del Grupo de Río, y el último que haya desempeñado la Presidencia de la Cumbre América Latina y el Caribe sobre integración y desarrollo (CALC).
- c. Con la adopción del presente estatuto de Procedimientos queda concluido el proceso de constitución de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).

* * * * *

Anexo 2

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES
ESCUELA DE RELACIONES INTERNACIONALES

Tema: La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) frente a los desafíos del proceso de integración en materia socioeconómica ante la fragmentación política entre los gobiernos de la región. Período 2011-2017

Entrevista realizada al Director de Política Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador.

El Director Msc. Jorge Alberto Aranda expuso lo siguiente: sobre los reportes de resultados presentados por la CELAC

Los resultados en muchos casos no son datos tangibles, pero se pueden ver dentro de los organismos, en el caso de la CELAC cada presidencia pro témpore realiza un reporte o memoria de labores y este es luego presentada en una página web creada por el mismo gobierno.

Al conversar con el director se le pregunt  sobre su postura alrededor de la permanencia del mecanismo integrador CELAC frente a la fragmentación de América Latina y El Caribe con relación a los cambios de gobierno que han ocurrido últimamente a esto él responde:

América Latina y El Caribe es muy variada en la actualidad, no se puede tomar la ideología como un factor determinante, a mi forma de ver la CELAC no desaparecería, aunque los gobiernos se vuelvan de derecha a pesar de que el mecanismo inició como iniciativa ideológica de izquierda.

Al consultar sobre el Grupo encargado de dar seguimiento a la parte económica y preferencia arancelaria en la CELAC el director contest :

La CELAC se caracteriza por ser de carácter político más que económico, es CEPAL quien se encarga de los estudios económicos de América Latina, cada presidencia pro témpore tiene la libertad de dar

seguimiento a lo realizado por la anterior, en el caso de este año El Salvador se enfocó más en los objetivos y la Agenda 2030.

Con relación a los desafíos de la CELAC y sobre la institucionalización de esta para mejorar los procesos el Director mencionaba:

La CELAC se caracteriza por ser diferente a organismos como OEA, UNASUR no se posee una secretaría, en el documento de lineamientos de CELAC se establecen sus órganos, pero no de manera estable como un organismo internacional tradicional, el problema alrededor de este factor es el dinero necesario para establecer dicha institucionalización en la CELAC.

Anexo 3

MARCO PARA EL FUNCIONAMIENTO DEL GRUPO DE TRABAJO DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE LA COMUNIDAD DE ESTADOS LATINOAMERICANOS Y CARIBEÑOS (CELAC)

(Versión 13 de setiembre de 2013)

Las y los Responsables de Cooperación de los países que integran la Comunidad de los Estados Latinoamericanos y Caribeños, en cumplimiento del mandato surgido en la Declaración de Santiago de la I Cumbre de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno de CELAC (27 y 28 de enero de 2013),

Conscientes del acervo de experiencias y prácticas desarrolladas en los últimos años por nuestros países y convencidos de que nuestros distintos grados de desarrollo en sectores económicos, sociales y productivos constituyen una oportunidad para el trabajo conjunto y la Cooperación Sur-Sur en sus diversas modalidades,

Reunidos para avanzar hacia la construcción de una agenda que refleje la identidad y prioridades de la región, contribuya a reducir las asimetrías regionales, promueva el desarrollo sostenible centrado en nuestros pueblos, y articule con las instancias de cooperación existentes,

Entendiendo que nuestros respectivos procesos de unión e integración, las compatibilidades de nuestras políticas económicas y sociales, nuestra cercanía geográfica, nuestras afinidades e identidades culturales e históricas deben ser los pilares de la cooperación que llevemos adelante,

Teniendo en cuenta que los cambios operados en el escenario de la cooperación internacional nos compelen no solo a concertar posiciones y construir una agenda común en los foros y organismos internacionales sino también a desarrollar lineamientos políticos regionales de cooperación acordes con una nueva realidad mundial,

Recomendamos adoptar el siguiente Marco de funcionamiento del Grupo de Trabajo de Cooperación Internacional para el desarrollo de una cooperación que deberá ser mutuamente beneficiosa, sin condicionamientos ni imposiciones y cuya ejecución deberá estar en estricta correspondencia con las estrategias, programas y planes de desarrollo económico y social de cada uno de los Estados miembro, con pleno respeto a las soberanías nacionales y guiados por el principio de solidaridad.

Objetivo

El Grupo será la instancia especializada de la CELAC para la reflexión, creación, articulación e implementación de los lineamientos de política de cooperación de la región, con especial énfasis en el fortalecimiento de los lazos de cooperación entre sus miembros.

