



# LA CELAC EN EL ESCENARIO CONTEMPORÁNEO DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Adrián Bonilla Soria  
Grace Jaramillo  
EDITORES



**FLACSO**  
Secretaría General



BANCO DE DESARROLLO  
DE AMÉRICA LATINA



# La CELAC en el escenario contemporáneo de América Latina y del Caribe

Adrián Bonilla,  
Grace Jaramillo  
Editores



**FLACSO Secretaría General**  
Adrián Bonilla Soria, Secretario General FLACSO

**Editores:**  
Adrián Bonilla Soria  
Grace Jaramillo

327.1

C392c La CELAC en el escenario contemporáneo de América Latina y del Caribe/ Adrián Bonilla Edit.; Grace Jaramillo, Edit. – 1ª. ed. – San José, C.R. : FLACSO; CAF, 2014.  
130 p. ; 21 x 15 cm.

ISBN 978-9977-68-275-4

1. CELAC – Política – América Latina. 2. Política internacional.  
I. Bonilla, Adrián Edit. II. Jaramillo, Grace Edit. III. Título.

**Créditos**

**Corrección de estilo:**

María Fernanda Morales

Impreso en San José, Costa Rica  
por Perspectiva Digital S.A.  
Octubre 2014

Las opiniones que se presentan en este trabajo, así como los análisis e interpretaciones que en él contienen, son responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de FLACSO o CAF ni de las instituciones a las cuales se encuentran vinculados.

## ÍNDICE

Presentación. <i>Adrián Bonilla</i> .....	5
Introducción. La integración en la política exterior latinoamericana: Apuntes para el análisis. <i>Grace Jaramillo</i> .....	7
La política exterior de México: De Calderón a Peña Nieto. <i>Jorge Chabat</i> .....	27
La política exterior latinoamericana y caribeña y la CELAC: Los casos de Cuba, Haití y República Dominicana. <i>Antonio F. Romero G.</i> .....	45
Caricom Foreign Policy Since 2009: A Search for Coherence in National and Regional Agendas. <i>Jessica Byron</i> .....	79
Política exterior de los países centroamericanos: Una perspectiva general. <i>Carlos Murillo Zamora</i> .....	101
La política exterior de la Región Andina. <i>Diana Marcela Rojas</i> .....	119
La política exterior de Brasil en perspectiva: Del activismo internacional a la continuidad y pérdida del impulso. <i>Alcides Costa Vaz</i> .....	145
La política exterior del Cono Sur: Desafíos y oportunidades. <i>Paz Verónica Milet</i> .....	159
Realidad y ficción en las relaciones entre la CELAC y la Unión Europea. <i>Wolf Grabendorff</i> .....	175
La CELAC y el momento multilateral contemporáneo <i>Adrián Bonilla</i> .....	193
Relación de autores .....	207



## PRESENTACION

De acuerdo con el Informe de la Reunión de Mecanismos Regionales y Subregionales de Integración en América Latina y el Caribe del 1 de octubre de 2012 <sup>1</sup>, la integración requiere de una visión estratégica de mediano y largo plazo compartida por los países, de la cual hoy se carece. Se necesita de una visión objetiva acerca de la fragilidad y debilidades del proceso, y de la voluntad para llevarlo adelante. Lo expresado debiera conducir al establecimiento de compromisos y cronogramas realistas para avanzar paulatinamente y dotar de credibilidad a la integración. Desde el punto de vista estratégico la cooperación conjunta puede enfocarse en consolidar la gobernabilidad interna y externa de la integración regional, considerando a la CELAC como el espacio para concretar sinergias entre las agendas de los distintos esquemas y foros que hay, y realizar una coordinación política para llevar posiciones conjuntas a escenarios multilaterales más amplios, donde se discutan problemas globales.

Con el fin de alcanzar el objetivo descrito, el Informe solicitó el apoyo y coordinación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales para la realización y cumplimiento de las temáticas planteadas en dicho Informe. Se detalla: “Conformar con el apoyo de la ALADI y la ayuda de FLACSO, el Consejo Académico CELAC, que contribuya con un análisis político latinoamericano de asuntos internacionales y de economía política, que sirva para la toma de decisiones”.

Para cumplir con el mandato y tareas solicitadas -aprobado por la Presidencia Pro Témpore de la CELAC- este proyecto articuló esfuerzos entre FLACSO y CAF para posicionar a la CELAC como una comunidad de naciones que promueven una integración amplia más allá de lo comercial, con aspiraciones, intereses e institucionalidad consolidada y reconocida en la región y en el sistema internacional. Por esta razón, uno de los objetivos centrales del Proyecto consistió en realizar un estado del arte de utilidad para la CELAC a partir de un análisis político de los asuntos internacionales y de la economía política de América Latina y el Caribe por medio del desarrollo de estudios y mediante la selección de temas relevantes para la agenda regional.

---

1 Informe de la Reunión de Mecanismos Regionales y Subregionales de Integración en América Latina y el Caribe, 1 de octubre, 2012

El presente libro forma parte de los trabajos realizados en el marco del Proyecto Apoyo a la Formulación de la Agenda de CELAC. Comercio e Integración Física, Energética, Productiva y Fronteriza que desarrolló la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) junto con el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF).

Esta publicación titulada La CELAC en el escenario político latinoamericano recoge los trabajos presentados en el Taller de Trabajo del mismo nombre realizado en San José, Costa Rica el día 21 de noviembre de 2013. La obra está estructurada en tres partes, iniciando con algunos apuntes teóricos sobre el tema de la integración en la política exterior, posteriormente, le siguen los trabajos que abordan la política exterior desde casos concretos de países o subregiones (México, CARICOM; Cuba, República Dominicana y Haití; Centroamérica, Región Andina, Brasil, Cono Sur y las relaciones CELAC-Unión Europea). Finalmente, la última sección realiza un sumario de los principales tópicos abordados en el taller y comentarios finales.

La Secretaría General de FLACSO agradece profundamente la colaboración brindada por CAF, en especial, agradecer el apoyo de Juan Pablo Rodríguez y Hernando Arciniegas, así como a su equipo de trabajo. De la misma forma, destacar y agradecer a los(as) autores(as) que con sus trabajos contribuyeron a realizar esta valiosa publicación.

Adrián Bonilla Soria  
Secretario General  
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

## INTRODUCCIÓN

### LA INTEGRACIÓN EN LA POLÍTICA EXTERIOR LATINOAMERICANA: APUNTES PARA EL ANÁLISIS

Grace Jaramillo<sup>2</sup>

Cuando Heraldó Muñoz (1983) empezó a publicar los *Anuarios de Políticas Exteriores Latinoamericanas*, la región se encontraba en el pico de uno de los períodos de mayor ebullición del debate sobre el sistema internacional. Era 1983 y la presión de la Guerra Fría todavía era el marco general de referencia, pero la crisis de la deuda y las medidas de ajuste estructural salidas unidireccionalmente desde Washington marcaron la necesidad de pensar fuera del esquema tradicional y de las condiciones de seguridad que se habían impuesto como el eje fundamental de reflexión sobre las relaciones internacionales de los estados latinoamericanos. No es el que el tema económico era nuevo. América Latina despertó a la discusión internacional justamente cuando -tras el fin de la Segunda Guerra Mundial- se habían dado las condiciones para plantear un nuevo enfoque sobre dependencia y subdesarrollo en América Latina, que marcaron una nueva etapa en todo el pensamiento de ciencias sociales en la región. La crisis de la deuda reanudó esa larga discusión puesta sobre la mesa por la teoría de la dependencia para preguntarse de nuevo ¿cómo y bajo qué condiciones la región latinoamericana podía alcanzar la autonomía y dejar atrás la subordinación a los intereses de las grandes potencias?

Muñoz era miembro del programa conjunto de Relaciones Internacionales para América Latina –RIAL-fundado en 1977 con el objetivo de abrir el debate académico y político en la región sobre temas internacionales. El RIAL no solo debatía temas internacionales, buscaba además de construir una visión propia sobre el papel internacional que deberían tener los estados latinoamericanos en medio de la crisis y de los cambios acelerados en la estructura internacional (Tickner, 2000). La discusión sobre autonomía fue y sigue siendo el eje central de los debates de la discusión internacional

---

2 Ph.D. (c) Ciencias Políticas Queen's University. Profesora-investigadora FLACSO Ecuador.



en América Latina. La resurrección del debate responde a un nuevo e inusitado contexto: la globalización acelerada en lo político, social, cultural y económico y, el segundo elemento, el alejamiento progresivo y cada vez más evidente de Estados Unidos tras los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001. Este libro busca retomar el debate que inició el RIAL sobre autonomía, también rescatando la reflexión sobre relaciones internacionales desde lo latinoamericano. El momento no puede ser más propicio: las políticas exteriores de los países latinoamericanos ponen en evidencia preferencias cada vez más complejas y más amplias. Y, al mismo tiempo, se vive una ebullición de varios proyectos de integración que se yuxtaponen entre sí y aún no marcan un norte fijo ó, por lo menos consensuado. Hay nuevas preguntas que retoman, no obstante, debates anteriores; ¿Hasta qué punto América Latina está pasando por un momento de autonomía y qué elementos de lo periférico perduran en sus estados o en su relación con las potencias regionales del hemisferio? Ó ¿en qué escenarios la dependencia persiste en los países latinoamericanos frente a la hegemonía estadounidense?

Por esta razón, los estudios que se presentan en este volumen analizan la compleja relación entre las preferencias de política exterior de los países latinoamericanos y los esquemas de integración acordados por los países, con especial énfasis en la Comunidad de Estados Latinoamericanos –CELAC–, el más reciente proyecto de integración estrechamente ligado a una construcción política e identitaria de la región (Bonilla, 2013a).

### **El nuevo contexto de autonomía**

A diferencia del debate durante la década de los 70s y 80s, la autonomía ha dejado de ser parte de la visión y se ha instalado como parte del contexto. Helio Jaguaribe (1979) escribió que “la condición de autonomía se garantiza por el hecho de que los titulares disponen de medios para imponer severas penalidades materiales y morales a un eventual agresor. Disponen además de un margen bastante amplio de determinación en sus negocios internos y de una apreciable capacidad de actuación internacional independiente” (p. 93). Los estados latinoamericanos se definen y se entienden autónomos para elegir sus preferencias de política exterior, a pesar de que las

diferencias económicas con las grandes potencias, especialmente con Estados Unidos aún marcan la cancha. El debate sobre autonomía se mantiene vigente en el terreno económico y comercial, mas no en el político. La serie de iniciativas de integración desde la Alternativa Bolivariana para las Américas en la izquierda hasta la nueva Alianza del Pacífico en el cuadrante liberal así lo demuestran. Hay un inusitado ***multilateralismo pluralista*** (Schulz, Söderbaum & Ojendal, 2001) en el ejercicio internacional de los países latinoamericanos en su relación con sus pares regionales. La autonomía como contexto significa que este multilateralismo pluralista predomina en lo regional, mientras que lo bilateral predomina en el escenario internacional, especialmente vis-á-vis los dos grandes colosos contemporáneos: China y Estados Unidos, en este orden. Las relaciones con China han pasado a ocupar un papel fundamental en la política exterior de todos los países de la región, incluso de las dos potencias regionales más importantes, México y Brasil. Estados Unidos, una vez que la mayoría de negociaciones de libre comercio que estaban abiertas han concluido, ha pasado a un cercano segundo plano. La región ha ido despertando de a poco hacia una discusión de una sola vía con Washington en temas hasta hace poco muy delicados para ambas partes como legalización de drogas, narcotráfico y crimen organizado.

Se asume posible una autonomía de acción política en la región, sin mediaciones estadounidenses. Y, esto es importante subrayar, esta idea de autonomía de acción y de organización es asumida sin distinciones por quienes en lo comercial se profesan neoliberales o por los que se profesan partidarios de economías protegidas. Sólo así es posible entender cómo, desde el 2006 el multilateralismo pluralista parece haberse instalado en la región, pues todos los países -desde el México de Vicente Fox y Felipe Calderón hasta la Venezuela de Hugo Chávez y la Bolivia de Evo Morales- se han embarcado en diversas construcciones de proyectos regionales y subregionales. Los esquemas creados tienen muchos matices, desde los más holísticos y comprensivos como la ALBA, hasta los más abiertos como la Alianza del Pacífico o el Plan Puebla-Panamá. Al mismo tiempo persisten aún proyectos de vieja data y que han sufrido múltiples reencarnaciones como el Caricom, la Unión Centroamericana y la Comunidad Andina. Desde una visión global, se observa a América Latina con una multitud de proyectos, cumbres y eventos de política internacional

que evidencian una inserción distinta en el sistema internacional aún vista desde el punto de vista más tradicionales como los de Rosenau (1977) o Allison (1971).

No obstante, es posible que estos eventos sólo estén reflejando la construcción institucional de nuevos escenarios desde lo nacional a lo internacional y viceversa (Gourevitch, 1978). La retroalimentación es permanente entre lo externo y lo doméstico (Rosenau, 2006) por eso es difícil entender esta denominada ebullición integracionista en América Latina sin atender los procesos nacionales que las hacen posibles en primera instancia.

Si el contexto regional está imbuido por una nueva autonomía regional -o al menos la sensación de ella- y la voluntad de usar esa autonomía para generar proyectos de integración que puedan resolver problemas básicos de acción colectiva regional, es necesario investigar también las lógicas locales y nacionales que están promoviendo esa construcción hacia arriba. Entramos entonces en el terreno de los determinantes domésticos de la política exterior de los países latinoamericanos como marco de análisis de las políticas exteriores de los países latinoamericanos en este volumen.

La discusión de los determinantes domésticos de política exterior como marco fundamental de análisis de las políticas exteriores de los países es de vieja data (Hill, 2003). Su mérito fundamental radica en que permite explorar distintos niveles de análisis y posibilidades tomando a la política exterior como una política pública en sí misma muy particular, porque se convierte en la síntesis de las contradicciones políticas internas que revelan ideologías e intereses y también el prisma por el cual se refleja la presión externa proveniente del sistema internacional, de las potencias hegemónicas del momento y de los procesos de globalización.

La discusión de los determinantes domésticos de política exterior permiten también superar las limitaciones de modelos particulares de análisis que terminan siendo ideosincráticos y que disminuyen en términos reales la capacidad de generar análisis comparativos. La discusión internacional en América Latina ha avanzado lo suficiente para demandar cada vez más análisis comparados que permitan establecer similitudes y diferencias en los procesos de construcción

de política exterior. Y, en el caso de nuestra propuesta en particular, el análisis permitirá visualizar procesos tendientes a fortalecer y dar sentido -o no- a las diferentes propuestas de integración, que se supone nacen del interés de estos mismos países.

Es en este punto donde el análisis de las políticas exteriores debe conectarse con la teoría de regionalismo con el fin de entender estos dos procesos de cambio para América Latina. Por un lado, los determinantes domésticos están construyendo opciones de política exterior que –en lo regional al menos- apuntan a un fuerte multilateralismo en sus diversos esquemas y en otros casos, a un fuerte ideal de integración más profunda. Por otro lado, la presión de los diversos proyectos de regionalismo genera nuevas opciones, retos y demandas al interno de los países y por supuesto, para su política exterior. El regionalismo como proceso internacional tiene siempre una clara intención política y se diferencia de los procesos históricos de regionalización precisamente porque hay una clara intencionalidad de estados y gobiernos porque sea así. En este sentido el claro sentido político del regionalismo latinoamericano apunta a una diversificación de opciones que termina debilitándolo frente a los retos regionales, aunque fortaleciéndolo en la escena internacional frente a otros esquemas de integración como el europeo y los esquemas africanos –para citar solo dos ejemplos- (Sanahuja, 2010). Esta suerte de doble movimiento (Jaramillo, 2011) ha generado también un alejamiento de la región de la órbita de Washington, mientras se mantienen fuertes alianzas bilaterales de algunos de los estados. Este fue el caso de UNASUR, por ejemplo, en sus inicios. La noción del doble movimiento que generan los diversos proyectos de integración sudamericanos: por un lado de expansión de la gestión internacional frente a la globalización y a la presión generada por otras potencias y de reconfiguración interna frente a las opciones regionales latinoamericanas y frente a las opciones de política exterior, se han convertido en importantes problemas de investigación para académicos y practicantes de relaciones internacionales en la región.

Sin duda, América Latina está viviendo un acelerado proceso de reorganización de sus proyectos de integración. Existe una suerte de ***multilateralismo pluralista*** en la construcción de la nueva arquitectura de integración regional que es difícil de resolver (Porter,

2003). Hay una gran preocupación por la cantidad de proyectos existentes y por la yuxtaposición de unos y otros. Existe también el reto de coordinar de mejor manera los espacios y prioridades regionales y subregionales que van más allá de temas comerciales y cuya piedra angular se asentó en la prevención y resolución de conflictos (Bonilla, 2013b) estatales e interestatales, sobre los cuales la visión desde lo latinoamericano se volvió preferente y esencial frente a la existencia de disparidades políticas e ideológicas entre los diferentes gobiernos de la región.

Desde una visión global, América Latina no es la única región viviendo este tipo de conflictos con una visión global. En medio del descenso acelerado de la influencia estadounidense a nivel general y mucho más a nivel latinoamericano, otros proyectos de integración están produciéndose y reproduciéndose alrededor del mundo. Y este florecimiento demanda respuestas también a nivel regional de los pares latinoamericanos. Por ejemplo, Europa en medio de la crisis, pero no nos olvidemos que al menos por ahora, la integración europea está resistiendo con tenacidad el embate financiero y fiscal. Es importante observar también la reconfiguración de viejos y nuevos esquemas de integración en África, Medio Oriente y particularmente Asia. América Latina no es la única que está ensayando con nuevas sinergias, temas y asociaciones difíciles. África por ejemplo ha priorizado el papel de la Unión Africana como primera instancia y a veces última instancia en resolución de conflictos, generalmente fatales. (Laursen, 2010). Está avanzado en un esquema de integración comercial denominado Mercado Común Africano y, no obstante coordina esfuerzos con otros esquemas subregionales en el África subsahariana, ECOWAS en África Occidental y SADC la Comunidad para el Desarrollo de África del Sur, liderado por Sudáfrica, la gran potencia continental. Asia resucitó para fines económicos y políticos la ASEAN, pensado más bien dentro del escenario de la Guerra Fría para seguridad y defensa, pero también está la Asociación para la Cooperación de Asia del Sur, la APEC y pronto estarán redefiniendo sus intereses con el TPP. Es decir, la multiplicación de proyectos, actores y procesos de integración ya no es particular a la región latinoamericana. Y se presta también para un ejercicio de análisis de cómo América Latina está dialogando con estos otros esquemas en el escenario global y multilateral.

## Algunas herramientas teóricas

Este anuario propone una indagación sobre la segunda parte de este doble movimiento generado por el nuevo multilateralismo pluralista latinoamericano: qué pasa con las políticas exteriores de los países, cuáles son sus determinantes y cuáles son las prioridades asignadas a la integración en cada uno de los países. Este es la pregunta central de investigación que desarrollarán todos los trabajos contenidos en el presente libro. Estamos conscientes que este ejercicio analítico requerirá de una combinación ecléctica de aportes teóricos de diversas corrientes de análisis de las relaciones internacionales como la línea de Análisis de Política exterior y las nuevas teorías del regionalismo.

Con fines puramente metodológicos, América Latina se ha dividido para el análisis en seis subregiones: América Central, el Caribe hispanoparlante, el Caribe anglo y francófono, la Región Andina, el Cono Sur. La dos más grandes potencias regionales: México y Brasil serán analizadas por separado, en este mismo volumen. Esta clasificación —que a ratos puede ser arbitraria o limitante— tiene como único fin facilitar el ejercicio comparativo y entender dinámicas de mediano alcance a nivel intra-latinoamericano. El ejercicio clasificatorio tiene también la ambición de racionalizar los datos comparativos en el largo plazo en nuestro grupo de reflexión.

A pesar de las marcadas diferencias existentes entre los distintos países, la división del análisis en subregiones afines geográficamente permite consolidar algunas variables de dispersión básicas que tienen que ver con geografía y recursos. Al mismo tiempo, particulariza los resultados de cada uno de los estudios hacia las preferencias de integración y proyectos multilaterales que tienden a unificarse en aspiraciones subregionales de larga data. No es casual que América Central se identifique directamente con la Unión Centroamericana, que el Caribe haya apostado por tanto tiempo al Caricom como proyecto, que la Región Andina siga atada a lo que significó y significa la CAN o el que el Cono Sur, con la excepción de Chile, sea directamente identificado con el Mercosur.

