

Visión de la concertación política en América Latina y el Caribe



Vision of political concertation in Latin America and the Caribbean

Muñoz Sánchez, Román

 Román Muñoz Sánchez

romanms1995@gmail.com

Cátedra del Caribe de la Universidad de La Habana,
Cuba

Política Internacional

Instituto Superior de Relaciones Internacionales "Raúl Roa García",
Cuba

ISSN: 1810-9330

ISSN-e: 2707-7330

Periodicidad: Trimestral

vol. 3, núm. 4, 2021

politicainternacionaldigital@gmail.com

Recepción: 13 Junio 2021

Aprobación: 17 Julio 2021

URL: <http://portal.amelica.org/ameli/journal/332/3322884005/>

Resumen: Este artículo sugiere la necesidad de avanzar hacia una concertación política en América Latina y el Caribe, como medio estratégico para lograr la unidad, el diálogo y el consenso, que permita articular mecanismos y procesos de diversa índole, teniendo presente la diversidad en los terrenos políticos, económicos, culturales y sociales en la región, la más desigual del planeta, urgida de la comprensión y el entendimiento para poder enfrentar retos y desafíos a escala regional y global.

Palabras clave: concertación política, mecanismos de consulta y solución de conflictos.

Abstract: This article suggests the need to move towards a political consensus in Latin America and the Caribbean; as a strategic means to achieve unity, dialogue and consensus, which allows the articulation of mechanisms and processes of various kinds; bearing in mind the diversity in the political, economic; cultural and social fields in this region, the most unequal on the planet, in need of understanding and knowledge in order to face challenges on a regional and global scale.

Keywords: political consensus, consultation and conflict resolution mechanisms.

INTRODUCCIÓN

La concertación política en América Latina y el Caribe es un proceso profundo y complejo que recoge en su evolución pasajes muy interesantes que son analizados brevemente en este artículo, como un mecanismo que no sustituye a otros, solo los complementa y los perfecciona. Es por ello que, en el desarrollo de este material, se puede apreciar cómo este instrumento bien orientado en América Latina y el Caribe, tras las rupturas logradas, especialmente por las naciones caribeñas con las diversas metrópolis colonialistas, ha brindado oportunidades para el desarrollo de proyectos nacionales y regionales.

Al definir el inicio de este mecanismo en América Latina y el Caribe podemos decir que fueron los primeros procesos y conflictos que se desarrollaron sin la presencia de los Estados Unidos de América; ejemplos de esos acontecimientos son los del Grupo Contadora, Apoyo a Contadora, el Grupo de los 8, el Grupo de Río, para luego articularse en la Asociación de Estados del Caribe y en la CELAC.

DESARROLLO

Al visualizar los procesos de concertación política en América Latina y el Caribe y su comportamiento, vemos que la segunda mitad del siglo XX y los primeros años del siglo XXI es un periodo considerado por muchos especialistas como el que marca los procesos de concertación política en la región, debido a las primeras fisuras del gobierno de Estados Unidos y las respuestas de naciones de la región contrarias a sus decisiones, reflejando una nueva conciencia, independencia e identidad latinoamericana y caribeña con una mayor unidad.

Ello es la expresión de las primeras diferencias y conflictos ocurridos entre la gran potencia y América Latina y el Caribe. Hay un resurgir de una conciencia nacional y que se pone de manifiesto en múltiples acontecimientos que de forma general se verán en este artículo.

Los procesos de concertación política en América Latina y el Caribe han tenido varias definiciones a lo largo de la historia de la región y juegan un papel importante en el sistema de las relaciones internacionales.

Entre algunos conflictos por resolver encontramos las guerras entre Bolivia y Chile, las confrontaciones de Trinidad con Venezuela, de Venezuela con Guyana, de Antiguas con Barbudas o los conocidos conflictos de Centroamérica y otros que harían interminable la lista de las discoridas y que explican la intención temprana de Bolívar de luchar por la unidad entre hermanos latinoamericanos y caribeños desarrollándose múltiples reuniones, conferencias y gestiones para materializar ese propósito.

