


ANÁLISIS DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN REGIONAL LATINOAMERICANO TOMANDO COMO ESTUDIO DE CASO A LA CELAC

CARLOS JOSÉ ARCILA¹

Abstract



This article presents an analysis of the Latin American integration process from the specific case of CELAC, which shows that this regional bloc has operated under “summit diplomacy”. In other words, it still prevails at an intergovernmental level where other key actors such as civil society and citizens are ignored in decision-making. In the first place, the concept of “summit diplomacy” and South-South cooperation in CELAC

¹ Politólogo con énfasis en Gobernabilidad Democrática e Integración al Sistema Internacional de la Universidad Javeriana sede Cali. Dentro de sus intereses de investigación se destaca la política exterior colombiana, los procesos de integración regional, la gobernanza global y el multilateralismo, la globalización, los procesos de paz, el conflicto armado y la política exterior norteamericana.

are addressed. Second, regionalism is exposed to a la carté and the Latin American integrationist complex roughly. Third, the structure and contents of regional change will be analyzed, then the challenges and keys that CELAC must face will be explained. Finally, a series of recommendations will be made regarding the guidelines to be adopted by this block, taking into account the changes in the global and regional agenda.

Resumen

Este artículo presenta un análisis al proceso de integración latinoamericano desde el caso concreto de la CELAC, el cual evidencia que este bloque regional ha operado bajo una “diplomacia cumbre”. Es decir, aún impera en un nivel intergubernamental donde se ignoran otros actores claves como la sociedad civil y la ciudadanía dentro de la toma de decisiones. En primer lugar, se aborda el concepto de “diplomacia cumbre” y la cooperación sur-sur en la CELAC. En segundo término, se expone el regionalismo a la carté y el complejo integracionista latinoamericano grosso modo. En tercer lugar, se analizará la estructura y los contenidos del cambio regional, posteriormente se explicarán los desafíos y claves que debe afrontar la CELAC. Por último, se harán una serie de recomendaciones en cuanto a las directrices que debe adoptar este bloque teniendo en cuenta los cambios en la agenda mundial y regional.

Palabras clave

Cooperación Sur-Sur, Complejo integracionista, Regionalismo a la carté, diplomacia de cumbres

Key words South-South Cooperation, Integrationist Complex, Regionalism a la carté, Summit Diplomacy



Introducción

La presente investigación analiza el proceso de integración latinoamericano tomando como caso de estudio a la Celac. En ese orden de ideas se busca distinguir este bloque de diferentes proyectos de integración, como bien pueden serlo la OEA o Unasur cuyos intereses claramente están alineados a potencias como Estados Unidos y Brasil respectivamente. Por otro lado, la tesis principal de este ensayo es que la CELAC se ha caracterizado por llevar a cabo una “diplomacia de cumbres”. Constituida como “un espacio en el cual el liderazgo es asumido directamente por los(as) mandatarios(as), quienes diseñan, crean, e intervienen en los respectivos foros” (Nivia-Ruiz, 2014).

En este sentido, la Celac se ha visto sobre todo como un foro donde intervienen más los gobiernos que la sociedad civil y la ciudadanía, lo cual genera que la toma de decisiones sea “desde arriba hacia abajo” y no “desde abajo hacia arriba”. Ahora bien, a lo largo del artículo se expondrán una serie de puntos importantes que ayudarán a sostener la tesis planteada. En primer lugar, se abordará el concepto de “diplomacia de cumbres”, y se intentará demostrar si la Celac podría clasificarse como un espacio de cooperación y desarrollo. En segundo lugar, se expondrá a grandes rasgos el regionalismo a la carté y el complejo integracionista latinoamericano. Luego, se analizarán la estructura y los contenidos de cambio regional. Seguidamente, se explicarán los desafíos y claves que debe afrontar la Celac. Por último, se harán algunas recomendaciones en cuanto a las directrices que debe tomar este bloque, teniendo en cuenta tanto la agenda regional como la mundial, según las necesidades de la integración latinoamericana y caribeña.

