

Análisis semanal



No.1 -13 de febrero 2015



La CELAC: entre cambios identitarios y una mayor *institucionalización*

Marco Vinicio Méndez Coto

La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) continúa despertando sentimientos encontrados en la región, particularmente después de su III Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno llevada a cabo en Costa Rica en 2015. A grandes rasgos podría señalarse que existen en la región al menos tres visiones sobre lo que se espera de

esta institución internacional: la visión anti-imperialista / anti-hegemónica; la visión pragmática, y la visión de oposición.

La visión anti-imperialista se identifica y reconoce en la causa latinoamericana y caribeña en el sentido de desprenderse de la influencia y hegemonía estadouni-

dense, pero también media una crítica a las políticas neoliberales promovidas desde el centro, y proclama una causa anti-capitalista.

La visión pragmática es encabezada por aquellos sectores que ven la CELAC como un complemento a la arquitectura hemisférica y no como una institución que busque suplantar a la OEA, le reconocen como un espacio para converger intereses y cuestiona el individualismo o el multilateralismo restringido que algunos actores pretenden en términos de alianzas o bloques.

Finalmente, un sector muy diverso considera que -por razones ideológicas, políticas o burocráticas-, más instancias incrementarán la “anarquía de concentración regional” (Castillo, 2014) y reproducirán prácticas poco beneficiosas para sus pueblos, no solamente por el derroche de los recursos, el traslape interinstitucional sino además por la ausencia de una agenda clara que permita, desde esos criterios, resolver los verdaderos problemas de América Latina y el Caribe.

Estas visiones encontradas respecto de lo que se desea sobre la región afectan la construcción de una identidad común y la legitimidad de los valores sobre los cuales se busca edificar la institución. Como todo fenómeno social, la complejidad y diversidad someten a prueba las iniciativas multilaterales, que además se enmarcan en un contexto histórico y de poder

específico.

Cabe preguntarse consecuentemente, ¿cómo afectan los cambios, divergencias y convergencias identitarios, la construcción de una institución internacional?, ¿cuál son las características del equilibrio de poder en el hemisferio? y ¿cuáles son las posibilidades de institucionalización / legalización que enfrenta la CELAC? Para ello a continuación se ofrecen algunas ideas para introducir la discusión.

Cambios identitarios de “altas revoluciones”

La región latinoamericana y caribeña crecientemente se auto-reconoce por su naturaleza pluri-étnica y multicultural. Más allá de reivindicar la herencia histórica mestiza del continente lo que también se observa es un creciente reconocimiento de las distintas formas de mirar y pensar el mundo, y en consonancia de las diversas agendas y causas que cada pueblo plantea.

En la segunda década del siglo XXI estos cambios se pueden caracterizar por sus altas revoluciones, en el sentido de que, cada vez y con mayor velocidad los conceptos, ideas, estereotipos e imágenes que se tienen sobre la dinámica regional, cambian, y consistentemente se requieren nuevos lentes para interpretar, valorar y analizar los posibles escenarios a futuro.

Como primer ejemplo de los cambios que reflejan esta dinámica se encuentra el eventual establecimiento de relaciones diplomáticas entre Estados Unidos y Cuba. Cuba ha sido un bastión para la oposición a las políticas estadounidenses en América Latina, mentor ideológico de los procesos revolucionarios en Sudamérica y pilar en la constitución y consolidación de la CELAC (además mantuvo su Presidencia Pro Tempore durante el 2013).

La posible restauración de las relaciones diplomáticas entre ambos países tiene significativos efectos identitarios -de allí la importancia brindada al tema durante la III Cumbre de la CELAC-, entre ellos se puede mencionar su posible asistencia a la Cumbre de las Américas a celebrarse en Panamá durante el 2015. La asistencia de Cuba a un espacio de concertación interamericano reflejaría una transformación de las relaciones hemisféricas, pues la oposición cubana a la OEA y sus instancias derivadas reflejaban la visión de franca oposición al esquema de dominación y hegemonía diseñado por Estados Unidos.

Si bien es cierto resulta especulativo esperar una reintegración de La Habana al sistema interamericano, obstaculizada además por la Carta Democrática que exige transformaciones del sistema político cubano, lo cierto del caso es que la atención del encuentro relaja y relativiza la fuerza ideológica y discursiva de oposición que reflejaba la CELAC (visión anti-

imperialista), además de dar paso a la idea de que nuevos tiempos pueden imperar en las relaciones políticas continentales (visión pragmática).

