

EL FUNCIONALISMO DE LA CELAC*

Jennifer Vivar
Abogada

I. Introducción

A través de la integración, los países pretenden su desarrollo económico, político, social y/o cultural. Priorizando generalmente algunos temas sobre otros, logran un consenso de procedimientos en el marco político y consensos sustanciales acerca de soluciones a problemas que el sistema político es llamado a resolver (Dougherty y Pfaltzgraft, 1993, p. 443).

En este trabajo intentaremos desarrollar la integración conformada por la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) analizándola desde la teoría funcionalista de integración. La propuesta integrativa desarrollada es de la de más reciente conformación (diciembre 2011) y la única que agrupa a los treinta y tres países de Latinoamérica y el Caribe (Declaración de Caracas). En particular, nos atrajo su atención el “*Plan para la Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre de la CELAC 2025*” y se buscó encontrar sus puntos de contacto con la teoría funcionalista.

Partimos desde la idea de Mitrany (1943) de búsqueda de una constante actitud de apertura mundial y esfuerzo por construir un sistema universal de paz, influenciado por el auge y desarrollo de las organizaciones internacionales. Agregando que:

La inserción internacional adquiere significación en donde la integración se plantea como una alternativa funcional a la economía mundial globalizada o como un proyecto consensual de desarrollo regional, en el que se consideren las asimetrías y desigualdades propias de la región, construyendo políticas sobre la base de las similitudes y diferencias desde el principio de la solidaridad. (Mellado y Alí, 2014, p. 189).

* Trabajo realizado en el marco de la Maestría en Integración Latinoamericana, Instituto de Integración Latinoamericana, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales Universidad Nacional de la Plata.

DIRECTORA: NOEMÍ MELLADO

Propietario: INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

Calle 10 N° 1074 – (1900) LA PLATA

Provincia de Buenos Aires – Argentina

TEL/FAX: 54-0221-421-3202

INFORME INTEGRAR

N° 106-OCTUBRE 2017

CORREO ELECTRÓNICO ISSN 1850-6445

EN LÍNEA ISSN 1850-6453

En América Latina se conformaron distintas propuestas integradoras, las llamadas según Mellado-Alí (2014), “preexistentes” (conformadas hasta la década de 1990 por MERCOSUR - CAN - CARICOM - SICA) y las “nuevas” (UNASUR - ALBA - CELAC). Sin embargo, la diversidad existente produce que sea un “fenómeno complejo”:

La integración latinoamericana se muestra como un fenómeno complejo por distintas circunstancias: la superposición de proyectos regionales de diversa naturaleza y objetivos, colocándolos ante disyuntivas prospectivas que pueden presentarse como antagónicas; la pertenencia múltiple de los países con disímiles propósitos y valoraciones; las desiguales realidades económicas y sociales de los estados; las diferencias en su relacionamiento externo y la ausencia de una visión estratégica de su conjunto. (Mellado y Alí, 2014, p. 188).

Lejos de pretender en este trabajo desarrollar cada uno de los procesos de integración en curso, nos abocaremos a la CELAC y su base funcionalista.

II. Antecedentes de la CELAC

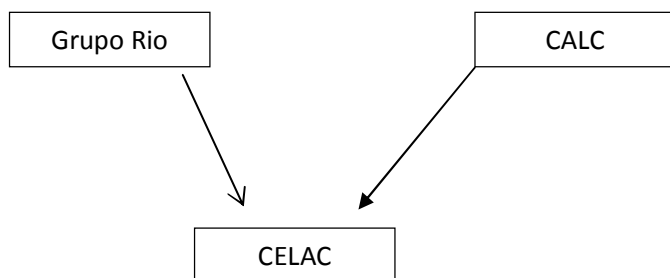
La Cumbre de América Latina y el Caribe (CALC) de 2008, *Declaración Salvador Bahía*, señaló:

La importancia de que el diálogo y la cooperación entre los países latinoamericanos y caribeños generen resultados tangibles y beneficios mutuos, acordes con las altas aspiraciones de desarrollo y prosperidad de sus respectivas sociedades, teniendo como base el intercambio de experiencias y de conocimientos y con fundamento en el patrimonio acumulado por las instituciones regionales existentes. Destacaron la importancia de promover el diálogo con otros países y regiones del mundo.

