

COMO CITAR ESTE ARTÍCULO:

Pita, V. y Madrigal, O.V. (2014). La CELAC, estructura y contenidos del cambio regional. *Revista Jurídicas*, 11 (2), 50-67.

Recibido el 4 de noviembre de 2014
Aprobado el 14 de diciembre de 2014

LA CELAC, ESTRUCTURA Y CONTENIDOS DEL CAMBIO REGIONAL

VLADIMIR PITA SIMÓN*
OLGA VICTORIA MADRIGAL ÁLVAREZ**
UNIVERSIDAD DE HOLGUÍN
CUBA

RESUMEN

El presente artículo se propone fundamentar que la Confederación de Estados es la estructura supraestatal que favorece la homogenización institucional de la integración latinoamericana y caribeña, garantizando la realización de los contenidos normativos del proceso. Para llegar a realizar una propuesta estructural se parte de los fundamentos teóricos e históricos, la sistematización de su marco institucional y normativo.

PALABRAS CLAVE: integración, confederación, América Latina, CELAC.

* Licenciado en Derecho, Universidad de Oriente (Santiago de Cuba, 2004). Doctor en Ciencias Jurídicas (Universidad de la Habana, 2014). Docente de Filosofía del Derecho y Sociología del Derecho de la Facultad de Derecho de la Universidad de Holguín, Cuba. E-mail: vpita@fh.uho.edu.cu.

** Licenciada en Derecho, Universidad de Holguín (2014). Docente de Derecho Internacional Público de la Facultad de Derecho de la Universidad de Holguín, Cuba. E-mail: olga64@cristal.hlg.sld.cu



CELAC, STRUCTURE AND CONTENTS OF REGIONAL CHANGE

ABSTRACT

This article has the purpose of founding how the State Confederation is the supra-state structure that favors the institutional homogenization for the Latin-American and Caribbean integration thus guaranteeing the fulfilling of the normative contents of the process. To get to perform a structural proposal, it is necessary to begin from theoretical and historical foundations and the systematization of its institutional and normative framework.

KEY WORDS: integration, confederation, Latin-American, CELAC.

INTRODUCCIÓN

La creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) aporta elementos de alta novedad al proceso de integración latinoamericana y caribeña, siendo un complejo proceso geopolítico que tiene como telón de fondo un imperativo civilizatorio que ha pautado la evolución institucional del continente desde los momentos iniciales de la Independencia.

El derecho comunitario juega un rol fundamental en la prefiguración de un modelo que sistematice una serie de esquemas que muestran propuestas de interés y cuya experiencia puede ser aprovechada en función de replantear un marco institucional más sólido para la integración, junto a los propios elementos unificadores ya presentes en las Naciones latinoamericanas.

No se desconoce en el presente artículo el reto que implica una significativa subregionalización a lo que se suma la presencia de viejas rivalidades entre Naciones del continente, las posiciones conservadoras de algunas élites del poder, los nacionalismos exacerbados y la existencia de patrones culturales ajenos a los valores de solidaridad, colaboración y cooperación, necesarios para el éxito del proyecto.

HITOS FUNDACIONALES DE LA COMUNIDAD DE ESTADOS LATINOAMERICANOS Y CARIBEÑOS (CELAC)

El proceso de convergencia que dio paso a la CELAC, fruto de las propuestas de México y Brasil, abarca el acervo histórico y normativo del Grupo de Río¹ y de la I Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC). En 2008 el gobierno mexicano manifestó oficialmente su interés por conformar una Unión Latinoamericana y del Caribe (ULC) en el marco de las reuniones de los coordinadores de trabajo del Grupo de Río, ratificándolo en 2009.

La pretensión era que el nuevo foro se constituyera en un espacio de diálogo y concertación política a partir de las seis funciones que desempeña el Grupo de Río: (i) diálogo y concertación política; (ii) interlocución con otros actores; (iii) concertación de posiciones comunes en foros internacionales; (iv) impulso a la agenda latinoamericana y caribeña en foros globales; (v) posicionamiento de América Latina y el Caribe ante acontecimientos relevantes y (vi) convergencia de mecanismos subregionales de integración. Se buscaba la constitución de un “espacio privilegiado para la consulta, coordinación y concertación política de América Latina y el Caribe” a partir de la más amplia representatividad, por medio

¹ En la Cumbre del Grupo de Río en Turkeyen (2007), el presidente de México, Felipe Calderón, expresó su interés en constituir una comunidad de Naciones latinoamericanas y caribeñas.

de una membresía incluyente que aportara suficiente legitimidad a sus acuerdos. Como potencial actor internacional debería orientarse hacia un diálogo encaminado al mejoramiento de la situación política, social y económica internacionales.

Gracias a la iniciativa del gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva se celebra la I Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC), enmarcada dentro del propósito de lograr un mayor nivel de autonomía de América Latina y el Caribe. Con la celebración de la CALC los jefes de Estado y de gobierno de la región se sentaban por primera vez a hablar en una cumbre propia sin la presencia de intereses extrarregionales. La I Cumbre CALC tuvo lugar entre los días 16 y 17 de 2008 en Costa de Sauípe, Bahía, Brasil y a ella asistieron delegaciones de los 33 países latinoamericanos y caribeños.

En noviembre de 2009 los ministros y ministras de relaciones exteriores de Latinoamérica y el Caribe se dieron cita en Montego Bay, Jamaica, con el fin de redactar el Plan de Acción de la CALC y así poder implementar los compromisos asumidos por las y los jefes de Estado y de gobierno en Salvador de Bahía y plasmados en la Declaración de Bahía².