El segundo elemento dentro del análisis tiene ya directamente que ver con el concepto de determinantes domésticos de política exterior.

En este sentido, es necesario poner en claro los elementos de análisis planteados en el volumen para –parafraseando a Rosenau (2006)- poner en contexto nuestra pre-teoría y las variables sobre las cuales se establecerá la comparación entre países.

Los elementos generalmente constitutivos de la política exterior de los países latinoamericanos se pueden dividir generalmente en tres grandes temas:

**El contexto.** La política exterior de los países latinoamericanos responde generalmente a un contexto económico y político que genera prioridades y agendas de política exterior también muy específicas. Estas varían de país a país. Por ejemplo, un país que está pasando por una aguda crisis económica con altos índices de desempleo y un problema de balanza comercial seria, tendrá otras prioridades que aquél que está experimentado un período de bonanza económica. Lo propio sucede con un país con una crisis política ad- portas o que apenas sale de ella. Su comportamiento internacional y por lo tanto sus prioridades y sus agendas pondrán en evidencia sus opciones para salir de la crisis o las formas en que prefiere que el sistema internacional ayude o no en ellas. El contexto deberá ayudarnos a entender dos variables sustantivas: los determinantes económicos y políticos inmediatos de la política exterior que fueron relevantes en el período analizado y las prioridades de política exterior que estos generaron. Es importante también entender cómo las diferentes tendencias ideológicas que han ganado espacios electorales en los países han tenido incidencia en estas definiciones internacionales. En este escenario es también posible retomar la discusión clásica en el RIAL sobre los espacios de dependencia a partir de las relaciones comerciales de los estados y los elementos de diversificación económica que están contribuyendo o no a una mayor autonomía en la toma de decisiones internacionales de los países.

La economía siempre ha constituido la piedra angular de la toma de decisiones de política exterior en América Latina y, por supuesto, de sus agendas. Este es también un buen momento para re-evaluar el papel de ella en las definiciones y preferencias de los países vis-á-vis los proyectos de integración. Una primera mirada nos hace intuir que hay mucha más diversificación en los países latinoamericanos

que hace apenas 10 años. Para la mayoría de países del Cono Sur, por ejemplo, Estados Unidos ha dejado de ser el primer comprador de sus exportaciones y ha pasado a ocupar un segundo o tercer lugar después de China o la Unión Europea. Esta misma realidad puede ser muy diferente o no tan diferente para los países centroamericanos, donde la penetración de inversores y compradores chinos también es sustancialmente importante ahora, comparada con la década anterior. La democracia también es parte del contexto político de casi todos los países de América Latina, con sus bemoles y crisis periódicas. Esta nueva realidad necesariamente implica una diversificación también de los procesos de definición de política exterior y el aporte de nuevos actores.

**Actores e instrumentos.** Es necesario entender cuáles son los actores dominantes en la construcción de la política exterior de los países, cuán institucionalizada está la toma de decisiones y de qué o de quienes depende. Por ejemplo, cuál es la relación ejecutivo legislativo a la hora de tomar de decisiones o, cuál es el papel de la sociedad civil en este proceso. Es importante además entender los instrumentos de su política exterior o más simplemente cuáles son los caminos o estrategias usuales de implementación de su política exterior y el logro de sus objetivos. El debate sobre los actores ha estado tradicionalmente relegado en propuestas anteriores de análisis de política exterior. Se asumía la premisa estructuralista que las condiciones económicas y la estructura de clases lo explicaba todo. No obstante, se propone superar el debate sobre el papel de la agencia en los procesos de cambio de la política exterior, explorando el papel no sólo de los actores clásicos de ella como los gobiernos de turno o las elites políticas y económicas, sino también el papel que pueden estar ejerciendo los movimientos sociales y otras organizaciones de la sociedad civil, el Congreso, los actores sub-nacionales y los diversos organismos del estado, cada vez más activos en el escenario internacional.

Los diversos actores en la construcción de la política exterior y de las preferencias y prioridades tienen su correlación directa con la institucionalidad creada por cada país para lidiar con los temas internacionales. Leyes, instituciones, funciones del estado son importantes a la hora de determinar las acciones internacionales de los países. Es necesario entender –comparativamente hablando–



cómo se mueve la política exterior de los países latinoamericanos en términos institucionales. Explorar por ejemplo si el ejercicio de establecer agendas, debates y acciones internacionales es más bien personalista y altamente centralizado frente a otros esquemas más democráticos y descentralizados donde al menos el legislativo tiene un papel activo en los procesos de planificación e implementación de la política exterior. En este nivel de análisis es necesario entender también el papel de nuevos actores de la sociedad civil en la construcción de la acción pública y si estos últimos tienen mecanismos institucionalizados o no para participar y ser escuchados. En síntesis, el análisis sobre los actores busca desmenuzar la abstracta definición de agendas y prioridades y entender cuáles son las fuerzas que las empujan y acompañan en primera instancia.

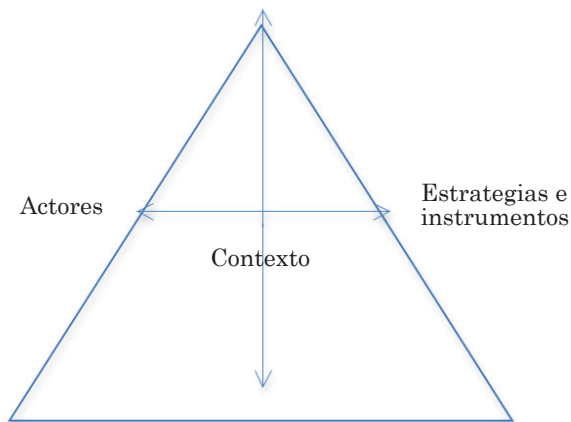
**Prioridades de integración regional.** Siendo la integración el eje de este taller de trabajo es necesario investigar qué lugar ocupa el multilateralismo y la integración en las prioridades de los países. Por ejemplo necesitamos entender qué organismos o esquemas de integración han priorizado los países y porqué y, qué espacios y oportunidades tiene la iniciativa más reciente -la CELAC- dentro de ellas. Este nivel de análisis apunta al debate sobre determinantes domésticos del regionalismo y cómo los países latinoamericanos están enfrentando esta gran diversidad de alternativas y cuáles los mecanismos que han establecido para cumplir con estos objetivos. Recordemos que nuestra misión –a partir de este ejercicio de investigación- es generar opciones prácticas a los países sobre cómo pueden mejorar la integración latinoamericana y generar temas y espacios de sinergia donde estos sean más necesarios.

Este nivel de análisis es particularmente complejo. Implica ver más allá del discurso oficial de las cancillerías y los responsables de la conducción de la política exterior de los países, porque necesariamente hay un debate público o al menos semi-público sobre las preferencias de integración en cada uno de los países (Tussie & Trucco, 2010). Los responsables de la política exterior tienden en este sentido a moverse dentro del espacio político que les otorga la opinión pública, expresada a veces a partir de encuestas, de publicaciones mediáticas, de análisis y de ofertas político-electorales que juegan con la construcción del sueño latinoamericano por parte de gobernantes y partidos políticos, pero que

pueden de alguna manera chocar con la realidad institucional y política de los estados. Los análisis de este volumen tienen el reto de ubicar el debate de la integración y el multilateralismo latinoamericano en la construcción de la política exterior de sus respectivos países que serán objeto del análisis, tomando en cuenta no sólo los pronunciamientos oficiales sino también las acciones concretas de coordinación y cooperación emprendidos para apoyar y avanzar en los distintos proyectos de integración. La tarea no es fácil, en parte porque la serie de proyectos multilaterales hacen difícil el trabajo y, en parte porque la poca institucionalidad de este tipo de esquemas hace que mucha información no esté disponible, o no haya sido sujeto de evaluación y reporte por parte de las instituciones encargadas. Mucho del trabajo sobre integración y proyectos multilaterales todavía es parte de acuerdos voluntarios entre países que deben confiar en personal ad-hoc asignado para cubrir estas y otras temáticas similares.

Estos tres elementos contenidos en los análisis buscan ofrecer a los lectores una tríada: contexto, actores y preferencias regionales con el objetivo de proporcionar una imagen clara de la brújula que dirige la política exterior latinoamericana hacia lo regional, como muestra el diagrama a continuación.

**Gráfico 1**  
**Prioridades de integración de las**  
**políticas exteriores latinoamericanas**



Como podemos ver en el gráfico 1, la tríada implica que la conjugación de los tres elementos determina las prioridades en materia de política exterior y, dentro de ella, cuál o cuáles son las prioridades regionales. Es importante entender que este tríada solo está pensada para entender mejor el posicionamiento cada uno de los países frente a los diversos esquemas de interacción regional existentes, no para entender la complejidad de la política exterior de un país. Las flechas horizontales permiten ubicar los compromisos políticos e ideológicos que acompañarían esas preferencias y el eje vertical permiten visualizar el nivel de compromiso e institucionalización que podrían estar dispuestos a otorgar a esos proyectos regionales. Hacia abajo podríamos ubicar proyectos de integración más institucionalizados y comprensivos y hacia arriba proyectos específicos o de compromisos abiertos e incluyentes. Un ejercicio de esta naturaleza podría ser muy útil para tomadores de decisiones y para que ellos puedan visualizar sus prioridades de integración y poder asignar recursos humanos, políticos, económicos y estratégicos para el cumplimiento de sus metas y, al final, para el consecución de los objetivos integración propuestos por sus pares regionales.

Este volumen apenas inicia una reflexión necesaria sobre las agendas de política exterior de los países y cómo éstas se están alineado con los objetivos de integración latinoamericana; cuáles son sus prioridades, intereses y contextos y cómo lograr que exista una convergencia para construir una agenda de mediano y largo plazo. Ha ubicado la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe como eje central de este análisis, con el objetivo de aportar con elementos y propuestas que la hagan viable y relevante para los estados miembros. La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales quiere apoyar este debate desde un análisis académico que apoye a las políticas públicas de los países y a su política exterior analizando qué temas puede y en este contexto debe tratar la CELAC y las presidencias pro témpore de sus países y cuáles son los espacios estratégicos más pertinentes para generar sinergias. Por último, las conclusiones y recomendaciones que puedan guiar a los gobiernos y a los tomadores de decisiones regionales en la convergencia de sus prioridades en los espacios de integración. Como vemos la integración requiere de una visión estratégica de mediano y largo plazo que sea compartida por los países. Se necesita además una visión objetiva del proceso y la

voluntad de establecer compromisos y cronogramas realistas que den credibilidad a los procesos de integración. Es necesario un ejercicio permanente de reflexión para entender las dinámicas de cambio internacional de América Latina en el largo plazo, más allá de cambios súbitos de momento.

## Los trabajos

Jorge Chabat inicia haciendo un análisis detallado del desempeño internacional de los últimos dos gobiernos mexicanos en materia de política exterior. Para Chabat, los dilemas en materia de seguridad han terminado minimizando la tradicional preocupación mexicana por la soberanía nacional y la autonomía frente a EE.UU., al que han tenido que recurrir permanentemente para coordinar temas relacionados con la violencia de bandas criminales y del narcotráfico y para pedir asistencia económica y logística. No obstante, México ha hecho sentir también su reclamo por las intromisiones flagrantes denunciadas por Edward Snowden y antes por los *Wikileaks* en las comunicaciones personales de dos presidentes de la República –Calderón y Peña Nieto-. No obstante la compleja, pero necesaria relación con Washington, México también ha hecho esfuerzos por reconocerse en el escenario latinoamericano mediante una más agresiva presencia en foros continentales, regionales y específicamente en su apertura para dar paso a la fundación de la CELAC, una vieja deuda con América Latina. Chabat nos explica cómo Peña Nieto está empeñado en acercarse a América Latina y en hacer de México una verdadera potencia en el escenario internacional, dejando atrás –en lo posible- la imagen de país violento e inseguro. En este sentido, la CELAC encaja muy bien en esta iniciativa, así como la Alianza del Pacífico y el liderazgo de México en las negociaciones con el Asia-Pacífico, donde la potencia ve muchas oportunidades y una meta clara en el futuro cercano.

Carlos Murillo ofrece una reflexión crítica de la situación de la política exterior en las repúblicas centroamericanas. En casi todos los casos, las políticas exteriores son excesivamente reactivas. Hay muy poca planificación o pensamiento de largo plazo y la mayoría de ellas descansan principalmente en la iniciativa presidencial y a veces, más bien ministerial, en la persona de los cancilleres de turno. No obstante, la integración centroamericana se ha perfilado como uno de

los temas centrales de las agendas de política exterior de los países centroamericanos, a la par que el comercio y, desde este punto de vista, el Sistema de Integración Centroamericano –SICA- se ha fortalecido. La CELAC no ha corrido la misma suerte, pues cada uno de los países tiene una diferente percepción de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y el SICA no ha catalizado una opinión común al respecto de este nuevo esquema multilateral. La presidencia de Costa Rica en la CELAC ha sido vista como una iniciativa propia de este país, mas no como una extensión del proyecto centroamericano para con esta nueva organización.

La política exterior en el área Andina está seriamente bifurcada por visiones ideológicas distintas y modelos económicos dispares para Diana Rojas. La autora pone en el centro del análisis la dicotomía existente entre Perú y Colombia –por una parte- y, Venezuela, Ecuador y Bolivia –por otra- y explica con algunos detalles importantes cómo estos clivajes ideológicos han generado una división también en torno a las preferencias regionales respecto a proyectos de integración. Si bien la Comunidad Andina sigue en pie como un fantasma de navidades pasadas, todos los países con excepción de Venezuela, sigue participando en ella por ser el mejor mercado para bienes manufacturados provenientes de todos los países miembros. Entre tanto, las agendas de política exterior también han puesto énfasis en modelos no económicos ni comerciales como ALBA, UNASUR y la CELAC. En este sentido, la CELAC se convierte en un espacio de oportunidades donde los países del ALBA buscan alternativas de diálogo y resolución de conflictos sin el tutelaje de Estados Unidos. Es ahí donde el ejercicio de diálogo y propuestas puede encontrar ecos concretos.

Las políticas exteriores del Cono Sur son particularmente dispares. El capítulo desarrollado por Paz Milet permite visualizar que persisten históricas divergencias entre los países y que las disputas entre vecinos siguen tomando un papel central en el ejercicio internacional de los países que forman parte de esta área de América Latina. Para Milet, a pesar de la centralidad del Mercosur, y del proyecto de integración comercial y política que representa la UNASUR, conflictos bilaterales siguen entorpeciendo el ejercicio de integración. Chile va por su línea tratando de tomar la iniciativa en los nuevos escenarios regionales

del Asia Pacífico, a través de la Alianza del Pacífico, mientras que los demás países objeto de este análisis –Argentina, Paraguay, Uruguay– son más dependientes de opciones políticas e ideológicas demandadas desde dentro. No obstante, todos estos países han sido entusiastas impulsores de la CELAC. Todos estos, incluyendo Chile, ven en la CELAC una forma abierta de acercarse a sus socios latinoamericanos sin Estados Unidos y, una oportunidad para demostrar su espíritu integracionista, muchas veces distraído por la presencia siempre poderosa de Estados Unidos en las preferencias comerciales y estratégicas de la región.

Antonio Romero presenta una perspectiva optimista sobre la política exterior de los tres países caribeños más grandes: Cuba, Haití y República Dominicana. Para el autor, a pesar de los problemas, los tres países han podido articular una política exterior dirigido a garantizar la seguridad económica de sus respectivos estados. Este eje de convergencia es fundamental para entender cómo Cuba ha logrado reconstituir con fuerza su ejercicio político internacional no sólo con sus pares latinoamericanos, que han cobrado singular importancia, sino también con potencias importantes como la Unión Europea, Canadá, Rusia y China con el fin de generar ingresos para la isla. De la misma manera, Haití ha logrado captar un nivel altísimo de cooperación tanto de los países del Norte, como por cooperación Sur-Sur para reconstruir el país después del terremoto de 2010 y tras más de 20 años de inestabilidad y crisis política. Ahora su principal reto es canalizar esa ayuda dentro de procesos institucionales al interior del estado para crear capacidades sustentables en el largo plazo. República Dominicana también ha volcado sus prioridades internacionales a la búsqueda de estabilidad económica. Desde otro modelo económico, con una visión de apertura comercial ha firmado una serie de tratados de libre comercio para atraer inversiones y desarrollo a la isla. En los tres casos, la CELAC es vista con mucho optimismo como un foro fundamental para el desarrollo de políticas de negociación frente a foros internacionales más grandes como la OMC, las Naciones Unidas y frente a organismos multilaterales de crédito. Consideran que éste debe convertirse en la voz de América Latina para generar beneficios tangibles para la región. Pero también ven en la CELAC un foro de unidad cultural e identitaria para la unidad de la región.

Jessica Byron presenta una visión mucho más optimista de convergencia de políticas exteriores en torno a objetivos de integración en el Caribe anglófono. Si bien la mayoría de países cuenta con escasos recursos para realizar grandes acciones de política exterior, todos ellos tratan de aunar esfuerzos para objetivos comunes que, a partir de la crisis mundial del 2008, se han centrado en desarrollo económico y social y, prevención de desastres. El CARICOM se ha convertido en un foro cada vez más fuerte para sortear problemas de política pública, como desastres naturales, salud y seguridad. Y, la inclusión de Haití en el grupo regional ha consolidado esa sensación de apoyo en medio de la crisis. El CARICOM coordina sus acciones de política exterior en otros foros regionales y multilaterales y, con la excepción del ALBA –organismo del que forman parte algunos miembros- en todos los otros foros, los países tratan de tener una posición conjunta o por lo menos coordinada. En el caso específico de la CELAC, hay optimismo sobre las potencialidades de este foro, especialmente tras la presidencia pro-témpore de Cuba donde los países del CARICOM fueron asumidos como bloque, pero todavía falta coordinación mucho más específica sobre cuáles son los temas e iniciativas que los países miembros quisieran perseguir al interior del nuevo foro regional. El creciente acercamiento con Brasil puede presentar una oportunidad, según ellos, para aclarar las posibilidades de asociación con otros foros latinoamericanos.

Por otro lado, Brasil vive una época diferente. Alcides Costa Vaz reflexiona cómo ha cambiado el impulso de la política exterior brasileña en los escenarios globales, regionales y bilaterales desde la época de apogeo de Lula da Silva hasta los años inerciales de Dilma Rousseff. Costa Vaz considera que no se trata solamente de un estilo personal diferente o de prioridades distintas: las prioridades siguen siendo las mismas, pero el contexto internacional pos crisis financiera y la desaceleración de la economía brasileña simplemente han cortado las condiciones estructurales que permitieron la hiperactividad y la proactividad del Brasil en la década pasada. Al parecer, existe una desconexión entre las percepciones gubernamentales de éxito y las percepciones de los diversos actores de la sociedad civil sobre el tema de la inserción internacional del Brasil. No obstante el distanciamiento de Brasil respecto a la región y el evidente fracaso del Mercosur como Unión Aduanera y arancelaria hablan por sí solos. Frente a las

nuevas elecciones presidenciales, la sociedad brasileña demanda más participación y discusión sobre la política exterior brasileña y sobre los retos regionales para la UNASUR y la CELAC.

Finalmente, Wolf Grabendorff realiza un análisis panorámico sobre las relaciones entre la CELAC y la Unión Europea. En él apunta al cambio fundamental de contexto sobre el que ahora navega esta relación, predominantemente marcado por el cambio en las relaciones Norte-Sur y la acelerada relevancia de las relaciones Sur-Sur en el contexto mundial. La crisis financiera de 2008, ahondó la distancia existente entre las dos regiones en forma totalmente inesperada. No solo que América Latina tuvo muchas más facilidades para salir de la crisis, sino que dejó de mirar al modelo de integración europeo – fundamentalmente basado en normativas y fuertes instituciones– como un ideal a seguir. Europa ve con agrado la construcción de una unidad latinoamericana que busque una sola voz en el escenario mundial y que pueda tender lazos más sólidos con la UE, no obstante teme también la complejidad y la irregularidad en que aún se envuelve esta construcción. Para la UE, la CELAC no pasa de ser un foro en construcción que necesita acrecentar su legitimidad y una voz común a nivel internacional. Grabendorff propone algunos elementos para mejorar esa relación en el futuro, dentro del marco optimista que marcó la primera cumbre entre las dos unidades regionales en Santiago de Chile. Este puede constituirse en un primer elemento de construcción de nuevas formas de relacionamiento interregionales que pueden dejar lecciones tanto para la CELAC como para la UE.

