



Aviso Legal

Capítulo de libro

Título de la obra:	La CELAC: integración regional y multilateralismo global
Autor:	Ribeiro-Hoffmann, Andrea
Forma sugerida de citar:	Ribeiro-Hoffmann, A. (2021). La CELAC: integración regional y multilateralismo global. En G. Molano-Cruz y J. Briceño-Ruiz (Eds.), <i>El regionalismo en América Latina después de la post-hegemonía</i> (115-138). Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe.
Datos del libro:	<i>El regionalismo en América Latina después de la post-hegemonía</i>
Diseñadora de cubierta:	Brutus Higueta, Marie-Nicole
Diseñadora de interiores:	Martínez Hidalgo, Irma
ISBN:	978-607-30-5352-5

Los derechos patrimoniales del capítulo pertenecen a la Universidad Nacional Autónoma de México. Excepto donde se indique lo contrario, este capítulo en su versión digital está bajo una licencia Creative Commons Atribución-No comercial-Compartir igual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0 Internacional). <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/legalcode.es>



D.R. © 2021 Universidad Nacional Autónoma de México. Ciudad Universitaria, Alcaldía Coyoacán, C. P. 04510, México, Ciudad de México.

Centro de Investigación sobre América Latina y el Caribe, Piso 8 Torre II de Humanidades, Ciudad Universitaria, C.P. 04510, Ciudad de México. <https://cialc.unam.mx/>

Correo electrónico: betan@unam.mx

Con la licencia:



Usted es libre de:

- ✓ Compartir: copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato.
- ✓ Adaptar: remezclar, transformar y construir a partir del material.

Bajo los siguientes términos:

Atribución: usted debe dar crédito de manera adecuada, brindar un enlace a la licencia, e indicar si se han realizado cambios. Puede hacerlo en cualquier forma razonable, pero no de forma tal que sugiera que usted o su uso tienen el apoyo de la licenciante.

No comercial: usted no puede hacer uso del material con propósitos comerciales.

Compartir igual: si remezcla, transforma o crea a partir del material, debe distribuir su contribución bajo la misma licencia del original.

Esto es un resumen fácilmente legible del texto legal de la licencia completa disponible en:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/legalcode.es>

En los casos que sea usada la presente obra, deben respetarse los términos especificados en esta licencia.

4. LA CELAC: INTEGRACIÓN REGIONAL Y MULTILATERALISMO GLOBAL

Andrea Ribeiro-Hoffmann

La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) es una de las organizaciones regionales más recientes en las Américas. Fue creada en 2011, en un contexto de consolidación de China como socio económico externo, y en medio de lo que hoy se puede llamar auge de la “oleada rosa”, es decir, presencia de gobiernos progresistas de izquierda en varios países de la región.¹ Sin embargo, la región ha experimentado grandes transformaciones: la oleada rosa dio paso a un “giro hacia la derecha”, incluyendo el surgimiento de gobiernos con proyectos de desarrollo neoliberal, pero también populistas de derecha con discursos racistas y misóginos como el de Jair Bolsonaro en Brasil. Mientras, la crisis de

¹ El color rosa es una referencia a la idea de posiciones políticas más moderadas que el “rojo” comunista revolucionario en el contexto de la Guerra Fría. En inglés el concepto utilizado para este contexto fue “left turn”. En Jorge Castañeda G., “Latin America’s left turn”, en *Foreign Affairs*, vol. 85, núm. 3, mayo-junio de 2016, pp. 28-43.

Venezuela ha polarizado gobiernos y sociedades, además de generar una crisis humanitaria con el flujo de salida de venezolanos empobrecidos o perseguidos políticamente. Estados Unidos, que estuvo relativamente ausente en la década de 1990, tiene ahora de nuevo una agenda asertiva para América Latina que incluye la posibilidad de una intervención militar en Venezuela. La Unión Europea (UE) y China, aunque se han convertido en socios formales de la CELAC, no han logrado articular una agenda político-estratégica relevante, y sus relaciones con la región latinoamericana siguen estando guiadas principalmente por intereses económicos y comerciales.

Bajo estos hechos, este capítulo examina la creación y el desarrollo de la CELAC y su pertinencia como instrumento multilateral para promover la cooperación entre sus Estados miembros, así como plataforma para el posicionamiento conjunto en la política mundial en este contexto turbulento. El principal argumento del texto es que las condiciones estructurales, coyunturales y sus características institucionales, no permitieron que la CELAC desempeñara un papel destacado en la región, y, por el contrario, ha sucumbido a los cambios en progreso. La relevancia de analizar y tratar de entender la trayectoria y las actividades de esta organización se justifica para ilustrar algunos rasgos centrales del regionalismo latinoamericano y caribeño a principios del siglo XXI, así como la participación en la política mundial de los países latinoamericanos.

El capítulo inicia con la contextualización de la creación de la CELAC en el regionalismo latinoamericano y caribeño. Enseguida presenta su lugar en la política exterior de algunos países de la región. La tercera parte examina las relaciones de la CELAC con los socios externos, especialmente la Unión Europea (UE) y China, y

el papel de la organización en la promoción de la acción conjunta en las instituciones y negociaciones mundiales.

LA CELAC EN EL REGIONALISMO LATINOAMERICANO Y CARIBEÑO

Se puede trazar el origen de la CELAC en la experiencia de cooperación desarrollada dentro del Grupo de Río, un mecanismo creado en 1986 para la acción conjunta de los países de la región en los conflictos de Centroamérica.² Mientras tanto Bonilla y Álvarez llaman a la CELAC:

Un espacio deliberativo guiado por la política exterior de los países latinoamericanos, caracterizados por emitir políticas exteriores sin pretensiones hegemónicas, enraizadas en una tradición discursiva que supone lógicas de no intervención, solución pacífica de las controversias, democratización del orden internacional e imágenes muy fuertes de anti-hegemonismo.³

De acuerdo con estos autores, además de su papel para resolución de conflictos, la CELAC puede ser comprendida como un mecanismo de construcción de identidades y espacios estratégicos en la política mundial.⁴ Si, por un lado, la CELAC tiene elementos de continuidad con el Grupo de Río, también es una iniciativa que nace y se desarrolla en un contexto turbulento de la coyuntura regional

² Comunidad de Estados Latinoamericano y Caribeños, “El proceso de creación de la CELAC”. En <http://s017.sela.org/celac/quienes-somos/que-es-la-celac/creacion/>.