Entre los días 22 y 23 de febrero del mismo año se realizó en la Riviera Maya la Cumbre de la Unidad con miras a crear un organismo que incluyera a todos los Estados latinoamericanos y caribeños para que conjugara la propuesta de México y Brasil; así, se decidió realizar en febrero de 2010 la II Cumbre CALC y la XXI Cumbre del Grupo de Río cuya principal derivación quedó plasmada en la Declaración de la Unidad: el acuerdo de crear la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), oficializándose así el interés de todos los países de Latinoamérica y el Caribe de contar con un espacio regional propio.

² Allí se concordaron una decena de áreas de acción, desde lo político a temas referidos a cambio climático y desastres naturales, así como iniciativas en cada una de ellas tales como: 1. Promover el diálogo en cuatro grandes áreas: económico-comercial, productiva, social e institucional y cultural. 2. Promover el diálogo amplio, concluir las reformas para el incremento del poder de voz y voto de los países en desarrollo en el FMI y el Banco Mundial, establecer mecanismos de comunicación y coordinación entre las autoridades monetarias; dar continuidad al Grupo de Trabajo Financiero de Alto Nivel; estimular el comercio intrarregional; maximizar esfuerzos para concluir la Ronda de Doha. 3. Celebrar reuniones regionales sobre temas como integración, infraestructura, diversificación sobre recursos energéticos y uso de energía renovable, conservación, biocombustibles, fuentes de energía menos contaminantes, entre otros. Además, de fomentar un intercambio entre las iniciativas regionales de integración energética de América del Sur con las de América Central y el Caribe. 4. Priorizar la integración de infraestructura y el desarrollo en áreas como el transporte y los servicios aéreos; el transporte y los servicios marítimos; las tecnologías de la información y la comunicación; el intercambio entre subregiones, la integración fronteriza. Asimismo, fomentar un intercambio entre los mecanismos regionales vinculados con la integración en infraestructura física. 5. Intercambio de experiencias, mayor complementariedad y cooperación entre organizaciones internacionales y regionales para que los recursos se apliquen de forma eficiente, trabajar hacia el cumplimiento de los ODM sobre erradicación del hambre y la pobreza. 6. Intercambio de experiencias, coordinación regional, desarrollar un programa regional orientado a aumentar la productividad en el sector agropecuario. 7. Determinar la agenda a tratar en la III Reunión Regional de Mecanismos Internacionales de Asistencia Humanitaria de América Latina y el Caribe 2010. 8. Plantear puntos a discutir en el Foro de Medio Ambiente.

En esta cumbre se llegó al consenso con respecto a elementos esenciales para la vida de la nueva organización. Uno de los pilares sería la salvaguardia y consolidación de los valores democráticos, sus instituciones y el Estado de derecho, así como el amplio respeto a los derechos humanos.

En aras de afianzar y desarrollar los valores y principios expuestos, el trabajo de la CELAC se basaría en una serie de conceptos operativos con el objetivo de viabilizar los propósitos planteados y la conservación de los valores que se impulsan. Estos conceptos operativos son: la solidaridad, la inclusión social, la equidad e igualdad de oportunidades, la complementariedad, la flexibilidad, la participación voluntaria, la pluralidad y la diversidad³.

En la Declaración de Cancún, documento suscrito en el marco de esta cumbre, los jefes y jefas de Estado acordaron la creación de un plan de trabajo que enmarcara ámbitos y líneas de acción de carácter prioritario tales como la cooperación entre los mecanismos regionales y subregionales de la integración; los asuntos económicos (crisis financiera internacional, comercio, energía, integración física e infraestructura, ciencia y tecnología); desarrollo social (programas sociales y erradicación del hambre y la pobreza, seguridad alimentaria y nutricional, educación, salud y servicios públicos, cultura); migración (género); desarrollo sostenible (cambio climático); desastres naturales; derechos humanos; asuntos de seguridad (problema mundial de las drogas, terrorismo); cooperación Sur-Sur (se acordó incorporar también el Plan de acción de Montego Bay para profundizar en lo que denominaron la agenda latinoamericana y caribeña). Además de la Declaración de la Unidad y la Declaración de Cancún los mandatarios y mandatarias suscribieron una serie de declaraciones y comunicados especiales relacionados con los temas recogidos en el plan de trabajo fruto de esta reunión.

Un momento definitorio fue la celebración los días 2 y 3 de diciembre de 2011 de la Cumbre de Caracas, mientras en el marco de la misma sesionó la XXII Cumbre de Grupo de Río y la III Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo; asimismo, se ratificaron los acuerdos de la Cumbre de Cancún y se puso en funcionamiento la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños.

³ Basados en estos elementos los mandatarios y mandatarias reunidos en la Cumbre de la Unidad se propusieron los siguientes fines al constituir la CELAC: impulsar la integración regional con miras a la promoción del desarrollo sostenible; promover la concertación política, el impulso a la agenda latinoamericana y caribeña en foros globales, y un mejor posicionamiento de América Latina y el Caribe ante acontecimientos relevantes del ámbito internacional; fomentar los procesos de diálogo con otros Estados, grupos de países y organizaciones regionales para fortalecer la presencia de la región en el escenario internacional; promover la comunicación, la cooperación, la articulación, la coordinación, la complementariedad, y la sinergia entre gobiernos e instituciones subregionales; incrementar la capacidad de la región para desarrollar esquemas concretos de diálogo y cooperación internacional para el desarrollo dentro de la región como con los Estados y los actores internacionales; fortalecer la cooperación en temas, de acuerdo a los mandatos establecidos en la declaración de Salvador de Bahía, así como el plan de acción de Montego Bay y otros documentos que puedan incorporarse con base al más amplio espíritu de integración; promover la implementación de mecanismos propios de solución pacífica de controversias. Otro de los temas en que se logró consenso fue en el hecho de que la CELAC asumiría el legado del Grupo de Río y de la CALC.