Funciones

El Grupo de Trabajo cumplirá, entre otras, las siguientes funciones:

Desarrollar un marco conceptual y la agenda sobre Cooperación Sur - Sur de la CELAC.

Construir una posición común e incidir como región frente al debate internacional en materia de cooperación.

Identificar oportunidades, buenas prácticas y desafíos para posibles programas regionales.

Trabajar articuladamente con los mecanismos y las organizaciones regionales y subregionales de América Latina y el Caribe.

Definir estrategias de relacionamiento con otros foros y organizaciones extrarregionales.

Promover iniciativas para fortalecer las capacidades institucionales de cooperación en los Estados miembro.

Propiciar la sinergia y complementariedad de proyectos de cooperación para el beneficio de la región.

Difundir la posición común y los programas de cooperación de los países miembro.

Procedimientos

I. Coordinación

El Grupo de Trabajo de Cooperación Internacional de CELAC será coordinado por la PPT. Para la organización de cada reunión será asistida por el país anfitrión, según proceda.

La PPT será la encargada de iniciar las consultas para determinar el país sede de las Reuniones del Grupo.

I. Integrantes

El Grupo estará integrado por el responsable de cooperación de cada Estado miembro, o quien su gobierno designe.

Se podrán conformar sub-grupos de trabajo de composición abierta de naturaleza permanente o temporal para alcanzar el logro de sus objetivos.

II. Decisiones

Las decisiones se adoptan por consenso.

En cumplimiento a los Procedimientos para el funcionamiento orgánico de la CELAC, se dará cuenta del resultado de sus trabajos a los Coordinadores Nacionales, los que elevarán esta información a la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores.

III. Periodicidad y Sede de las Reuniones

El Grupo se reunirá de manera ordinaria al menos una vez al año, procurando que su calendario se articule con la Reunión de Coordinadores Nacionales.

Las convocatorias a las reuniones se realizarán por medio de la PPT CELAC, según los Procedimientos para el funcionamiento orgánico de la misma.

IV. Apoyo

El Grupo a través de la PPT podrá solicitar el apoyo a distintos organismos y foros internacionales y regionales para el desarrollo de tareas específicas.

Anexo 4

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES
ESCUELA DE RELACIONES INTERNACIONALES

Tema : La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) frente a los desafíos del proceso de integración en materia socioeconómica ante la fragmentación política entre los gobiernos de la región. Período 2011-2017

Entrevistado: Dr. Francisco Rojas Aravena

Cargo: Consultor internacional. Secretario General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) entre 2004 y 2012. Actualmente es Rector de la Universidad para la Paz, Costa Rica.

Fecha: 8 de febrero de 2018

¿Cuál considera ha sido el papel de la CELAC como mecanismo de integración regional que fomenta el diálogo y concertación política entre los Estados miembros, considerando que América Latina es una región poco homogénea y diversa?

La CELAC es una entidad de carácter político, de concertación política, de construcción de consenso en el área política. Hoy en día, la CELAC está en una grave crisis a raíz de la situación en Venezuela, y de esa crisis no ha logrado salir más allá de haber celebrado la reunión con China en Santiago de Chile hace menos de un mes. La CELAC actualmente está en una situación muy compleja, donde el liderazgo de El Salvador ha sido muy débil para resolver el tema. La CELAC es una entidad de carácter político, al quedar bloqueada por el veto de Venezuela, que al igual tiene en una situación complicada a UNASUR la cual se encuentra en una situación de parálisis completa, hace que el organismo hoy en términos políticos no esté funcionando y no tenga un espacio para actuar frente a los graves problemas de la región. No sólo se puede mencionar el tema de Venezuela, sino también se puede hablar de lo que está sucediendo en Honduras frente al tema electoral. La situación de la CELAC también tiene que ver más en general con el conjunto de los órganos en el ámbito político, ello debido a que podemos colocar que la propia OEA está en una crisis bastante grave en ese mismo ángulo. Los Estados de la región, como producto de la polarización que significa el veto de Venezuela a discutir los temas, a abordar los temas, a tomar declaraciones o formar consensos, ha inhibido

desde hace más de un año la capacidad de acción de la CELAC, y eso se expresó cuando hubo que postergar la reunión de Unión Europea-CELAC que se iba a realizar en El Salvador.

¿Considera que la CELAC ha sido un mecanismo efectivo en comparación con los diferentes procesos de integración a nivel de subregión?