La concertación política surge como una nueva tendencia que, sin sustituir necesariamente otros mecanismos, puede complementarlos y perfeccionarlos.

En América Latina, hasta el inicio de la década de los 70 del siglo XX predominó una notoria ausencia de coordinación y consultas para articular acciones conjuntas, cuando los intereses y presencia de Estados Unidos predominaban.

En esa misma década estas experiencias comenzaron a cambiar, con la independencia de Trinidad, Barbados, Guyana y Jamaica, en el año 1972, al iniciar sus relaciones diplomáticas con Cuba, violando la política trazada por Estados Unidos de aislamiento a la Mayor de las Antillas, brindando un ejemplo de extraordinaria valentía, como importante paso en la esfera regional e internacional.

Este nuevo margen de autonomía fue aprovechado en función de sus respectivos proyectos nacionales. Así, emergieron algunas alianzas de concertación frente a temas específicos de la agenda en las relaciones hemisféricas. El llamado “Consenso de Viña del Mar” de 1969 representó tres años antes, simbólicamente, el inicio de esta nueva etapa, al constituirse el primer pronunciamiento colectivo de la posguerra en América Latina, cuando se cuestionaron abiertamente algunos aspectos de las relaciones interamericanas. Estos acontecimientos fueron parte de lo que este autor ha denominado como la construcción de los mecanismos de la concertación política en Latinoamérica y el Caribe.

Otro ejemplo a valorar en esa etapa fue el apoyo a Panamá de varios gobiernos latinoamericanos durante las negociaciones que concluyeron en 1978 con un nuevo tratado sobre el Canal, así como las gestiones de los países del Pacto Andino, México y Costa Rica, durante la crisis nicaragüense de 1978-1979.

Estas prácticas constituyeron un precedente importante en la decisión que tomaron varios países al constituir en 1983 el Grupo de Contadora, acontecimiento de vital importancia para el mecanismo de concertación política ya que marcó un antes y un después..

En nuestra área los procesos de concertación política más definidos comienzan a gestarse al inicio de los ochenta cuando varios países intentan acciones de mediación frente a la grave situación en América Central.

La ofensiva diplomática que en noviembre de 1982 emprende la administración colombiana para acercar posiciones con México y Venezuela en relación con la tensa situación en el área, constituye un importante referente de la formación del Grupo de Contadora.

Las actividades revolucionarias en Guatemala, Nicaragua y El Salvador, junto con el conflicto fronterizo entre Nicaragua y Honduras, así como la constante amenaza de intervención estadounidense, son indicadores de la tensa e inestable situación que afectaba la realidad de los países de dicha zona geográfica. Estos

acontecimientos constituyeron el primer eslabón de una cadena de hechos frente a los que hubo que buscar formas novedosas de relación.

El diálogo político latinoamericano en el efecto “Malvinas” jugó también un papel que puso en evidencia la incapacidad para actuar en situaciones de crisis en el hemisferio. Asimismo, la pérdida de confianza en las instituciones del Sistema Interamericano, por su incapacidad para proveer mecanismos de solución entre sus miembros, especialmente cuando Estados Unidos estaba involucrado, o en casos donde eran partícipes potencias extra regionales, reforzó la disposición de buscar alternativas de diálogo frente a situaciones difíciles en la región.

La participación de México en la creación del Grupo de Contadora marca un hito importante en las relaciones internacionales. Significó, además, superar el aislamiento de que había sido objeto por parte de algunas naciones latinoamericanas a raíz del rechazo que provocó en estos el comunicado franco-mexicano. La principal reacción provino de los países andinos los que, a iniciativa de Venezuela, habían suscrito una declaración conjunta en la que manifestaron su apego al principio de no intervención y censura a la intromisión extranjera en El Salvador.