Luego estipularon un Plan de Acción de la CALC, *Plan de Acción de Montego Bay* (2009). En el mismo año se presentó la propuesta de México para conformar una nueva organización regional que se vio plasmada en el año 2010 en la Cumbre de la Unidad (donde se realizaron simultáneamente la II Cumbre CALC y la XXI Cumbre del Grupo de Río) que estipulaba en la *Declaración de Cancún*, en su artículo 4 de la decisión:

Impulsar una agenda integrada, con base en el patrimonio del Grupo de Río y los acuerdos de la CALC, así como de los mecanismos y agrupaciones de integración, cooperación y concertación ya existentes, que constituyen todos, de conjunto, un valioso activo regional que se sustenta en los principios y valores compartidos, con el propósito de dar continuidad a nuestros mandatos mediante un programa de trabajo que promueva vínculos efectivos, la cooperación, el crecimiento económico con equidad, justicia social, y en armonía con la naturaleza para un desarrollo sostenible y la integración de América Latina y el Caribe en su conjunto.

Así, “reconociendo los acuerdos logrados en la CALC, la propuesta sugería la convergencia de la agenda y los mandatos de la CALC con los del Grupo de Río en la nueva entidad regional” (Rojas Aravena, Altmann Borbón y Beirut Brealey, 2012, p. 30).



La *Declaración de Caracas* es la que da inicio a esta nueva organización y establece:

21. Que conforme al mandato originario de nuestros libertadores, la CELAC avance en el proceso de integración política, económica, social y cultural haciendo un sabio equilibrio entre la unidad y la diversidad de nuestros pueblos, para que el mecanismo regional de integración sea el espacio idóneo para la expresión de nuestra rica diversidad cultural y a su vez sea el espacio adecuado para reafirmar la identidad de América Latina y El Caribe, su historia común y sus continuas luchas por la justicia y la libertad.

22. Que teniendo en cuenta la diversidad en los procesos de formación de la identidad latinoamericana y caribeña, la CELAC se convierta en un espacio que reivindique el derecho a la existencia, preservación y convivencia de todas las culturas, razas y etnias que habitan en los países de la región, así como el carácter multicultural de nuestros pueblos, y plurinacional de algunos de nuestros países en especial de las comunidades originarias que promueven y recreen la memoria histórica, los saberes y los conocimientos ancestrales.

23. Que reconociendo el derecho que tiene cada nación de construir en paz y libremente su propio sistema político y económico, así como en el marco de las instituciones correspondientes de acuerdo al mandato soberano de su pueblo, los procesos de diálogo, intercambio y negociación política que se activen desde la CELAC deben realizarse tomando en cuenta los siguientes valores y principios comunes: el respeto al Derecho Internacional, la solución pacífica de controversias, la prohibición del uso y de la amenaza del uso de la fuerza, el respeto a la autodeterminación, el respeto a la soberanía, el respeto a la integridad territorial, la no

DIRECTORA: NOEMÍ MELLADO

Propietario: INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA
Calle 10 N° 1074 – (1900) LA PLATA
Provincia de Buenos Aires – Argentina
TEL/FAX: 54-0221-421-3202

INFORME INTEGRAR
N° 106-OCTUBRE 2017
CORREO ELECTRÓNICO ISSN 1850-6445
EN LÍNEA ISSN 1850-6453

injerencia en los asuntos internos de cada país, la protección y promoción de todos los derechos humanos y de la democracia.

24. Con fundamento en los valores y principios del párrafo anterior y recogiendo la práctica del Grupo de Río, la CELAC promoverá el desarrollo de instrumentos para garantizar el cumplimiento de los mismos.

25. Que es necesario continuar unificando esfuerzos y capacidades para impulsar el desarrollo sostenible de la región, concentrando los esfuerzos en el creciente proceso de cooperación e integración política, económica, social y cultural para así contribuir con la consolidación de un mundo pluripolar y democrático, justo y equilibrado, y en paz, despojado del flagelo del colonialismo y de la ocupación militar.

26. Que es necesario profundizar la cooperación y la implementación de políticas sociales para la reducción de las desigualdades sociales internas a fin de consolidar naciones capaces de cumplir y superar los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

27. La necesidad de avanzar sobre la base de nuestros principios en el fortalecimiento y consolidación de la cooperación latinoamericana y caribeña, en el desenvolvimiento de nuestras complementariedades económicas y la cooperación Sur-Sur, como eje integrador de nuestro espacio común y como instrumento de reducción de nuestras asimetrías.