En esta primera cumbre unificada de la CALC y el Grupo de Río, ambas instituciones desaparecerían al dar paso a la CELAC; convirtiéndose esta en heredera de los acuerdos y consensos alcanzados por dichas organizaciones. Así, en la Declaración de Caracas se ratificaron los principios de la Declaración de Cancún y se agregaron algunos otros, siendo los principios plasmados en la declaración de la cumbre fundacional de la CELAC los siguientes: el respeto al derecho internacional, la solución pacífica de controversias, la prohibición del uso y de la amenaza del uso de la fuerza, el respeto a la autodeterminación, el respeto a la soberanía, el respeto a la identidad territorial, la injerencia entre asuntos internos de cada país, la protección y promoción de todos los derechos humanos y de la democracia⁴.

El Plan de Acción de Caracas incluye diez grandes áreas temáticas a partir de las cuales propone más de cincuenta acciones⁵. Para el funcionamiento de la nueva organización se establecieron procedimientos y se estructuraron órganos de decisión⁶.

La Cumbre de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno es el principal órgano político que representa a América Latina y el Caribe. Puede tener reuniones ordinarias y extraordinarias. Estas últimas se efectúan en consulta con los Estados miembros por parte de la Secretaría Pro-Témpore.

La Presidencia Pro-Témpore podrá convocar a la Cumbre y a reuniones extraordinarias en consulta con la Troika. Es la instancia máxima de la CELAC y sus responsabilidades son: designar al país y quién ejercerá la Secretaría Pro-Témpore del mecanismo; definir las directrices y lineamientos políticos, así como establecer prioridades, estrategias y planes de acción para alcanzar los objetivos de la CELAC; adoptar los mecanismos políticos y estrategias para la relación con terceros, Estados y organismos globales, regionales y subregionales; aprobar las modificaciones a los procedimientos y promover la participación ciudadana en la CELAC.

La Reunión de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores realiza dos reuniones anuales; aunque puede reunirse de forma extraordinaria, si fuese necesario, a solicitud de un Estado miembro. Posee amplias atribuciones organizadas en torno a las siguientes áreas: adoptar resoluciones y emitir pronunciamientos; coordinar

⁴ En la declaración también se dedican tres párrafos sobre el desarrollo sostenible de la región, la necesidad de profundizar la cooperación y la implementación de políticas sociales y fortalecer y consolidar las complementariedades económicas y la cooperación Sur-Sur. En este sentido, se puede destacar que lo que se busca perfilar es lo que hemos denominado la emergencia de un nuevo paradigma de desarrollo latinoamericano.

⁵ Para el conjunto, los temas en torno a los cuales está organizado son: crisis financiera internacional y nueva arquitectura financiera; complementariedad y cooperación entre los mecanismos regionales y subregionales de integración; energía; infraestructura para la integración física del transporte, las telecomunicaciones y la integración fronteriza; desarrollo social y erradicación del hambre y la pobreza; medio ambiente; asistencia humanitaria; protección al migrante; cultura y tecnología de información y comunicaciones.

⁶ Así, se establecieron seis niveles de decisión para esta nueva comunidad: la Cumbre de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno; Reunión de Ministros y Ministras de Relaciones Exteriores; Presidencia Pro-Témpore; Reunión de Coordinadores Nacionales; Reuniones especializadas; la Troika.

posiciones comunes e implementar lineamientos políticos y estrategias; definir la conformación de grupos de trabajo y formas de abordar diferentes temas, así como realizar seguimientos de los cursos de acción; preparar las cumbres de jefes y jefas de Estado. Y, en ese caso, proponer normativas de la CELAC y las modificaciones a las mismas.

La Presidencia Pro-Témpore, definida en la Cumbre de Caracas dentro de un periodo anual en los cuatro años iniciales de la CELAC, se ejercerá por lapsos anuales. Es el órgano de apoyo institucional de carácter técnico-administrativo de la CELAC y sus principales funciones están encaminadas a: presidir las distintas cumbres y reuniones del mecanismo, también constituirse en la Secretaría de Actas de dichas reuniones; convocar y preparar las distintas reuniones; dar continuidad y seguimiento a los trabajos de la comunidad y preparar un plan de trabajo bienal; dar seguimiento a los acuerdos de trabajo alcanzados; documentar, registrar y organizar los documentos y mensajes oficiales, así como del acervo histórico del Grupo de Río y la CALC y mantener y desarrollar la página electrónica de la CELAC.

Cada país acredita un coordinador nacional titular, así como los alternos que se consideren necesarios. La Reunión de Coordinadores Nacionales de la CELAC se reúne ordinariamente dos veces al año, ante cada reunión de Ministros de Relaciones Exteriores, también de forma extraordinaria cuando así se requiere. Por norma estas reuniones se efectúan en el país que ejerza la presidencia Pro-Témpore, aunque en consulta con los Estados miembros se puede decidir otra sede. Las principales atribuciones y funciones son las siguientes: coordinar a nivel nacional los temas de unidad, diálogo y concertación política; constituirse en la instancias de enlace y coordinación; implementar las decisiones de los mecanismos superiores de la CELAC; elaborar proyectos de declaración, decisiones y resoluciones; dar seguimiento a los distintos procesos y decisiones; formar grupos de trabajo para cumplir con los mandatos y preparar las reuniones de los cancilleres.

Las reuniones especializadas, siempre convocadas por la Secretaría Pro-Témpore, atienden áreas priorizadas y de interés con funcionarios de alto nivel con suficiente capacidad de decisión para el cumplimiento de los objetivos de la CELAC. Estas reuniones estarán en concordancia con el plan de acción bienal. Sus resultados se informan en la Reunión de Coordinadores Nacionales. También podrán establecerse reuniones de carácter técnico preparatorias de estas reuniones especializadas.

La Troika estaría conformada por representantes y la Presidencia Pro-Témpore (la anterior y la que la sucederá); tiene, además, la potestad de apoyar o rechazar declaraciones previstas en el marco del denominado "Mecanismo de Consulta Urgente": ante una situación de excepcionalidad, la Presidencia Pro-Témpore

podrá presentar ante la Troika un documento a ser tratado de carácter urgente por el conjunto de los países. Ante esta eventualidad la Troika podrá aprobar o rechazar su tratamiento⁷.