## **Conclusiones**

En definitiva, el volumen que ahora presentamos busca encontrar explicaciones domésticas y nacionales para las proyecciones de integración latinoamericana y, específicamente, para el futuro de la CELAC. A primera vista, los contextos locales en donde las instituciones, los actores y los instrumentos de política exterior parecen viajar en contracorriente a los grandes objetivos de integración. El denominador común sigue girando en torno a seguridad económica, usando las palabras de Antonio Romero, vista desde diferentes esquemas de política económica y diferentes modelos de desarrollo. No obstante, es innegable que –en este período de la



historia latinoamericana- las preferencias políticas empiezan a pesar tanto como las económicas y que América Latina está dispuesta a construir diversidad de herramientas y esquemas de integración para entenderse con todos sus miembros, independientemente del signo ideológico o las preferencias económicas de sus gobiernos. Detrás de la amalgama de propuestas y buenos augurios para esta nueva era de integración sudamericana, existe una férrea voluntad de continuar adelante, a pesar de que los esquemas informales de construcción de esa identidad puedan retardar o al menos limitar el avance de la CELAC o de otros esquemas como la UNASUR en el corto plazo. Por estas razones, es necesario volver a entender el proceso de integración desde los orígenes, desde los determinantes domésticos que están fijando preferencias, intereses y agendas de relaciones internacionales en forma permanente y, desde los actores que están perfilando esas preferencias y sus interacciones con el resto de la sociedad. El imperativo puede generar al menos una mejor comprensión del camino a seguir.

## REFERENCIAS

- Allison, Graham (1971). *The essence of decision: explaining the Cuban Missile Crisis*. 2nd. Ed. Boston, Little Brown.
- Alden, Chris. & Aran, Amnon. (2012). *Foreign policy analysis: new approaches*. Londres y Nueva York: Routledge.
- Bonilla, Adrián. (Diciembre 6, 2013b). Iberoamérica en el mundo: el futuro y la nueva agenda del espacio iberoamericano. *Comentarios del Secretario General*. San José, Costa Rica: Recuperado en (<http://www.flacso.org/secretaria-general/iberoamerica-mundo-futuro-y-nueva-agenda-del-espacio-iberoamericano>).
- (Agosto 14, 2013a). Genética y naturaleza de la CELAC. *Comentarios del Secretario General*. San José, Costa Rica. Recuperado en (<http://flacso.org/secretaria-general/gen-tica-y-naturaleza-celac-adrian-bonilla>).
- Farrell, M.; Hettne, B.; Van Langenhove, L. (eds.) (2005). *Global politics of regionalism: Theory and practice*. London-Ann Arbor, MI: Pluto Press.
- Gourevitch, Peter (1978). The second image reverse: the international sources of domestic politics. *International Organization*, 32, pp. 881-992.
- Hill, Christopher (2003). *The changing politics of foreign policy*. Londres: Palgrave-Macmillan.
- Jaguaribe, Helio (Abril-junio1979). Autonomía periférica y hegemonía céntrica. *Estudios Internacionales*, 12 (46), pp. 91-130. DOI: <http://www.jstor.org/stable/41392111>
- Jaramillo, Grace (2011). El doble movimiento sudamericano: construcción regional y gobernanza global. En Altmann, J., Rojas, F. & Beirute, T. (eds.) *América Latina y el Caribe: ¿integrados o marginados?* San José, Costa Rica: Teseo-CAF-FLACSO.
- Laursen, Finn (ed.) (2010). *Comparative regional integration*. Surrey, Reino Unido: Ashgate.
- Muñoz, Heraldo (1987). El estudio de las políticas exteriores latinoamericanas: temas y enfoques dominantes. *Estudios Internacionales*, 20 (80), pp. 406-434. DOI: <http://www.jstor.org/stable/41391253>
- Porter, Tony (2003). Pluralistic multilateralism and the new

- regionalism in the Americas. Bison Paper 2. Winnipeg, MB: Centre for Defense and Security Studies.
- Rosenau, James (2006). *The study of world politics. Volume I: theoretical and methodological challenges*. Londres y New York: Routledge.
- Sanahuja, José Antonio (2010). La construcción de una región: Sudamérica y el regionalismo posliberal. En Cienfuegos, M. & Sanahuja, J. (eds.). *Una región en construcción: UNASUR y la integración en América del Sur*. Barcelona, CIDOB.
- Schulz, M., Söderbaum, F. & Ojendal, J. (eds.) (2001). *Regionalisation in a globalising world: a comparative perspective on forms, actors and processes*. (London: Zed).
- Tickner, Arlene (2000). *A state of the art in the study of International Relations in Latin America*. Dissertation thesis, University of Miami. OMI Access number: 9972556.
- Tussie, D. & Trucco, P. (eds.) (2010). *Nación y región en América del Sur: los actores nacionales y la economía política de la integración sudamericana*. Buenos Aires: Teseo-LATN-FLACSO.

# LA POLÍTICA EXTERIOR DE MEXICO: DE CALDERÓN A PEÑA NIETO

Jorge Chabat<sup>3</sup>

## Introducción

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. Asimismo, al final de esa administración se cedió en un tema en el que tradicionalmente había existido una gran resistencia: la presencia de observadores electorales extranjeros en las elecciones mexicanas. Estos cambios se aceleraron durante el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000) en el cual se dio una colaboración abierta con Estados Unidos en temas de seguridad. La llegada a la Presidencia de México en el año 2000 del Partido Acción Nacional (PAN), un partido que había estado en la oposición por décadas, detonó cambios aún mayores en el tema de los derechos humanos, el cual había sido tradicionalmente un asunto en el cual el gobierno mexicano había mantenido posiciones muy rígidas frente a la supervisión externa. El gobierno de Vicente Fox (2000-2006) aceptó el establecimiento en México de una Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas en Derechos Humanos, a cuya creación se había opuesto el propio gobierno mexicano en 1993 e incluso tomó acciones muy visibles en este sentido como la detención y extradición del torturador argentino, Ángel Miguel Cavallo.

Asimismo, el gobierno de Fox hizo de la democracia y los derechos humanos un tema central en sus relaciones con América Latina, lo que lo llevó a serias confrontaciones con los gobiernos de izquierda

---

<sup>3</sup> Profesor-investigador del CIDE en México.

de la región, como Cuba, Venezuela y Argentina. La relación con Cuba llegó incluso al extremo del retiro de embajadores en 2004. Curiosamente, la relación con Estados Unidos no fue lo cordial que se hubiera esperado, debido al ataque terrorista a las Torres Gemelas en 2001 pues Washington aumentó las medidas de control en la frontera con México y México no apoyó la invasión estadounidense de Iraq en 2003. Esta negativa tuvo un gran impacto en la relación bilateral pues México formaba parte en ese entonces del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Al final del gobierno de Fox el incremento en la violencia en México, especialmente en la zona fronteriza con Estados Unidos, también generó fricciones diplomáticas con ese país. Internamente la confrontación con Cuba y los gobiernos de izquierda en América Latina provocó serias disputas entre el Presidente y los partidos de oposición, el PRI y el PRD, lo cual complicó el logro de acuerdos en el Congreso en otros temas. Así, cuando llega a la Presidencia Felipe Calderón (2006-2012), la política exterior de México había experimentado un cambio profundo respecto a la política sostenida por los gobiernos de la Revolución Mexicana durante el Siglo XX, pero la correlación de fuerzas políticas internas no permitía hacer cambios más radicales y el nuevo gobierno decidió llevar una política exterior que evitara la confrontación interna y externa.

### **La integración latinoamericana: una aspiración permanente**

Desde los años sesentas del siglo XX, el gobierno mexicano desarrolló un discurso que prioriza la integración latinoamericana y ha participado en la mayoría de los esfuerzos en este sentido. Incluso ha promovido la creación de varios mecanismos alternativos a la Organización de Estados Americanos (OEA). De hecho, México fue miembro fundador de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) en 1960. El apoyo de México a los mecanismos de integración regional tenía dos motivaciones. La primera era marcar la identidad latinoamericana del país para equilibrar, al menos retóricamente, el peso de Estados Unidos en la vida económica y política del país. La segunda motivación tenía que ver con una búsqueda de distancia frente a la OEA, institución que el gobierno mexicano veía durante la “Guerra Fría” como muy cercana a los intereses estadounidenses.

El distanciamiento con la OEA se reflejó en la salida unilateral de México del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca en 2002, aunque el alejamiento del organismo regional data desde la década de los sesentas. La lógica de distanciamiento frente a Estados Unidos básicamente buscaba obtener una legitimidad política interna, por lo que México mantuvo en la segunda mitad del siglo XX relaciones cercanas con los gobiernos latinoamericanos que mantenían una política alejada de ese país, como el de Salvador Allende en Chile o el de Fidel Castro en Cuba y condenó los golpes de estado en la región en los años setentas. Incluso en 1975, México promovió junto con Venezuela, gobernada entonces por Carlos Andrés Pérez, el sistema Económico Latinoamericano (SELA) (Salazar, 1985). No obstante, durante la Guerra Fría las relaciones con la mayoría de los países de la región fueron distantes y la participación de México en los mecanismos de concertación regional fue limitada y selectiva.

En los años ochenta, hubo un mayor acercamiento que se reflejó en la creación del Grupo Contadora, que después devino en el Grupo de los Ocho y luego en el Grupo de Río. Durante esa década, México mostró una incipiente vocación de liderazgo regional asociada al descubrimiento de importantes yacimientos petroleros que ubicaron al país como uno de los principales productores mundiales de hidrocarburos (Bagley, 1981). En este sentido, el país mostró un interés en promover la creación de otros foros regionales, como el Grupo de Río, cuya primera reunión se llevó a cabo en Acapulco en 1987. Asimismo, participó en el Grupo de los Tres con Colombia y Venezuela y auspició la creación de la Cumbre Iberoamericana, cuya primera reunión tuvo lugar en la ciudad de Guadalajara, México en 1991. A pesar de este discurso latinoamericanista, la relación económica prosperó poco y las relaciones políticas estuvieron fuertemente influenciadas por la proximidad geográfica. Así el gobierno mexicano puso especial énfasis en las relaciones con los países de Centroamérica y el Caribe, pues percibía que su seguridad podría estar amenazada por los eventos que ahí se presentaban. Sin embargo, como lo muestran las políticas exteriores de Calderón y el actual presidente Enrique Peña Nieto, el discurso siguió siendo muy utilizado por razones de legitimidad interna. La razón es que tanto en la población como entre las élites mexicanas existe un sentimiento muy fuerte de pertenencia a América Latina, a pesar de que las relaciones económicas, políticas y sociales

más importantes del país ocurren con Estados Unidos (González, Schiavon, Maldonado, Morales, & Crow, 2013: p. 45)<sup>4</sup>.

### **La formulación de la política exterior: facultad presidencial, pero...**

De acuerdo a la Constitución mexicana, es facultad del Presidente de la República “dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales” (Constitución Política, art. 89). Dicha política exterior deberá sujetarse a los principios que establece la propia Constitución como la No Intervención y la solución pacífica de controversias, aunque no hay ningún mecanismo que permita decidir cuándo ello no ocurre ni qué sanciones se aplicarán. Por su parte el Senado tiene la facultad de “analizar la política exterior” desarrollada por el Presidente con base en los informes anuales que éste y el Secretario de Relaciones Exteriores rindan, así como “aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas” que suscriba el Presidente y aprobar los nombramientos de embajadores y Cónsules Generales (Constitución Política, art. 76). Lo anterior significa que legalmente el Presidente tiene un margen muy amplio para conducir la política exterior, lo cual ha permitido en el pasado que los Presidentes interpreten de forma muy distinta principios como el de No Intervención y que incluso se hayan dado giros radicales en la política exterior, como ocurrió con la llegada de un partido diferente al PRI a la Presidencia de la República en el año 2000.

No obstante lo anterior, aunque legalmente el Poder Legislativo no tiene capacidad para fijar la política exterior, en la última década los Presidentes han buscado evitar confrontaciones con el Senado y la Cámara de diputados, en donde los partidos de oposición al partido en la Presidencia son mayoría, a fin de obtener el apoyo de éstos para varias reformas domésticas. Ello provocó que la política exterior desarrollada por los gobiernos de Fox y Calderón haya retomado algunos de los planteamientos del PRI y del PRD, en particular el

---

<sup>4</sup> En la encuesta *México, las Américas y el Mundo 2012-2013*, 48% de los mexicanos manifestaron sentirse latinoamericanos, frente a un 35% que dijo sentirse norteamericano. Entre los líderes el porcentaje era similar: 50% se sentían latinoamericanos y 38% norteamericanos. En dicha encuesta, los organismos multilaterales como la ONU y la OEA gozan de una opinión favorable. De hecho, esta opinión es más favorable que la que se tiene de los países o de los líderes políticos.

discurso latinoamericanista, a fin de no generar conflictos con dichos partidos que pudieran afectar propuestas legislativas en otros ámbitos.

### **La política exterior de Felipe Calderón**

A diferencia de lo ocurrido en la campaña presidencial de 2000, el candidato del PAN, Felipe Calderón, no hizo de la política exterior uno de los ejes de su campaña y sólo planteó grandes líneas, coincidentes con las que había establecido el gobierno de Fox. Así, el candidato Calderón propuso una política exterior “definida y activa” que pudiera promover el “desarrollo humano sustentable de todos los mexicanos”. También planteó una política “a favor de los derechos humanos y democráticos universales” (Velázquez, 2010: p. 125). A pesar de estas propuestas, el gobierno de Calderón optó por una política exterior de bajo perfil que buscó minimizar los conflictos con los países de América Latina con los que el Presidente Fox había tenido serias desavenencias: Cuba, Venezuela, Argentina y con Chile por la disputa para dirigir la OEA en 2005. La razón de ello probablemente tenga que ver con el interés del nuevo Presidente mexicano en no generar conflictos con los partidos de oposición (PRI y PRD) por diferencias en la política exterior a fin de no entorpecer las negociaciones en el Congreso. De hecho, la primer gira que realizó Calderón al exterior fue por varios países de América Latina, aunque su discurso latinoamericanista no se reflejó en un cambio sustancial en los patrones de interacción con la región y en la práctica se mantuvo más o menos el mismo esquema de Fox, aunque con menos confrontaciones retóricas. En este sentido, Calderón desarrolló una relación estrecha con el gobierno de Colombia con el cual tuvo un diálogo centrado en la experiencia colombiana en combatir la inseguridad. Incluso el acercamiento con Centroamérica anunciado en el sexenio de Fox con el fracasado Plan Puebla-Panamá (PPP) no se concretó a pesar del anuncio del llamado Proyecto Mesoamérica -que sustituyó al PPP en 2008- el cual nunca contó con la atención ni los recursos suficientes para su funcionamiento.

En términos de prioridades, Calderón mantuvo las señaladas por Fox: Latinoamérica junto con Estados Unidos y Canadá en primer lugar de la lista, seguidas por la Unión Europea, Asia Pacífico y América Central.



La relación con Estados Unidos se mantuvo en los parámetros fijados por la política contra el terrorismo del gobierno de Bush, aunque el incremento en la violencia generada por las bandas de crimen organizado en México le dio un giro al contenido de la colaboración en materia de seguridad con el vecino del Norte. A raíz de la violencia el gobierno de Calderón solicitó al gobierno de George W. Bush el establecimiento de un programa de colaboración entre ambos países para aumentar las capacidades del gobierno mexicano en el combate al crimen organizado. Este programa, que inicialmente fue llamado por los medios de comunicación “Plan México” en referencia al Plan Colombia desarrollado por Estados Unidos a principios de la década de los 2000, fue bautizado finalmente como “Iniciativa Mérida” y formalizado en marzo de 2007. Este programa fue presentado inicialmente como un instrumento para el combate al terrorismo y al crimen organizado en México. Esto último se incluyó para hacerlo más vendible ante el Congreso estadounidense e incluir las preocupaciones de seguridad de Estados Unidos que en ese momento se centraban en el terrorismo. La Iniciativa Mérida contemplaba inicialmente una ayuda en equipo y entrenamiento equivalente a 1,400 millones de dólares durante tres años: 2008, 2009 y 2010. Esta ayuda representó un incremento sustancial con relación a la ayuda que tradicionalmente recibía México de EE.UU. En 2007, el monto fue de 36 millones 678 mil dólares, equivalente a 55% de lo otorgado a Bolivia en ese año y a 7.8% de lo otorgado a Colombia (U.S. State Department, 2008). En este punto vale la pena destacar el hecho de que la Iniciativa Mérida enfrentó poca resistencia entre las élites nacionalistas mexicanas, muy probablemente debido a la crisis de inseguridad que ha experimentado México desde 2005. Incluso, una encuesta del PEW Hispanic Center de 2011 indicaba que 38% de los mexicanos estaban de acuerdo con la presencia de tropas estadounidenses en México para combatir el crimen organizado. (Pew Research Center Global Attitudes Project, 2011)

A pesar de la estrecha colaboración con Estados Unidos en el tema de la seguridad, la persistente violencia en México ocasionó que en algunos sectores de la opinión pública estadounidense y del mismo gobierno de ese país se comenzara a hablar de México como un “estado fallido” o al menos en proceso de fallar, similar a Pakistán (U.S. Joint Forces Command, 2008; Bogan & Dolan, 2008). Ello ocasionó que

el Departamento de Estado emitiera constantemente alertas a los ciudadanos de ese país sobre los peligros de viajar a México debido a la violencia (El Universal, 2008; Terra Noticias, 2009; Milenio, 2012).

No obstante, los conflictos con ese país no desaparecieron. Estos se dieron en torno al condicionamiento de la ayuda de la Iniciativa Mérida por el tema de los derechos humanos y por las revelaciones de los *Wikileaks*. Incluso el Presidente Calderón pidió la salida del Embajador de Estados Unidos, Carlos Pascual, a raíz de la publicación de dichos documentos (El Economista, 2011). Sin embargo, el conflicto más serio con Estados Unidos se dio por un incidente en el cual dos diplomáticos estadounidenses fueron atacados por policías federales en el poblado de Tres Marías, en el estado de Morelos en agosto de 2012. A pesar de que la versión de la Policía Federal fue de que se había tratado de una confusión, la Embajada de Estados Unidos en México señaló que el ataque había sido una emboscada premeditada (Otero, 2012). Por su parte, la Procuraduría General de la República concluyó que el ataque había sido “directo” contra los integrantes de dicha camioneta y que mandos intermedios de la Policía Federal encubrieron a los atacantes (Gómora, 2012). Lo anterior sugiere que a pesar de la retórica de colaboración con México por parte de la Casa Blanca, el tema de la corrupción en las instituciones de seguridad mexicanas siguió contaminando la relación con Estados Unidos. Como prueba de ello están las revelaciones de que el gobierno de Estados Unidos habría espiado desde 2010 el servidor interno de la Presidencia mexicana, en el marco de la operación *Flatliquid*, obteniendo así acceso a los correos electrónicos del Presidente Calderón. Según la información revelada por el ex agente de la Agencia de Seguridad Nacional estadounidense, Edward Snowden, desde 2009 se habría desarrollado otra operación de espionaje, llamada *Whitetamale*, sobre funcionarios de la Secretaría de Seguridad Pública, encabezada por Genaro García Luna (La Jornada, 2013). En relación al tema de la migración, las relaciones de Calderón con Estados Unidos presentaron cierto grado de tensión y el Presidente mexicano reclamó al Congreso de ese país la falta de aprobación de un acuerdo migratorio durante una visita que realizó a Washington en mayo de 2010 (Ramos & Hernández, 2010).