28. Que la CELAC, único mecanismo de diálogo y concertación que agrupa a los 33 países de América Latina y El Caribe, es la más alta expresión de nuestra voluntad de unidad en la diversidad, donde en lo sucesivo se fortalecerán nuestros vínculos políticos, económicos, sociales y culturales sobre la base de una agenda común de bienestar, paz y seguridad para nuestros pueblos, a objeto de consolidarnos como una comunidad regional.

III. El plan de la CELAC

En el marco de la integración creada y en particular analizando uno de los ejes que nos interesa, a partir del *Plan de acción de Caracas* (que fue incorporado a la Declaración de Caracas) se plasman objetivos, acuerdos y disposiciones, entre ellos:

Diseñar una propuesta de Programa Latinoamericano y Caribeño para la erradicación del hambre, en el que confluyan programas exitosos puestos en práctica por gobiernos y organizaciones sociales de la región. (Decisión en el marco del *Plan de acción de Caracas*, Desarrollo Social y Erradicación del Hambre y la Pobreza, párrafo 8).

DIRECTORA: NOEMÍ MELLADO

Propietario: INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

Calle 10 N° 1074 – (1900) LA PLATA

Provincia de Buenos Aires – Argentina

TEL/FAX: 54-0221-421-3202

INFORME INTEGRAR

N° 106-OCTUBRE 2017

CORREO ELECTRÓNICO ISSN 1850-6445

EN LÍNEA ISSN 1850-6453

En los hechos, la CELAC ha logrado “la firma, en enero de 2015, del *Plan para la Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre de la CELAC 2025*” consolidando según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO por sus siglas en inglés):

Un largo proceso de discusión política para la inclusión de la seguridad alimentaria y nutricional en la agenda pública de América Latina y el Caribe. En efecto, ya en 2005 la región puso en marcha la Iniciativa América Latina y el Caribe sin Hambre 2025, compromiso pionero en el mundo, que fijó la meta de erradicar el hambre para el año 2025 y que sirvió de base para la discusión de la situación de la seguridad alimentaria y nutricional, tanto a nivel regional, en espacios supranacionales como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), la Comunidad del Caribe (CARICOM) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), como a nivel nacional, en diversas instancias especializadas de los países de la región. (FAO, 2016, p. 91).

Se instala en la agenda pública de América Latina y el Caribe, la problemática del hambre y la malnutrición, permitiendo que los países aborden integral y comprehensivamente la seguridad alimentaria y nutricional.

Se trabaja en forma específica sobre el tema logrando su transversalización produciendo una:

Creciente existencia de instrumentos de distinta naturaleza para el abordaje multisectorial de la seguridad alimentaria y nutricional. Por ejemplo, siete países de la región han promulgado leyes de seguridad alimentaria y nutricional, a fin de brindar un marco jurídico adecuado para el proceso de erradicación del hambre y la malnutrición; asimismo, cerca de 20 países de América Latina y el Caribe cuentan con políticas, planes o estrategias de seguridad alimentaria y nutricional que abordan sus cuatro dimensiones y que incluyen en su diseño los esfuerzos programáticos de todas las instituciones públicas cuyo campo de acción tiene incidencia en la seguridad alimentaria y nutricional. (FAO, 2016, p. 92).

Para ello:

Para fortalecer el impacto de este plan, la CELAC solicitó apoyo a la FAO y la ALADI para crear la *Plataforma para la Seguridad Alimentaria y Nutricional*, un sistema de información sobre políticas públicas e indicadores que permite caracterizar los elementos que han contribuido a los avances de América Latina y el Caribe en la erradicación del hambre.

La *Plataforma* entrega un panorama regional de características claves que presenta el proceso de erradicación del hambre y la pobreza en la región, tanto respecto al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) como en el marco de

los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) ratificados por todos los países del mundo en 2015. (PSAN, 2017).

Respecto de la conjunción entre el Plan de la CELAC y los ODS, la FAO (2016) establece la posibilidad que el Plan de la CELAC pueda transformarse en la principal hoja de ruta para los países de la región para el cumplimiento de los objetivos.

IV. CELAC – funcionalismo

Como no se pretende la conformación de una supranacionalidad, en la CELAC se trabaja de manera articulada entre los 33 países en desarrollo. De manera tal que se identifican aquellos puntos en común y se solidarizan con la difusión de políticas públicas eficaces.