Entre el 27 y el 28 de enero de 2013 se llevó a cabo en Santiago de Chile la I Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños; y entre el 28 y 29 de enero de 2014 se desarrolló en La Habana, Cuba, la II Cumbre de la CELAC. En ambos casos se ratificaron como pilares de la organización los valores y principios expuestos en la Declaración de la Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe, adoptada en la Riviera Maya, Cancún, México, el 23 de febrero de 2010; y en la Declaración de Caracas, fruto de la Cumbre de Caracas, Venezuela, celebrada entre el 2 y 3 de diciembre de 2011⁸.

En los últimos años se destacan una serie de acciones conjuntas. En enero del 2013 se celebró en Santiago de Chile la Cumbre CELAC-Unión Europea en la que se apreció como una Europa en crisis llegó a la cumbre con una nueva lógica; con una visión más abierta a observar las experiencias exitosas de América Latina.

En junio de 2013 los representantes de la Troika más Haití, como referente de las naciones caribeñas, viajaron a Rusia con el objetivo de promover el acercamiento y la construcción de un espacio de diálogo común; con este hecho, se evidencia el espíritu a seguir por la CELAC en su vinculación internacional. Asimismo, acercamientos consolidados en el 2014 en el marco de la Cumbre de los BRICS celebrada en Río de Janeiro.

DESAFÍOS LATENTES Y POSIBLES SOLUCIONES

Se aspira a que la CELAC constituya más que un foro de concertación política, que se concrete como la instancia superior de coordinación latinoamericana y caribeña en los más disímiles asuntos. Sobre la base de la progresiva construcción de un espacio donde la región definirá su futuro, partiendo de una soberanía colectiva,

⁷ En sentido general las decisiones se toman por consenso en todas las instancias y se reflejan por escrito y bajo distintos formatos como declaraciones, decisiones, comunicados conjuntos y resoluciones especiales o cualquier otro documento que se determine de común acuerdo. Todas las decisiones poseen el carácter de acuerdos políticos y constituyen mandatos.

⁸ También se adoptó un "Plan de Acción", que constituye un lineamiento para la construcción de una agenda de trabajo común a nivel regional. El Plan de Acción de Santiago es un documento con instrucciones y recomendaciones específicas que proviene de las reuniones efectuadas durante el año 2012 y que tiene capítulos especiales sobre las siguientes materias: infraestructura para la integración física del transporte, las telecomunicaciones y la integración fronteriza; hacienda y finanzas; desarrollo social; medio ambiente; energía; cultura; asistencia humanitaria y desastres naturales en América Latina y el Caribe; ciencia, tecnología e innovación; migraciones; desarrollo productivo; preferencia arancelaria latinoamericana y del Caribe; combate a la drogadicción; mecanismos regionales y subregionales de integración. Por su parte, en el Plan de Acción de la Habana las materias en torno a las cuales versa el plan de la CELAC 2014 son: seguridad alimentaria, nutrición y erradicación del hambre y la pobreza; agricultura familiar; educación; cultura y diálogo entre culturas; ciencia, tecnología e innovación; desarrollo productivo e industrial; infraestructura; finanzas; preferencia arancelaria latinoamericana y del Caribe; energía y medio ambiente.

este organismo debe consolidar su capacidad de ser no solo un interlocutor sino también un actor destacado respecto a temas globales.

Son varios los factores que conspiran contra esto. Primeramente hay que tener en cuenta la gran heterogeneidad social y económica que presentan los 33 países integrantes de la CELAC, además de las propias diferencias culturales y jurídicas. Este hecho no puede ser pasado por alto, por lo que para hacer viable la integración es necesario el establecimiento de una serie de requisitos previos que deben satisfacerse para ingresar a la comunidad: (i) extender y consolidar la democracia; (ii) fortalecer el Estado de derecho garantizando el respeto a los derechos humanos; (iii) promover una economía social abierta y equilibrada, que además reduzca la desigualdad y la pobreza en la región mediante la creación de fondos compensatorios.

La integración profunda requiere que los gobiernos de la región identifiquen una base de intereses convergentes; es decir un piso económico, social, político y jurídico común. El cual debe ser necesariamente obligatorio y exigible, sin que su incumplimiento pueda pretextarse con los principios de soberanía y de no injerencia o vetarse mediante la exigencia de un consenso unánime.

En el aspecto operativo, los excesos de reuniones, la proliferación de declaraciones puramente semánticas, de planes de acciones y programas de trabajo mayormente incumplidos, así como la flexibilización de los acuerdos sobre los cuales no existe un auténtico compromiso de cumplimiento, son frustraciones que han acompañado el desarrollo de la CELAC desde su creación; la superación de las mismas radica en la identificación de unos pocos objetivos de largo aliento y proyectos estratégicos factibles en el marco geográfico tan extenso y diverso de su membresía y que a la vez puedan ser de gran impacto para el desarrollo sostenible de la región.

La integración económica, social y política, requiere previamente ir acercando los intereses particulares de los Estados parte hasta conformar intereses auténticamente comunes. El avance de la CELAC en la integración económica depende también de que esta sea capaz de identificar, dentro del ámbito regional, bienes y recursos que puedan ir propiciando un acercamiento de intereses. En este sentido la gran diversidad y riqueza del continente permitirá optar de entre un amplio menú de posibilidades, que irían desde aquéllos bienes y servicios propios del sector primario (materia primas, agricultura, pesca extracción de metales) hasta los comprendidos por los recientemente propuestos—sectores cuaternarios (información y conocimiento) y quinario (cultura, entretenimiento, educación, arte), pasando por los tradicionales sectores secundarios (industria, por ejemplo, petrolera) o terciario (servicios como el turismo).