Estos cambios afectan la identidad y los discursos de la región, poniendo la arena interamericana como punto de encuentro en el cual se podrían ventilar las pugnas ideológicas, económicas y políticas, siendo a su vez una inyección de relevancia para un organismo que en las últimas décadas ha ido perdiendo legitimidad. Este cambio en los discursos y las identidades también puede tornar menos viable la construcción de nuevos espacios de concertación hemisféricos (como CELAC), toda vez que los argumentos políticos pierdan fuerza frente a la nueva realidad continental.

Aunado a estas transformaciones de la alta política hemisférica se continúan encontrando resabios de desconfianza entre el Caribe (anglófono) y la América Latina. Como señala Kirton (2011) a lo largo de la historia han existido percepciones negativas entre ambas regiones, entre sus razones se encuentran la herencia colonial y la significativa influencia cultural, política y económica extrarregional en el Caribe, su tardía independencia y la toma de posturas impopulares en el imaginario latinoamericano, como el soporte al Reino Unido durante la Guerra de las Malvinas (hoy en día en el marco de la CELAC más bien apoyan los derechos soberanos e intereses argentinos).

Esas percepciones negativas influyeron en la tardía incorporación de las naciones caribeñas en la OEA ante el temor de que esto se constituyese en una vía para la influencia de actores extrarregionales sobre la agenda interamericana; a su vez, desde el Caribe se temía el arrollamiento cultural que los lazos continentales podrían implicar a su dinámica, considerando la vulnerabilidad de su escasa población y de su geografía.

Si bien es cierto se percibe que esas desconfianzas han sido superadas en el marco de los nuevos regionalismos, el papel de Barbados durante la III Cumbre de la CELAC podría revivir esa dinámica, al bloquear la adopción consensuada de la Declaración política de Belén por estar en desacuerdo con que la misma establezca la CELAC como “el” mecanismo de diálogo y concertación política, ante eventuales roces con CARICOM.

Además de estos procesos que afectan la dinámica identitaria y consecuentemente las expectativas e intereses respecto a la configuración de la CELAC como institución internacional, deben agregarse los avances en la negociación de la paz en Colombia y el hecho de que América Latina vive una fase con matices de cooperación y estabilidad interestatal, principalmente al resolver las pugnas emergentes en el marco institucional, tanto regional (UNASUR y MERCOSUR principalmente) como internacional

(diferendos limítrofes en sede de la Corte Internacional de Justicia).

Los balances interamericanos actuales

En el nivel hemisférico las relaciones internacionales se han caracterizado, desde la revolución bolivariana, por una constante confrontación en la búsqueda de un nuevo orden en el nivel continental (ALBA v ALCA) y en el nivel mundial (Unipolarismo-Multipolarismo).

Desde el punto de vista del continente americano existen dos tesis sostenidas desde la Universidad Nacional de Costa Rica: la primera de ellas consiste en la búsqueda de una desconexión frente a la dominación continental que Estados Unidos ha ejercido como potencia hegemónica, para ello se reflexionó sobre la geopolítica americana caracterizada como dos islas en confrontación ideológica, política y económica. A partir del Canal de Panamá la Isla del Norte (América Central, Caribe y Norteamérica) dominada por Estados Unidos; la Isla del Sur (Sudamérica) con procesos revolucionarios y populares que propugnan por un desarrollo autónomo y soberano.

La segunda tesis consiste en enmarcar las relaciones americanas en un contexto histórico de dominación y resistencia. El Panamericanismo vs el Latinoamericanismo. La primera de ellas refleja el proceso de dominación ideológica continental que

Estados Unidos ha articulado desde su industrialización a finales del Siglo XIX. En ese marco se constituyó una arquitectura interamericana que le fuese favorable para imponer sus condiciones, tal fue el caso de la Organización de Estados Americanos al culminar la segunda guerra mundial mediante el Pacto de Bogotá.

Por el contrario, el Latinoamericanismo expresaba el deseo de unidad y defensa común latinoamericana auspiciada por el pensamiento del libertador Bolívar así como diversos próceres antiimperialistas de la región (visión anti-imperialista / anti-hegemónica), lo que se traduciría contemporáneamente en la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) como espacio de concertación y diálogo político que excluye a Estados Unidos y Canadá.