Al Grupo de Contadora (Colombia, Venezuela, Panamá y México) se agrega a mediados de 1985 el Grupo de Apoyo integrado por Argentina, Brasil, Perú y Uruguay y se le conoce tiempo después como el Grupo de los Ocho, por el número de sus integrantes.

En diciembre de 1986, los cancilleres del Grupo de los Ocho, reunidos en la ciudad de Río de Janeiro, Brasil, decidieron establecer el Mecanismo permanente de Consulta y Concertación Política denominado Grupo de Río.

En dicha reunión se fijó como uno de los objetivos primordiales llevar a cabo un proceso de consultas regulares sobre temas que afectan o interesan a los países miembros del Mecanismo, con la finalidad de lograr una mayor unidad latinoamericana, significando un hecho de gran trascendencia en la concertación política latinoamericana. Por vez primera, en la historia reciente de América Latina, se conforma un grupo de países latinoamericanos que celebra encuentros a diversos niveles, incluyendo el de Estado, por iniciativa propia y sin la convocatoria de terceros países.

En octubre de 1990, en la Cumbre de Caracas, se confirmó el ingreso de Chile, Ecuador, Bolivia y Paraguay, al igual que el de un representante de Centroamérica y otro de la Comunidad del Caribe. La primera Cumbre del Grupo estableció en el Compromiso de Acapulco que un principio fundamental para la pertenencia al Mecanismo de Consulta y Concertación Política lo constituía la vigencia de la democracia en sus Estados miembros.

Es en este contexto que en febrero de 1988 los miembros del Mecanismo deciden suspender temporalmente al gobierno de Panamá de los trabajos del Grupo. Dicha acción se dio en el contexto de la grave crisis político-electoral que vivía en esos momentos la nación centroamericana y que, se supuso entonces, ponía en grave peligro la vigencia de sus instituciones democráticas.

Cuatro años después, otro Estado miembro de la región, Perú, se enfrentaba a hechos políticos internos que llevaron a su gobierno a la adopción de una serie de medidas que afectaban la institucionalidad democrática por lo que el Grupo de Río acordó la no participación de ese país en el Mecanismo “hasta que no se den en el Perú las condiciones de plena vigencia del sistema constitucional y de la democracia representativa”.

México no estuvo de acuerdo, en su momento, con la suspensión de Panamá y Perú del Grupo, convencido, como lo ha manifestado en otros casos, que no es a través de la exclusión como se puede dar una cooperación respetuosa y solidaria a un Estado miembro que enfrenta una crisis interna.

Durante estos años, Panamá intentó sin éxito su readmisión al Grupo de Río. No fue sino hasta septiembre de 1994 que, con el apoyo decidido de México, Panamá reingresó al Mecanismo. Este hecho coincidió con la toma de posesión de un nuevo gobierno en ese país. Perú fue readmitido en marzo de ese mismo año.

El Grupo de Río ha derivado en una mayor presencia de América Latina en las relaciones internacionales actuales. Significa una búsqueda de nuevos espacios políticos de diálogo frente a otras regiones y grupos

de países y la concertación de posiciones comunes, particularmente en los foros multilaterales, así como el impulso de los procesos de cooperación e integración.

En la Declaración de Punta del Este de 1988 este propósito se expresó con claridad al proponer un mayor diálogo y encuentros periódicos con diversas regiones del mundo industrializado. En la misma Declaración se propone un diálogo inmediato con Estados Unidos para tratar los diversos problemas políticos, económicos y sociales que afectan dichas relaciones. Se decide, asimismo, dialogar con los países socialistas, la Comunidad Europea, el Consejo de los Países Nórdicos, la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático y la Organización de la Unidad Africana.

La premisa del Grupo fue priorizar las reuniones con grupos de países; sin embargo, a solicitud de Canadá, China, Japón y Rusia han accedido a realizar encuentros a nivel de cancilleres con esos países, en el marco de la Asamblea General de la ONU.