Hoy en día, a la agenda de América Latina y el Caribe se le presenta como un gran reto la solución eficaz de una serie de asuntos prioritarios, como son aquellos

relacionados con la seguridad y la justicia, relegados en los planes de acción. Dentro de estos temas se encuentra la corrupción, la violencia delictiva y el narcotráfico, la consolidación efectiva de la democracia y la garantía del respeto a los derechos humanos, entre otros.

Desde un punto de vista meramente jurídico hay que detenerse en el hecho de que la naturaleza jurídica de la CELAC es, intencionadamente, indeterminada y ambigua. Comenzó como un mero espacio para la integración y hoy es un foro unificado, un mecanismo regional de integración y un mecanismo de concertación política y cooperación representativo de la región. Sin embargo, no puede hablarse aún de un organismo internacional con personalidad jurídica propia.

El hecho de que la CELAC todavía no haya alcanzado personalidad jurídica propia es una situación que, aunque atípica, sucede con cierta frecuencia en la práctica internacional; los procesos fundacionales de los organismos toman cierto tiempo y dependen de una voluntad política multilateral que no siempre se concreta inmediatamente. La constitución de la CELAC requiere de un documento que uniforme el contenido de todas las declaraciones, comunicados y estatutos de funcionamiento; un documento que, además, sea obligatorio en su cumplimiento para los Estados miembros.

Por su parte, el diseño institucional de la CELAC presenta carencias organizativas. Sin dejarse llevar por las excesivas estructuras burocráticas, la CELAC apuesta por un grado de institucionalización bajo, conformando un “multilateralismo pro témpore, sin una secretaría permanente con poder efectivo y con recursos propios (dotación presupuestal, personal propio), que preserve alguna dosis de supranacionalidad y que permita crear una memoria institucional” (Legler, 2010, p. 4).

El resto de la estructura institucional (cumbres, reuniones de ministros, especialistas, coordinadores nacionales y Troika) posee todavía un bajo nivel organizativo, prevaleciendo la ambigüedad en la delimitación del alcance de cada uno de sus órganos, provocando que las competencias de los mismos se entrecrucen. Se carece de la materialización del principio de colaboración, además de que no posee identidad y representatividad consolidadas lo que dificulta el logro de los objetivos trazados.

Las competencias y determinaciones de su estructura —de acuerdo con el *Procedimiento para el funcionamiento orgánico de la CELAC*— y los acuerdos deben tomarse, en todas las instancias, “por consenso”. Por su parte la conformación y funcionamiento de una estructura regional de integración, así como la dinámica misma del derecho comunitario, revolucionan la lógica intergubernamental del consenso y se rigen por una dinámica supranacional que supone una auténtica cesión de soberanía, al igual que la diferenciación de las decisiones que deben tomarse por consenso de aquéllas otras que admitan la votación mayoritaria;

así como dentro de estas últimas las que requieran de una mayoría calificada o reforzada, de una mayoría absoluta o puedan adoptarse por una mayoría simple.

LA CONFEDERACIÓN DE ESTADOS COMO HORIZONTE INSTITUCIONAL DE LA CELAC

La voluntad fundacional de una auténtica comunidad de Estados requiere de un mínimo de cesión de soberanía y de la creación de un orden jurídico supranacional obligatorio. El diseño confederal en la región podría facilitar el enfrentamiento de los retos de una integración profunda que provea a los Estados partes de una instancia política y permita dotar paulatinamente a esta unión de una plataforma jurídica, en el tránsito hacia modelos más avanzados de integración, según las singularidades de la región.

De acuerdo a la teoría política contemporánea, la confederación es entendida como una unión permanente de Estados soberanos con fines de acción común; generalmente asuntos de índole mayor como la defensa, las políticas migratorias, la creación de una moneda común, la lucha contra la pobreza, la integración social, entre otros. Se origina mediante pactos escritos, que luego son formalizados a través de normas o leyes específicas.

Julio Fernández Bulté (2005) señala que la confederación no se subordina a un supraestado y que la unidad de la confederación es esencialmente para los fines de la representación internacional, de las consecuencias y organización militar, y, por supuesto, a los fines económicos.

Aunque con algunos detractores, buena parte de la doctrina admite la teoría de que esta institución no es más que el resultado de un pacto de naturaleza internacional que busca agrupar en torno a un órgano representativo común a un conjunto de Estados para poder ofrecer así garantías relativas a la defensa de intereses colectivos fundamentalmente políticos, económicos y militares⁹.

La confederación es una estructura con cierta permanencia donde, en calidad de sujetos soberanos, concurren los Estados sin que se produzca ningún tipo de mella en esta condición; aunque la propia dinámica de las relaciones interestatales precisa en estos días de la cesión de determinadas competencias para lograr así los

⁹ En este caso se hace referencia a dos posiciones fundamentales: por un lado, los que admiten que el instrumento generador de la confederación puede ser de carácter constitucional o político y, por otro, en una considerable parte de los ejemplos estudiados, los que confieren carácter de tratado, convenio o pacto internacional al acto por el que se forma la confederación. La tendencia aquí defendida responde a la posibilidad de creación de las confederaciones a través de un instrumento convencional internacional, que es lo que interesa a los efectos de su configuración en los marcos de la integración regional.

finés comunes por los que se crea este modelo¹⁰. Por su parte los Estados miembros tienen reservado el derecho de anular ciertos actos adoptados por sus órganos centrales, así como el de separarse de la estructura confederal¹¹.

Aunque su personalidad jurídica independiente resulta bastante discutida, la propia experiencia histórica y el análisis de las tendencias actuales en el proceso de internacionalización han validado la posibilidad de considerar a esta institución como un sujeto del derecho internacional público.