La diplomacia de cumbres y la cooperación Sur-Sur en la Celac

En primer lugar, la diplomacia de cumbres se ha caracterizado por ser un espacio donde los actores con mayor poder de decisión han sido los gobiernos y no tanto la sociedad civil y la ciudadanía. Por lo tanto, es

necesario conocer ciertos criterios para que, de esta manera, sea más fácil clasificar o no a la Celac dentro de la diplomacia de cumbres. “Los roles que las cumbres de alto nivel poseen van desde la articulación de consensos y resolución de diferencias mediante el establecimiento de un esfuerzo general para el debate y acuerdos” (Rojas Aravena, 2009). Sin embargo, lo que muchas veces se deja de lado en este tipo de diplomacia son los objetivos a corto plazo, así como el bajo nivel de monitoreo de los compromisos. Al respecto Rojas Aravena (2009) construye un cuadro de síntesis donde se muestran los aspectos positivos y negativos de la diplomacia de cumbres.

Tabla 1. Diplomacia de cumbres: cuadro de síntesis

Aspectos positivos	Aspectos Negativos
Crea un clima de confianza.	Aparece en competencia con el multilateralismo parlamentario institucionalizado.
Facilita y fortalece la necesidad de concordar políticas: afianzan el multilateralismo.	Tiene bajo grado de coordinación entre cumbres.
Fortalece la cooperación internacional, regional y bilateral.	Sin seguimiento y monitoreo efectivo de los compromisos. Bajo cumplimiento de éstos.
Fijan prioridades y metas a las OIGs.	Énfasis en el corto plazo, por su vínculo con las necesidades domésticas inmediatas.
Simboliza el momentum de la cooperación: capacidad para focalizarla.	Perspectivas eminentemente estatales. Baja concertación con otros actores.
Concentra el interés y la atención de diversos actores: impacto mediático.	Exceso de iniciativas: tendencia a la dispersión.
Establece diagnósticos compartidos.	Satura la agenda presidencial y existe superposición de actividades.

Fuente: Rojas Aravena, (2009).

Ahora bien, de acuerdo con la tabla presentada hay aspectos que pueden aplicarse al caso concreto de la Celac, como, por ejemplo: el afianzamiento del multilateralismo, la creación de un clima de confianza, el bajo monitoreo de los compromisos y las perspectivas eminentemente estatales. De tal manera, se podría sostener que la Celac opera bajo una diplomacia de cumbres donde no hay una institucionalidad fortalecida y con objetivos a largo plazo. Por otro lado, es necesario analizar si este bloque es más que solo un espacio de integración. En otras palabras, se trata de analizar si puede volverse una plataforma donde exista cooperación y desarrollo en los países de la región. Para ello se parte del enfoque de la Cooperación Sur-Sur una modalidad no solo de cooperación, sino también una filosofía de colaboración.

En lo referente a los reconocimientos internacionales que recibe la CSS, según datos del Programa Iberoamericano de Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS), se han registrado desde los años 50 del siglo XX, un total de 295 eventos que han conceptualizado e impulsado la cooperación entre países en desarrollo (Ayllón Pino, 2014, pág. 83).

Puede verse entonces que, según Ayllón Pino (2014) los esfuerzos por parte de los países de la región en términos de cooperación Sur-Sur han sido exitosos. Por otro lado, en el caso concreto de la Celac es necesario abordar cómo se ha traducido dicha cooperación para evidenciar si este bloque es más que un espacio de integración. Esto, teniendo presente que las cifras muestran que el porcentaje de ayuda oficial al desarrollo destinado a los países latinoamericanos y caribeños ha sido muy bajo en comparación al total mundial.

Si bien, de acuerdo a la OECD (2011) la AOD (proveniente de los 23 países del Comité de Ayuda al Desarrollo -CAD) alcanzó una cifra récord de casi US\$ 120.000 millones, a ALC se dirigieron apenas US\$9.089 millones, que corresponden a menos del 10% del total de la AOD mundial (Nivia-Ruiz, 2014, pág. 49).