El contexto político, en el que se dio el surgimiento del Grupo de Río, reflejaba una creciente preocupación de las naciones del área por tener un papel más activo en la búsqueda de soluciones a la problemática regional. La gran mayoría de los estados latinoamericanos, entre ellos México, sufrían el impacto que el endeudamiento había causado a sus respectivas economías, situación que se vio agravada por la crisis del petróleo. De esta manera, la puesta en práctica de mecanismos como el Grupo de Río fue pieza clave para el impulso por la paz, el desarrollo y la promoción de la democracia en América Latina y el Caribe. La acción del Grupo, en este sentido, se ha reflejado en las distintas declaraciones políticas que ha emitido como reacción a los acontecimientos relevantes que tienen lugar en la región.

Fue Contadora (México, Venezuela, Colombia y Panamá) más el grupo de apoyo a Contadora (Brasil, Argentina, Perú, Uruguay) quienes matizan una demostración de concertación política para encontrar respuesta a la problemática sin la presencia de Estados Unidos.

La Asociación de Estados del Caribe

Entre otros Mecanismos de articulación y acontecimientos de la concertación política en América Latina y la subregión, en el Gran Caribe se gesta la Asociación de Estados del Caribe (AEC) en el año 1994, como un grupo constituido por 24 miembros plenos, los Estados del CARICOM (Mercado Común del Caribe, por sus siglas en inglés), cinco de Centroamérica, los participantes en el Grupo de los Tres y cuatro Estados independientes no incorporados a los esquemas integracionistas previamente conformados de estas áreas geográficas. Adicionalmente están en capacidad de participar en calidad de miembros asociados los representantes de los territorios dependientes de Holanda, Francia e Inglaterra.

El surgimiento de esta institución se produce en un entorno complejo por las cambiantes tendencias mundiales y las transformaciones que han tenido lugar en las políticas económicas que se aplican en el continente, que han atravesado también los esquemas integracionistas y de cooperación.

Para este autor el surgimiento de este grupo regional responde a las necesidades de la subregión de canalizar sus inquietudes y estar más representados en la esfera internacional.

Las formas y experiencias previas entre algunos de sus Estados miembros hacen que la AEC pudiera ser, en la práctica, el mecanismo que articule al CARICOM, al G-3, a la Comunidad Centroamericana y a los Estados no asociados a estos. De hecho, estas asociaciones previas funcionarían como espacios particulares de concertación al interior de la AEC, favoreciendo a sus miembros.

Los países de la AEC muestran una alta heterogeneidad. Esto se manifiesta en el nivel de desarrollo industrial, estructuras económicas, dimensiones, fuentes fundamentales de ingreso, etc. Son evidentes las diferencias entre las economías de los países miembros del Grupo de los Tres, y las de las pequeñas islas del Caribe y las de estas con Centroamérica y los no pertenecientes a otros esquemas.

La Asociación de Estados del Caribe como espacio unitario para el diálogo y la cooperación en el Gran Caribe de manera innovadora institucional responde a las necesidades en esta zona.

Hoy la AEC avanza hacia una nueva etapa en medio de desafíos, se encuentra en una encrucijada en el orden económico, político y social, dentro del complejo proceso de restructuración global, que pudieran ofrecer oportunidades, pero que también pudieran tener efectos devastadores en el Gran Caribe.

Se trata de complejas situaciones y trayectorias que no podrán ser garantizadas por el mecanismo del mercado, ni serán generalmente aseguradas por los factores extra regionales. El Gran Caribe necesita iniciativas propias de liderazgo fuertes para enfrentar estos retos.

Sin embargo, el propio hecho de que no exista ninguna otra entidad de alcance a este nivel, tan unido a las limitaciones (objetivas y autoimpuestas) de otras instituciones para cumplir ese papel, mantienen vigente la necesidad y la posibilidad de que la AEC trate de convertirse en la plataforma de diálogo político estructurado más amplio del Gran Caribe.