³ Adrián Bonilla Soria e Isabel Álvarez Echandi, “La Diplomacia de Cumbres frente al contexto internacional del nuevo multilateralismo político latinoamericano y del Caribe”, en Adrián Bonilla Soria e Isabel Álvarez Echandi [eds.], *Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo: CELA e Iberoamérica*, San José, Flacso/AECID, 2013, p. 9.

⁴ *Ibid.*, p. 8.

y mundial.⁵ Es decir, que en su devenir no sólo tiene elementos de continuidad, sino también de cambios y rupturas. En este sentido, la CELAC comparte algunas características del denominado regionalismo post-hegemónico que señala que las organizaciones regionales de América Latina creadas en el siglo XXI no pertenecen a la llamada “segunda ola de regionalismo”, durante la cual fueron creados el Mercosur y la Comunidad Andina. Si bien estos procesos priorizaban la liberalización del comercio y, en gran medida, seguían el “modelo europeo” de integración regional, la CELAC, así como la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) creada en 2008, no incluye compromisos comerciales y prioriza la concertación política regional.⁶

En el momento de su creación, el lema de la nueva organización “unidad en la diversidad” reflejaba la intención de reunir gobiernos y modelos de desarrollo muy diferentes en ese momento. Por un lado, los más (neo) liberales Chile y Perú, participantes en el “Arco del Pacífico” y más tarde Alianza del Pacífico y, por otro lado, países que impulsaban el “Socialismo del siglo XXI”, como Venezuela y los demás miembros de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA). La aproximación de los

⁵ El Grupo de Río fue creado en 1986 por Argentina, Brasil, Colombia, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela en el contexto de los conflictos de América Central. En 1987, el Grupo estableció un diálogo con los países europeos, institucionalizado en 1990 por la Declaración de Roma. Miriam Gomes Saraiva, “A União Europeia como ator internacional e os países do Mercosul”, en *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 47, núm. 1, enero-junio de 2004, pp. 84-111.

⁶ Pia Riggirozzi y Diana Tussie, “Rethinking our region in a post-hegemonic moment”, en José Briceno-Ruiz e Isidro Morales [eds.], *Post-Hegemonic Regionalism in the Americas: Towards Pacific-Atlantic Divide?*, Londres/Nueva York, Routledge, 2017; José Briceño-Ruiz y Andrea Ribeiro Hoffmann, “Post-hegemonic regionalism, Unasur, and the reconfiguration of regional cooperation in South America”, en *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies*, vol. 40, núm. 1, mayo de 2015, pp. 48-62.

procesos de integración de América del Sur y Centroamérica con el Caribe también representó una innovación de la CELAC como destacó Byron.⁷ En un estudio detallado de las declaraciones de las cumbres de Santiago en 2013 y La Habana en 2014, así como las declaraciones de los líderes de la Comunidad del Caribe (Caricom) en estas cumbres, esta autora señala que los intereses comunes destacados incluían temas cruciales como la reconstrucción de Haití, y que la CELAC fuera vista como potencialmente beneficiosa para la resolución de conflictos y jugara un papel en el reconocimiento de la nacionalidad haitiana en República Dominicana. Según esta autora, la CELAC también podría ofrecer un espacio de diálogo sobre las poblaciones afrodescendientes e indígenas. Además, la CELAC registró un paso más en el regreso de Cuba al regionalismo latinoamericano (después de la creación del ALBA), anticipando la estrategia de aproximación de la Unión Europea (UE) y Estados Unidos de América con la isla. Con la CELAC se concretó el llamado que desde 1990 se hacía en el Grupo de Río para “el retorno” de Cuba a América Latina. En su haber se destaca un papel como “organización paraguas” y su perspectiva de centralidad en la promoción de una estrategia conjunta de desarrollo para la región, que se fundamenta en el apoyo técnico recibido de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL) y del Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA) a la CELAC.⁸

⁷ Jessica Byron, “A Caribbean Perspective on regionalism: what role for CELAC?”, en *Revista Cubana de Economía Internacional*, núm. 3, 2014, p. 19.

⁸ Javier Alberto Vadell, “El Foro China-CELAC y el nuevo regionalismo para un mundo multipolar: desafíos para la Cooperación Sur-Sur”, en *Carta Internacional*, vol. 13, núm. 1, 2018, p. 16.

En este contexto, como señala Rojas Aravena,⁹ la creación de la CELAC fue posible gracias a un esfuerzo concreto de dos países que siempre han sido centrales en la región: México y Brasil. En efecto, fue el presidente de México, Felipe Calderón, quien primero expresó en 2007 su interés por crear un foro que abarcara a todos los países de la región. Esta iniciativa marcó un punto de inflexión en la estrategia de la política exterior de México para América Latina, de la cual había estado distanciado por su participación en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).¹⁰ Al mismo tiempo, el gobierno brasileño de Luiz Inácio Lula da Silva tenía la integración regional como uno de los principales ejes de su política exterior, en afinidad con los objetivos de Felipe Calderón, presidente de México. Por lo que, el entonces presidente Lula da Silva convocó la 1ª Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo, que se celebró en 2008 en Salvador, Brasil. Después de una serie de reuniones, se creó la CELAC formalmente en diciembre de 2011, en el contexto de la 3ª Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo y de la 22ª Cumbre de Río celebradas en Caracas, con la firma de la Declaración de Caracas “En el Bicentenario de la Lucha por la Independencia hacia el Camino de Nuestros Libertadores”.¹¹ A partir de este momento, Venezuela comenzó a destacarse en la definición de la agenda de la CELAC y se posicionó como un actor central para el desarrollo de esta organización. La retórica “antiimperialista”

⁹ Francisco Rojas Aravena, “La CELAC y la integración latinoamericana y caribeña. Principales claves y desafíos”, en *Nueva Sociedad*, núm. 240, julio-agosto de 2012, p. 16.