Estas visiones geopolíticas e ideológicas en la región han fundamentado diversos regímenes de integración y de defensa, desde el punto de vista económico el ALBA, MERCOSUR, Alianza del Pacífico y el ALCA; desde el punto de vista de la seguridad se debate entre los complejos de seguridad regional como la UNASUR o la predominancia de los intereses de la superpotencia americana traducidos en CARSI, Proyecto Mesoamérica y el esquema de bases militares en el continente, delimitando con cierta claridad las esferas de influencia de los principales líderes latinoamericanos: Brasil en el Sur y a México en el Norte.

CELAC como institución internacional

Las instituciones internacionales son “conjuntos de reglas persistentes y conectadas, que prescriben papeles de conducta, restringen la actividad y configuran expectativas” (Keohane, 1986). La CELAC es el resultado de la transformación de mecanismos políticos multilaterales cuyo sentido ha sido la resolución de disputas, discusión y creación de consensos en el nivel regional, cuyas experiencias previas se derivan de los Grupos de Contadora y de Apoyo, posteriormente en el Grupo de Río, y finalmente su fundación en México en el año 2010.

Como institución internacional posee reglas implícitas de comportamiento al no existir un tratado constitutivo y basarse más bien en una serie de declaraciones políticas que demandan pocos compromisos. Al poseer reglas implícitas existe capacidad para ensanchar su marco de entendimiento, pues las conductas esperadas de los actores pueden ser quebrantadas al ser bajos sus costes en términos de la reputación y la confiabilidad, además de sujetarse a la moralidad internacional imperante. Esas expectativas de comportamiento, al ser implícitas, permiten el cuestionamiento de las prácticas y precedentes supuestamente instaurados.

Es decir, desde la lógica del institucionalismo neoliberal es posible hablar en términos de mayor o menor institucionali-

::Observatorio de la Política Internacional

zación, dependiente ello no solamente de los entendimientos compartidos sino también de existencia de reglas y normas explícitas que prescriban conductas. De esa manera, un foro político como la CELAC es una institución internacional escasamente institucionalizada, contrario sensu la Organización de Estados Americanos, por ejemplo, al poseer una serie de tratados constitutivos, reglas y procedimientos formales, es una institución internacional altamente institucionalizada.

Las consecuencias prácticas e interpretativas de la mayor o la menor institucionalización que se encuentre en una institución internacional indican por una parte las sendas que se pueden transitar para hacer de las conductas más previsibles, aumentar los compromisos y los costos de su irrespeto, y por otra parte comprender cómo se cuestionan con mayor libertad los valores y fundamentos del mecanismo en cuestión.

Así por ejemplo, el quebranto por parte de Nicaragua de la conducta esperada en el marco de reglas implícitas de la III Cumbre de la CELAC es mínimo, pues más allá de vulnerar los principios sociales en apariencia dominantes, más bien les cuestiona y abre nuevos portillos que hacen más laxos los compromisos previos. De allí la preocupación de los Presidentes Solís y Correa del establecimiento de un “precedente nefasto” o del irrespeto de las “prácticas” reconocidas como legítimas para el comportamiento dentro

de la Comunidad.

Por otra parte, la menor o mayor institucionalización de un mecanismo implica, consecuentemente, que para moverse del eje inferior (poca) al eje superior (mayor) se deben crear reglas y normas explícitas traducidas en un tratado internacional -como parte del derecho internacional público-. Un tratado internacional generará una organización que podrá poseer o no una burocracia técnica, política o / y ejecutiva, incluyendo mecanismos de resolución de controversias. De allí que todas las instituciones internacionales sean diferentes en términos de su alcance y conductas esperadas de los Estados (Áttina, 2001).

Ahora bien, cabe preguntarse sobre las posibilidades de institucionalizar a la CELAC mediante reglas y normas explícitas, que permitan hacer más previsibles las conductas de los Estados y reducir la posibilidad de desafiar los valores y principios sociales en los que se fundamenta.

Al iniciar la III Cumbre de la CELAC en Costa Rica el Vicecanciller Alejandro Solano manifestó que se preveía una declaración en la que se evita la transición de un foro de diálogo hacia un organismo internacional, es decir, hacia una mayor institucionalización. Esta visión de no crear un nuevo organismo en el caso costarricense ha sido continua, pues desde la administración Arias se determinó que la CELAC no debe restar protagonis-

::Observatorio de la Política Internacional

mo a la OEA, y que este no es un espacio del cual se deriven consecuencias político-ideológicas (visión pragmática), rescatando más bien el principio de complementariedad.