FIG. 1.

Importancia de la unidad para la concertación e integración de América Latina y el Caribe.

FALCO

El proceso de escalamiento institucional que requiere la Asociación de Estados del Caribe es complejo y difícilmente pueda completarse en un plazo breve. Sin embargo, es una transformación necesaria y factible. Al igual que en los momentos de la fundación, lo primero que se requiere es una voluntad política de sus Miembros, fundamentada en la noción de que la AEC constituye el punto de partida más adecuado para construir la plataforma permanente de diálogo político de alto nivel para la coordinación del desarrollo, de la que todavía se carece a nivel del Gran Caribe.

Si en la articulación se logra un fortalecimiento político, económico y social los integrantes de la CARICOM, los países centroamericanos, el Grupo de los tres, más los independientes no pertenecientes a estos mecanismos, estaremos fortaleciendo a la CELAC, como Mecanismo de mayor concertación política.

La CELAC

América Latina y el Caribe han demostrado ser incapaces de plantear un proyecto político estratégico que les permita presentarse como actor en el escenario internacional, por factores objetivos en parte y subjetivos en otras, pero se hace difícil encontrar la unidad; eso es una realidad que actualmente sufre nuestra región.

La fragmentación que evidencia América Latina y el Caribe tiene consecuencias negativas particularmente porque la hacen más vulnerable al impacto de la globalización, le impide percibir los frutos de los aspectos positivos y sobre mayores espacios, para la división, los conflictos, el no entendimiento, la confrontación entre hermanos, que no permiten ver las influencias negativas y el costo que esto les representa.

En los últimos años se han desarrollado iniciativas y acuerdos significativos que podrían generar un mejor clima, abriendo oportunidades de cooperación recíproca y generando espacios de beneficios mutuos. Surge la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) como forma de potenciar la región a través del diálogo, y la cooperación pero que además posiciona a este instrumento como un actor político global. Esta nueva organización se funda con la intención de promover la articulación y convergencia de acciones, promover el intercambio de experiencia y de identificación de áreas de cooperación entre los distintos mecanismos de integración regional.

La CELAC es un organismo representativo de concertación política, cooperación e integración de los Estados latinoamericanos y caribeños y como un espacio común que garantice la unidad.

En los últimos años, muchos han sido los acontecimientos ocurridos en América Latina y el Caribe y el papel desempeñado por este organismo ha estado dirigido a mantener la unidad, respetando las diferencias y las decisiones de cada estado.

Las cumbres de la CELAC realizadas, que a continuación se enuncian, han matizado los pasos dados por este Mecanismo en la búsqueda del consenso y la unidad.

La primera cumbre se desarrolló en Chile, en diciembre de 2011, bajo la presidencia pro tempore de Sebastián Piñera.

La segunda se desarrolló en Cuba, en enero de 2013, bajo la presidencia pro tempore de Raúl Castro.

La tercera se desarrolló en Costa Rica, en mayo de 2014, bajo la presidencia pro tempore de Laura Chinchilla y de Luis Guillermo Solís.

La cuarta se desarrolló en Ecuador, en enero de 2015, bajo la presidencia pro tempore de Rafael Correa.

La quinta se desarrolló en República Dominicana, en enero de 2016, bajo la presidencia pro tempore de Danilo Medina.

El Salvador, en enero de 2017, tuvo la presidencia pro tempore de la CELAC bajo el mandato de Salvador Sánchez Cerén.

Bolivia, en el año 2019 tuvo la presidencia pro tempore bajo el mandato de Evo Morales Ayma y Jeanine Añez Chávez.

México, en enero de 2020, bajo la presidencia pro tempore de Andrés Manuel López Obrador y celebra la VI cumbre en septiembre del 2021 en un escenario regional de constantes cambios políticos.