¹⁰ Francesco Duina, “North America and the Transatlantic Area”, en Tanja Börzel y Thomas Risse [eds.], *The Oxford handbook of comparative regionalismo*, Oxford University Press, 2016.

¹¹ Comunidad de los Estados Latinoamericanos y Caribeños, “Declaración de Caracas”, Venezuela, CELAC, 2011. En http://walk.sela.org/attach/258/default/Declaracion_de_Caracas.pdf.

del presidente en ejercicio, Hugo Chávez Frías, generó interpretaciones polarizadas del papel de la CELAC como instrumento para contrarrestar la hegemonía de Estados Unidos en la región, y una alternativa a las actividades de la Organización de Estados Americanos (OEA); popularizada en medios políticos y de comunicación, reduciendo o ignorando así tanto la agencia de la organización y sus países miembros, como las motivaciones latino-americanas para su gestación.¹²

En cuanto a su funcionamiento y estructura, la CELAC estableció seis órganos principales, todos ellos tomando decisiones por consenso: Cumbre de jefes y jefas de Estado y de Gobierno; Reunión de ministros y ministras de Relaciones Exteriores; Presidencia *pro tempore*; Reunión de coordinadores nacionales; Reuniones especializadas; y la Troika Ampliada, incluidas las presidencias *pro tempore* anteriores y posteriores y un Estado miembro de la Caricom.¹³ En este sentido, como destaca Sanahuja,¹⁴ la CELAC es otra manifestación de lo que se puede llamar “Diplomacia de Cumbres”, que caracteriza a la región, donde hay una fuerte presencia presidencial.¹⁵ Las cumbres de jefes de Estado y de Gobierno tienen lugar en las capitales de la Presidencia *pro tempore*, en el

¹² Arie M. Kacowicz y Galia Press-Barnathan, “Regional security governance”, en Tanja Börzel y Thomas Risse [eds.], *The Oxford handbook of comparative regionalism*, Oxford University Press, 2016; Jorge Heine y Brigitte Weiffen, *21st century democracy promotion in the Americas: standing up for the polity*, Routledge, 2014; Daniela Segovia, “Latin America and the Caribbean: Between the OAS and CELAC”, en *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, núm. 95, octubre de 2015, pp. 97-107.

¹³ Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, “Presidencia Pro Tempore y Cuarteto CELAC”. En <http://www.sela.org/celac/quienes-somos/que-es-la-celac/presidencia-pro-tempore-cuarteto-celac/>.

¹⁴ José Antonio Sanahuja, *The EU and CELAC: Reinvigorating a Strategic Partnership*, Hamburg, EU-LAC Foundation, 2015, p. 31.

¹⁵ Véase también, Francisco Rojas Aravena [ed.], *Globalización, América Latina y la Diplomacia de Cumbres*, Santiago, Chile, Flacso, 1998.

caso de Santiago de Chile en 2013; La Habana, Cuba en 2014; San José, Costa Rica en 2015; Quito, Ecuador en 2016 y Punta Cana, República Dominicana en 2017.

Las primeras cumbres de la CELAC reunieron diversos gobiernos con distintas posiciones políticas e ideológicas, más la polarización creciente, principalmente con relación a la crisis de Venezuela, hizo que la organización perdiese su dinamismo, y no se han realizado más cumbres desde 2017. En Punta Cana sólo 11 de los 33 presidentes de los Estados miembros estuvieron presentes. En este contexto, Bolivia asumió la Presidencia *pro tempore* en enero de 2019. Las elecciones conturbadas en Bolivia llevará, en última instancia, a la renuncia del presidente Evo Morales en noviembre, contribuyendo también para la parálisis de la CELAC.¹⁶ México asume la Presidencia *pro tempore* en enero de 2020 con la importante misión de restaurar la cohesión y dinamismo de la CELAC. Mientras que los representantes de 29 países miembros estarán presentes, la ausencia de Brasil será consolidada con el anuncio de suspensión de su participación en la organización, cuyo nuevo gobierno de Jair Bolsonaro hace una mudanza radical en la política externa de este país, como será analizado en seguida.

Aunque, la CELAC tiene una cláusula democrática, establecida por la “Declaración Especial de Defensa de la Democracia” de 2011, este instrumento no pudo proporcionar un mecanismo efi-

¹⁶ Milagro Menga, “CELAC: de la convergencia a la parálisis”, en *Observatório de Regionalismo*, 6 de mayo, 2019. En <http://observatorio.repri.org/artigos/CELAC-de-la-convergencia-a-la-paralisis/> (fecha de consulta: 15 de julio, 2020); Maria Luísa Telarolli, “CELAC: A retórica da integração”, en *Observatório de Regionalismo*, 27 de febrero, 2017. En <http://observatorio.repri.org/artigos/CELAC-a-retorica-da-integracao/> (fecha de consulta: 15 de julio, 2020); Eric Emmanuel Duarte Gamboa, “La CELAC en el nuevo escenario regional”, en *Foreign Affairs Latinoamérica*, febrero de 2019. En <http://revistafal.com/la-CELAC-en-el-nuevo-escenario-regional/> (fecha de consulta: 15 de julio, 2020).