En el ámbito multilateral, el gobierno de Calderón siguió una política de bajo perfil, a pesar de la trayectoria profesional de la Secretaría

de Relaciones Exteriores, Patricia Espinosa, quien “hizo su carrera desde los foros multilaterales de Ginebra, Nueva York o Viena, así como desde la Dirección General de Naciones Unidas” de la Secretaría de Relaciones Exteriores (Pellicer, 2012: p. 95). Ciertamente México tuvo algunas participaciones visibles en el ámbito multilateral: fue miembro no permanente del Consejo de Seguridad de la ONU en 2009 y 2010; presidió el Consejo de Derechos Humanos de 2006 a 2007; fue sede de la COP16 llevada a cabo en Cancún a finales de 2010 y fue sede de la Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe, celebrada en febrero de 2010 en la Riviera Maya en la cual se creó la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) (Velázquez & Domínguez, 2013). En 2012 México se adhirió a la Alianza del Pacífico, en la que participan también Chile, Colombia y Perú, la cual busca ser un contrapeso al Mercosur y que establece como requisito explícito de pertenencia el tener un régimen democrático (Velázquez & Domínguez, 2013). A fines de la administración de Calderón, en octubre de 2012, México ingresó formalmente al Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica (TPP) en el cual participan 11 países de Asia y América, el cual promete ser una de los acuerdos comerciales más dinámicos del mundo (Velázquez & Domínguez, 2013). En 2012, México también presidió los trabajos del G20 y fue sede de la reunión de dicho grupo. A pesar de lo anterior, la participación en los foros multilaterales y regionales fue de baja intensidad. La asistencia y participación de Calderón en las reuniones de Naciones Unidas fue “muy errática” (Pellicer, 2012: p. 96) y su presencia en el Consejo de Seguridad pasó desapercibida. Adicionalmente, el gobierno mexicano mantuvo su negativa a participar en las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas, lo cual reflejó la falta de consenso interno en este tema. La lógica detrás de esta participación abundante aunque poco efectiva en los foros multilaterales tiene que ver, una vez más, con la búsqueda de una legitimidad interna pues las organizaciones internacionales gozan de un alto apoyo entre la opinión pública mexicana (González, Schiavon, Maldonado, Morales & Crow, 2013: p. 95)<sup>5</sup>.

---

5 Declaraciones de Emilio Lozoya Austin, Vicecoordinador de Asuntos Internacionales del equipo de transición de Enrique Peña Nieto en el periodo posterior a la elección de julio de 2012 y posteriormente nombrado Director general de Petróleos Mexicanos.

## La política exterior de Peña Nieto: en busca del liderazgo perdido

Desde su campaña para la Presidencia de la República, Enrique Peña Nieto delineó lo que serían sus prioridades de política exterior. El eje de éstas era “recuperar el liderazgo de México como potencia emergente” (Peña, 2012). El supuesto de este planteamiento era que ante los cambios globales México se había “desdibujado” y comparaba la situación de México con “el despegue de Brasil”. El referente de la búsqueda de este liderazgo era el papel central que en el pasado México había desempeñado en “la intermediación y orquestación de iniciativas regionales y multilaterales para resolver situaciones delicadas en tiempos de crisis” como el Tratado de Tlatelolco, el Grupo Contadora, la primera Cumbre Iberoamericana o la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Para poder adquirir la categoría de actor global Peña Nieto planteaba siete acciones prioritarias: 1) impulsar una mejor integración de América del Norte; 2) fortalecer la cooperación con Centroamérica y el Caribe; 3) recuperar la interlocución efectiva con América del Sur; 4) consolidarse como potencia cultural iberoamericana; 5) consolidar una alianza con la región de Asia-Pacífico; 6) impulsar un multilateralismo efectivo y 7) dinamizar la relación con la Unión Europea. En la propuesta de Peña Nieto era necesario el fortalecimiento interno, a través del ejercicio real de derechos fundamentales y de altas tasas de crecimiento así como una “estrategia de alianzas” guiada por las prioridades señaladas. El propósito de esta estrategia era “traer más *oportunidades y mejores condiciones de vida para los mexicanos* e incidir en las decisiones que definen el rumbo de las relaciones internacionales” (Peña, 2012).

Claramente los planteamientos de campaña del candidato ganador de la Presidencia exhiben el interés por recuperar la imagen de un país con cierto liderazgo y por acercarse a América Latina. Es por ello que el primer viaje al extranjero que realizó Peña Nieto en septiembre de 2012 fue por la región. Esta gira incluyó a Guatemala, Colombia, Brasil, Chile, Argentina y Perú (Meléndez, 2012). Si bien este viaje fue más bien protocolario, sirvió para evidenciar la voluntad de ejercer un liderazgo en la región y construir en América Latina “un bloque continental ómico que pueda consolidarse para generar más empleos para la región” (Sipse, 2012). Evidentemente, con este viaje, Peña

Nieto, al igual que Calderón buscaba obtener legitimidad interna y sentar las bases de una política de influencia en la región en el largo plazo.

Después de haber asumido la Presidencia en diciembre de 2012, Peña Nieto delineó con más precisión su proyecto de política exterior. En una reunión con miembros del servicio Exterior mexicano, el Presidente estableció los “cuatro pilares” de su política exterior: 1) fortalecer la presencia de México en el exterior, “que se trata de estrechar nuestras relaciones bilaterales y ampliar nuestra capacidad para incidir en la conformación de un *orden internacional más próspero y equitativo*”; 2) ampliar la cooperación internacional a fin de contribuir al “logro de los objetivos de *desarrollo interior*”; 3) promover el valor de México en el mundo , para que se conozca “nuestra cultura, nuestra historia, nuestras artes, nuestras bellezas naturales y *especialmente la oportunidad económica y el buen momento que México hoy está viviendo*”; 4) velar por los intereses de México en el extranjero, eso es, atender “los asuntos e intereses de México y los mexicanos en el exterior” (Presidencia de la República, 2013). Como se puede observar, buena parte de estos objetivos están orientados a la obtención de recursos económicos para promover el desarrollo del país. Este énfasis se confirmó con el nombramiento del Secretario de Relaciones Exteriores, José Antonio Meade, quien posee un doctorado en Economía por la Universidad de Yale y quien había sido Secretario de Hacienda y Crédito Público en el gobierno de Calderón, de 2010 a 2012.

El énfasis en los asuntos económicos en la política quedó en evidencia desde el inicio del gobierno de Peña Nieto. De hecho, este énfasis va más allá de la política exterior. Forma parte de una estrategia de comunicación que busca “des-seguritizar” la agenda del nuevo gobierno. El tema de la seguridad y el combate al crimen organizado dominó la agenda del gobierno de Calderón, lo cual ciertamente le generó un flanco de vulnerabilidad. Por ello el gobierno de Peña Nieto buscó que las referencias al combate al crimen organizado tuvieran un lugar secundario en la agenda interna y externa del país. Así, uno de los objetivos del plan Nacional de desarrollo del nuevo gobierno fue lograr un “México en Paz”. Este objetivo formó parte de la política exterior (Montalvo, 2013), lo cual encajaba muy bien con la idea de

poner énfasis en los aspectos económicos. Así lo expresó el canciller mexicano en abril de 2013: México debía alcanzar el crecimiento y la participación en el comercio internacional a través de la política exterior (Camacho, 2013).

La “economización” de la política exterior se reflejó en el interés del gobierno de Peña Nieto en el TPP durante la reunión de la APEC en Indonesia en octubre de 2013, en la cual se reunió con los presidentes del Acuerdo Transpacífico (Hernández, 2012). Esta característica de la política exterior de Peña Nieto también quedó evidenciada con la recepción que se le dio en México al presidente chino, Xi Jinping en junio de 2013. En dicha visita se formaron varios acuerdos en materia energética, comercial y turismo, que buscarán equilibrar la relación comercial entre ambos países en la cual México presenta un déficit (El Economista, 2013). Dicha visita marcó un giro importante en la política exterior, pues en el gobierno de Felipe Calderón la relación con el país asiático había presentado fricciones debido al recibimiento oficial que se dio al Dalai Lama en septiembre de 2011. Hasta el Embajador chino en México señaló abiertamente que la recepción que había dado Calderón al Dalai Lama había dañado las relaciones con su país (Saldaña, 2013). En octubre de 2013, el Dalai Lama visitó México de nuevo, pero en esa ocasión no fue recibido por el presidente Peña Nieto ni por ninguna autoridad de su gobierno.

En la relación con América Latina, la política mexicana ha seguido por cauces muy similares a los que había establecido el gobierno de Calderón, a pesar de la fuerte retórica latinoamericanista del nuevo gobierno. El gobierno de Peña Nieto mantiene su interés en la Alianza del Pacífico y mantiene también relaciones cordiales con los gobiernos de izquierda de la región. Por ejemplo, Peña Nieto asistió al funeral de Hugo Chávez en Caracas en marzo de 2013. Asimismo, en un gesto que recuerda la política exterior del PRI en los años setentas, el gobierno mexicano condonó en noviembre 340.9 millones de dólares a Cuba de una deuda cuyo total ascendía a 487 millones, la cual le fue otorgada en 1998, por un gobierno del PRI (Ramos, 2013). Peña Nieto también participó en la XXIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en Panamá en octubre de 2013, donde además sostuvo encuentros bilaterales con los presidentes de Colombia y Paraguay, Panamá y Honduras. A pesar de las

relaciones cordiales con los países de la región, un incidente ocurrido en noviembre de 2013 ha deteriorado las relaciones de México con Venezuela. El 6 de noviembre el Presidente Nicolás Maduro anunció que un avión mexicano había sido derribado por las Fuerzas Armadas de Venezuela en territorio venezolano por haber ingresado de manera ilegal al espacio aéreo de ese país. En su declaración inicial, Maduro mencionó que se había derribado en el pasado muchas aeronaves cargadas con droga (Saldaña & Lara, 2013). El gobierno venezolano había informado que la aeronave mexicana había sido quemada una vez que estaba en tierra. Tres días después, el presidente Maduro se quejó de la petición de información del gobierno mexicano sobre un avión que, dijo, iba “full de cocaína” (El Universal, 2013). A pesar del contacto entre los cancilleres entre México y Venezuela las condiciones poco claras en las que ocurrió el incidente han sin duda deteriorado la relación entre los dos países. En enero de 2014, Peña Nieto asistió a la Cumbre de Jefes de Estado de la CELAC celebrada en La Habana, Cuba. En dicha reunión, el Presidente mexicano defendió las reformas estructurales llevadas a cabo por el Congreso de su país en 2013, en particular la reforma energética que ha sido criticada por los partidos de izquierda. Peña Nieto también sostuvo una reunión de una hora con Fidel Castro a fin de mejorar las relaciones con Cuba y probablemente para legitimar sus políticas internas frente a la izquierda mexicana.

En la relación con Estados Unidos, la política mexicana en 2013 ha presentado varios puntos de conflicto. Primero, a raíz de la desaparición de la Secretaría de Seguridad Pública y de la absorción de sus funciones por la Secretaría de Gobernación al inicio del sexenio de Peña Nieto, en abril de 2013 se anunció que la relación con Estados Unidos en el tema de seguridad se daría a través de una sola ventanilla: la Secretaría de Gobernación (Excélsior, 2013). Después, en agosto de 2013, un juez ordenó la liberación del narcotraficante Rafael Caro Quintero, condenado por el asesinato del agente de la DEA Enrique Camarena en 1985, bajo el argumento de que el acusado debió haber sido juzgado por un juez local y no por uno federal. Dicha liberación ocasionó una fuerte protesta de parte del gobierno estadounidense. Posteriormente, el 6 de noviembre, la Suprema Corte de justicia mexicana revocó el amparo que le otorgó la libertad a Caro Quintero, aunque éste se encuentra ya prófugo (Padilla, 2013). Asimismo, en septiembre de 2013 se dio a conocer, a través de Edward Snowden, que

Peña Nieto había sido espiado durante su campaña a la Presidencia de la República por el gobierno de Estados Unidos, lo cual originó una queja del Presidente mexicano a su homólogo estadounidense (Olson, Robles de Rosa & Pacheco, 2013). Posteriormente se reveló que el espionaje se había realizado al propio Presidente Calderón, lo cual propició una respuesta aún más enérgica por parte del gobierno mexicano (Quiroz, 2013). A pesar de estos conflictos es difícil pensar que la relación de cooperación entre México y Estados Unidos se va a ver afectada.

## **Conclusiones**

La llegada a la Presidencia de México de Enrique Peña Nieto en diciembre de 2012 ha sido, sin duda, un factor que ha impactado la política exterior. El partido de Peña Nieto, el PRI, gobernó México durante buen parte del Siglo XX y construyó una política exterior defensiva basada en una retórica pro latinoamericanista la cual, no obstante, se reflejó poco en la realidad. Los gobiernos del Partido de Acción Nacional, de 2000 a 2012, generaron cambios en el discurso y en algunas prácticas de la política exterior mexicana, aunque ya en el gobierno de Felipe Calderón, los cambios se fueron diluyendo en buena medida debido a factores internos: el Presidente no quería conflictos con el PRI y los partidos de izquierda en el Congreso, por lo que su política exterior se asemejó mucho a la de los gobiernos priístas del pasado. Sin embargo, los cambios se presentan más en el discurso que en la práctica. Ciertamente, el gobierno de Peña Nieto ha buscado revivir la política exterior priísta con un discurso que se centra en “recuperar” el liderazgo internacional perdido por México durante los gobiernos panistas. Ello ha llevado al nuevo gobierno a realizar acciones simbólicas de acercamiento con la región latinoamericana las cuales, no obstante, tienen alcance limitado dado el fuerte contenido económico que Peña Nieto busca darle a la política exterior. En este sentido, es probable que el acercamiento de México con el área se limite a la participación en los mecanismos en los cuales exista una posibilidad real de incrementar el comercio y atraer recursos para el desarrollo del país y en los que México no compite con la influencia de otros actores regionales como Venezuela o Brasil, tales como la Alianza del Pacífico o el TPP. También es factible esperar un acercamiento con otros polos de desarrollo económico como China.



Asimismo es probable que se refuerce la colaboración con los países centroamericanos y algunos de Sudamérica en los temas de seguridad, en particular en el tráfico de drogas. Un área natural de influencia sería el Caribe, pero no parece haber hasta ahora ninguna estrategia mexicana en este sentido. No obstante esto no es descartable en el futuro si la influencia venezolana en el área disminuye a raíz de la crisis económica que experimenta ese país sudamericano. Tampoco parece haber un interés mexicano en ejercer un liderazgo en la CELAC, aunque tampoco es un escenario descabellado si los países que buscan equilibrar la influencia de Brasil en la región ven en México un posible contrapeso (González, 2012: p. 25). Finalmente, a pesar de los conflictos con Estados Unidos, es impensable un distanciamiento que afecte la cooperación en temas económicos y de seguridad. Los conflictos por el espionaje de Estados Unidos a funcionarios mexicanos seguramente serán archivados para no entorpecer la colaboración en otros temas, aunque es posible que el gobierno de Peña Nieto siga insistiendo en una reforma migratoria en Estados Unidos aunque en un tono discreto.

## REFERENCIAS

- Bagley, B. (1981, noviembre). Mexico in the 1980s: A New Regional Power. *Current History*, 8(469), 353-56.
- Bogan, J. & Dolan, K.A. (2008, diciembre 22). The next disaster. *Forbes*.
- Camacho, Eduardo (2013). “SRE: política exterior apoyará al comercio”. *El Universal*, Abril 17, Finanzas. Recuperado en: <http://www.eluniversal.com.mx/finanzas/101867.html>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, texto vigente al 27 de diciembre de 2013. Recuperado en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>
- El Economista (2013, junio 4). México y China logran acuerdos de asociación estratégica. Recuperado en: <http://eleconomista.com.mx/industrias/2013/06/04/mexico-china-logran-acuerdo-asociacion-estrategica>
- (2011, marzo 3). Calderón le pierde la confianza a Carlos Pascual. *El Economista*. Recuperado en: <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2011/03/03/calderon-le-pierde-confianza-carlos-pascual>
- El Universal. (2013, noviembre 9). Avión derribado en Venezuela estaba ‘full de cocaína’. *El Universal*. Recuperado en: <http://www.redpolitica.mx/nacion/avion-derribado-en-venezuela-estaba-full-de-cocaina>
- (2008, abril 14). Alerta del departamento de Estado de EU. *El Universal*. Recuperado en: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/498541.html>
- Excélsior. (2013, abril 30). México ajusta su relación de seguridad con EU”, *Excélsior*. Recuperado en: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/04/30/896644>
- Fajardo, L. (2013, noviembre 8). La Corte revoca el amparo con el que se liberó a Caro Quintero. *CNN México*. Recuperado en: <http://m3.cnnmexico.com/nacional/2013/11/06/scjn-ministros-caro-quintero-pgr-libertad>

- Gómora, Doris (2012, noviembre 19). Implican a 4 mandos más en el caso Tres Marías. *El Universal*. Recuperado en: <http://www.eluniversal.com.mx/primer/40792.html>
- González González, G. & Velázquez Flores, R. (2012). La política exterior de México hacia América Latina 2012-2018. En J. Schiavon y R. Velázquez Flores (Eds.), *La política exterior de México 2012-2018: Diagnóstico y propuestas* (pp. 21-30). México, D.F.: Asociación Mexicana de Estudios Internacionales, A.C.
- González González, G., Schiavon, J.A., Maldonado, G., Morales Castillo, R. & Crow, D. (2013). *México, las Américas y el Mundo 2012-2013*. México, D.F.: CIDE.
- Hernández, E. (2012, octubre 8). Peña Nieto asegura que afianzó lazos con Asia. *Terra Noticias*. Recuperado en: <http://noticias.terra.com.mx/mexico/politica/pena-nieto-asegura-que-mexico-afianzo-lazos-con-asia,66ab808345891410VgnVCM5000009ccceb0aRCRD.html>
- La Jornada (2013, octubre 21). Estados Unidos espía a Calderón: Der Spiegel. *Wikileaks en la Jornada*. Recuperado en: <http://wikileaks.jornada.com.mx/notas/estados-unidos-espia-a-calderon-der-spiegel>
- Meléndez, J. (2012, septiembre 17). Inicia Peña Nieto gira por países de América Latina. *El Universal*. Recuperado en: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/870769.html>
- Milenio. (2011, noviembre 20). Recomienda EU no viajar a 19 estados de México. *Milenio*. Recuperado en: <http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/1521185d96309e309dc7be38902359e3>
- Montalvo, T. L. (2013, enero 7). Un México en paz debe tener el apoyo de la diplomacia: canciller Meade. *CNN México*. Recuperado en: <http://mexico.cnn.com/nacional/2013/01/07/un-mexico-en-paz-debe-tener-el-apoyo-de-la-diplomacia-canciller-meade>
- Olson, G., Robles de Rosa, L. & Pacheco, R.J. (2013, septiembre 6). Obama investigará espionaje a México. *Excelsior*. Recuperado en: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/09/06/917329>

- Otero, S. (2012, agosto 24). Fue emboscada el incidente en Tres Marías: EU. *El Universal*. Recuperado en: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/866335.html>
- Pellicer, O. (2012). La política multilateral de México: diagnóstico y propuestas. En J. Schiavon y R. Velázquez Flores (Eds.), *La política exterior de México 2012-2018: Diagnóstico y propuestas* (pp. 95-100). México D.F.: Asociación Mexicana de Estudios Internacionales, A.C.
- Peña Nieto, E. (2012). *México, La gran esperanza*. México: Editorial Grijalbo.
- Pew Research Center Global Attitudes Project (2011, agosto 31). *Crime and drug Cartels Top Concerns in Mexico*. Recuperado en: <http://www.pewglobal.org/2011/08/31/crime-and-drug-cartels-top-concerns-i>
- Presidencia de la República de México. (2013, febrero 14). México se compromete a ser un actor con mayor responsabilidad global: Enrique Peña Nieto. Recuperado en: <http://www.presidencia.gob.mx/articulos-prensa/mexico-se-compromete-a-ser-un-actor-con-mayor-responsabilidad-global-enrique-pena-nieto/>
- Quiroz, C. (2013, octubre 23). Peña Nieto ordena investigar espionaje de EU: Osorio Chong. *Excélsior*. Recuperado en: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/10/23/924773>
- Ramos, J. (2013, noviembre 2). México le condona a Cuba 705 de deuda. *Excélsior*. Recuperado en: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/11/02/926587>
- Ramos, J. & Hernández, J. (2010). Migración es problema de ambos países: FCH. *El Universal*. Recuperado en: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/681878.html>
- Salazar Santos, F. (1985, noviembre). El SELA: Antecedentes y realizaciones. *Integración Latinoamericana*, 10(107), año 10, 3-27.
- Saldaña, I. (2013, junio 2). Reunión de FCH con Dalai Lama dañó relación México-China: Zeng Gang. *Excélsior*. Recuperado en: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/06/02/902110>

- Saldaña, I. & Lara, P. (2013, noviembre 7). Fuerzas Armadas de Venezuela derriban aeronave mexicana. *Excelsior*. Recuperado en: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/11/07/927362>
- SIPSE. (2012, septiembre 23). Peña Nieto quiere ser líder de América Latina. Recuperado en: <http://sipse.com/archivo/pena-nieto-quiere-ser-el-lider-de-america-latina-176191.html>
- Terra Noticias. (2009, febrero 20). Emite EU nueva alerta de viajes a México por violencia. Recuperado en: <http://www.terra.com.mx/noticias/articulo/786637/Emite+EU+nueva+alerta+de+viajes+a+Mexico+por+violencia.htm>
- U.S. Joint Forces Command. (2008, November 25). *The Joint Operating Environment 2008*. Recuperado en: [http://www.globalsecurity.org/military/library/report/2008/joe2008\\_jfcom.pdf](http://www.globalsecurity.org/military/library/report/2008/joe2008_jfcom.pdf)
- U.S. State Department. (2008). *International Narcotics Control Strategy Report*. Recuperado en: <http://www.state.gov/p/inl/rls/nrcrpt/2008/vol1/html/100774.htm>
- Velázquez Flores, R. & Domínguez, R. (2013, julio-diciembre). La política exterior de México en el sexenio de Felipe Calderón bajo los tres niveles de análisis: límites y alcances. *Foro Internacional*, 53(3-4), 483-516
- Velázquez Flores, R. (2010, septiembre-diciembre). El proyecto de política exterior de Felipe Calderón: ¿golpe de timón? *Relaciones Internacionales*, 108, 121-155.