Aun así es evidente que existen Estados miembros de la Comunidad que sí desean el establecimiento de reglas y normas explícitas y consecuentemente transformar el foro político en un organismo internacional, de allí que el tema esté en la agenda. Al consultarse al Presidente Correa sobre la posibilidad de desarrollar los diálogos para dotar de un tratado constitutivo a la CELAC durante su Presidencia Pro Tempore en 2015 manifestó que no pues “es un espacio diferente, es un espacio de diálogo político, pero por ese diálogo podemos ponernos metas, armonizar políticas y llegar a consensos mínimos” (Presidencia República de Ecuador, 2015).

En esta lógica la dinámica institucional conlleva a los pesos y contrapesos en términos de la agenda de discusión de cara a la dotación de la CELAC o no de mayor institucionalización desde el punto de vista normativo. Este punto es particularmente relevante considerando la reciente inauguración de la sede de la UNASUR en Quito como parte de las nuevas dinámicas de seguridad hemisférica, reflexionadas desde la teoría de los complejos regionales de seguridad (Frasson y Piñeros, 2014).

A pesar de lo anterior debe hacerse notar

que la UNASUR no se reconoce como una alianza militar al no expresar su tratado constitutivo la asistencia mutua asegurada en caso de una agresión bélica, e indicar en sus preámbulo el reconocimiento de la normativa del sistema universal (Naciones Unidas) así como del sistema hemisférico (OEA), criterio fundamental para la participación de Colombia.

Reflexión final

Como es notable existe una diversidad de perspectivas sobre el papel y el rumbo de la CELAC. Esta diversidad se refiere por una parte a las tres visiones propuestas sobre la integración regional; a los escenarios de poder en el hemisferio que pueden dar o no viabilidad a la creación de nuevas reglas, normas e instituciones; y a los intereses de los Estados respecto al papel que tendría la Comunidad en el marco de la arquitectura hemisférica existente.

La región debe continuar siendo pensada en una dinámica de profundas transformaciones y cambios que pueden afectar los discursos y la articulación de bloques sub-regionales, tanto por los relevos de liderazgos mediante procesos democráticos o de la transformación de referentes históricos e ideológicos que resten o sumen capacidad argumentativa a determinados actores.

Si bien es cierto la Comunidad se encuentra en una fase inicial de su institucionalización, debe reconocerse la creciente disconformidad social con la diplomacia de cumbres y el multilateralismo “ineficaz” que se

::Observatorio de la Política Internacional

ha denotado en la región en los últimos años, lo que demanda transitar hacia dinámicas cooperativas con mayores controles en el cumplimiento de los acuerdos, compromisos nacionales reflejados en metas y unidad cuando se traten de socavar los pilares que con tanto esfuerzo y trabajo se erigen.

Referencias bibliográficas

- Attiná, F. (2001). El sistema político global. Introducción a las relaciones internacionales. Madrid: Paidós.
- Castillo, A. (2014). *Suramérica: entre la seguridad hemisférica y la seguridad regional*. Universidad Complutense de Madrid.
- Frasson y Piñeros. (2013). Complejo Regional de Seguridad (CRS) y comunidad de seguridad (CS): algunas consideraciones teóricas.
- Keohane, R. (1984). *Después de la Hegemonía. Cooperación y discordia en la política económica mundial*. Buenos Aires; GEL.
- Kirton, M. (2011). La comunidad caribeña en el hemisferio: caminos alternativos hacia la integración regional. En: Martínez, M. y Laguardia, J. (eds). *El Caribe en el Siglo XXI. Coyunturas, perspectivas y desafíos*. Editorial de Ciencias Sociales: La Habana.
- Méndez, M. (2014). *La nueva política estadounidense hacia Cuba: ¿cambio en las políticas interamericanas?* Disponible: <http://www.revistapaquidermo.com/archives/11245>
- Presidencia República de Ecuador. (2015). *Rueda de Prensa de los presidentes de Ecuador y Costa Rica*. 29 de enero [Audiovisual]. Disponible: <https://www.youtube.com/watch?v=-E0tvdILTww>

Marco Vinicio Méndez Coto. Docente en la Escuela de Relaciones Internacionales Universidad Nacional de Costa Rica

Observatorio de la Política Internacional. Un proyecto conjunto de la Escuela de Ciencias Políticas (UCR) y la Escuela de Relaciones Internacionales (UNA)
opi.ucr.ac.cr

CONSEJO EDITORIAL

Sergio I. Moya Mena
Carlos Cascante
Jorge Cáceres P.

Análisis Semanal No. 1, 13 febrero de 2015