caz de solución de controversias, en el caso de Unasur y la OEA.¹⁷ En el caso del Mercosur, Venezuela fue suspendida, pero las reacciones nacionales y regionales a la crisis de este país, en cambio, desempeñaron un papel desestabilizador. Y, en algunos casos se convirtieron en un catalizador de la actual crisis del regionalismo, que incluye la denuncia del tratado de Unasur por la mitad de sus Estados miembros con la consecuente parálisis de sus actividades. Dentro de la CELAC, así como en la Unasur, se han configurado diferentes grupos que apoyan o al menos toleran el régimen del presidente Nicolás Maduro, o bien promueven activamente su partida. Iniciativas como la Alianza del Pacífico (AP) y el Foro para el Progreso de América del Sur (Prosur) no están abiertas a la participación de Venezuela, un proceso que inaugura un nuevo movimiento, de regionalismo exclusivo, y ya no es “paraguas”. Es decir, ¿no tiene características multilaterales? ¿Ya no es un espacio de reunión para tratar y gestionar temas determinados? Como sostienen Caetano y Sanahuja,¹⁸ el fin del ciclo del auge de las materias primas (*commodities*) está marcado por la recesión económica, y el auge de los gobiernos de derecha con propuestas de desarrollo neoliberal, que pueden marcar un regreso al modelo de regionalismo abierto. Por otro lado, el gobierno de Jair Bolsonaro en Brasil, no prioriza el regionalismo, incluso si es abierto, y la política exterior de su gobierno se puede definir como la alineación automática con Estados Unidos. En resumen, se trata de un contexto de crisis del regionalismo, que, aunque no es el primero, tiene un dramatismo debido a la propia crisis venezolana y a los

¹⁷ Carlos Closa Montero *et al.*, *Organizaciones Regionales y mecanismos de protección de la democracia en América Latina, el Caribe, y la Unión Europea*, Fundación EULAC, 2016.

¹⁸ Gerardo Caetano y José Antonio Sanahuja, “Integración regional y regionalismo en crisis”, en *Revista uruguaya de Ciencia Política*, vol. 28, núm. 1, 2019, pp. 7-14.

flujos de emigrantes/refugiados, que suman más de 2.3 millones de 2014 a 2018.¹⁹

La pandemia del COVID-19 acentuará la crisis económica, mas podría también ser un catalizador de solidaridad, y pronostica la renovación de la cooperación y de CELAC, aunque sin Brasil. Entre los 14 proyectos planeados por la Presidencia *pro tempore* de México está el monitoreo de virus y bacterias, y CELAC ha desarrollado una agenda de respuesta conjunta para el COVID-19. En mayo de 2020, el titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), Marcelo Ebrard, afirmó que la CELAC aportará recursos y conocimientos a la iniciativa de Global Response impulsada por la Unión Europea para enfrentar la pandemia generada por el COVID-19, y que cuenta con más de cien países.²⁰ Sobre COVID-19, México también lidera, en su papel de Presidencia *pro tempore*, reuniones de expertos epidemiólogos de la CELAC y con la Organización Panamericana de la Salud (OPS).²¹

LA CELAC EN LA POLÍTICA EXTERIOR DE SUS MENTORES

Como se ha visto anteriormente, el papel protagonista de México, Brasil y más tarde Venezuela fue determinante para la creación y

¹⁹ Alberto Van Klaveren, “El eterno retorno del regionalismo latinoamericano”, en *Nueva Sociedad*, núm. 275, mayo-junio de 2018, pp. 62-72; Victor Mijares y Nastassja Rojas Silva, “Venezuelan Migration Crisis Puts the Region’s Democratic Governability at Risk”, en *GIGA Focus Latin America*, núm. 6, octubre de 2018.

²⁰ “CELAC aportará recursos para iniciativa de la Unión Europea contra COVID-19: SRE”, en *La Jornada*, 4 de mayo, 2020. En <https://www.jornada.com.mx/ultimas/politica/2020/05/04/CELAC-aptara-recursos-para-iniciativa-de-la-ue-contra-el-covid-19-sre-3025.html> (fecha de consulta: 18 de julio, 2020).

²¹ “CELAC: México encabezó reunión de expertos para atención del COVID-19 en América Latina y el Caribe”, en *Nodal*, 16 de abril, 2020. En <https://www.nodal.am/2020/04/CELAC-mexico-encabezo-reunion-de-expertos-para-atencion-del-covid-19-en-america-latina-y-el-caribe/> (fecha de consulta: 18 de julio, 2020).

desarrollo de la CELAC. A continuación, se examinan brevemente las políticas exteriores de estos países y el lugar del regionalismo y la CELAC en sus políticas exteriores.

México

Como resume Chabat:²² durante la Guerra Fría, México participó en varias iniciativas de cooperación regional en América Latina como ALALC en 1960 y SELA en 1975, además de participar en procesos de paz en Centroamérica en la década de 1980 mediante el Grupo de Contadora, las relaciones económicas prevalecientes siempre han sido con Estados Unidos. Chabat afirma que durante los años noventa:

La política exterior mexicana ha experimentado una profunda transición desde fines de los años noventa, cuando el viejo paradigma de la soberanía irrestricta y la No Intervención se vio afectado por la globalización, la apertura económica y la creciente interdependencia con Estados Unidos. De hecho, desde el gobierno de Salinas de Gortari (1988-1994) se llevó a cabo un cambio importante en los términos de referencia de la política exterior al firmar el Tratado de libre Comercio de América del Norte (NAFTA) con el otrora enemigo histórico, Estados Unidos, y también con Canadá.²⁵

La integración del TLCAN se profundizó en los años siguientes durante los gobiernos de Ernesto Zedillo (1994-2000), Vicente Fox (2000-2006) y Felipe Calderón (2006-2012), los dos últimos del Partido Acción Nacional (PAN), a pesar de los cambios en la

²² Jorge Chabat, “La política exterior de México: de Calderón a Peña Nieto”, en Adrián Bonilla y Grace Jaramillo [eds.], *La CELAC en el escenario contemporáneo de América Latina y del Caribe*, San José, Flacso/CAF, 2014.