Desde la perspectiva del funcionalismo, podemos afirmar que la *Declaración de Caracas* busca satisfacer las necesidades básicas del ser humano, como por ejemplo, el reconocimiento de las culturas preexistentes y la diversidad presente en la región, como así también el respeto hacia ellas. Pretende, en su red de transacciones, “compartir intereses comunes, permitiendo que el individuo [entre] en una variedad de relaciones con distintas lealtades, no necesariamente asociadas a un territorio o Estado” (Oyarzún Serrano, 2008, p. 4) y así comenzar a *ramificar* sus vínculos como lo estableció Mitrany (1943) o el *spillover* de Hass (1966).

Sin embargo, desde nuestro punto de vista, no llega a haber una concepción neofuncionalista. La idea no es ir avanzando en el *proceso* de integración, sino más bien estar en punto de contacto y nutrirse de las experiencias ajenas sin delegar soberanía. Si bien “es posible para los pueblos ser leales a varias dependencias simultáneamente [y con ello] puede haber una transferencia gradual de lealtad a las organizaciones internacionales que desempeñan tareas importantes” (Dougherty y Pfaltzgraff, 1993, p. 451), no creemos que esa sea la intención que se pretende con la CELAC puesto que en sí no hay ningún organismo internacional creado.

En este proceso de integración se muestran los intentos por descentralizar las cuestiones y la creación de organismos no políticos -funcionalismo de Mitrany en Malamud (2011)- sin haber delegación de soberanía -intergubernamentalismo de Moravcsik en Malamud (2011)-.

DIRECTORA: NOEMÍ MELLADO

Propietario: INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

Calle 10 N° 1074 – (1900) LA PLATA

Provincia de Buenos Aires – Argentina

TEL/FAX: 54-0221-421-3202

INFORME INTEGRAR

N° 106-OCTUBRE 2017

CORREO ELECTRÓNICO ISSN 1850-6445

EN LÍNEA ISSN 1850-6453

Haciendo un análisis a priori puede que ello no funcione. Como dicen Mellado y Alí (2014):

Una integración real será aquella cuyo protagonismo se concentre en las sociedades mismas, lo que implica superar la exclusión social que segmenta y segrega como también la pobreza y desigualdad. Para ello hay que asegurar la plena ciudadanía mediante mecanismos que den paso a la participación efectiva de sus poblaciones en la definición de proyectos en los que son destinatarios para que cuenten con una base social amplia y no solo de legitimación (...).

Ello se vería facilitado por la inexistencia de una institucionalidad regional desarrollada y efectiva, con normativas, procedimientos democráticos claramente delineados que garanticen participación y derechos a la ciudadanía y, una tendencia de los gobiernos a reducir la actuación protagonismo de las instituciones en los sistemas de integración para asumir ellos mismos la conducción (Mellado y Alí, 2014, p. 192-193).

No obstante, los avances y retrocesos que se han dado en América Latina y el Caribe en cuanto a la integración deben ser revisados y evaluados constantemente y sobre todo con miradas abiertas a nuevas teorías, ya que las existentes, en su mayoría, responden a los procesos de integración eurocentristas.

V. Conclusiones

Como se puede apreciar, la conformación de la CELAC no ha permitido la creación de organismos supranacionales. Y es que la intención de integrar a América Latina y el Caribe no se busca con el fin de desdibujar fronteras y unificar los países. Cada uno de los estados partes pretende mejorar la calidad de vida de sus habitantes y colaborar para el desarrollo de la región sin perder su cuota de soberanía ni permitiendo el control de otros. Existe el reconocimiento de otras entidades (como la FAO) pero se busca la propia autonomía y desarrollo regional con recursos propios y a su vez se pretende ser “ejemplo” para otras regiones en cuestiones como la erradicación del hambre.

Lamentablemente, con los vaivenes de nuestros gobiernos regionales, los intereses y pujas comerciales internos y externos y la falta de compromiso a largo plazo (más de un mandato presidencial, sobre todo ante la posibilidad de modificaciones partidistas) se traducen en la debilidad que poseen estos consensos logrados en las Cumbres. No existe organismo de control ni legitimación otorgada para continuar los proyectos, quedando todo en manos de los dirigentes políticos y la voluntad (y presión) de sus habitantes.