# LA POLÍTICA EXTERIOR LATINOAMERICANA Y CARIBEÑA Y LA CELAC: LOS CASOS DE CUBA, HAITÍ Y REPÚBLICA DOMINICANA

Dr. Antonio F. Romero G.<sup>6</sup>

## Introducción

El presente trabajo, elaborado a solicitud de FLACSO como parte de su proyecto de estudio comparado de la política exterior latinoamericana, tiene como propósito fundamental realizar un análisis de algunos elementos de la proyección externa de Cuba, Haití y República Dominicana, en su vínculo con las tendencias recientes que se observan en el proceso de integración, cooperación y concertación regional.

Aunque la herencia colonial generó diferentes valores, tradiciones e instituciones en estos tres países de nuestra región, ellos tuvieron una experiencia histórica común de esclavitud, explotación económica y dominación política por potencias extrarregionales. Confrontar las implicaciones de ese legado histórico, insertarse en el mundo complejo de la post-guerra fría, enfrentar los obstáculos que impone la globalización al desarrollo de “economías pequeñas” y conservar espacios de autonomía política para la definición e implementación de sus estrategias nacionales de transformación y desarrollo, constituyen retos principales de estas naciones caribeñas en la segunda década del siglo XXI.

Cuba, Haití y República Dominicana son países pequeños, con dimensión económica reducida y por ende, con limitada capacidad para influir en procesos de alcance global. Los países pequeños son altamente vulnerables a una variedad de amenazas externas o internacionales, incluyendo las de intervención y presión por parte de sus vecinos o aliados más poderosos, pero también a las derivadas de las limitaciones de recursos y de infraestructura, las dificultades en el logro de economías de escala, y la excesiva dependencia económica externa. En su comportamiento de política exterior, es lugar común

---

<sup>6</sup> Profesor-Titular del Centro de Investigaciones de Economía Internacional (CIEI) de la Universidad de La Habana.

considerar que los pequeños estados tienen opciones limitadas en la misma medida que ellos se ven constreñidos por las anteriores vulnerabilidades. No obstante lo anterior, un país pequeño puede lograr grados relativos de influencia internacional en virtud de ciertas ventajas y/o factores estratégicos o económicos. De los tres países que se analizan en esta ponencia, Cuba ha jugado un rol prominente (mucho mayor del que se derivaría de su tamaño o poder económico) en el sistema de relaciones internacionales desde el año 1959<sup>7</sup>.

Esta ponencia se estructura en cinco epígrafes. En el primero se resumen aspectos relevantes y comunes de la política exterior más reciente de los tres países que se estudian; para después destacar – en el segundo, tercero y cuarto epígrafes – los elementos fundamentales de la agenda política regional e internacional que definen la proyección externa de Cuba, Haití y la República Dominicana. En el quinto epígrafe se destacan los aportes o puntos de convergencia que la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) tendría para los intereses de política exterior de Cuba, Haití y República Dominicana. Las principales ideas del trabajo se sistematizan al final en el resumen y las conclusiones.

### **Aspectos relevantes de la política exterior de Cuba, Haití y República Dominicana en el periodo más reciente**

Como señaló Rosenau<sup>8</sup>, hay una diversidad de factores a distintos niveles de análisis que influyen en el proceso de formulación de la política exterior y en el comportamiento internacional de los diferentes países. En el caso de las naciones pequeñas – como las del Caribe – las consideraciones domésticas con frecuencia han tenido un peso determinante en la definición de sus intereses de política exterior. En años recientes, y dado el contexto internacional de post-Guerra Fría, la mayoría de estos países - pequeños y en desarrollo - han definido sus prioridades de política exterior vinculadas – esencialmente, aunque influidas por otras dimensiones - al concepto de “seguridad económica”.

---

7 Braveboy-Wagner, Jacqueline A (2009). International Relations, en Hillman, Richard S. & Thomas J. D'Agostino (ed), Understanding the Contemporary Caribbean, Second Edition, London, p. 166.

8 Véase Rosenau, James (1966)

Este concepto de “seguridad económica” se integra a las modificaciones más importantes que el fin de la Guerra Fría trajo para el sistema internacional: i) una nueva concepción de la “seguridad”, y ii) un renovado rol, o “nuevo empoderamiento” de las instituciones multilaterales, en gran medida para responder a esa nueva concepción de seguridad<sup>9</sup>.

En función de lo anterior, los países pequeños han delimitado como principales áreas de política exterior: a) las relaciones con las economías más importantes del mundo y en especial con las de mayor peso en la matriz de relaciones externas de cada nación (incluyendo no sólo las relaciones comerciales, financieras y de cooperación económica, sino también las migratorias, de seguridad y las vinculadas a la problemática medioambiental); b) las posiciones a defender – o los esfuerzos por modificar las normas existentes - en los foros de negociación y/o regulación a nivel internacional del cual forman parte; y c) la prioridad que le otorgan a los esfuerzos o proyectos de integración y cooperación de alcance regional en los cuales participan o pudieran participar.

En el caso de Cuba, Haití y República Dominicana – las más grandes naciones/islas independientes de todo el Caribe - hay similitudes pero también particularidades muy específicas que han condicionado los procesos de formulación de política exterior en cada uno de ellos. Además de las obvias diferencias en cuanto a sistemas políticos, estructuras económicas, nivel de diversificación de sus relaciones externas, y vínculos intrarregionales; consideraciones históricas y culturales han influido en la política exterior de estas naciones.

En los tres casos que se analizan, las relaciones con los Estados Unidos – históricamente - han jugado un rol clave en el perfil de política exterior de los mismos, dada la influencia dominante de esta poderosa nación sobre los caribeños. Como señala una reconocida experta, los Estados Unidos se involucraron en la independencia de Latinoamérica, y desde un principio consideraron a Haití, Cuba y República Dominicana como países con una significación geopolítica

---

9 El concepto de “seguridad” ahora se concibe menos en términos nacionales – geopolítica, amenaza militar, rearme nuclear, etc – y más en términos transnacionales, involucrando de manera decisiva a los problemas asociados a la inmigración, la pobreza, el tráfico de drogas, la corrupción, la calidad de la democracia y la sostenibilidad ambiental.



fundamental<sup>10</sup>. En la actualidad, y a pesar de las evidentes diferencias entre, por una parte el papel de los Estados Unidos en las relaciones externas de Cuba y – por otra - el que desempeña esa potencia en los otros dos casos, el eje de las relaciones con el poderoso vecino del Norte es esencial en las prioridades de política exterior de los tres países.

Para las tres naciones, la globalización – concepto frecuentemente invocado para explicar cualquier proceso o fenómeno de la economía global – incide de manera decisiva y condiciona sus perspectivas de desarrollo económico. Por ello, los más diversos temas de la agenda económica internacional – las negociaciones comerciales multilaterales, el financiamiento al desarrollo, la reforma del sistema financiero global, la migración internacional y la arquitectura de la cooperación económica a nivel mundial, entre otros – han ocupado un lugar importante en la política exterior de los mismos en el último decenio.

Con independencia de sus distinciones políticas, culturales e institucionales, las posiciones asumidas por los tres países en cuanto a asuntos claves de la agenda internacional, apuntan a ciertos elementos o principios comunes de la política exterior de estas tres naciones. Dentro de estos se destacan: el anticolonialismo y la autodeterminación como normas que consideran inherentemente articuladas en el conjunto de principios de las Naciones Unidas; el respecto a la igualdad soberana – en términos económicos y políticos - de todas las naciones; y la no intervención en los asuntos internos de los estados independientes. Por lo anterior, los tres otorgan especial importancia al fortalecimiento – y en ciertos aspectos la reestructuración – del Sistema de Naciones Unidas, el cual perciben como garantía de la sobrevivencia y el desarrollo de las pequeñas naciones.

Los aspectos vinculados a la agenda para el desarrollo internacional de las Naciones Unidas, referidos al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), los compromisos de la comunidad internacional derivados de la Conferencia sobre el Financiamiento

---

10 Braveboy-Wagner, Jacqueline A (2009). *International Relations*, en Hillman, Richard S. & Thomas J. D'Agostino (ed), *Understanding the Contemporary Caribbean*, Second Edition, London, p. 168.

al Desarrollo (Monterrey, 2002, y Doha 2011); las de desarrollo sostenible (Conferencia de Rio, Conferencia de Cancún, etc.) y los esfuerzos por articular una nueva arquitectura financiera mundial, son también espacios prioritarios de la política exterior de Cuba, Haití y República Dominicana. Estos compromisos y/o esfuerzos se consideran por los gobiernos de los tres países como una necesaria respuesta a los impactos adversos del proceso de globalización, que amenazan con marginalizar especialmente a los estados más pequeños y vulnerables<sup>11</sup>.

Las tres naciones son miembros plenos del Movimiento de Países No Alineados (MNOAL), aunque debe reconocerse que hasta principios de la década del 1990, Haití y República Dominicana fueron muy cautelosos y se integraron sólo con status de observador en este bloque de países. En el mundo “unipolar” de post-guerra fría, estas dos naciones decidieron unirse junto a sus otros vecinos caribeños, como miembros plenos del MNOAL. De igual forma, los tres países son parte del Grupo de los 77 (G-77), otra entidad que al igual que el MNOAL, actúa en ocasiones a nivel internacional, y con distinto grado de eficiencia, en defensa de los intereses de los países en desarrollo<sup>12</sup>.

Al mismo tiempo, Cuba, Haití y República Dominicana participan como miembros de pleno derecho en un amplio grupo de foros e instituciones regionales e internacionales. Tanto República Dominicana, Haití (ya como parte de la CARICOM) y Cuba<sup>13</sup> son miembros del CARIFORUM, una organización ad hoc que agrupa a los países beneficiarios de la Convención de Lomé – hoy Acuerdo de Cotonou – con la Unión Europea. Al mismo tiempo, los tres son miembros activos de la Asociación de Estados del Caribe (AEC).

También Cuba, Haití y República Dominicana son beneficiarios de PETROCARIBE, que es un programa de cooperación que garantiza a sus países miembros acceso al suministro de petróleo y combustibles por parte de la República Bolivariana de Venezuela, mediante

---

11 Véase al respecto, Insanally R. (2012), pp. 72 – 87.

12 Según Insanally el argumento referido a que estos dos foros (MNOAL y G-77) se han convertido en irrelevantes y anacrónicos, debe ser resistido. Véase Insanally, R. (2012), p. 123.

13 De todas formas, debe resaltarse que Cuba participa como observador en CARIFORUM, y no fue parte de las negociaciones con la UE para la firma de un Acuerdo de Asociación UE-CARIFORUM, que concluyeron en 2006 con el EPA (Economic Partnership Agreement) entre el Caribe y la Unión Europea.

condiciones financieras que permiten el pago diferido del 5 al 70 por ciento de la factura petrolera, en base al precio del barril del petróleo y sus derivados, con una tasa de interés del 2 por ciento y un plazo de quince años más dos de gracia mientras el precio del petróleo esté por debajo de los 40 dólares. Las condiciones resultan más ventajosas (1 por ciento de interés y pago en 23 años más dos de gracia) si dicho precio está por arriba de los 40 dólares. Una parte del pago diferido puede realizarse con productos, bienes o servicios acordados de manera mutua, en el marco de una estrategia de “comercio justo”. Como parte de su desempeño, PETROCARIBE suministra un promedio de 95 mil barriles diarios de petróleo y derivados, que cubren el 43 por ciento de las necesidades energéticas de los países suscriptores de la iniciativa, y además se han dado avances importantes en la construcción de la infraestructura necesaria para garantizar el abasto de hidrocarburos a las naciones participantes. Para esto, se han creado once empresas mixtas en nueve países de la región y una filial en Cuba, además de haberse iniciado la construcción de una flota propia para el transporte de hidrocarburos y se han instalado 365 megavatios de generación eléctrica<sup>14</sup>.

Por otra parte, aunque a distinto nivel, se han mantenido fluidas relaciones entre Cuba y República Dominicana con la CARICOM. Cada dos años – a partir del 2004 – tiene lugar una reunión cumbre Cuba-CARICOM, mientras que las relaciones de República Dominicana con la Comunidad del Caribe se han ampliado considerablemente en los últimos años, sobre todo a partir de la negociación “conjunta” con la UE. Más recientemente, han tenido lugar conversaciones con vistas a una posible integración de República Dominicana en la CARICOM<sup>15</sup> como miembro pleno, aunque debe señalarse que el actual impasse político-diplomático creado por la decisión de la Corte Suprema de Justicia de ese país de negar los derechos de ciudadanía a los descendientes de haitianos – una resolución que ha generado un fuerte rechazo a nivel regional – pudiera conspirar de manera importante con las perspectivas de una relación más estrecha entre este país y el bloque de integración caribeño.

---

<sup>14</sup> Véase SELA (2012).

<sup>15</sup> De todas formas, no han concluido las discusiones respecto a la posibilidad de firmar un Acuerdo de Libre Comercio entre Rep. Dominicana y la CARICOM.

## La política exterior de Cuba

Ningún evento en los años de la segunda posguerra tuvo un impacto más significativo sobre el Caribe que la Revolución Cubana de 1959. Entre otras cosas, la Revolución Cubana sirvió de pretexto – real o deliberado - para incrementar la paranoia y sensibilidad de las potencias occidentales y de los vecinos de Cuba respecto de los cambios políticos en la región.

La Revolución Cubana de 1959, inauguró una fase sin precedentes en las relaciones internacionales del país. No sólo el gobierno revolucionario y su proyección externa implicaron una ruptura significativa con la política exterior de los gobiernos republicanos (1902 – 1959), sino que rompieron el molde acerca de cómo estados pequeños, y relativamente pobres, debían y podían comportarse en la política mundial. El aspecto quizás más dramático de la nueva política exterior cubana posterior a 1959 fue su apoyo a grupos y procesos revolucionarios en diversas partes del mundo, lo que culminó con el envío de decenas de miles de tropas cubanas a Angola (1975) y Etiopía (1976). Otras dimensiones del rol de Cuba en la arena internacional – no sensacionales, aunque sí atípicas – han sido la amplia cooperación al desarrollo ofrecida por Cuba a varios países y el rol de liderazgo asumido por la diplomacia cubana en diversos foros multilaterales en pos de transformaciones globales radicales<sup>16</sup>.

Con independencia de que a partir de 1959 se podría periodizar la política exterior cubana en diferentes etapas, es lugar común reconocer que desde los años 1990s, con el colapso del sistema socialista en Europa del Este, la desaparición de la Unión Soviética y el profundo deterioro en las condiciones económicas y sociales del país, se produjo una importante re-definición de la proyección internacional de Cuba. Además de los esfuerzos - exitosos – del gobierno de Cuba en su contribución decisiva a complejas negociaciones para la resolución de conflictos tanto regionales como extrarregionales; desde entonces se perfeccionó el accionar y la influencia cubana en diversos foros internacionales – no sólo de carácter intergubernamental – a favor

---

<sup>16</sup> Fernández, Damián (2003). Cuba. Talking Big, Acting Bigger. En Mora, Frank O. & Jeanne A. K. Hey (Eds). Latin American and Caribbean Foreign Policy. Rowman and Littlefield Publishers, Inc. New York, p. 84.

de múltiples causas progresistas, y además se promovió de manera decisiva la integración selectiva de Cuba a la economía mundial a través de políticas para la atracción de la inversión extranjera, la incorporación a algunos acuerdos comerciales regionales y el desarrollo del turismo internacional. Este “nuevo internacionalismo” de Cuba no renegaba del compromiso de La Habana con los cambios revolucionarios, pero tenía como propósito fundamental extender la influencia diplomática del país, sin incurrir en altos riesgos o costos para la Isla<sup>17</sup>.

Al evaluar el desempeño de la política exterior cubana en las nuevas condiciones de post-Guerra Fría, se puede concluir que en medio de múltiples dificultades<sup>18</sup>, las autoridades de Cuba fueron capaces de avanzar significativamente en la rearticulación de las relaciones económicas externas del país (en las que países de América Latina y el Caribe comenzaban a jugar un papel importante), en la activa participación cubana en importantes foros multilaterales donde incluso llegaba a ostentar posiciones relevantes, y por ende en una creciente articulación de Cuba con el entorno externo, que en lo absoluto reflejaba un “aislamiento internacional” de La Habana.

Diversas variables reflejaban la amplitud que ya habían alcanzado a fines de 1990s las relaciones oficiales cubanas con la mayoría de los gobiernos del mundo. A fines de la última década del siglo XX, Cuba tenía relaciones diplomáticas plenas con 167 de los 185 estados reconocidos por la ONU y 116 misiones diplomáticas en el exterior: 93 embajadas, 21 consulados y 2 oficinas de intereses. Por otra parte, entre 1997 y 1998 – a escasos seis años de la desaparición de la Unión Soviética – habían visitado la isla más de 4 decenas de Jefes de Estado y de Gobierno de diferentes rincones del planeta. Ello por sí sólo, demostraba la inconsistencia del supuesto aislamiento internacional de la Revolución Cubana<sup>19</sup>.

Además, desde entonces se confirmaba que prácticamente no existía ningún asunto esencial de las relaciones internacionales contemporáneas, ni sobre los problemas globales que afectan a

---

17 Fernández, Damián (2003), p. 97.

18 Una de las más importantes se relaciona al hecho de que por primera vez Cuba había perdido su conexión a una fuente de poder internacional, según Damián Fernández.

19 Suárez S, Luis (2000), p. 284.

la humanidad, en los que las posiciones cubanas no hayan sido consideradas tanto por su peso político propio, como por la capacidad de Cuba para convocar o concertar a otros relevantes actores internacionales. A favor de las posiciones de Cuba a nivel internacional, ha actuado el hecho de que buena parte de los postulados de su proyección externa están más cerca de los intereses de las naciones de la región – y del Sur - que de los intereses de Estados Unidos. También que la mayor parte de los gobiernos latinoamericanos y caribeños vindican los principios de la soberanía y la no intervención en los asuntos internos de los Estados, e igualmente rechazan la pretendida jurisdiccionalidad hemisférica de las leyes y los tribunales norteamericanos<sup>20</sup>.

Pero aunque se puede afirmar que Cuba fue capaz de re articular sus relaciones externas en un período relativamente breve una vez desaparecido el “sistema socialista mundial”, en la actualidad la sociedad cubana enfrenta muy serios retos en términos de desarrollo, que tienen implicaciones directas sobre su política exterior.

Dichos desafíos, y las opciones de cambio se encuentran enmarcados en los Lineamientos de la Política Económica y Social, que luego de aprobarse en el VI Congreso del PCC (La Habana, abril de 2011), fueron adoptados por la Asamblea Nacional del Poder Popular. En dichos lineamientos está plasmada la voluntad política para acometer las transformaciones requeridas en el ámbito de la planificación, de la estructura de propiedad, del modelo de gestión económica, del sistema empresarial y de la política social. Al respecto, debe destacarse que se reconoce como una prioridad gubernamental en la actual etapa de transformaciones, el perfeccionamiento del marco jurídico y regulatorio del país para garantizar la institucionalidad de los cambios imprescindibles en la economía y sociedad cubanas.