²⁵ *Ibid.*, p. 27.

coyuntura doméstica y la oposición, a veces violenta a la inserción regional neoliberal. Como se ha señalado, fue durante el gobierno de Calderón que México tomó la iniciativa en la creación de la CELAC. Según Chabat,²⁴ este movimiento se explica más bien por la necesidad de legitimación interna que por el cálculo económico. Este autor argumenta que en las políticas exteriores de Calderón y Peña Nieto (2012-2018) el discurso latinoamericano fue utilizado para legitimación interna, dada la identidad cultural de la población y de las élites, como contrapunto a la proximidad económica con Estados Unidos, crucialmente. La política exterior de Trump también ha favorecido el acercamiento de México con América Latina²⁵ e incluso se ha renegociado el TLCAN que devino en el Tratado México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC).

Con la elección de Andrés Manuel López Obrador en 2018, del partido Movimiento Regeneración Nacional (Morena), se reanudó la expectativa de una mayor participación de México en la CELAC. Sobre Venezuela,²⁶ argumenta que el nuevo gobierno de López Obrador (AMLO), por un lado, ha desplegado una política exterior basada en una lectura estricta de la Doctrina Estrada contra la práctica de reconocer la legitimidad de gobiernos extranjeros y del principio constitucional de no intervención, pero, por otro lado, sigue siendo miembro del Grupo de Lima. Esta situación sería favorable a que México tornarse un papel de mediador de la situación en Venezuela y así, retomar el protagonismo en la

²⁴ *Ibid.*, p. 29.

²⁵ Alicia Puyana, “Trump politics towards Mexico. Renegotiating NAFTA while invoking the Monroe Doctrine”, en *Real-world economics review*, núm. 85, 2018, pp. 123-141; Jesús Velasco, *The Future of US-Mexico Relations: A Tale of Two Crises*, Baker, Institute for Public Policy-Rice University, 2018; Miriam Saraiva Gomes y Zimmer Bom Gomes, “Os limites da política externa de Dilma Rousseff para a América do Sul”, en *Relaciones Internacionales*, vol. 25, núm. 50, 2016.

²⁶ Duarte, *op. cit.*

CELAC en su mandato de Presidencia *pro tempore*.²⁷ Como se ha analizado, ésta ha sido la estrategia adoptada por el gobierno de AMLO, pero la situación de COVID-19 ha alterado el contexto dramáticamente.

Brasil

La política exterior durante los gobiernos del Partido de los Trabajadores (PT), Lula da Silva (2003-2010) y Dilma Rousseff (2011-2016) favorecieron las relaciones Sur-Sur y la cooperación en América del Sur, fomentando procesos de integración regional en organizaciones como el Mercosur, la Unasur y la CELAC, aunque más fuertemente durante el gobierno de Lula.²⁸ Con el *impeachment* de Rousseff, los gobiernos siguientes de Michel Temer (2016-2018) y Jair Bolsonaro —iniciado en enero de 2019—, invirtieron las prioridades y directrices de política exterior, priorizando las relaciones con el Norte, y especialmente con Estados Unidos. Bolsonaro anunció la salida de Brasil de la CELAC en enero de 2020 haciendo que ésta perdiese uno de sus líderes.²⁹ Como fue bien capturado en el título del artículo de Mello,³⁰ la política ex-

²⁷ *Loc. cit.*

²⁸ Cristina Pecequilo Soreanu y Corival Alves do Carmo, “A política externa brasileira nos governos Lula e Dilma (2003/2014): a América do Sul”, en *Perspectivas: Revista de Ciências Sociais*, vol. 50, julio-diciembre de 2017, pp. 13-45.

²⁹ Tullo Vigevani y Gabriel Cepaluni, *A política externa brasileira: a busca da autonomia, de Sarney a Lula*, Editora Unesp, 2016; Miriam Gomes Saraiva, “Balço da política externa de Dilma Rousseff: perspectivas futuras?”, en *Relações Internacionais*, núm. 44, diciembre de 2014, pp. 25-35; Fabiana de Oliveira *et. al.*, “Da crise de governabilidade à crise de legitimidade: os impactos da crise política sobre a política externa brasileira”, en *Revista de Estudos Brasileños*, vol. 5, núm. 9, 2018, pp. 148-160; Costa Vaz, Alcides, “La política exterior de Brasil em perspectiva: del activismo internacional a la continuidad y pérdida del impulso”, en Bonilla y Jaramillo, *op. cit.*

³⁰ Alexandra de Mello e Silva, “From Euphoria to Inertia: Brazil’s International Rise and Decline”, en *E-International Relations*, abril de 2018.

terna de Brasil para la región cambió “De la Euforia a la Inercia”. Milani y otros autores⁵¹ analizan el mismo patrón (2018), al destacar la particularidad del gobierno de Bolsonaro, afirmando que a pesar de que los gobiernos anteriores, incluyendo a Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), eran diferentes, ninguno se había desviado de la Constitución de 1988 y del pacto político firmado desde el proceso de redemocratización, y se afirma que el país enfrenta una de sus mayores crisis institucionales, políticas y económicas del periodo Republicano.

En este contexto, los procesos de integración regional han perdido su lugar en la agenda de la política externa de Brasil y, por el contrario, están asociados con lo que el ministro de Relaciones Exteriores de Brasil, Ernesto Araújo denomina el “sesgo ideológico del marxismo cultural” implícito en las organizaciones regionales latinoamericanas.⁵² Así, el gobierno denunció el tratado de la Unasur y suspendió su participación en la CELAC, y considera su salida de Mercosur. Aunque, el gobierno ha mostrado su apoyo a Prosur, dado su énfasis en la liberación comercial, no ha dado prioridad a los socios de la región y sí a los países del norte, sobre todo a Estados Unidos.⁵³

⁵¹ Carlos Milani, Líticia Pinheiro y Maria Regina Soares de Lima, “Brazil’s foreign policy and the ‘graduation dilemma’”, en *International Affairs*, vol. 93, núm. 3, mayo de 2017, pp. 585-605.

⁵² Ricardo Della Coletta, “Ernesto Araújo o chanceler contra o ‘marxismo cultural’ que mira Trump”, en *El País*, 15 de noviembre, 2018. En https://brasil.elpais.com/brasil/2018/11/14/politica/1542224082_262753.html (fecha de consulta: 18 de julio, 2020).