Los sucesos de Nicaragua y Venezuela, los nuevos gobiernos de la región y la proliferación de mecanismos de integración, representan grandes retos para esta institución, con un 2019 caracterizado por divisiones ideológicas al interior de su membresía, que incluyó el golpe de estado al presidente Evo Morales en Bolivia, quien en medio de esa situación ostentaba la presidencia de la CELAC, acontecimientos todos que dificultan la unidad latinoamericana. La institución había logrado con su surgimiento, ser el único foro que reunía a los 33 países latinoamericanos y caribeños y, a diferencia de la Organización de Estados Americanos (OEA), no contempló la participación de Canadá y Estados Unidos. Lo anterior respondió tanto a un criterio de unidad cultural basado en el origen común, como al anhelo de construir una agenda propia. Su creación fue un hito en los históricos esfuerzos por integrar políticamente a América Latina y el Caribe, los cuales datan desde el Congreso de Panamá de 1826.

La Comunidad se propuso impulsar la integración, la concertación política y el posicionamiento en foros internacionales, como la Organización de las Naciones Unidas, y la coordinación con organismos subregionales.

Los estallidos sociales (Ecuador, Bolivia, Chile, Colombia) y la actual situación y actuación de Brasil son reflejos de cómo se encuentra dividido el territorio en dos, los 13 países que representan el grupo de Lima y el resto, debido a la situación existente en Venezuela.

Con la presidencia pro tempore de la CELAC en México y en medio de todas esas problemáticas presentes, esta nación ha dado muestras muy positivas en la conducción de la institución, pues su gestión en el bienio 2020-2021 así lo demuestra. El Canciller Marcelo Ebrard Casaubon participó en la XX Reunión de Cancilleres de la organización, evento realizado en el marco del 75 Periodo de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, en la cual se reconoció el desempeño que México ha mostrado al frente de la CELAC, generando avances sustantivos para el mecanismo y promoviendo que cuente con mejores herramientas para enfrentar la pandemia por COVID 19 y en favor de la integración latinoamericana y caribeña.

A iniciativa de la República de Paraguay con el copatrocinio de Argentina, Ecuador, República Dominicana y Uruguay, se acordó por unanimidad que México mantuviera la Presidencia pro tempore de la comunidad para el año 2021. Esta acción permitirá dar continuidad a los proyectos contenidos en el plan de trabajo vigente y elaborar un nuevo plan para el año siguiente.

¿Abrirá el impacto de esta pandemia nuevos escenarios de cambios revolucionarios o reformistas en Nuestra América?

En medio de los avatares que viene enfrentando la CELAC, provocados por sus adversarios para impedir que este mecanismo se convierta en una plataforma capaz de unir y representar a la región en los más diversos foros, habrá que luchar con inteligencia y persistencia; y perfeccionar su capacidad de concertación política y negociación ante los complejos problemas que nos afectan.

CONCLUSIONES

La concertación política en América Latina y el Caribe, aunque muy joven históricamente, ha sido muy rica por los complejos procesos que ha transitado.

Si bien estos procesos desde Contadora hasta la CELAC muestran una organización llena de diferencias, contradicciones, conflictos y divisiones, aun se vislumbran intenciones por muchos jefes de estado por fomentar la unidad que defendiera Bolívar, algo necesario en época de pandemia.

Desde distintos intereses y enfoques se puede percibir que la región latinoamericana y caribeña será distinta después que pase la pandemia de la Covid 19. Los objetivos de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas seguirá priorizando la pobreza. Pero la mayoría de las naciones latinoamericanas y caribeñas, en tanto no hayan consolidado los mecanismos de concertación política para el desarrollo, seguirán subordinadas al capital transnacional y la pobreza seguirá siendo motivo de preocupación para quienes quieren conservar la gobernabilidad, no para resolverla definitivamente. Se necesita, por tanto, que CARICOM, AEC y CELAC profundicen sus mecanismos de concertación política y ajusten sus estructuras a los graves acontecimientos actuales.