Regionalismo a la Carté y el complejo integracionista

En este punto es necesario abordar el concepto de regionalismo a la carté en donde si bien hay una “unión en la diferencia” entre los países latinoamericanos y caribeños, tampoco debe dejarse de lado los desafíos de un mundo multipolar cada vez más complejo. Es lo que Quiliconi y Espinoza (2017) denominan regionalismo con un “nuevo sabor latinoamericano” (p. 33), donde a pesar de que hay un cierto grado de autonomía, tampoco deben dejarse de lado las dinámicas de actores con mayor capacidad material. Por lo tanto, algunos temas en la agenda regional se ven restringidos: Así sucede con la lucha contra la pobreza y la desigualdad, la búsqueda de cooperación en ciencia, tecnología, energía e infraestructura, el establecimiento de relaciones con las BRICS³; el restablecimiento de relaciones diplomáticas entre Cuba y Estados Unidos; y la resolución de la crisis política en Venezuela se ven restringidas.

CELAC’s treatment of these issues is restricted to a form of multilateralism or diplomatic regionalism with a new Latin American Flavor. Some authors argue that CELAC is currently a forum for political dialogue characterized by strong presidentialism and weak institutionalism (Legler and Santa Cruz 2011), citados por Quiliconi y Espinoza, 2017.

Ahora bien, según lo ya citado pueden identificarse principalmente dos características. La primera es que la Celac se ha visto como una forma de multilateralismo, donde no se profundiza lo suficiente en temas que conciernen a la región latinoamericana y caribeña. Por consiguiente, la Celac más que ser un bloque regional, se ha visto más como un foro para el diálogo político, caracterizado por un fuerte presidencialismo y una débil institucionalidad. Con respecto al complejo integracionista, se debe hacer una separación previa de ambos términos, pues el concepto complejo hace referencia a un “conjunto de dos o más cosas”, mientras que integración abarca sinónimos como la cooperación, la unión, la

² Lo que en inglés traduciría Regionalism with a new Latin American flavor”

³ Bloque de economías emergentes constituido principalmente por Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica.

concertación, el regionalismo y el multilateralismo.

Así, se asume que el “complejo integracionista” es la manifestación de una dinámica de largo plazo que caracteriza a un área subalterna del sistema internacional y a través de la cual se aspira a superar, por medio de una amalgama de mecanismos, iniciativas y políticas, la vulnerabilidad externa y los desequilibrios internos de dicha área (Tokatlian, 2012, pág. 477).

Sin embargo, uno de los vacíos de este concepto es que aborda de forma general el proceso de integración latinoamericana. Por ende, aplicarlo al caso concreto de la Celac sería una difícil tarea, ya que en la región se han configurado diferentes proyectos de integración con intereses opuestos. Por otro lado, lo que puede evidenciarse es una lucha para definir la *agenda setting* -que se traduce como “orden de la agenda”- a nivel regional, en aras de que las potencias incidan en la toma de decisiones de países con menor capacidad material. Así lo señala Tokatlian (2012): “Recientemente, Riggiozzi indicaba que un “conglomerado de proyectos” estaba redefiniendo, desde comienzos del siglo XXI, los modos de articulación, asociación y afirmación en América Latina” (p. 485). En el caso de la OEA, se observa que Estados Unidos tiene unos intereses al incidir en la toma de decisiones, mas no busca una mayor integración entre los países de la región. Mientras que en el caso de la Unasur se pretende que exista mayor autonomía por parte de las naciones suramericanas, pero es Brasil el país que se establece como hegemónico al definir sus propios intereses. Finalmente, la Celac se encuentra en un punto intermedio entre la autonomía y la interdependencia, en un orden mundial multipolar con cada vez mayores desafíos.

Estructura y contenidos del cambio regional

En cuanto a la estructura de la Celac habría que preguntarse si esta realmente podría clasificarse como una confederación de Estados. No obstante, debe partirse de la concepción de dicha categoría, tomada de Pita y Madrigal (2014), la cual propone que los Estados deben ceder una mínima parte de su soberanía para así crear un orden jurídico

supranacional. Por lo tanto, el bloque de países estaría sujeto a un acervo comunitario⁴ (*acquis communautaire*), donde existiría un conjunto normativo basado en tratados fundacionales y modificaciones.

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 (Pita, 2014, pág. 60).