⁵³ Janaína Figueiredo y Eliane Oliveira, “Bolsonaro não participa de encontro virtual com presidentes de países do Prosur sobre coronavírus”, en *O Globo*, 16 de marzo, 2020. En <https://oglobo.globo.com/mundo/bolsonaro-nao-participa-de-encontro-virtual-com-presidentes-de-paises-do-prosur-sobre-coronavirus-24308147> (fecha de consulta: 18 de julio, 2020).

Venezuela

Según Briceño-Ruiz,⁵⁴ la política exterior de Venezuela durante la Guerra Fría valoró la cooperación Sur-Sur y la región latinoamericana, y participó en las principales iniciativas de la época como Alalc-Aladi y SELA. Segundo, los autores de esas políticas fueron principalmente autonomistas, en el sentido de los académicos Juan Carlos Puig⁵⁵ y Helio Jaguaribe.⁵⁶ O sea, las políticas no apuntaban a una ruptura con el bloque capitalista si no a preservar su soberanía y autonomía. La política exterior de los gobiernos de Hugo Chávez, y su sucesor Nicolás Maduro, representó un cambio paradigmático, retomando proyectos gestados en el siglo XIX y el legado de Simón Bolívar de integración y la creación latinoamericana de la “Patria Grande”. En este contexto, Chávez impulsó varias iniciativas y la creación de organizaciones con proyectos alternativos al neoliberalismo como la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP), y organizaciones más enfocadas en la formación de consenso político sin compromisos de liberalización comercial como la Unasur y la CELAC. El cambio de política exterior llevó a Venezuela a abandonar la Comunidad Andina en 2006, intensificando la polarización ideológica en la región y la constitución de dos grupos en esta organización regional; Colombia y Perú, por un lado, que eventualmente crearán la Alianza del Pacífico en 2011,

⁵⁴ José Briceño-Ruiz, “South-South Cooperation in the Chávez era in Venezuela”, en *International Relations*, vol. 18, núm. 3, diciembre de 2018, pp. 479-496.

⁵⁵ Juan Carlos Puig, *Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana*, Caracas, Universidad Simón Bolívar, 1980.

⁵⁶ Helio Jaguaribe, “Autonomía periférica y hegemonía céntrica”, en *Estudios Internacionales*, año 12, núm. 46, abril-junio de 1979, pp. 91-130.

y Venezuela, Ecuador y Bolivia por el otro, quienes profundizaron la cooperación dentro del ALBA, también con Cuba y otros países del Caribe.³⁷

El desempeño de Venezuela en la CELAC fue parte de un proyecto más amplio que incluía ALBA y Unasur y, en menor medida, el ingreso al Mercosur. Briceño-Ruiz³⁸ argumenta que la uniformidad ideológica en ALBA facilitó la adopción de políticas alineadas con la política externa de Venezuela, diferentemente del Unasur o CELAC, que, dada su diversidad de ideología, en la mayoría de las veces llegaba apenas a consensos mínimos. Después del conato de golpe de Estado en 2002, y su reelección en 2004, Chávez adopta una postura más agresiva contra la hegemonía estadounidense en América Latina y el Caribe, y en este momento, la CELAC deja de ser un proyecto liderado sólo por México y Brasil, y gana una dirección estratégica geopolítica más prominente. Como afirma Briceño-Ruiz³⁹ la política exterior venezolana se radicalizó después de 2004 con la adopción del socialismo del siglo XXI. A partir de entonces las iniciativas regionales, ALBA, Unasur y CELAC pasarán a ocupar un rol central en la estrategia internacional de Chávez. Su liderazgo fue facilitado por el contexto económico favorable debido a alza de los precios del petróleo.

Una vez más según Briceño-Ruiz,⁴⁰ después del periodo de auge de los precios de las *commodities* y la muerte de Chávez en 2013, Venezuela entró en un camino de crisis ampliamente discutido en la literatura, y que no se va a profundizar aquí. Por lo que se refiere a la CELAC, como se ha visto anteriormente, los intentos

³⁷ Diana Marcela Rojas, “La política exterior de la Región Andina”, en Bonilla y Jaramillo, *op. cit.*

³⁸ Briceño-Ruiz, *op. cit.*, p. 486.

³⁹ *Loc. cit.*

⁴⁰ *Loc. cit.*

fallidos de utilizar el mecanismo de la cláusula democrática, o de mediación, por la no aceptación por parte de la oposición a Maduro, finalmente disminuyeron su relevancia como mecanismo de política exterior de Venezuela.

LA CELAC COMO MECANISMO DE ACCIÓN MULTILATERAL

Además de ser un foro para coordinar las relaciones entre los países de América Latina y el Caribe, y proyectar los intereses de política exterior de sus Estados miembros en la región, la CELAC es también una plataforma para las relaciones de la región con otros países en el plano multilateral. Las transformaciones del “orden global” y las relaciones de la región con Estados Unidos, Europa y China son particularmente relevantes para entender la creación de la CELAC.⁴¹

En el caso de la Unión Europea la CELAC reemplazó en 2013 a la Unión Europea-LAC, un espacio interregional establecido en 1999 para promover el diálogo político y la cooperación interregional.⁴² Históricamente, la Unión Europea ha tratado de promover los procesos de integración regional y dar prioridad a los diálogos (grupo por grupo) como parte central de su estrategia de política

⁴¹ Detlef Nolte, “Lo bueno, lo malo, lo feo y lo necesario: pasado, presente y futuro del regionalismo latinoamericano”, en *Revista uruguaya de ciencia política*, vol. 28, núm. 1, junio de 2019, pp. 131-156; Joaquín Roy, “European Union-Latin American relations in a turbulent era”, en Sudeshna Roy, Dana Cooper y Brian Murphy [eds.], *Transatlantic relations and modern diplomacy: an interdisciplinary examination*, Londres/Nueva York, Routledge, 2013.