Dentro de estos particulares se encuentra el hecho de que al confederarse los Estados no pierden ni ceden el derecho a su estricta y absoluta autodeterminación, lo que se complementa con la idea de que no existe una autonomía estatal en la confederación sino una soberanía plena en sus miembros; pudiendo estos, como ya se ha indicado, separarse con absoluta libertad de esta estructura; demostrando la inexistencia de una uniformidad institucional necesaria entre las entidades confederadas y la unidad mayor o de mecanismos de preservación de la integridad.

Es perentorio plantear la necesidad de fundamentación desde bases jurídico-institucionales de la integración regional, a través del modelo confederal, como la fórmula más apropiada para encauzar dicho proceso en nuestra área geográfica, bajo una institucionalidad adecuada, con capacidad para tomar decisiones de alcance general, con valor de normas jurídicas imperativas y de la determinación de los espacios de regulación normativa que atiendan a los beneficios recíprocos, permitiendo compartir las cargas que todo esquema integracionista comparte.

La implementación del modelo confederal en la CELAC deberá asentarse en los principios de sencillez y operatividad, al igual que en su dimensión jurídica debe preservar la soberanía y la territorialidad como los rasgos más importantes de estos

¹⁰ Se habla de “cierta permanencia” porque en la doctrina existe una dualidad de criterios en este sentido; algunos autores abogan por el carácter temporal y otros por el carácter permanente de la Confederación de Estados; predominando, en este caso, la experiencia histórica de los procesos político-jurídicos desarrollados bajo la perspectiva confederal. Probablemente este haya sido el principal argumento de defensa por aquellos que suponen que la confederación no puede aspirar a más que una simple estructura temporal, que por su ‘fragilidad’ sostiene una “inevitable lucha contra el tiempo”. La unión de determinados Estados para la consecución de algunos fines comunes pudiese dejar de tener sentido una vez que tales móviles se cumplieran o, por el contrario, fuera imposible lograr lo que el acuerdo establecía; dos hipótesis que refuerzan la idea de temporalidad de las confederaciones. También se sitúan en posiciones equidistantes los que sostienen que la confederación es la premisa en la construcción de un Estado federal y en consonancia con que ello solo juega un papel transitorio, debiendo ceder finalmente ante esta forma territorial de Estado que tiende a la unificación más allá de la simple reunión de Estados que caracteriza a las confederaciones desde algunos prismas teóricos. En fin, sobre esta dualidad de criterios, y frente a las necesidades reales de la integración regional, la confederación posibilitaría con su existencia temporal sentar los fundamentos políticos y jurídicos de una posterior y más extensa unión con otro carácter –inclusive, supranacional–; por ello la categoría que debería atenderse más que su temporalidad o perpetuidad sería la de su estabilidad, requisito esencial a vencer en el examen de rigor para aspirar a servir como un paso a esquemas superiores en la integración.

¹¹ Como característica singular y distintiva, con respecto a otras formas del Estado compuesto como el Estado federal, se añaden, por un lado, el derecho de nulificación y, por otro, el derecho de secesión. En el primero de los supuestos se trata de que “todos los miembros gozan de la facultad de analizar y declarar la nulidad de las leyes que rigen la confederación, cuando entiendan que ellas afectan su propia soberanía”, mientras que por el segundo de estos derechos “cualquiera de los Estados componentes puede siempre separarse de la confederación”.

Estados, garantizando la representación de los intereses comunes sobre la base del reconocimiento de su plena subjetividad internacional. Precisaría también de un replanteamiento de su horizonte institucional, así como de la construcción progresiva de un ordenamiento jurídico propio desde la formalización de su documento constitutivo hasta la regulación normativa posterior, sistemática y general, de las relaciones que en su contexto se desarrollen, teniendo en cuenta el justo valor entre la dimensión política de esta institución y su valor jurídico.

En el caso particular del marco institucional, la organización y funcionamiento de la CELAC todavía requiere de mucho trabajo para hacerla operativa desde el punto de vista integracionista y compatible con el modelo confederal; en aras de zanjar estos inconvenientes, presentamos la siguiente propuesta en la que redefinimos la estructura institucional de esta comunidad de Estados.

Consejo de Jefas y Jefes de Estado. Sería el órgano supremo de la CELAC y estaría compuesto por los diferentes jefes de los Estados afiliados; posee el poder de adoptar decisiones sobre cuestiones muy amplias como los principios y asuntos fundamentales de la institución; encargado de establecer orientaciones y debate como los planteamientos políticos y el plan de acción, promoviendo los procesos de integración latinoamericanos y caribeños, velando por la implementación de medidas que permitan llegar a los mismos. Posee la facultad de convocar a reuniones ministeriales sectoriales, crear consejos a nivel ministerial y decidir sobre propuestas presentadas por el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores. Para llevar a cabo sus funciones se reúnen una vez al año, no obstante pueden ser convocadas sesiones extraordinarias en caso necesario a solicitud de un jefe de Estado miembro una vez que se haya interpuesto una petición ante la Presidencia Pro-tempore, la cual, para su aprobación, debe contar con el consenso de todos los Estados miembros. Las decisiones de este órgano son adoptadas por consenso.

Consejo de Jefas y Jefes de Gobierno. Coordina la cooperación de los órganos de poder ejecutivo de los Estados miembros en los ámbitos económicos, sociales y otros de interés común. Sus miembros son los jefes de gobierno de los Estados, la presidencia de este órgano es rotativa por orden alfabético y se reúnen dos veces al año; siendo posible la convocatoria de sesiones extraordinarias por iniciativa de un Estado miembro. Las decisiones son tomadas por consenso y en caso necesario está facultado para crear órganos auxiliares *ad hoc*, temporales o permanentes.

Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores. Es el órgano encargado de asegurar la cooperación en el ámbito de las actividades exteriores de los Estados miembros. Adopta decisiones en el período que separa las cumbres de los jefes de Estado y las reuniones de los jefes de gobierno, bajo la autoridad de estos, por lo que entre las funciones centrales de este consejo se encuentran las de permitir el desarrollo de las decisiones tomadas por el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y

el Consejo de Jefas y Jefes de Gobierno. Esto se logra por medio de la aprobación de resoluciones que implementan las decisiones; propone también proyectos de decisiones para que sean tomadas por el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y el Consejo de Jefas y Jefes de Gobierno. Implementa lineamientos políticos respecto a terceros y aprueba resoluciones y reglamentos de carácter institucional sobre temas de su competencia. Las reuniones del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores se llevarán a cabo cada seis meses como máximo; existiendo la posibilidad de que la Presidencia Pro-tempore autorice reuniones extraordinarias, siempre que sean requeridas, por lo menos a petición del cincuenta por ciento de los Estados miembros.

Comité Consultivo de Coordinación. Este es el órgano ejecutivo y coordinador del proceso tiene carácter permanente y es el encargado de asegurar el funcionamiento ejecutivo, administrativo y de coordinación de la CELAC. Organiza las actividades de los consejos y demás órganos de la comunidad, además prepara los documentos de las reuniones. Elabora y hace presupuestos sobre cuestiones de cooperación y desarrollo de las relaciones socioeconómicas de los Estados miembros.

Asamblea Interparlamentaria. Este sería el órgano consultivo de representación popular de la región con competencias colegislativas; espacio propicio para abordar cuestiones de cooperación parlamentaria y desarrollar propuestas de las cámaras de los Estados miembros. De conformarse, se lograría que la normativa americana surgiera del acuerdo entre los intereses políticos de los países miembros, de la comunidad de Estados y de la ciudadanía de la región. A este respecto y para facilitar la constitución de dicho órgano podría aprovecharse e incorporar la estructura del Parlamento Latinoamericano (PARLATINO).

Tribunal de Justicia. Garantiza la ejecución de los compromisos y responsabilidades asumidas por los Estados miembros. Entre sus funciones también se encontrarían las de interpretar y desarrollar el derecho de la comunidad tanto el creado internacionalmente por los tratados y declaraciones fundacionales como el que eventualmente sea establecido por su estructura institucional. El tribunal actuaría conforme a un estatuto y reglamento internos adoptados por el Consejo de Jefes de Estado.

Eventualmente también sería necesaria la conformación de un Consejo Jurídico Consultivo que, subordinado a la Asamblea Interparlamentaria, llevaría a cabo actividades legislativas y se encargaría de la revisión de las propuestas normativas para asegurar su conformidad con el derecho comunitario y su compatibilidad con los derechos nacionales.

Por su parte con la finalidad de cumplir a cabalidad, de manera directa, focalizada y especializada los fines propuestos por la CELAC en la Declaración de Caracas también se propone la creación de una serie de Consejos Ministeriales que, de alguna manera, indican las prioridades en las cuales se ha centrado el bloque. Veamos.

Consejo Latinoamericano y Caribeño de Economía y Finanzas. Esta es una instancia dedicada al diálogo, la reflexión, la consulta y la cooperación en materia económica y finanzas en el marco de la CELAC, que persigue el fortalecimiento de la arquitectura económica y financiera regional y el fomento de la integración regional en materia de inversión y cooperación financiera con miras a asegurar la estabilidad en esta área mediante la progresiva adopción de los estándares, principios y mejores prácticas internacionales promoviendo el uso de mecanismos existentes y la cooperación técnica en materia económico-financiera, así como desarrollando nuevas estrategias y herramientas que contribuyan al desarrollo sostenible de las economías, la equidad, la inclusión social y soberanía de los pueblos. Estaría conformado por las ministras y ministros del área de economía y finanzas de los Estados miembros de la CELAC.

Consejo Latinoamericano y Caribeño de Defensa. La creación de este consejo responde a la necesidad de fortalecer la estabilidad en la región sin la intervención de las manipulaciones e intereses norteamericanos, su conformación no posee un ánimo militarista sino de consenso entre los diferentes órganos de defensa de los Estados miembros; su finalidad sería la de convertirse en un órgano de consulta, cooperación y coordinación en materia de defensa propicio para el intercambio de información y experiencias.

Consejo de Salud Latinoamericano y Caribeño. Es el órgano de consenso y de consulta de la CELAC en materia de salud y posee como objetivo general que la región Latinoamericana y Caribeña se consolide como un espacio de integración en materia de salud. Lo cual contribuya a la salud gratuita para todos y al desarrollo partiendo siempre del principio de que es un derecho fundamental del ser humano que involucra solidaridad, complementariedad, respeto a la diversidad e interculturalidad; todo esto dentro del marco institucional de la CELAC. Está integrado por las ministras y ministros de salud de cada uno de los Estados miembros de la comunidad.

Consejo Energético de Latinoamérica y el Caribe. Con la creación de este consejo se busca promover el desarrollo y la aplicación de políticas que garanticen el acceso y un suministro de energía socialmente incluyente, confiable, sostenible y competitivo; además de ser respetuoso con el medio ambiente y con los marcos jurídicos y normativos de los países de la comunidad. Incentivar una utilización eficiente de fuentes renovables, no renovables y no convencionales de energía de forma equilibrada, con la debida consideración de las necesidades y circunstancias particulares de cada país. Está conformado por los ministros del ramo de los Estados miembros.

Consejo Latinoamericano y Caribeño para la Protección del Medio Ambiente y los Recursos Naturales en la Región. El trabajo realizado por los miembros que componen este consejo está encaminado a fortalecer la cooperación, coordinación,

diálogo, convergencia, articulación, armonización y complementación de las políticas públicas nacionales en materia ambiental; así como la generación e implementación de planes, políticas y programas regionales para enfrentar problemas comunes en áreas prioritarias tales como el desarrollo sostenible, cooperación ambiental y erradicación de la pobreza, con base a la equidad y responsabilidades comunes pero diferenciadas y capacidades respectivas en lo que se refiere al cambio climático. Está integrado por las ministras y ministros de medio ambiente de cada uno de los Estados miembros de la comunidad.