Por lo tanto, los países latinoamericanos y caribeños, si bien han cedido parcialmente su soberanía, esto no ha representado una voluntad política, así como tampoco una vinculación jurídica real por parte de los Estados a un ente supranacional. De esta manera si se ven las entidades al interior de la Celac se encontrará un tribunal de justicia, pero su efectividad por mantener los tratados y declaraciones fundacionales del bloque podría quedar en ciernes. Citemos rápidamente el caso de la decisión de la Corte Internacional de La Haya respecto al diferendo limítrofe entre Colombia y Nicaragua, donde claramente predominaron más los intereses geopolíticos⁵ que la independencia de la justicia. En este orden de ideas, se evidencia que la Celac no pudo dirimir por medios diplomáticos ni jurídicos la tensión entre Colombia y Nicaragua, y dejó más beneficiado a este último con la decisión tomada por este tribunal internacional.

Con relación al escenario cambiante por el cual atraviesa la Celac es necesario traer a colación el argumento de Brutto (2017), que sugiere que las BRICS cada vez más adoptan un papel más protagónico en la economía mundial: “En este escenario, China, por ejemplo, venía

⁴ Este concepto se aplica al conjunto de normas que son la base fundacional de la Unión Europea sin embargo se trae a colación para ver si se aplica realmente a la región latinoamericana (específicamente a la CELAC).

⁵ No vamos a profundizar en temas jurídicos, pero desde las RR. II podemos ver que China tenía planeado la construcción de un Canal en Nicaragua, sin embargo, tendría que evidenciarse la relación entre la decisión de la Corte Internacional de la Haya y el diferendo limítrofe entre los dos Estados en cuestión.

expandiéndose a una tasa promedio superior a 10% anual, incluso hasta 14% en 2007, India crecía en promedio 8%, Rusia 5%, Brasil y Sudáfrica cerca del 4%” (p. 131). Mientras que si los comparamos con los países del G-7 (Alemania, Canadá, EE. UU. Francia, Italia, Japón y Reino Unido) estos tuvieron una tasa promedio de 1,4% en el mismo período. Ahora bien, el autor señala algo muy importante y es el acercamiento de la Celac a China como un aliado económico. Así, se aprobó en Beijing el Plan de Cooperación para el período 2015-2019 que busca alcanzar los 500.000 millones de dólares de intercambio comercial bilateral hacia 2025. No obstante, el principal problema que genera dicha relación bilateral es la alta dependencia al sector neo-extractivista, así como la pérdida de autonomía de la Celac por la hegemonía de China.

Aunque ALyC posee los recursos necesarios para consolidar su autonomía en un sentido geoestratégico, sigue sin poseer la fortaleza estructural para lograr cambiar esquemas de desarrollo hegemónicos propuestos por los EE. UU. en el marco de las oportunidades de diversificación comercial que de manera similar ofrece el gobierno chino (Brutto, 2017, pág. 133).

En este sentido, se puede ver que la estructura de la Celac es poco interdependiente, lo cual impide establecer una agenda conjunta para enfrentar los desafíos que plantea el concierto mundial. De esta manera, debe conocerse muy bien el contexto y las percepciones de los tomadores de decisiones, en aras de que la Celac no se encuentre en desventaja frente a un actor global como China. En síntesis, se trata de un equilibrio entre la autonomía de la región, por un lado, y el cambio en un escenario mundial cada vez más complejo, por el otro.

Claves y desafíos de la CELAC

De aquí en adelante van a abordarse las principales claves y desafíos por los cuales ha atravesado la Celac al pretender consolidarse como una plataforma de integración viable. Aravena (2012) considera que hay una serie de claves para dicha consolidación, entre las cuales se encuentra el legado histórico de los próceres de la independencia latinoamericana

y la soberanía regional. Así pues, la Celac asume la representación de América Latina y el Caribe, bajo una cláusula democrática que constituye uno de los ejes de la nueva entidad: la integración regional. Ahora bien, para el autor hay, al menos, seis desafíos que debe superar este bloque, con el fin de lograr una mayor integración regional.