El proceso de transformaciones en curso, se da en un marco de alta dependencia de Cuba al mercado internacional y en especial, respecto del financiamiento externo (de recursos provenientes de la inversión extranjera directa, de capital de préstamo, y de fondos de cooperación internacional). Como resultado de la deformación estructural de la economía cubana y su limitada capacidad para generar ahorro

---

20 Ídem, p. 412

interno que garantice un crecimiento sostenido, el país ha requerido – y requiere – absorber montos significativos de ahorro externo. Esta situación ha provocado históricamente un círculo vicioso: la poca disponibilidad de liquidez de la economía, no permite cumplir con las obligaciones externas que se han asumido y, en consecuencia, se restringe aún más el acceso a nuevas fuentes de financiamiento.

En la actualidad, las autoridades cubanas consideran dentro de sus prioridades de política exterior, la ampliación de las relaciones económicas externas del país, y como parte de ello revertir las fuertes limitaciones en el acceso de Cuba al financiamiento internacional. También se ha decidido proceder a un re-análisis de la amplia política de cooperación internacional del país<sup>21</sup>.

Debe tenerse en cuenta que en el caso particular de Cuba, los obstáculos para acceder al financiamiento externo se exacerban por la no membresía del país a los Organismos Financieros Internacionales, por las sanciones económicas que el gobierno de Estados Unidos ha impuesto desde hace más de cincuenta años, por el monto significativo de deuda externa acumulada que no se ha renegociado en casi dos décadas, y por la baja prioridad que le otorgan los donantes internacionales a Cuba, que es considerado un país de renta media y con altos indicadores de desarrollo social.

La muy amplia interacción que ha venido consolidando Cuba con diversos actores del poder mundial en los últimos tiempos (China, Rusia, Sudáfrica, las más importantes economías de Latinoamérica, el llamado “polo islámico”, así como los múltiples foros gubernamentales y no gubernamentales en los que participa el país), se inserta dentro de un nuevo “momento” de la política cubana, y por ende también de su política exterior. Esta diversificación de los nexos externos que hoy exhibe Cuba, podría ayudar a enfrentar uno de los mayores retos que afronta la Revolución Cubana: evitar que una eventual (aunque pareciera improbable en el corto plazo) “normalización” de sus relaciones oficiales con los Estados Unidos generen nuevas tendencias

---

21 Cuba clasifica como uno de los principales donantes de cooperación Sur-Sur, tal y como lo reconocen importantes organismos internacionales, lo que ha constituido un componente fundamental y estratégico de la política exterior cubana. Sin embargo, actualmente se ha iniciado un complejo proceso de re-dimensionamiento de la cooperación internacional que ofrece Cuba, con vistas a reducir sus costos para el país, mediante la instrumentación paulatina de mecanismos de “cooperación compensada”.

a la dependencia estructural y funcional de la isla respecto a ese país.<sup>22</sup>

Debe también reconocerse que el liderazgo político cubano – y su profesional diplomacia – han logrado mantener y desarrollar las relaciones con otras potencias mundiales o regionales en estos años, sin colocarlas en encrucijadas que les provoquen confrontaciones definitorias con los Estados Unidos, y a la vez, sin realizar concesiones unilaterales que vulneren esencialmente la independencia del país<sup>23</sup>.

Todo lo anterior ha sido funcional a la reinserción cubana en el contexto hemisférico (incluido Canadá) y, en el mercado mundial. Este proceso se ha visto, sin lugar a dudas, favorecido por la incorporación de la Isla a algunos de los esquemas integracionistas o de cooperación regional existentes en nuestra región (ALADI, AEC, SELA y el ALBA-TCP) y también por el acercamiento – con diversas configuraciones institucionales – que se ha ido produciendo con otros acuerdos de integración subregional como el MERCOSUR, UNASUR y la CARICOM.

La membresía plena de Cuba a la CELAC, y el hecho de que se haya convertido en el tercer país en presidir esa entidad de verdadero alcance regional, reviste no sólo importancia simbólica acerca del papel que está jugando – y que jugará a futuro – la región de Latinoamérica y el Caribe en el proceso continuo de reinserción internacional de la economía y sociedad cubanas.

### **Haití: contexto político y política externa en años recientes**

Décadas de inestabilidad política, violencia, y degradación ambiental convirtieron a Haití en el país menos desarrollado del hemisferio occidental y uno de los más pobres del mundo. En consecuencia, esta nación tiene la renta per cápita más baja del Hemisferio Occidental, siendo la distribución del ingreso altamente desigual: más de la mitad de la población vive con menos de un dólar diario y 78 % con menos de dos. La tasa de mortalidad infantil es de 60 por cada 1000 nacimientos, la prevalencia del VIH en la población adulta es del 5 % y los casos de tuberculosis son 10 veces más altos que el promedio del

---

22 Idem, p. 406

23 Idem, p. 406



resto de los países de la región. Por otro lado, las oportunidades de empleo son extremadamente limitadas (sólo uno de cada 50 haitianos cuentan con un salario fijo y seguro)<sup>24</sup>, de hecho se estima que la tasa de desempleo está por encima del 60 %. El Índice de Desarrollo Humano de Haití se ha mantenido entre las 30 posiciones más bajas en el listado de 187 países analizados por el PNUD.

En diciembre de 1990 Jean Bertrand Aristide fue elegido presidente con el 67 % de los votos, el primer mandatario electo de la historia del país caribeño. Tras el derrocamiento de Aristide en 1991, éste continuó en la escena política haitiana, hasta volver al poder en 1994 y perderlo democráticamente en 1995. A pesar de que la oposición a Aristide boicoteó las elecciones de diciembre de 1995, éstas fueron ganadas por René Preval, quien se convirtió en presidente en febrero de 1996, la primera vez en la historia de Haití que se producía un traspaso de poder pacífico.

Tras volver a ser elegido presidente en 2000, finalmente fue derrocado en 2004 cuando Haití estaba a punto de conmemorar sus doscientos años de independencia<sup>25</sup>. El 29 de febrero de 2004, Aristide abandonó Haití en un avión militar estadounidense hacia la República Centroafricana<sup>26</sup>, y una vez más el caos se instaló en Haití.

En este contexto, no debe dejar de considerarse la acción de MINUSTAH, y las percepciones al respecto que han existido, no sólo por parte de las autoridades de Haití, sino también entre el pueblo haitiano. A las fuertes críticas acerca de la justificación, composición y mandatos de esas fuerzas internacionales expresadas por importantes personalidades haitianas y caribeñas, la irresponsabilidad de parte de las mismas que originó el brote de cólera que se desató en ese país y provocó miles de muertes inocentes, ha exacerbado las críticas al papel de las mismas y a las Naciones Unidas en sectores mayoritarios de la sociedad haitiana.

---

24 Federal Research Division, Country Profile: Haiti, May 2010. Library of the U.S. Congress.

25 Sánchez Hernández, Carlos (2010). "Haití, Aristide, y la política exterior y militar de Estados Unidos (1900-2010)". Universidad Complutense de Madrid. *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas* | 25 (2010.1)

26 Desde su exilio, Aristide denunció lo que calificó como un secuestro, y declaró que la Administración de George W. Bush continuó con el "trabajo" que su padre había iniciado en Haití con el golpe de 1991. Declaró que subió al avión estadounidense hacia el exilio bajo amenazas si se negaba a dimitir y a exiliarse.

Debe recordarse que la MINUSTAH fue constituida por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, mediante su resolución 1542, para: ayudar al Gobierno de transición a establecer un entorno seguro y estable; ayudar en la supervisión, reestructuración y reforma de la Policía Nacional de Haití; prestar asistencia mediante programas integrales y a largo plazo de desarme, desmovilización y reinserción; prestar asistencia en el restablecimiento y mantenimiento del estado de derecho, la seguridad pública y el orden público; proteger al personal, los servicios, las instalaciones y el equipo de las Naciones Unidas y proteger a los civiles que se encuentren en riesgo inminente de violencia física; apoyar el proceso político y constitucional; ayudar en la tarea de organizar, supervisar, y llevar a cabo elecciones municipales, parlamentarias y presidenciales libres y limpias; apoyar al Gobierno de transición y a las instituciones y organizaciones haitianas en sus esfuerzos por promover y proteger los derechos humanos; y vigilar la situación de los derechos humanos en el país.

Durante los años siguientes, el Consejo de Seguridad ha modificado en varias ocasiones el mandato de la MINUSTAH, su concepto de las operaciones y su dotación. Tras el devastador terremoto que azotó a Haití el 12 de enero de 2010, el Consejo, en su resolución 1908 de 19 de enero y en su resolución 1927 de 4 de junio, aumentó la dotación general de la MINUSTAH como apoyo en las tareas inmediatas de recuperación, reconstrucción y estabilidad. El Consejo pidió a la MINUSTAH que siguiera cumpliendo su mandato y colaborando con la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios y con el equipo de las Naciones Unidas en el país, apoyando la labor humanitaria y de recuperación. Además, el Consejo pedía a la MINUSTAH que siguiera prestando su apoyo al Gobierno de Haití y al Consejo Electoral Provisional en los preparativos y la celebración de las elecciones en Haití.

Debe reconocerse que desde fines del 2010 hasta octubre del 2011 se asistió a un período de transición política y administrativa en Haití que generó cierta incertidumbre, sin embargo emerge un consenso en el sentido de que actualmente el país exhibe niveles de estabilidad política, como no había experimentado en las últimas décadas. Por ello, la continuación de la presencia de MINUSTAH genera mayores críticas.

La política exterior haitiana ha tradicionalmente otorgado especial importancia no solo a las relaciones con los Estados Unidos – desde hace ya tiempo su principal interlocutor económico externo – sino también a los nexos con la República Dominicana, con Canadá y con su ex - metrópoli.

En la actualidad el principal socio comercial del país es Estados Unidos, seguido por la República Dominicana y por la Unión Europea (UE), de los que proceden respectivamente el 50 %, el 30 % y el 10 % de las importaciones. Por su parte las exportaciones haitianas se encuentran muy concentradas en productos textiles, destinados en más de un 90 % al mercado estadounidense.

Las relaciones comerciales entre Haití y los EUA están dominadas por la importación haitiana de productos básicos – sobre todo alimenticios - y también maquinarias y bienes de capital, así como las facilidades de exportación al textil haitiano. En diciembre de 2006 el Congreso de EUA aprobó la ley HOPE (*Haitian Hemispheric Opportunity through Partnership Encouragement Act*) que permite a Haití exportar productos textiles y cables sin aranceles ni cuotas a los EUA. En mayo de 2008 el Congreso aprobó la extensión de la aplicación de la ley hasta 2018 (HOPE II) y de nuevo, en mayo de 2010, se aprobó la ley HELP (*Haiti Economic Lift Program*) que prevé la aplicación de la ley HOPEII y el acuerdo CBTPA (*Caribbean Basin Trade Partnership Act*) hasta septiembre del año 2020. Estos acuerdos preferenciales de comercio firmados entre Haití y Estados Unidos, han sido parte de una estrategia para expandir la industria de la confección haitiana, al tiempo que se garantiza acceso libre de impuestos a los mercados estadounidenses.

Con la vecina República Dominicana los intercambios comerciales son claramente desequilibrados y arrojan un saldo comercial a favor de la República Dominicana. Oficialmente hay unos 800.000 trabajadores haitianos al otro lado de la frontera, aunque las cifras no oficiales elevan el número a más de un millón.

Como ocurre con EUA y con la República Dominicana, también la balanza comercial entre la UE y Haití es deficitaria para el país caribeño que importa fundamentalmente maquinaria, vehículos y

aparatos y algunos alimentos de los países europeos. Por su parte las exportaciones haitianas al mercado de la UE incluyen fundamentalmente aceites esenciales, productos textiles, cacao, café y frutos para fabricación de bebidas.

Aunque marginales, las relaciones comerciales entre Haití y sus vecinos del CARICOM podrían tener un amplio potencial, sobre todo porque, tras el terremoto de 2010, los Estados del CARICOM acordaron eliminar todas las restricciones arancelarias a los productos haitianos.

Además de ser su principal socio económico externo de Haití, Estados Unidos juega un importante papel político y en el ámbito de la cooperación al desarrollo. Canadá, por su parte es el segundo donante en Haití después de los EUA y segundo destino de la diáspora haitiana. Francia, aunque mantiene niveles de inversión y cooperación muy por debajo de los de EUA, Canadá o incluso España, continúa siendo un referente cultural para esta nación caribeña.

En el caso de los países de América Latina y el Caribe, se destaca Brasil, cuya cooperación se centra fundamentalmente en la reconstrucción del tejido eléctrico y en su importante aportación a la MINUSTAH con más de 1000 efectivos. Es de destacar igualmente la creciente influencia de Venezuela y del proyecto PETROCARIBE, que ha beneficiado a Haití desde el año 2008. Los fondos otorgados a través de PETROCARIBE, han permitido financiar proyectos en sectores como la salud, la educación, la energía y las infraestructuras. En este sentido, las relaciones con Cuba son fundamentales para el sector de la salud haitiano<sup>27</sup>.

La relación que mantiene Haití con la UE está basada en la cooperación al desarrollo en el marco de los países ACP (Acuerdo de Cotonou). El Fondo Europeo de Desarrollo (9ª programación de ayuda) incluía a Haití como beneficiario pero los acontecimientos políticos y sociales impidieron desarrollar el plan operativo. Es en el 10º FED cuando se le presta una atención específica con tratamiento de país piloto en materia de gobernabilidad y una asignación total de 223

---

<sup>27</sup> Hay alrededor de 1.500 médicos cubanos en el país, que gestionan numerosos hospitales y clínicas repartidos por toda la geografía haitiana.

millones de euros más una prima por buen gobierno de 60 millones de euros. Haití ha firmado, pero no ratificado, el Acuerdo de Asociación Económica de la UE-CARIFORUM. De todas formas, tras el sismo del 12 de enero del 2010 la cooperación de la UE con Haití ha aumentado perceptiblemente.

En cuanto a las relaciones con la República Dominicana – hoy en medio de controversias muy complejas, pero que han estado latentes desde siempre – debe tenerse en cuenta que ese vecino con el que comparte el territorio de su isla, es además del segundo más importante socio económico externo de Haití, donde radica una muy alta proporción de emigrantes (y sus descendientes), por lo que también juega un papel relevante en términos de ingresos financieros por concepto de remesas.

Compartiendo la isla La Española, las relaciones entre Haití y República Dominicana han estado marcadas por episodios de tensión. Hay, sin embargo, diversos acuerdos como parte del trabajo de la comisión mixta binacional en diversas materias como el transporte, la seguridad, el comercio y las inversiones.

Desde hace cinco años, Haití decretó una veda a los productos cárnicos procedentes de República Dominicana, pero desde enero de este año esa medida fue extendida a los pollos y huevos, supuestamente por la presencia de la Gripe Aviar H5 N1<sup>28</sup>. Las autoridades haitianas han ratificado que quieren seguir comprando a República Dominicana porque económicamente les conviene en tanto los productos llegan a los consumidores más baratos, pero al mismo tiempo reclaman calidad a los fabricantes. Como contraparte a estas decisiones de política comercial externa del gobierno de Haití, se fueron exteriorizando posiciones de sectores prominentes de la sociedad dominicana, en el sentido de que era necesario replantear la política exterior de República Dominicana con Haití<sup>29</sup>. Según Williams de Jesús Salvador, ex – embajador dominicano en Alemania, “la República Dominicana está en la obligación de hacer un replanteamiento de su política exterior con la República de Haití, y definir sus objetivos estratégicos en el

---

28 De acuerdo a los dominicanos, lo que existe en el país es un brote de la A(H1 N1) que solo afecta a los humanos.

29 Jueves, 29 de Agosto, 2013 Santo Domingo, República Dominicana (<http://elnuevodiario.com.do/app/article.aspx?id=334662>)

marco de las relaciones bilaterales en los aspectos fundamentales: frontera, comercio, migración, cooperación bilateral en materia de medioambiente, y definir políticas de lucha contra el terrorismo y el narcotráfico. En tal sentido, señaló que: “Ha llegado el momento de hacer un ‘Censo de Extranjeros’ y pensar seriamente en una Ley de Amnistía, para los que tengan un status quo que garantice su arraigo y sostenibilidad económica en el país, y los que estén ilegales retornarlos como hacen todos los países soberanos, y los dominicanos que den empleo a ilegales de cualquier país, sean sancionados según se establezca en esta materia”.

Estas acciones y reacciones de política económica – sobre todo de política comercial – estuvieron en la base del deterioro observado en las relaciones bilaterales Haití – República Dominicana, el cual ha tenido como punto culminante la decisión de la Corte de Justicia dominicana de desconocer los legítimos derechos de cientos de miles de descendientes de haitianos que llevan años residiendo en República Dominicana.

De igual forma, en el análisis de la política exterior de Haití en los años recientes, debe considerarse la relación del país con sus vecinos de la CARICOM. Un hito en las relaciones de Haití con la CARICOM lo constituyó sin lugar a dudas, la celebración a principios de este año, en Port au Prince, de la 34 Reunión Inter-sesional de Jefes de Estado y Gobierno de la CARICOM. En esta cumbre, y como expresión de la importancia que tienen las relaciones con EUA, a iniciativa del Presidente Michel Martelli, se aprobó la preparación de una Cumbre CARICOM-EUA, a celebrarse en los próximos 12 meses<sup>30</sup>.

El devastador terremoto que golpeó a Haití el 12 de enero de 2010 agravó de manera significativa la pobreza y las condiciones de vida de la población haitiana, exacerbando los desafíos económicos, sociales e institucionales del país. Más de 220.000 personas perdieron la vida y 300.000 sufrieron lesiones. El desastre paralizó la economía, destruyendo aproximadamente un 120 por ciento del PIB<sup>31</sup>.

---

30 Véase CARICOM (2013). A esta Cumbre asistió como invitado especial el Fiscal General de los EUA, y uno de los puntos fundamentales de las discusiones fue el relativo a la cooperación con EUA en temas de seguridad.

31 Banco Mundial (2012). Haití: La estrategia para 2012 se centrará en gestión de desastres, infraestructura, educación y trabajos. Comunicado de prensa N°:2012/177/LAC. Diciembre 2011.

Como resultado de la precaria situación económica y social en la que quedó inmerso el país después de los desastres naturales durante el 2008 y el 2010 una parte importante de acreedores multilaterales y bilaterales decidieron llevar a cabo programas de condonación generalizada de la deuda externa, con lo cual disminuyó sensiblemente el saldo de la misma. Adicionalmente, Haití obtuvo un alivio de US \$ 1200 millones en la carga de su deuda luego de alcanzar el punto de culminación bajo la Iniciativa HIPC (*Heavily Indebted Poor Countries*). Si bien con estas acciones se ha logrado fortalecer la capacidad de manejo de la deuda, la situación aún permanece frágil, particularmente debido a la limitada base exportadora y la extrema vulnerabilidad a shocks externos y catástrofes naturales de este país caribeño.

Por su extrema vulnerabilidad –sobre todo después del terremoto– Haití ha sido un receptor importante de fondos de cooperación internacional. En el período más reciente, han sido múltiples los esfuerzos de la comunidad internacional para brindar ayuda humanitaria y contribuir a la reconstrucción del país<sup>32</sup>.

Sin embargo, actualmente uno de los desafíos institucionales más importantes para el gobierno haitiano se relaciona con la capacidad de absorber eficientemente esos recursos de la cooperación internacional que han estado llegando al país en el período post-terremoto. Esta capacidad se ha visto debilitada por la heterogeneidad de las regulaciones respecto a compras y distribución de recursos de la comunidad de donantes, así como por la multiplicación de las unidades ejecutoras de proyectos de ayuda internacional en el país. Las autoridades haitianas insisten en la necesidad de una mejor armonización de los procedimientos de los donantes, y una mayor confianza en las normas y regulaciones nacionales para el uso de los recursos de la cooperación externa.

---

32 La cooperación se ha dado en los ámbitos multilateral y bilateral. En la esfera multilateral se destaca la participación de múltiples agencias del Sistema de las Naciones Unidas, e igualmente importante ha sido la contribución de Organismos Multilaterales del Crédito con un peso esencial del Banco Mundial, pero también de entidades de carácter regional como el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco de Desarrollo del Caribe y del ALBA. En cuanto a la cooperación norte-sur de carácter intergubernamental se destaca la contribución de Estados Unidos mediante el programa de la USAID y la de la Unión Europea a través del Fondo Europeo de Desarrollo en el cual Francia se distingue como el principal donante, aportando casi el 20 % del total de recursos que provienen del Viejo Continente. Dentro de la cooperación sur-sur sobresale la participación de China, Venezuela, Cuba, Brasil, Chile, Ecuador y Bolivia.