A mi parecer la CELAC sigue siendo el único mecanismo de diálogo y concertación regional de carácter hemisférico, que hoy día está en una situación de impasse muy importante pero no hay otro. De alguna manera, la CELAC es el heredero de todos los procesos anteriores, desde el Grupo de Río hacia adelante, por lo cual tiene un rol importante en ese ámbito; pero no se han encontrado formas de resolverlo por la polarización que significa en la región latinoamericana la situación de Venezuela.

Uno de los factores que facilitó el proceso de creación de la CELAC fue la afinidad ideológica entre los gobiernos de izquierda para el año 2011, actualmente el panorama ideológico regional es diferente. ¿Considera que el factor ideológico constituye un elemento de influencia al interior de la CELAC en la búsqueda de un consenso?

Es importante recordar que al momento de creación de la CELAC el Presidente Calderón no era un presidente de izquierda, había algunos presidentes que difícilmente pudieran calificarse de izquierda, los más representativos fueron los ex presidentes Chávez y Correa. Lo que sucede es que en el ámbito latinoamericano se privilegió lo que correspondía a la “unidad en la diversidad” como un aspecto esencial, esto fue lo que se privilegió en esta perspectiva y lo que hoy en día se debería privilegiar pero que el veto de Venezuela inhibe que eso se produzca, por lo tanto una perspectiva de armonización en la diferencia es muy difícil. El consenso latinoamericano y el poder crear un organismo como la CELAC es producto de que México estuvo por abordar el tema de la CELAC más allá de las diferencias que tenía con Brasil, entonces se produjo un consenso latinoamericano importante, donde o la región tiene una voz propia para incidir en el sistema internacional o América Latina queda en una situación de aún mayor marginalidad en los temas internacionales.

América Latina y el Caribe ha vivido en la década anterior un contexto de prosperidad relativa en términos económicos, lo cual facilitó el proceso de creación de la CELAC en donde 33 Estados lograron un acuerdo en la puesta en marcha de un organismo puramente latinoamericano y caribeño. Actualmente, el contexto regional es diferente en términos económicos y políticos. En tal caso ¿cuáles considera son los desafíos actuales la CELAC?

El desafío más importante es volver a reunirse y tomar acuerdos, y eso significa cambiar de alguna manera algunas resoluciones de como se toman decisiones que inhiban el hecho que un país pueda presentar un veto para detener algún proceso. Lo que ocurre con los temas de carácter socioeconómico, los temas vinculados a lo que podemos denominar los derechos económicos y sociales, y lo que ocurre con la CELAC es que debe dar orientación de cómo enfrentar esos temas, recogiendo buenas practicas que se han desarrollado en los países y compartirlas para poder enfrentar esta situación. El abordaje de las diferentes temáticas a nivel CELAC se ha visto desde la perspectiva del diálogo internacional, tanto con la Unión Europea como con China particularmente. Sin embargo, hoy en día ello se ha visto muy inhibido con Europa, se pospuso sin fecha la reunión; en el caso de China se logró concretizar la reunión, con el peso que China tiene respecto a temas como la inversión y el comercio con América Latina. Pero mientras no se resuelva el tema de funcionamiento regular, será muy difícil. Esto puede llevar a que la situación se prolongue, mientras la crisis venezolana no encuentre un cauce a la solución, y donde la posición de los distintos países latinoamericanos sobre cómo enfrentar el tema de Venezuela es bastante distinta en lo que hoy día se llama Grupo de Lima, respecto a los países del llamado “Socialismo del Siglo XXI”.

¿Considera que los recientes cambios de gobierno de Brasil y Argentina pueden repercutir en el trabajo al interior de la CELAC, sobre todo por el hecho que todas las decisiones en el organismo son tomadas bajo la regla del consenso?

Los cambios de gobierno han influido en la situación actual de la crisis de gobernabilidad en muchos países, lo cual debilita la posibilidad de tomar acuerdos de carácter regional. Es decir, será muy difícil que la región, teniendo graves problemas de gobernabilidad, pueda tener una capacidad de incidencia sobre los grandes temas internacionales; más bien, el hecho que los países estén volcados hacia adentro hacen que su incidencia y la capacidad de mirar los grandes temas globales sea bastante reducida.

¿Cuál considera ha sido el nivel de coherencia de la agenda CELAC con las necesidades de la región en la actualidad?

Como un ente político, lo que la CELAC va a analizar son los grandes temas políticos y cómo estos afectan a los países de la región, y de qué manera puede haber desarrollo de políticas similares en los distintos países a partir de ese diagnóstico compartido. El tema está en que hoy en día, a diferencia de lo que ocurrió cuando aún habían visiones diversas entre las que se podían expresar entre Raúl Castro y Piñera o en momentos anteriores incluso de manera más diversa en la región, siempre primero el intento de tener una mirada común para enfrentar los

grandes temas internacionales y hoy en día lo que tiende a primar es la polarización sin importar esta mirada más global de la región latinoamericana.