Consejo Latinoamericano y Caribeño de Ciencia, Tecnología e Innovación. Esta instancia política está destinada a fomentar el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación, la transferencia tecnológica y la cooperación regional en estas áreas, identificando sinergias con relación a las políticas públicas de promoción en las mismas. Incentivar nuevas formas de interacción entre los gobiernos, la academia y el sector productivo, apoyando la posible expansión de proyectos ya existentes en los mecanismos regionales y subregionales de integración y promoviendo iniciativas conjuntas en temas de interés común. Asimismo, fomentar la formación de recursos humanos con énfasis en ingeniería y ciencias básicas a través del intercambio regional. Estaría conformado por las ministras y ministros del ramo correspondiente de cada uno de los Estados miembros de la CELAC.

Consejo Latinoamericano y Caribeño de Educación y Cultura. Este consejo está destinado a definir, concertar y promover políticas con la finalidad de coadyuvar desde las áreas de la educación y la cultura al proyecto integrador de la CELAC; potenciar el papel de la educación y la cultura en todos sus niveles entre los sectores prioritarios para la comunidad, en su objetivo de promover el desarrollo social de América Latina y el Caribe; así como avanzar en la integración cultural de la región, trabajando conjuntamente por la protección del patrimonio y la promoción y la difusión de la diversidad de expresiones culturales que caracterizan las identidades latinoamericanas y caribeñas; así como promover a todos los niveles la cultura a favor del crecimiento económico, la erradicación de la pobreza, el desarrollo sostenible, la generación de empleos y la integración latinoamericana y caribeña. Como principios de su actuación están: la integración regional, equidad e inclusión social, equidad de género, participación ciudadana, calidad y cobertura educativa, transparencia y divulgación, diálogo y solidaridad, entre otros. Estaría compuesto por los ministros de educación y cultura de los Estados que conforman la comunidad.

Consejo Latinoamericano y Caribeño de Infraestructura y Planeamiento. Este consejo está definido como una instancia de discusión política y estratégica a partir de la consulta, evaluación, cooperación, planificación y coordinación de esfuerzos, articulando programas y proyectos que permitan la implementación de la integración de la infraestructura regional de los países miembros de la CELAC y la superación de la brecha de la infraestructura actual de América Latina y el Caribe;

a fin de avanzar hacia un crecimiento complementario, recíproco y sostenible que promueva el desarrollo social, reduzca la pobreza, aumente la competitividad e impulse una mayor integración regional. Está integrado por las ministras y ministros de cada ramo en las áreas de infraestructura y planeamiento o sus equivalentes en los Estados miembros de la CELAC.

Consejo Latinoamericano y Caribeño de Desarrollo Social. Es este consejo una instancia de diálogo, reflexión, coordinación y cooperación, sobre desarrollo social y humano integral. Tiene como objetivos generales promover mecanismos de cooperación solidaria en políticas sociales de manera participativa y consensuada; contribuir al establecimiento de condiciones óptimas para el desarrollo de sociedades más justas, participativas, solidarias y democráticas. Está conformado por las ministras y ministros en el área social o sus equivalentes de cada uno de los Estados miembros de la CELAC.

Consejo Latinoamericano y Caribeño sobre el Problema Mundial de las Drogas. Este consejo no sería más que una instancia permanente de la CELAC cuyo trabajo se centraría en el enfrentamiento al problema mundial de las drogas proponiendo estrategias, planes y mecanismos de cooperación y coordinación, que permitan construir una identidad latinoamericana y caribeña para combatir el flagelo de las drogas; promoviendo la articulación de posiciones de consenso en foros multilaterales en materia de estupefacientes. Se conformaría por las ministras y ministros del área que diseña los planes para luchar en contra de las drogas de cada uno de los Estados miembros de la CELAC, trabajando en mesas especializadas.

A MODO DE CONCLUSIÓN

La estructura institucional que actualmente presenta la CELAC es una estructura que muestra rasgos de debilidad, lo cual presupone una posición de desventaja en las condiciones para su desarrollo y funcionamiento frente a otros esquemas de integración vigentes en la región que si disponen de estructuras más sólidas y consolidadas, lo que menoscaba la eficacia y efectividad de sus realizaciones.

La Confederación de Estados y la integración regional poseen una serie de puntos de convergencia que posibilitan habilitar el diseño confederal en la región para enfrentar los retos de una integración profunda. A pesar de que hoy en día la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) se presenta como el espacio más propicio para lograr la consolidación de la integración latinoamericana y caribeña, aún precisa de una serie de cambios para lograr la implementación del modelo confederal. Dentro de estos cambios se encuentra el replanteamiento del horizonte institucional que no solo traería como consecuencia la compatibilidad de la CELAC con el modelo confederal, sino que lograría hacerla más operativa;

además, se estaría dando el primer paso para que esta se posiciona como el eslabón superior en el proceso de construcción de la nueva arquitectura del multilateralismo latinoamericano y caribeño convirtiéndose en una organización internacional capaz de representar a Latinoamérica y el Caribe en cualquier foro internacional dejando de ser un simple espacio de concertación política.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Fernández Bulté, J. (2005). *Teoría del Estado y el derecho*. La Habana, Cuba: Editorial Félix Varela.
- Legler, T. (2010). *Multilateralism and regional governance in the Americas. Latin American Multilateralism: New Directions*. Vancouver, Canada: Canadian Foundation for the Americas (FOCAL).
- Pampillo, J.P. (2013). *La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), un hito en la integración jurídica americana*. Ciudad de México, México: Centro de Investigación e Informática Jurídica de la Escuela Libre de Derecho de México.