Al mismo tiempo, el gobierno de Haití está convencido que las dificultades enfrentadas por el sector público para contratar y retener a profesionales experimentados en las más distintas áreas de las políticas públicas, se han visto amplificadas por los altos salarios y los beneficios sociales que han estado ofertando las ONGs y las organizaciones internacionales con posterioridad al terremoto. En definitiva, el sector público haitiano no puede competir con esas instituciones, dadas sus restricciones financieras y en cuanto a recursos administrativos.

Algunos de los desafíos más importantes para la implementación de la agenda de desarrollo nacional adoptada por el actual gobierno haitiano – en consulta con diversos actores de la sociedad civil y organismos internacionales – se asocian a la disponibilidad de recursos de la ayuda internacional en condiciones realmente concesionales y a que dicha asistencia esté alineada con las prioridades domésticas. Una porción significativa de los US \$ 9.04 miles de millones desembolsados por la comunidad de donantes desde el terremoto de 2010 no ha sido canalizada a través del presupuesto nacional haitiano. De acuerdo al gobierno de Haití, la canalización de recursos de los donantes a través de estructuras paralelas que compiten con las instituciones públicas en cuanto a financiamiento y personal calificado, constituye hoy un significativo reto para el desarrollo del país.

Así, lograr que los proyectos financiados por los donantes estén alineados con los objetivos de desarrollo nacionales, y que los mismos sean dirigidos y administrados por el gobierno de Haití, constituye una prioridad de la política exterior y de cooperación haitiana. Esto resulta crucial – según el gobierno de Haití – para asegurar que los recursos siempre escasos sean eficientemente asignados e integrados a los planes de desarrollo nacional.

### **Política externa de la República Dominicana**

Los cambios en el liderazgo y en el sistema internacional son los que mejor explican la política exterior dominicana en los últimos tiempos, aunque las percepciones de la sociedad – en particular hacia los haitianos y respecto al concepto de soberanía – explican en cierto



modo una resistencia al cambio<sup>33</sup>. La política exterior de la República Dominicana, había estado marcada desde los orígenes del Estado Nacional por su orientación privilegiada hacia los centros del poder mundial. Eso dio lugar a que, por muchos años, no se otorgara la prioridad que debían tener en las relaciones internacionales del país, las islas y países vecinos del arco caribeño.

A pesar de que el presidente “nacionalista” Joaquín Balaguer permaneció en el poder hasta 1996, las modificaciones en la economía interna comenzaron con él, lo que se reflejó en ciertas transformaciones en la política económica doméstica. Sin embargo, hay consenso en que el Presidente Leonel Fernández – quien llega al poder en 1996 – fue quien comprendió las oportunidades y desafíos que ofrecía el nuevo escenario internacional a sociedades como la dominicana. Por tanto, fue él quien impulsó un proceso de transformación en las percepciones y visiones políticas del país, al considerar que este nuevo escenario externo, requería un sistema económico y político más abierto y una política exterior más “internacionalista”.

En su discurso de toma de posesión, el 16 de agosto de 1996, el presidente Leonel Fernández señalaba que “El fin de la guerra fría ha determinado que en lugar de una confrontación bipolar de carácter político, ideológico y militar entre dos superpotencias, como fue el caso de los Estados Unidos y la Unión Soviética, las relaciones internacionales se hayan reorganizado de manera multipolar, donde lo que cobra importancia por encima de los referidos factores es la economía y el comercio”. Y agregaba que: “El desafío al que nos enfrentamos como nación es el de cómo asimilamos esos cambios a nuestras estructuras económicas, sociales y políticas sin que ello represente una amenaza a nuestra supervivencia como sociedad, sino por el contrario, un estímulo al progreso y a la modernización”<sup>34</sup>. A partir de entonces, según reconocidos analistas, se fue dando paso, paulatinamente, desde una política exterior reactiva a una proactiva.

---

33 Spanakos, Anthony P. and Howard J. Wiarda (2003). *The Dominican Republic: From Nationalism to Globalism*. En Mora, Frank O. & Jeanne A. K. Hey (Eds) . *Latin American and Caribbean Foreign Policy*. Rowman and Littlefield Publishers, Inc. New York, p. 104.

34 Citado por Mariñez, Pablo A (2002). *Política Exterior de República Dominicana*. *Revista Mexicana del Caribe*, Vol. VII, Num. 14, pp. 7 – 79. Universidad de Quintana Roo.

Como parte de esta nueva visión, la administración del Presidente Fernández aceleró el proceso de transformación interna<sup>35</sup>, impulsando una mayor presencia del país en organizaciones multilaterales e iniciativas de “libre comercio”. Esta mayor participación de República Dominicana en foros e iniciativas de alcance internacional mostraban tanto el compromiso hacia una mayor apertura al exterior del país, como los esfuerzos por diversificar los vínculos económicos de la nación para hacerla menos vulnerable, aunque privilegiando los nexos con su más importante socio externo: los Estados Unidos<sup>36</sup>. Desde entonces, las relaciones con EUA mejoraron<sup>37</sup>, como resultado de cierta percepción de “aliados estratégicos” entre los dos países que se fue generalizando, a lo que contribuía el propio proceso de apertura interna y externa de la nación caribeña, y la presencia de un creciente número de dominicanos en suelo estadounidense. No obstante, esta creciente presencia dominicana en territorio norteamericano también ha generado conflictos con el gobierno de los EUA, sobre todo en el terreno de las políticas antidrogas y de inmigración.

En este contexto, se da una activa participación de República Dominicana como miembro de la entonces vigente Iniciativa para la Cuenca del Caribe de los EUA, se inician las relaciones y el paulatino acercamiento de la nación al mercado común centroamericano, se obtiene la garantía de “paridad textil” que otorgaron los países del NAFTA desde el 2000 a República Dominicana, etc. Todo ello se producía al tiempo que se enfatizaba por las autoridades que el futuro del país requería una mayor presencia de capitales extranjeros, más comercio exterior (bienes y servicios, sobre todo de turismo) y el fortalecimiento de la imagen de la nación como una economía con sólidas bases para el crecimiento sostenido.

Así, se fue consolidando una estrategia de política exterior en la República Dominicana que privilegia la dimensión económica dentro de sus relaciones externas, manteniendo un apreciable ritmo de negociación de iniciativas con vistas a ampliar y profundizar las

---

35 No sólo en el orden económico, sino también en el político.

36 No obstante ello, debe recordarse la visita oficial del entonces Presidente Fidel Castro a República Dominicana en 1998, y el restablecimiento de las relaciones bilaterales entre los dos países en 1999.

37 Debe recordarse que anteriormente una parte importante de la sociedad dominicana visualizaba a los Estados Unidos como potencia imperial y a la OEA, como fachada del unilateralismo estadounidense, a partir de la invasión de 1965.

relaciones del país con los Estados Unidos<sup>38</sup>, y con la Unión Europea<sup>39</sup>. En este contexto, debe considerarse que la República Dominicana ha tenido, desde mediados del decenio anterior, uno de los mejores desempeños económicos de la región. Sin embargo, como resultado de la crisis global dicho dinamismo se vio interrumpido; en el 2008 el crecimiento de la actividad económica se redujo a un 5.3 %, en el 2009 se desacelera hasta un 3.5 % y a pesar de la rápida recuperación del 2010 (7.8%) durante los últimos dos años se reduce nuevamente el aumento en los niveles de actividad. La crisis internacional impactó negativamente a la economía dominicana, en lo fundamental a través del sector real, ya que al contraerse la demanda externa de Estados Unidos, se afectaron las exportaciones, disminuyeron las remesas, se redujo la creación de empleo en el ámbito local y se ralentizó el crecimiento.

Pese al aumento de las exportaciones dominicanas a partir del 2010 impulsadas por el dinamismo de las zonas francas y de las ventas de mercancías no tradicionales, el mismo ha sido insuficiente para compensar el incremento en la factura petrolera, por lo que el país ha venido acumulando déficit en el balance comercial externo total en los últimos años.

República Dominicana clasifica como país de ingreso medio; la esperanza de vida al nacer es de 73 años, cuenta con una tasa de mortalidad infantil de 25 por cada mil nacidos vivos (una de las más altas de la región), y, el desempleo se ha mantenido alrededor del 14 % en los últimos años. A pesar de los esfuerzos gubernamentales por reducir los niveles de extrema pobreza - sobre todo en las zonas rurales - el 47 % de la población vive por debajo de la línea de pobreza. El coeficiente gini se ha incrementado de 0.537 a 0.558 entre el 2002 y el 2011<sup>40</sup>, evidenciando un empeoramiento en los niveles de desigualdad económica, en un país que ya estaba dentro de los más desiguales de nuestra región.

---

38 El país participó en las negociaciones, firmó y ha implementado el Acuerdo de Libre Comercio de República Dominicana-Centroamérica y Estados Unidos (DR-CAFTA, en inglés).

39 República Dominicana negoció y firmó como parte del CARIFORUM un Acuerdo de Asociación Económica con la Unión Europea.

40 CEPAL (2012). Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 2012.

Según las autoridades dominicanas, son líneas prioritarias del gobierno actual: i) articular coherentemente las políticas económicas y sociales, ii) mejorar la calidad de la inversión, iii) aumentar la productividad del trabajo, iv) incrementar el alcance y la calidad de la protección social, y v) garantizar la seguridad alimentaria. Acciones de política en función de estas prioridades coadyuvarían al logro de un crecimiento y desarrollo con equidad.

En correspondencia con lo anterior, las autoridades dominicanas continuarán priorizando dentro de su política exterior las cuestiones vinculadas a la atracción de flujos de inversión extranjera, la negociación e implementación de acuerdos de libre comercio para garantizar el acceso de los bienes y servicios dominicanos a los más amplios mercados externos, y también la disponibilidad de recursos de la cooperación internacional<sup>41</sup>.

El viceministro de Relaciones Exteriores para Asuntos Económicos y Negociaciones Comerciales, César Dargam, destacó que durante el primer año de gestión del presidente Danilo Medina (2012-2013) se han registrado logros en materia de política exterior, gracias a la articulación de una estrategia más dinámica y proactiva que ha puesto en alto el nombre de la República Dominicana. En particular, especificó que en esta dirección se enmarca la labor por ampliar y consolidar la red de tratados y acuerdos internacionales suscritos por el país para su aprovechamiento a favor del desarrollo nacional, así como por impulsar su inserción en el ámbito subregional, regional y mundial. Al respecto recordó que la República Dominicana ingresó al Sistema de Integración Centroamericano (SICA), durante la Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada el 27 de junio de 2013 en San José, Costa Rica. Asimismo, anunció que a partir de enero de 2014, la República Dominicana tendrá la responsabilidad de coordinar los trabajos de la presidencia pro t empore de ese organismo regional y además, dirigirá por los próximos cuatro años la Secretaría de Integración Social Centroamericana (SISCA).

---

41 Dentro de las fuentes más importantes de cooperación al desarrollo en República Dominicana sobresalen en años recientes, diversas agencias y programas de las Naciones Unidas, el Banco Mundial, el BID, la OEA, la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, la OPS, y el Sistema de Integración de Centroamérica, entre otros. En el plano bilateral existen programas de cooperación con las Agencias de Cooperación Internacional de Estados Unidos, España, Japón y Corea, así como con instituciones públicas y académicas de Colombia, Perú, Uruguay, Argentina, Brasil, Cuba y Ecuador.

De igual forma, este alto funcionario precisó que gracias a la articulación de una política internacional más activa, recientemente se había logrado la incorporación de República Dominicana como País Observador de la Alianza del Pacífico y además, la Comunidad del Caribe (CARICOM), había acogido con beneplácito la intención del país de fortalecer y profundizar la integración regional.

Debe recordarse que los Jefes de Gobierno de la CARICOM habían señalado en el 2012 su interés por avanzar en los preparativos de las reuniones que condujeran al establecimiento de un Acuerdo de Libre Comercio entre CARICOM y República Dominicana, por lo que otorgaron un mandato al Consejo de Comercio y Desarrollo Económico (COTED) de la CARICOM para avanzar en su implementación. Esto se visualizaba como un primer paso en la interacción entre República Dominicana y los países de la CARICOM, y además como un factor que coadyuvaría a destrabar uno de los obstáculos más importantes que había enfrentado la implementación del EPA entre los miembros del CARIFORUM y la UE<sup>42</sup>. Por su parte, República Dominicana ha continuado vigorizando su relación con Centroamérica, formando parte del Sistema de Integración Centroamericano (SICA), aunque no es miembro – todavía – del Mercado Común Centroamericano (SIECA).

Sin embargo, una de las áreas – tanto desde el punto de vista de la política interna como de política exterior - donde no se ha mostrado avance alguno en estos años, es la referida a las condiciones de vida de los migrantes haitianos que viven en República Dominicana, y en las relaciones bilaterales con su vecino de La Española. Las violaciones a los derechos humanos de muchos de los haitianos que residen en República Dominicana, se han mantenido de acuerdo a varios especialistas, en gran medida por los prejuicios acerca de la identidad haitiana que están enraizados en la cultura política dominicana<sup>43</sup>. En meses recientes, estos problemas han escalado como resultado de la decisión adoptada por la Corte de Justicia dominicana a la que se ha hecho referencia en páginas anteriores.

---

42 Se trata de las diferencias no resueltas acerca del tratamiento arancelario a aplicar a las exportaciones dominicanas hacia el mercado de la CARICOM.

43 Spanakos, Anthony P. and Howard J. Wiarda (2003). *The Dominican Republic: From Nationalism to Globalism*. En Mora, Frank O. & Jeanne A. K. Hey (Eds) . *Latin American and Caribbean Foreign Policy*. Rowman and Littlefield Publishers, Inc. New York, p. 113.

## La CELAC y los intereses de política exterior de Cuba, Haití y República Dominicana

En cierta medida, tanto Cuba, Haití como la República Dominicana enfrentan – en mayor o menor grado – varios de los desafíos más importantes para el desarrollo de las naciones caribeñas, los cuales requieren para su superación la búsqueda de mecanismos eficientes de cooperación y colaboración regional<sup>44</sup>. Dentro de estos desafíos claves estarían: 1.- los efectos económicos y sociales derivados de las pérdidas de preferencias comerciales y la aguda competencia a nivel internacional, 2.- las complejas implicaciones de la liberalización y globalización económicas, 3.- los esfuerzos por reducir la pobreza, el crimen y la violencia, 4.- los riesgos derivados de la competencia internacional sobre los sectores económicos más dinámicos de sus economías (ej. turismo, manufacturas de ensamblaje para los mercados de países industrializados y ciertos productos agrícolas en los que tienen ventajas comparativas), 6.- la necesidad de buscar sinergias cooperativas para avanzar en la internalización de las ventajas derivadas de la difusión de las tecnologías de información y comunicaciones, y 7.- la vulnerabilidad ante los desastres naturales y a los efectos económicos y sociales del cambio climático. Muchos de estos temas fueron incorporados en los propósitos y actividades a priorizar por la recién constituida CELAC.

Como otros países pequeños, para que los intereses y preocupaciones de Cuba, Haití y República Dominicana sean tenidos en cuenta en los foros multilaterales y otras entidades de relevancia en la formulación y adopción de reglas globales, ellos se ven precisados a formar parte de “coaliciones o alianzas plurilaterales” que tienen la posibilidad de ampliar su poder de negociación y reducir los “costos de transacción”: es decir, les permite alcanzar sus objetivos de política exterior eficientemente y a un bajo costo (político y económico) para los estados individuales<sup>45</sup>. En este sentido, una CELAC que se vaya consolidando paulatinamente resultaría – sin lugar a dudas – funcional a tal

---

44 Pantin, Dennis A. y Marlene Attzs, “The Economies of the Caribbean”, en Hillman, Richard S. & Thomas J. D’Agostino (ed), *Understanding the Contemporary Caribbean*, Second Edition, London, p. 157.

45 Braveboy-Wagner, Jacqueline A (2009). *International Relations*, en Hillman, Richard S. & Thomas J. D’Agostino (ed), *Understanding the Contemporary Caribbean*, Second Edition, London, p. 166.

estrategia cooperativa, y estaría en correspondencia con intereses específicos de Cuba, Haití y República Dominicana.

Como se sabe, la CELAC es el proyecto de integración y cooperación regional más reciente, que surge como resultado de decisiones adoptadas mediante la diplomacia de cumbres<sup>46</sup>, con el propósito de avanzar en el proceso de integración política, económica, social y cultural de toda la región, logrando el necesario y muy difícil equilibrio entre la unidad y la diversidad<sup>47</sup>. Por ello, la CELAC deberá posicionarse como la instancia superior de coordinación latinoamericana y caribeña en los más diversos ámbitos, sobre la base de la paulatina construcción y ejercicio de una soberanía colectiva<sup>48</sup>. Por tanto es en ella donde la región definirá su capacidad de ser un interlocutor relevante respecto a temas globales y en los foros que paulatinamente irán configurando el sistema internacional.

En tal sentido, resultaría de interés especial para Cuba, Haití y República Dominicana, el trabajo de coordinación de posiciones de la CELAC en relación al sistema multilateral de comercio para que el mismo responda a las ingentes necesidades del mundo en desarrollo tal y como es el propósito de las estancadas negociaciones de la Ronda de Doha. Igualmente sería apoyado por estas naciones el acompañamiento de la CELAC en la discusión y propuesta de la necesaria reforma del sistema financiero internacional, y los trabajos vinculados a la adopción de un conjunto de principios y normas para garantizar que la cooperación intra y extrarregional redunde en beneficios tangibles para los países de la Comunidad, en conformidad con las estrategias, planes y programas de desarrollo decididos por ellos.

Sin embargo, en esta visión sobre las posibilidades que la CELAC ofrece a sus países miembros – y por ende a Cuba, Haití y al República

---

46 La diplomacia presidencial se ha constituido en mecanismo privilegiado en la actual etapa de las relaciones internacionales. Aunque las decisiones que se han adoptado en las Cumbres de la CELAC no poseen todavía carácter vinculante en términos jurídicos, sí poseen una importante connotación de carácter político y una muy alta legitimidad. Tal y como se acordó en los Procedimientos para el funcionamiento orgánico de la CELAC, las decisiones se adoptan por consenso en todas las instancias; y tienen carácter de acuerdos políticos.

47 Véase Declaración de Santiago de la I Cumbre CELAC, párrafo 5.

48 Construir soberanía agregada permite superar los desafíos de manera asociada, en un contexto en el cual ningún actor posee el poder suficiente para enfrentar por sí solo las amenazas transnacionales.

Dominicana - se tiene que reconocer la legitimidad de las diferentes visiones sobre modelos de desarrollo e inserción internacional – y respecto al lugar que ocupan en estos modelos las relaciones con contrapartes regionales – que coexisten hoy día en la CELAC. Estas diferencias se manifiestan también entre los tres países objeto de estudio. Como expresión de ello, se observa una multiplicidad de arreglos comerciales, económicos y de asociación que hacen vida hoy entre naciones de la región (como República Dominicana y en cierta medida también Haití) con potencias extrarregionales, a partir de la negociación, firma e implementación de acuerdos de integración “comercial” profunda<sup>49</sup>, con los Estados Unidos y los países de la Unión Europea.

Esta tendencia a la firma de lo que se denomina en el sistema multilateral de comercio los “acuerdos de comercio preferenciales” (ACP), ha estado también presente desde hace mucho en el resto del mundo, y por tanto ha sido simultánea a las negociaciones comerciales desarrolladas en el marco del GATT y de la OMC prácticamente desde el nacimiento del primero de esos organismos. Ello se ha acentuado desde 1990, a tal punto que entre ese año y 2010 los ACP (acuerdos de comercio preferencial) se multiplicaron por más de cuatro, pasando de casi setenta a un total cercano a los 300. Según la OMC “todos los Miembros de la OMC (excepto Mongolia) son parte al menos en un acuerdo comercial preferencial”.

En lo que respecta específicamente a los TLC firmados por los países de América Latina y el Caribe, según la OEA a julio de 2012 hay 21 acuerdos vigentes entre los países de la región, de los cuales más de dos tercios han entrado en vigor en lo que va del presente siglo, siete de ellos en los últimos cinco años. En cuanto a los TLC vigentes con países externos a la región, el total es de 36, de los cuales en 5 la contraparte externa es Estados Unidos, involucrando esos cinco acuerdos a 10 países de la región. Los restantes 31 acuerdos han sido firmados con las más diversas contrapartes (8 con países o agrupaciones de países de Europa, 4 con Canadá, 4 con Taiwán, 3 con

---

49 Aunque el DR-CAFTA, y el Acuerdo de Asociación de la CARIFORUM con la UE así como el de SICA con Europa, se conceptualizan esencialmente como “acuerdos de libre comercio”, tanto por la amplitud de sectores incluidos en los mismos, como por la “profundidad” de las disciplinas acordadas (que no sólo tienen que ver con el comercio de bienes y servicios entre las partes), se consideran acuerdos “OMC plus” o de “integración profunda”.