A lo largo de la investigación se han planteado tres principales reformas, las cuales se orientan hacia la efectividad de la CELAC en el cumplimiento de sus objetivos. Dichas reformas se resumen en la reestructuración del esquema institucional, el sistema de toma de decisiones y los Planes de Acción orientados a resultados. ¿Considera que dichas reformas son pertinentes a la realidad y naturaleza de la CELAC?

Yo creo que la CELAC desde el punto de vista instrumental o institucional será difícil que cambie y tenga una estructura permanente porque los países latinoamericanos han señalado, independientemente del sesgo ideológico, que no están de acuerdo en que se conserve una estructura de carácter permanente pero si mecanismos de acción sobre esto.

¿Considera importante el uso del principio de complementariedad entre mecanismos de integración subregionales y la CELAC para lograr el cumplimiento de objetivos del mecanismo integrador?

Respecto al tema de la complementariedad, el problema es que los mecanismos subregionales también están paralizados, quizás con la única excepción del SICA que con la nominación de Vinicio Cerezo lo ha reactivado, pero UNASUR está paralizado, el Pacto Andino desapareció, MERCOSUR está paralizado, CARICOM tampoco ha tenido una relevancia sustancial. Por lo tanto, los organismos subregionales también están muy deteriorados en esta perspectiva, y la capacidad de un organismo de carácter regional como la CELAC de poder generar lineamientos para los organismos subregionales también se ve muy limitada desde esa perspectiva. En mi opinión, la CELAC debería servir para problemas más macro.

¿Considera que la CELAC ha perdido credibilidad a raíz de los recientes problemas a nivel interno, del cual se destaca el tema de la crisis venezolana?

No ha perdido nivel de credibilidad, lo que sucede es que a nivel práctico dejó de funcionar, por lo tanto el liderazgo que le correspondería a El Salvador para ponerlo a funcionar no ha funcionado tampoco. No se ha visto un papel activo de la Presidencia pro Témpace de este año, ni del año pasado tampoco.

Un elemento común que se ha observado en los diferentes Planes de Acción es la incorporación de diversas temáticas, las cuales resultan demasiado amplias para un organismo de la naturaleza de la CELAC y por lo tanto se ve

poco efectivo el trabajo realizado en las temáticas incorporadas de forma anual en los Planes, ¿cuál es su opinión al respecto?

En eso estoy de acuerdo, creo que hay una amplitud de la agenda que es innecesaria porque hay otros organismos especializados que la pueden retomar. Las prioridades que la CELAC debe retomar, considerando la realidad regional actualmente es respecto al tema político, y es como se miran los temas del multilateralismo, el impacto del sistema internacional sobre América Latina, y de qué manera América Latina se posiciona frente a los grandes temas internacionales, desde el cambio climático hasta la amenaza atómica.

De acuerdo a su perspectiva, y haciendo un balance general de la CELAC en su conjunto ¿cuáles considera son los puntos positivos y negativos del trabajo realizado por la CELAC hasta la actualidad?

Lo positivo puede hacer referencia a que es una entidad que recoge y representa al conjunto de América Latina en su vinculación internacional con China, con la Unión Europea, Rusia y otros actores, y que por lo tanto América Latina pudiera actuar de manera coordinada con una voz compartida. El problema está en que las diferencias políticas, en esto que se buscaba de la unidad en la diversidad, hoy en día la diversidad prima en la desunión. Por ello, no se puede esperar que la CELAC supere el impasse en el que se encuentra actualmente en el corto, e incluso en el mediano plazo sin un liderazgo que logre superar las diferencias sobre todo en el conflicto venezolano.

Anexo 5

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES
ESCUELA DE RELACIONES INTERNACIONALES

Tema : La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) frente a los desafíos del proceso de integración en materia socioeconómica ante la fragmentación política entre los gobiernos de la región. Período 2011-2017

Entrevistado: Dr. Bruno Ayllón Pino

Cargo: Investigador asociado al Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid.

Fecha: 23 de octubre de 2017

Cuáles considera son los desafíos de la CELAC en el escenario contemporáneo de América Latina y el Caribe, considerando sus escritos respecto al tema.

Hace un par de años que no sigo el tema de la CELAC. Lo que tendría para opinar es más o menos lo que está en los artículos. No obstante, mi apreciación es que el mecanismo está estancado por la falta de liderazgos claros en las Presidencias Pro Témpore y por el cambio de ciclo político en Latinoamérica (especialmente Brasil y Argentina, a lo que se une la crisis venezolana) que relega a un segundo (o tercero plano) los procesos vinculados al regionalismo posliberal o poshegemónico.