Entre ellos podemos destacar seis: la reafirmación democrática; la búsqueda de la integración sobre la base de la cooperación y la solidaridad; la generación de oportunidades para el desarrollo; la ampliación de las capacidades de interlocución en el sistema internacional; la defensa del derecho internacional y la consolidación de América Latina y el Caribe como una región de paz (Aravena, 2012, pág. 25).

De acuerdo con lo anterior es necesario resaltar por lo menos tres desafíos urgentes para la consolidación de este bloque: la reafirmación democrática, la búsqueda de la integración en términos de cooperación y solidaridad, junto con la generación de oportunidades para el desarrollo. En primer lugar, la calidad democrática en la región es preocupante, debido a que la mayoría de los casos se encuentran en lo que se denominaría como una “democracia fallida” y, por lo tanto, las “democracias plenas” prácticamente son escasas en la región (The Economist, 2019). Por otro lado, la integración debe ser entendida en términos de cooperación y solidaridad, sobre lo cual la región latinoamericana debe hacer un mayor énfasis tomando como soporte el ODS número 17⁶ del Sistema de Naciones Unidas. Asimismo, la Celac debe tener en cuenta la generación de oportunidades para el desarrollo al interior de sus países miembros principalmente.

Conclusiones

Para concluir se hacen una serie de recomendaciones en aras de que la Celac pueda adoptar directrices, teniendo en cuenta las necesidades de la agenda mundial y la regional. En primer término, este bloque debe

⁶ Este objetivo es el de alianzas para lograr objetivos

fortalecerse institucionalmente pues opera como una plataforma de “diplomacia cumbre”, lo que se traduciría en un esquema de alto gobierno, dejando por fuera a otros actores clave de la sociedad civil y la ciudadanía. En segundo lugar, se requiere crear una mayor interdependencia entre los Estados latinoamericanos y caribeños para que, así no existan desventajas frente a los cambios del concierto mundial. Por último, para que el proceso de integración latinoamericana y caribeña se desarrolle adecuadamente, es necesario que los Estados cedan una parte de su soberanía a un ente supranacional. En este orden de ideas, para que América Latina y el Caribe logre consolidarse como una plataforma de integración, debe implementar políticas y acciones comunes dirigidas a cumplir dicho objetivo. Sin embargo, antes, algunos desafíos deben ser superados en la región como, por ejemplo: la reafirmación democrática, la búsqueda de la integración sobre la base de la cooperación y la solidaridad, así como también la ampliación de las capacidades de interlocución en el sistema internacional.

Referencias

- Aravena, F. R. (2012). La Celac y la integración latinoamericana y caribeña. *Nueva Sociedad*, (240), 16-27.
- Ayllón Pino, B. (2014). La CELAC en las dinámicas de las relaciones Sur-Sur: ¿hacia una gobernanza regional de la cooperación y el desarrollo? *Comentario Internacional. Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales*, (14), 73-110.
- Brutto, E. C. (2017). La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) en la reconfiguración de la integración regional post-hegemónica. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, 4 (1) 131-134.
- Quiliconi, C, & Espinoza, C. Q. (octubre-diciembre, 2017). Latin American Integration: Regionalism á la carte in a Multipolar world? *Colombia Internacional*, (92), 15-41. <http://www.scielo.org.co/pdf/rci/n92/0121-5612-rci-92-00015.pdf>

Nivia-Ruiz, F. (2014). La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños -CELAC: Más allá de la integración ¿una nueva posibilidad de cooperación regional? *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, 39-62.

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

Rojas Aravena, F. (2009). Diplomacia de Cumbres e integración regional. En C.M. Jarque, M. S. Ortiz y C. Quenan (Eds.), *América Latina y la Diplomacia de Cumbres* (pp. 31-55): Secretaría General Iberoamericana.

Revista The Economist (8 de enero de 2019). The retreat of global democracy stopped in 2018 Or has it just paused?

<https://www.economist.com/graphic-detail/2019/01/08/the-retreat-of-global-democracy-stopped-in-2018>

Tokatlian, J. G. (2012). Latinoamérica y el complejo integracionista: un concepto a debate. *Desarrollo Económico*, 51(204), 477-492.