⁴² Giovanni Molano-Cruz, “La cumbre eurolatinoamericana de Río de Janeiro: ¿nostalgias coloniales o cooperación internacional?”, en *Colombia Internacional*, núm. 47, 1999, pp. 31-43.

exterior en el mundo.⁴³ En el caso de América Latina y el Caribe, las relaciones se estructuran en niveles bilaterales (con países individuales), subregionales (con organizaciones como Mercosur, CAN, Caricom y Mercado Común Centroamericano) y regionales, que cubren países con la CELAC. España tiene un papel destacado en la formulación de la estrategia de la Unión Europea para esta región dadas sus relaciones históricas.⁴⁴ Otra particularidad de las relaciones birregionales Unión Europea-CELAC es la existencia de una institución de estímulo a la investigación sobre las relaciones América Latina y el Caribe-Unión Europea, la Fundación EULAC, ubicada en Hamburgo, Alemania.⁴⁵

Los principales objetivos del foro interregional Unión Europea-CELAC pueden resumirse como la búsqueda de un modelo de desarrollo socioeconómico sostenible que garantice la erradicación de la pobreza y el desarrollo de las regiones.⁴⁶ Esta forma de desarrollo se llevaría a cabo mediante la cooperación birregional con diálogos sectoriales y la coordinación de iniciativas en el nivel mundial. Así, en 2013 y 2015 se celebraron dos Cumbres Ministeriales, en cada una se fijaron prioridades para las actividades comunes en los Planes de Acción. El primer Plan de Acción Unión

⁴³ Roberto Domínguez, *EU Foreign Policy towards Latin America*, Palgrave, Macmillan/Basingstoke, 2015; José Briceño-Ruiz y Andrés Rivarola Puntigliano, “The EU and the making of South American regionalism”, en Andrés Rivarola Puntigliano y José Briceño-Ruiz [eds.], *Resilience of Regionalism in Latin America and the Caribbean*, Palgrave, 2013; Mario Telò, “Introduction: Globalization, new regionalism and the role of the European Union”, en Mario Telò [ed.], *European Union and New Regionalism*, Routledge, 2016.

⁴⁴ Sebastian Santander, “The impact of the Iberian States on European Union-Latin American Relations”, en Francis Baert, Tiziana Scaramagli, y Fredrik Söderbaum [eds.], *Intersecting Interregionalism. Regions, Global Governance and the EU*, United Nations University Series on Regionalism, Springer, 2014.

⁴⁵ EU-LAC, “About Us”. En <https://eulacfoundation.org/en>.

⁴⁶ José Antonio Sanahuja, *op. cit.*, p. 17; Wolf Grabendorff, “Realidad y ficción en las relaciones entre la CELAC y la Unión Europea”, en Bonilla y Jaramillo, *op. cit.*

Europea-CELAC, adoptado en 2013, estableció ocho ámbitos prioritarios para la cooperación: ciencia, investigación, innovación y tecnología; desarrollo sostenible, medio ambiente, cambio climático; integración regional e interconectividad para promover la inclusión y la cohesión social; migración; educación y empleo; el problema de las drogas; género; inversión y emprendimiento. El segundo Plan de Acción, aprobado en 2015, añadió los temas de la educación superior y la seguridad ciudadana.⁴⁷ A pesar de la ambición, la cooperación no avanzó mucho debido a la parálisis del regionalismo latinoamericano discutida anteriormente y a la consecuente bilateralización de las relaciones, así como la disminución de la importancia de América Latina y el Caribe para Europa en un contexto de crisis financiera y refugiados. La crisis del regionalismo europeo causó una pérdida de dinamismo de su agenda internacional, reforzando la crisis birregional. La tercera Cumbre Unión Europea-CELAC, prevista para 2017 en San Salvador, fue cancelada y desde ahí no ha habido consenso para la programación de una nueva fecha.

Las relaciones de la CELAC con China se institucionalizaron con la creación del foro China-CELAC (FCC) en Brasilia en julio de 2014. En ese momento, el presidente chino Xi Jinping propuso crear un fondo de 20 000 millones de dólares para financiar proyectos de infraestructura en América Latina y el Caribe, y 10 000 millones de dólares de línea de crédito a través del Banco de China, dando una perspectiva material financiera a la asociación. A diferencia de la Unión Europea, China no había tenido hasta ese momento

⁴⁷ EU-CELAC, “Assessment of programmes and actions CELAC and EU”, 2015. En <https://www.consilium.europa.eu/media/24235/read-the-assessment-of-programmes-and-actions.pdf>; Véase también, ALCUE NET, “EU-CELAC policy dialogue”. En <http://alcuenet.eu/policy.php>.

relaciones institucionalizadas con la región en su conjunto, sólo las relaciones bilaterales con países específicos, donde Brasil se destacó individualmente y en el contexto de los llamados países “Brics” (Brasil, Rusia, India, China, Suráfrica). Los principales mecanismos de diálogo del Foro China-CELAC son las reuniones ministeriales, las reuniones de los coordinadores nacionales, el diálogo de ministros de Relaciones Exteriores y los subforos en áreas específicas como la agricultura, la innovación científico-tecnológica, las empresas, el intercambio de grupos de reflexión (*think-tanks*), los jóvenes, la infraestructura, los partidos políticos y las sociedades civiles. Hasta ahora se celebraron dos reuniones ministeriales, la primera en Beijing en 2015 y la segunda en Santiago en 2018, donde la CELAC fue incluida en la Iniciativa Cinturón y Ruta de la Seda.⁴⁸

Las prioridades de China en materia de política exterior para la región latinoamericana se habían definido en el “Documento sobre la Política de China Hacia América Latina y el Caribe” de 2008, que se actualizó en 2016. El país se define en estos “libros blancos” como una economía de mercado socialista, política democrática, cultura avanzada, sociedad armoniosa y civilización ecológica, y que busca construir relaciones internacionales con varios países de un nuevo tipo, de cooperación ganar-ganar como núcleo, moldeando una comunidad de destino con la humanidad. Dos dimensiones se definen en la estrategia para la región: la promoción de una lógica de particularidad —evitando generalizaciones de modelos y recetas— y la promoción de una direccionalidad —favoreciendo un amplio alcance de áreas temáticas—. Mosque-

⁴⁸ China-CELAC Forum, “página oficial en línea”. En <http://www.chinaCELACforum.org/esp/>.

ra y Ruvalcaba⁴⁹ argumentan que el FCC aplica estas dos dimensiones en tres principios institucionales fundamentales: flexibilidad, no condicionalidad y multiplicidad, dando a la CELAC un carácter diferente con China de otros socios como la Unión Europea.