Anexo 6

DECLARACIÓN ESPECIAL 16: SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA AGENDA 2030 PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE Y EL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE (ODS)

1. Las Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe, reunidos en Punta Cana, República Dominicana, en ocasión de la V Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), el 25 de enero de 2017;
2. Considerando que, luego de la experiencia positiva en los esfuerzos llevados a cabo para el cumplimiento a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), se constata que aún persisten importantes desafíos.
3. Recordando que el 25 de septiembre de 2015 la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en cuyo Preámbulo se reconoce que la erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones, incluida la pobreza extrema, es el mayor desafío a que se enfrenta el mundo y constituye un requisito indispensable para el desarrollo sostenible.
4. Subrayando la necesidad de seguir contando con el apoyo de las Naciones Unidas a través de sus programas, fondos y agencias especializadas para acompañar los países de la región en el esfuerzo de implementar los Objetivos de la Agenda 2030, según nuestras prioridades nacionales.
5. Reconocemos la importancia de la cooperación internacional para el desarrollo en el cumplimiento de los ODS, al igual que la cooperación Sur-Sur en sus distintas modalidades.
6. Reconocemos que cada país enfrenta desafíos específicos en su búsqueda del desarrollo sostenible, mereciendo especial atención los países más vulnerables, en particular los Países Menos Adelantados, los Países en Desarrollo sin litoral, los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo. Reconocemos también los desafíos que el cambio climático impone a los Países con Zonas Costeras Bajas.

7. Reafirmamos nuestra convicción, el valor impostergable y el compromiso de la región, en dar seguimiento e implementación integral a la Agenda 2030 y el cumplimiento de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y sus 169 Metas, los que son de carácter integrado e indivisible, y que conjugan las tres dimensiones del desarrollo sostenible: económica, social y ambiental, destacando el rol que cumplirá el Foro de los Países de América Latina y el Caribe para el Desarrollo Sostenible bajo los auspicios de la CEPAL, que es el mecanismo regional para su examen y seguimiento, incluida la Agenda de Acción de Addis Abeba.
8. Reconocemos que el trabajo conjunto bajo la premisa de convergencia en la diversidad permitirá alcanzar estos objetivos y lograr un visible desarrollo sostenible de los países de la región.
9. Instamos a los Estados miembros de la CELAC, a continuar impulsando el trabajo de los espacios sectoriales para cooperar entre sí con el fin de obtener resultados concretos.
10. Destacamos el compromiso asumido por la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), en el establecimiento del Plan de Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre 2025 (Plan SAN CELAC), con el fin de apoyar la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que buscan garantizar la seguridad alimentaria y promover la agricultura sostenible.
11. Nos comprometemos a unir esfuerzos para promover la educación, capacitación de recursos humanos y la transferencia tecnológica en términos favorables, incluso en términos preferenciales y concesionales, con el fin de avanzar en el cierre de las brechas sociales y económicas existentes dentro y entre los países.

Punta Cana, República Dominicana, 25 de enero de 2017.

Anexo 7 Matriz de Coherencia para elaboración de Planes de Acción

Temática: Política Internacional						
Objetivos Específicos	Metas	Actividades	Recursos	Alianzas Necesarias	Indicadores de Seguimiento	Tiempo establecido
Continuar promoviendo y proyectando los intereses y las preocupaciones de América Latina y el Caribe sobre los principales temas de la agenda internacional y la coordinación intra-CELAC en el acercamiento y el establecimiento de relaciones con países, grupos de países y organismos internacionales.	Continuar en el fomento de iniciativas conjuntas en asuntos de interés para la región. Avanzar en la conformación de las Hojas de Ruta para el desarrollo del diálogo y la cooperación de la CELAC con sus contrapartes extra regionales.	<p>Dar adecuado seguimiento como región a la resolución A/RES/68/32 de la Asamblea General de Naciones Unidas.</p> <p>Continuar promoviendo la cooperación CELAC-OPANAL, en materia de desarme nuclear.</p> <p>Avanzar en el establecimiento del Foro CELAC-China y realizar la I Reunión en el 2014. Llevar adelante el Mecanismo de Diálogo Político CELAC-Rusia.</p> <p>Fomentar las relaciones y la cooperación de la CELAC con la Unión Africana, la ASEAN y los BRICS, entre otros.</p>	No se especifican	No se especifican	No se especifican	Enero-Diciembre 2014.

Fuente: Elaboración propia.