DIRECTORA: NOEMÍ MELLADO

Propietario: INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA
Calle 10 N° 1074 – (1900) LA PLATA
Provincia de Buenos Aires – Argentina
TEL/FAX: 54-0221-421-3202

INFORME INTEGRAR
N° 106-OCTUBRE 2017
CORREO ELECTRÓNICO ISSN 1850-6445
EN LÍNEA ISSN 1850-6453

Esperamos que por lo menos se puedan aprovechar los recursos e intercambio de experiencias obtenidos, para así seguir avanzando, aunque en forma pausada, en una América Latina y Caribe en mejores condiciones.

Bibliografía

Dougherty, J. E. y Píaltzgraff, R. L. (1990). *Teorías en pugna en las relaciones internacionales*. Buenos Aires, Argentina: Grupo Editor Latinoamericano S.R.L. Recuperado en: <http://www.url.edu.gt/PortalURL/Biblioteca/Contenido.aspx?o=5394&s=49> (última consulta 22/08/2017).

FAO (2016). *Seguridad alimentaria, nutrición y erradicación del hambre CELAC 2025: Elementos para el debate y la cooperación regionales*. Recuperado en: <http://www.fao.org/3/b-i6002s.pdf> (última consulta 22/08/2017).

Haas, E. (1966). *Partidos políticos y grupos de presión en la integración europea*. Buenos Aires, Argentina: Instituto para la integración de América Latina (INTAL) - BID. Recuperado de: http://www2.iadb.org/intal/catalogo/Publicaciones_INTAL/documentos/e_INTALPUB_3_1_966.pdf (última consulta 22/08/2017).

Halperin, M. (2014). Dimensión social agregada en la integración económica de América Latina. En Mellado Noemí (directora y editora) *Regionalismo Latinoamericano: Dimensiones actuales* (pp. 161-184). Córdoba, Argentina: Lerner Editora. Recuperado de: http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/59819/Documento_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1 (última consulta 22/08/2017).

Malamud, A. (2011). Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional. En *Norteamérica*, 6, (2), México. Recuperado de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-35502011000200008 (última consulta 22/08/2017).

Mellado, N. B. y Alí, M. L. (2014). La agenda social del MERCOSUR, CAN y UNASUR: sus implicancias. En Mellado Noemí (directora y editora) *Regionalismo Latinoamericano: Dimensiones actuales* (pp. 185-228). Córdoba, Argentina: Lerner Editora. Recuperado de: http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/59819/Documento_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1 (última consulta 22/08/2017).

Mitrany, D. (1966). *A working Peace System*. Recuperado de: [http://ieie.itam.mx/Alumnos2008/A%20Working%20Peace%20System%20\(Mitrany\).pdf](http://ieie.itam.mx/Alumnos2008/A%20Working%20Peace%20System%20(Mitrany).pdf) (última consulta 22/08/2017).

Oyarzún Serrano, L. (2008). Sobre la naturaleza de la integración regional: teorías y debates. En *Revista De Ciencia Política Volumen 28, N° 2*, pp. 95 -113. Disponible versión online en: http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2008000200004 (última consulta 22/08/2017).

DIRECTORA: NOEMÍ MELLADO

Propietario: INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

Calle 10 N° 1074 – (1900) LA PLATA

Provincia de Buenos Aires – Argentina

TEL/FAX: 54-0221-421-3202

INFORME INTEGRAR

N° 106-OCTUBRE 2017

CORREO ELECTRÓNICO ISSN 1850-6445

EN LÍNEA ISSN 1850-6453

Plataforma de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN, 2017). ¿Qué es la Plataforma de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN)? Recuperado de: <http://plataformacelac.org/es> (última consulta 22/08/2017).

Rojas Aravena, F., Altmann Borbón J. y Beirute Brealey, T. (2012). Integración Política: Un camino hacia la integración Latinoamericana. En Altmann Borbón Josette (editora), *América Latina: caminos de la integración regional* (pp. 11-48). San José de Costa Rica, Costa Rica: FLACSO. Recuperado de: <http://www.flacso.org/sites/default/files/Documentos/libros/secretaria-general/Integraci%C3%B3n%20Regional.pdf> (última consulta 22/08/2017).

Zabalgoitia, J. A. (2012). El Grupo Río y la Cumbre la Unidad: La nueva Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños. En Altmann Borbón Josette (editora), *América Latina: caminos de la integración regional* (pp. 49-58). San José de Costa Rica, Costa Rica: FLACSO. Recuperado de en <http://www.flacso.org/sites/default/files/Documentos/libros/secretaria-general/Integraci%C3%B3n%20Regional.pdf> (última consulta 22/08/2017).