Vadell⁵⁰ analiza en qué medida el FCC, a pesar de la retórica de diferenciación, ha presentado de hecho una propuesta de cooperación Sur-Sur (CSS) con resultados de mayor equilibrio distributivo, o si termina reproduciendo patrones hegemónicos, dado el desplazamiento del centro de acumulación del sistema capitalista global para la región asiática, apalancado por la China misma. Este autor considera el FCC como un proceso de institucionalización de las relaciones de China con ALC, que habían estado creciendo desde 2001, cuando China se unió a la Organización Mundial del Comercio (OMC). Por lo tanto, el libro blanco y el FCC serían mecanismos creados para añadir contenido político-estratégico correspondiente al aumento de los flujos económicos entre las regiones. Las actividades del foro estarían así cada vez más vinculadas a la aplicación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas y la agenda 2030, y que son prometedoras como una profundización de estrategias de desarrollo alternativas al Consenso de Washington.

En Estados Unidos, el acercamiento de China con la CELAC fue recibido como un signo de competencia en la influencia.⁵¹ De hecho, sobre la base de la retórica “chavista” y las declaraciones de

⁴⁹ Mariano Mosquera y Daniel Morales Ruvalcaba, “La estrategia institucional de China hacia América Latina. Análisis comparado entre los foros CELAC-China y CELAC-Unión Europea”, en *OASIS*, núm. 28, octubre de 2018, pp. 125-149.

⁵⁰ Vadell, *op. cit.*

⁵¹ Shannon Tiezzi, “China’s Push Into ‘America’s Backyard’”, en *The Diplomat*, 8 de febrero, 2018. En <https://thediplomat.com/2014/02/chinas-push-into-americas-backyard/> (fecha de consulta: 18 de julio, 2020).

algunos líderes de la región como Daniel Ortega para quien la CELAC sería la “sentencia de muerte de la Doctrina Monroe”,⁵² no se puede negar que esta organización regional, especialmente dadas sus relaciones institucionalizadas no sólo con China, sino también con la Unión Europea, significó en su creación un movimiento de tensión con Estados Unidos. Su subsecuente parálisis y la retoma de una agenda más agresiva por parte de Estados Unidos, que incluyó la posibilidad de intervención militar en la región, sugiere los límites del papel de la CELAC.

Otros países con los que la CELAC ha establecido lazos formales son Corea del Sur, Japón, India, Rusia, Turquía y el Consejo de Cooperación de los Estados Árabes del Golfo. Bolivia, durante su Presidencia *pro tempore* ha tratado de profundizar las relaciones de la CELAC con China, Rusia y Turquía, así como con la Unión Europea. En 2019 China anunció que ha invertido más de 22 mil millones de dólares en la región, con un 70% del volumen asignado en proyectos de infraestructura, energía, minería y servicios financieros en Brasil, Argentina, Ecuador y Venezuela.⁵⁵ Por último, además de las relaciones con la Unión Europea y China, la CELAC ha intentado actuar como intermediario para los países de ALC en otras instituciones multilaterales, aunque de una manera menos asertiva que otras organizaciones regionales como Unasur, Caricom o Mercosur. En particular, la CELAC trató de posicionarse como un mecanismo para permitir la aplicación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y los Objetivos de Desarrollo Sos-

⁵² Vadell, *op. cit.*, p. 10.

⁵⁵ Bolivia-CELAC, “Presidencia *pro tempore* de la CELAC”. En <http://www.cancilleria.gob.bo/CELAC/>.

tenible (ODS), indicando cómo la CELAC, a pesar de todo, está incrustada en diversos niveles de la política mundial.⁵⁴

CONCLUSIÓN

En este capítulo se ha analizado a la CELAC, su creación y desarrollo, su papel en la promoción de la integración regional en América Latina y el Caribe y las relaciones multilaterales de la región en el nivel mundial. Se ha visto que para entender la trayectoria y las actividades de esta organización es necesario contextualizarla, por un lado, en la coyuntura actual de las transformaciones del orden global, tal como el creciente rol de China en la región de América Latina y el Caribe y, por otro lado, en el contexto de crisis de regionalismo, que se profundizó con la polarización sobre la situación en Venezuela.

A pesar de las distintas motivaciones e intereses, México, Brasil y Venezuela desempeñaron un papel central en el dinamismo inicial de la CELAC y en la mejora de este foro como un espacio de concertación política en la región, acercando a los países de Sudamérica, Centroamérica, el Caribe y México de una manera sin precedentes e innovadora. En este sentido, es importante destacar que la CELAC es el organismo que por primera vez en la historia de ALC ha reunido a todos los países de la región. Los cambios en la política exterior de Brasil sobre todo con la elección del presidente Jair Bolsonaro, y su salida de la CELAC, así como el aislamiento de Venezuela han tenido un efecto devastador en la CELAC. Entre 2017 y 2020, no se celebraron Cumbres Presidenciales. La Presi-

⁵⁴ Red ALC-CHINA, “Ejes temáticos”, 2020. En <https://www.redalc-china.org/v21/es-es/>.

dencia *pro tempore* de México, iniciada en 2020 ha tratado de superar estos obstáculos y ha lanzado una agenda de actividades ambiciosa. La complejidad del contexto fue incrementada con la crisis del Covid-19; la pandemia puede representar una oportunidad de incremento de solidaridad entre los países de la región, y la renovación de la CELAC.