Japón, 3 con China, etc.) y prácticamente todos (30 de 31) han entrado en vigor en lo que va del siglo.

Pero las acciones vinculadas a la concertación de posiciones internacionales, la cooperación en temas económicos, en cuestiones vinculadas a la infraestructura, la energía y la seguridad alimentaria, entre otras - que forman parte del programa de trabajo de la CELAC para contribuir a una mayor interacción entre las naciones de Latinoamérica y el Caribe - no son suficientes para ampliar significativamente las relaciones entre todas las naciones de la región. Para desarrollar un sentido de pertenencia entre los pueblos de América Latina y el Caribe – cercanos desde el punto de vista geográfico pero que han estado relativamente apartados por las fuerzas del idioma, la historia y la cultura<sup>50</sup>- se requiere el diseño e implementación de una estrategia deliberada para echar abajo esas barreras, por lo que el componente cultural en los esfuerzos de construcción de la CELAC resulta de relevancia especial. En tal sentido, hay amplias posibilidades de que Cuba, Haití y República Dominicana - por su singularidad de naciones (islas) caribeñas mestizas de raíz latina, aunque con diferencias históricas, culturales y de idioma – desempeñen un rol relevante en estos esfuerzos. Al respecto, la ampliación de los vínculos entre las universidades, centros académicos y entidades representativas del mundo artístico y cultural de estos tres países - en el contexto de futuras actividades de la CELAC - pudiera resultar un importante eslabón en la construcción de dicha comunidad latinoamericana y caribeña.

## **Resumen y conclusiones**

Entre Cuba, Haití y República Dominicana – las más grandes naciones/ islas independientes de todo el Caribe - hay similitudes pero también particularidades muy específicas que han condicionado los procesos de formulación de la política exterior en cada uno de ellos. Además de las obvias diferencias en cuanto a sistemas políticos, estructuras económicas, nivel de diversificación de sus relaciones externas, y vínculos intrarregionales; consideraciones históricas y culturales han tenido una influencia importante en la definición de la política exterior de estas naciones.

---

50 Insanally, Rudy (2012), p. 160.

Cuba, Haití y República Dominicana son países pequeños, con dimensión económica reducida y por ende, con limitada capacidad para influir en procesos de alcance global. Son por tanto, países altamente vulnerables a una variedad de amenazas externas o internacionales. En su comportamiento de política exterior, tienen opciones limitadas; sin embargo, Cuba ha jugado un rol prominente (mucho mayor del que se derivaría de su tamaño o poder económico) en el sistema de relaciones internacionales desde el año 1959.

Las posiciones asumidas por los tres países en cuanto a asuntos claves de la agenda internacional, apuntan a ciertos elementos o principios comunes de la política exterior de estas tres naciones. Las cuestiones vinculadas a la agenda para el desarrollo internacional de las Naciones Unidas, los compromisos de la comunidad internacional derivados de la Conferencia sobre el Financiamiento al Desarrollo; las de desarrollo sostenible y los esfuerzos por articular una nueva arquitectura financiera mundial, son espacios prioritarios comunes de la política exterior de Cuba, Haití y República Dominicana. Al mismo tiempo, Cuba, Haití y República Dominicana participan como miembros de pleno derecho en un amplio grupo de foros e instituciones regionales e internacionales.

Tanto Cuba, Haití como la República Dominicana enfrentan – en mayor o menor grado – varios de los desafíos más importantes para el desarrollo de las naciones caribeñas, los cuales requieren para su superación la utilización de mecanismos eficientes de cooperación y colaboración regional. En tal sentido, la participación activa de estas tres naciones en la recién constituida Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC) adquiere especial relevancia.

La CELAC implica un proceso de relacionamiento multinivel y pluri-temático, manifestación de una densa trama de relaciones de interdependencia compleja. Ello es reflejo del nuevo mapa de la integración y la cooperación latinoamericana y caribeña. Sin embargo, la concertación de posiciones internacionales, la cooperación en temas económicos, en cuestiones vinculadas a la infraestructura, la energía y la seguridad alimentaria, entre otras - que forman parte del programa de trabajo de la CELAC - no son suficientes para ampliar significativamente las relaciones entre todas las naciones de la

región. Para desarrollar un sentido de pertenencia entre los pueblos de América Latina y el Caribe se requiere priorizar el componente cultural en los esfuerzos de construcción de la CELAC. En tal sentido, Cuba, Haití y República Dominicana - por su singularidad de naciones (islas) caribeñas mestizas de raíz latina, aunque con diferencias históricas, culturales y de idioma – pudieran desempeñar un rol relevante en estos esfuerzos.

## REFERENCIAS

- Braveboy-Wagner, Jacqueline A (2009). *International Relations*, en Hillman, Richard S. & Thomas J. D'Agostino (ed), *Understanding the Contemporary Caribbean*, Second Edition, London.
- Bryan, Anthony (1997). *Trading Places: The Caribbean faces Europe and the Americas in the Twenty-first Century*. Occasional Paper 27, Miami: University of Miami North-South Center.
- Erisman, H. Michael, and J. M. Kirk, (Eds.) (2006). *Redefining Cuban Foreign Policy: the impact of the "Special Period"*. Gainesville, University Press of Florida.
- Girvan, Norman (2001). *Reinterpreting the Caribbean*, en *New Caribbean Thought*, edited by Folke Linndahl and Brian Meeks. Kingston, Jamaica: University of West Indies Press.
- Hillman, Richard S. & Thomas J. D'Agostino (Eds.) (2009). *Understanding the Contemporary Caribbean*. Second Edition. Lynne Rienner Publishers, Boulder, London.
- Insanally, Rudy (2012). *Multilateral Diplomacy for Small States: the art of letting others have your way*. Guyenterprise Advertising Agency, Guyana.
- Mariñez, Pablo A (2002). *Política Exterior de República Dominicana*. *Revista Mexicana del Caribe*, Vol. VII, Num. 14, pp. 7 – 79. Universidad de Quintana Roo.
- Martínez, Milagros y Jacqueline Laguardia (Comp) (2011). *El Caribe en el Siglo XXI: coyunturas, perspectivas y desafíos*. Editorial de Ciencias Sociales, La Habana.
- Mora, Frank O. & Jeanne A. K. Hey (Eds) (2003). *Latin American and Caribbean Foreign Policy*. Rowman and Littlefield Publishers, Inc. New York.
- Pantin, Dennis A. y Marlene Attzs, "*The Economies of the Caribbean*", en Hillman, Richard S. & Thomas J. D'Agostino (ed), *Understanding the Contemporary Caribbean*, Second Edition, London.

- Rosenau, James (1966). Pre-Theories and Theories of Foreign Policies. In Farrell, Barry R. (Ed) *Approaches to Comparative and International Politics*. Evanston, Illinois, Northwestern University Press, pp. 95 – 149.
- Sánchez Hernández, Carlos (2010). “Haití, Aristide, y la política exterior y militar de Estados Unidos (1900--2010)”. Universidad Complutense de Madrid. *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*. Vol. 25. No. 1
- SELA (2012). Informe sobre el proceso de Integración Regional 2011 – 2012. SP/CL/XXXVIII.O/Di No. 23 – 12, Caracas, octubre.
- Suárez Salazar, Luis (2000). El siglo XXI. Posibilidades y desafíos para la Revolución Cubana. Editorial de Ciencias Sociales, La Habana.

## ANEXOS

### ANEXO No. 1.

**Tabla 1.**  
**“Tamaño económico relativo”**

País	Superficie (km <sup>2</sup> )	Población (habitantes)	PIB (US \$ miles de millones en PPA)	Índice de Desarrollo Humano
Cuba	110.861	11.204.438	77.042	0,863
Haití	27.750	9.720.086	11.227	0,532
Rep. Dominicana	48.442	9.813.686	65.811	0,777

Fuente: UNDP (2011). Informe del Desarrollo Humano, 2011.

### ANEXO No. 2.

**Tabla 2.**  
**“Exportaciones de bienes de países de ALC”**  
**(Millones de dólares)**

	2009	2010	2011	2012*
<b>CUBA</b>				
Exportaciones totales	2.236	2.723	3.302	3.304
Hacia ALC	532	653	654	684
ALC/Exportaciones totales	23,8%	24,0%	19,8%	20,7%
<b>REPUBLICA DOMINICANA</b>				
Exportaciones totales	5.520	6.608	7.930	8.298
. Hacia ALC	1.049	1.329	1.845	2.006
. ALC/Exportaciones totales	19,0%	20,1%	23,3%	24,2%
<b>HAITÍ</b>				
Exportaciones totales	ND	ND	ND	ND
. Hacia ALC	ND	ND	ND	ND
. ALC/Exportaciones totales	ND	ND	ND	ND

Fuente: SELA (2012) a partir de Direction of Trade Statistics (DOTS); FMI. (\*)Las cifras para 2012 son preliminares.

**ANEXO No. 3.**

**Tabla 3.**  
**“Importaciones de bienes de países de ALC”**  
**(Millones de dólares)**

	2009	2010	2011	2012*
<b>CUBA</b>				
Importaciones totales	8,299	10,011	11,623	11,896
Desde ALC	3,631	4,801	5,867	5,975
ALC/Importaciones totales	43.8%	48.0%	50.5%	50.2%
<b>REPÚBLICA DOMINICANA</b>				
Importaciones totales	13,486	16,376	18,636	18,624
Desde ALC	3,878	4,982	5,594	5,729
ALC/Importaciones totales	28.8%	30.4%	30.0%	30.8%
<b>HAITÍ</b>				
Importaciones totales	ND	ND	ND	ND
Desde ALC	ND	ND	ND	ND
ALC/Importaciones totales	ND	ND	ND	ND

Fuente: SELA (2012) a partir de Direction of Trade Statistics (DOTS); FMI. (\*)Las cifras para 2012 son preliminares.

**ANEXO No. 4.**

**Tabla 4.**  
**“Entradas de inversión extranjera directa. 2006 – 2011”**  
**(Millones US\$)**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Cuba	26	64	24	24	86	110
Rep. Dominicana	1.085	1.667	2.870	2.165	1.896	2.371
Haití	160	75	30	38	150	181

Fuente: SELA (2012) a partir de información de la UNCTAD.

# CARICOM FOREIGN POLICY SINCE 2009: A SEARCH FOR COHERENCE IN NATIONAL AND REGIONAL AGENDAS

Jessica Byron<sup>51</sup>

## Introduction

This chapter analyzes the foreign policy initiatives of the countries of the Caribbean Community (CARICOM), between 2009 and the present<sup>52</sup>. A separate chapter in this volume focuses on Cuba, Haiti and the Dominican Republic. Although there is no detailed analysis here, reference is made to Haiti because of its CARICOM membership and the resulting implications for regional diplomacy.

A 2009 baseline has been chosen because the global economic recession, which gripped the region at that time, represents a crucial juncture in domestic and foreign policy orientation. Six of the fourteen states experienced electoral changes of government between 2010 and 2013<sup>53</sup>. GDP growth rates fell from 4.8% in 2007 to negative growth of 0.8% in 2010, rising to a fragile 1.0% in 2012, when the sub-region's average debt burden had reached 65.5% of GDP (Alleyne et al., 2013: p. 8-9). In January 2010, CARICOM's newest member state, Haiti, suffered an earthquake that killed over 230,000 people, generated economic losses amounting to 120% of its GDP and reduced 80% of government revenues (Haiti MSPP, 2013; CARICOM, 2010a). During these years, the main variables shaping foreign policy choices and directions have been economic crisis and the resulting social and political tensions.

Changes in governments did not mean major ideological reorientation but more subtle policy shifts, although Surinamese and Haitian

51 Professor at University of West Indies, Mona. Professor Byron acknowledges with appreciation the assistance of Tamara Taylor, UWI Mona graduate research assistant in the data collection for this chapter.

52 CARICOM contains fourteen independent members: Antigua and Barbuda, the Bahamas, Barbados, Belize, Dominica, Grenada, Guyana, Haiti, Jamaica, St. Kitts and Nevis, St. Lucia, St. Vincent and the Grenadines, Suriname, Trinidad and Tobago.

53 See [www.caribbeanelections.org](http://www.caribbeanelections.org)



elections in 2010 and 2011 gave new regional visibility to their leadership. The focus of most administrations remained on crisis governance, resource-seeking diplomacy and, economic and institutional restructuring programs which were primarily driven by the international financial institutions. Eight states entered into agreements with the International Monetary Fund (Girvan, 2011; Acevedo et al, 2013). Between 2010 and 2013, there was tremendous pressure on regional institutions and processes, rendering some increasingly dysfunctional while pushing others to deepen traditional forms of integration even as their member states also explored uncharted territory. Caribbean actors showed interest in new regional initiatives and explored development partnerships beyond their traditional alignments. In addition, they maintained their traditional economic and security partnerships and a focus on issues of vulnerability, climate change and sustainable development.

The following thematic areas have featured in Caribbean foreign policies since 2009:

- Multilateral diplomacy on sustainable development, climate change, global financial and trade policies, global security initiatives
- Relations with the European Union (EU) and the United States (US)
- The expanding relationship with China
- Old and new forms of regional cooperation

We begin by briefly reviewing Caribbean small states' foreign policy characteristics before outlining the political and institutional context in which foreign policy is developed and implemented. Finally, we elaborate on the agenda outlined above and draw conclusions.

### **A framework for understanding CARICOM foreign policy**

Whatever the paradigm used, Caribbean foreign policy analysis emphasizes the constraints of the geopolitical environment and, an asymmetrical international system compounded by the security and economic vulnerabilities of the actors, their high external dependence

and limited capabilities (Maingot and Lozano, 2005; Sanders, 2005). Some more nuanced analyses have also highlighted strategies used to offset dependence and increase international leverage (Erisman, 1992, 2003; Cooper and Shaw, 2009). CARICOM foreign policy thought is often referred to as “Small State Ideology”, implying that it invokes the specific constraints and permanent vulnerabilities of small size and argues for special concessions in the international system (Braveboy-Wagner, 2008). This small state identity has shaped their diplomacy. They deploy their limited resources taking into account both the risks and benefits attached to international engagement. Like other small developing states, they operate primarily at the regional level, focus their diplomatic resources on multilateral fora and on significant partnerships with more powerful actors. They rely mostly on diplomatic and juridical instruments to pursue goals related to security, international trade and development assistance (Braveboy-Wagner, 2008; Edis, 1991; Commonwealth Secretariat, 1987, 1997).

Caribbean small state discourse, anchored on the twin concepts of vulnerability and support for resilience-building, intensified in the 21<sup>st</sup> century with the dramatic changes being wrought by economic globalization. Adjustment strategies were intended to increase competitiveness, strengthen national and regional governance and produce more effective diplomacy (Bernal, 2000, Payne and Sutton, 2007). However, restructuring failed to keep pace with global economic liberalization. Weaker administrations, absorbed with domestic challenges, manifested diminished regional coordination or leadership and increasingly divergent foreign policy perspectives. By 2010, Caribbean actors were still focused on adaptation strategies but the prognosis was more somber. Vulnerability remained their defining feature, but the case for special concessions was harder to make in a less receptive international environment with many countries in difficult circumstances. For some small actors, dire fiscal situations, the need for short-term bailouts and political expediency competed with the construction of sustainable development.

Nonetheless, the new global configurations and emerging power centres made it imperative to review international relationships and regional arrangements. They sought to redefine development with a stronger focus on self-help and sustainability and established the

Caribbean Growth Forum in 2012. Additionally, they explored more South-South cooperation and pursued new sources of development funding, even while continuing to call on the international community to revise its economic regimes and cater more to the fragility of Small Highly Indebted Middle Income Countries (SHIMICs).

In this context, CARICOM actors have crusaded mostly, although not entirely, for issues which affect small states. The strategies attached to this world view have included regional integration, “club diplomacy” and diverse coalitions, multilateralism and the pursuit of specific themes in international institutions that are important for their development goals: lobbying for the reform of international trade and financial regimes, a focus on global environmental policies, development assistance and the security concerns of small, vulnerable societies (Braveboy-Wagner, 2008; Cooper and Shaw, 2009; Dookeran, 2013a).

CARICOM countries support the international norms of sovereignty, territorial integrity and equality for all states, non-discrimination and the right to sustainable human development. Three countries, Dominica, Guyana and Suriname make explicit reference in their constitutions to the principle of social justice at national and international levels. While respecting political and ideological pluralism, in their domestic and subregional space they promote the norms of representative democracy, non-aggression and the peaceful settlement of disputes. A cross section of foreign policy and mission statements also refer to protecting the interests of nationals, outreach to their diasporas, promoting multilateral cooperation, and developing their economies by facilitating international trade and investment.<sup>54</sup>

### **Institutional Framework for Foreign Policy Formulation and Implementation**

The foreign ministries and their political directorates are the primary agencies responsible for the management of external relations. Although all the ministries are small by international standards, Jamaica, Trinidad, Barbados and Guyana have considerably stronger institutional capacity with which to conduct their diplomacy and to exercise regional leadership. The remaining states have minuscule

---

<sup>54</sup> Foreign policy statements for Barbados, Belize, Guyana, Jamaica, Trinidad accessed 9/02/2014.

foreign affairs establishments. For the six members of the Organization of Eastern Caribbean States (OECS), national capabilities are supplemented by some degree of foreign policy coordination and joint diplomatic representation organized through the OECS Secretariat. CARICOM also has a mandate for foreign policy coordination.

Each country conducts diplomatic relations with well over 100 states, primarily at the multilateral level. The four larger countries each hold membership in between 46 to 50 international organizations, while each smaller state has membership in between 38 and 45 organizations. Smaller countries have approximately ten foreign missions each, a handful of general consulates and a network of honorary consuls. The four larger states have between 18 and 22 foreign missions each and a small number of general consulates (Foreign Ministry websites; CIA World Factbook, 2013). CARICOM states' missions are concentrated in North American and European locations and many are accredited both to multilateral organizations and to individual countries. During the last decade, representation in Asia and Latin America increased, while their presence in Africa remains limited but is complemented by interaction in the forums of the African, Caribbean and Pacific Group of States (ACP), Commonwealth and the United Nations (UN).

Foreign policy decision-making in such small units is strongly influenced by global systemic factors and by individual variables, specifically the personalities and ideological perspectives of the chief policy-makers (Braveboy-Wagner, 2008; Hey, 2003). In most cases, decision-making is highly centralized and the political leadership exercises keen oversight of the foreign policy domain. Two Prime Ministers (Antigua and Dominica) hold the portfolio of Foreign Affairs while in most other states, the foreign minister is a senior political ally. The foreign ministries work closely with trade and investment agencies, legal and national security ministries, finance and development ministries and during the past decade of new directions in development cooperation, ministries of health and education. Ever since the 1990s, some foreign ministries have engaged in administrative restructuring and technical capacity building. There is also a greater participation of non-state actors, especially private sector interests and civil society groups in economic policy-making and diplomacy (Braveboy-Wagner, 2008; Byron, 2008).

Many CARICOM constitutions state that the task of Parliament is to “make laws for the peace, order and good government of the country” (e.g. Constitutions of Barbados, Bahamas, Dominica, Trinidad). All the parliaments have a role in the conduct of foreign policy through their ratification of international agreements and their annual scrutiny of the budget. Many have deliberated on IMF structural adjustment programs during the last five years. Parliamentary participation in certain foreign policy themes has been institutionalized, e.g. in the case of European Union-ACP relations through the ACP-EU Parliamentary Assembly and the institutions of the CARIFORUM Economic Partnership Agreement. Or in the OECS case, it was the creation of the OECS Parliamentary Assembly in 2012. However, most CARICOM parliaments do not systematically monitor foreign policy matters in general. It depends on the level of organization of political parties and parliamentary committees and the commitment and expertise of individual parliamentarians or civil society organizations to monitor and lobby for transparent disclosure and discussion of foreign policy developments that hold major implications for the society. An illustration of this was the Jamaican parliament’s deliberations on a US extradition request in 2010, which led ultimately to a change in the government’s leadership (Luton, 2010; Jamaica Gleaner, 2009).

CARICOM’s treaty objectives include the coordination of foreign policy. The Council for Foreign and Community Relations (COFCOR) reviews and coordinates policies on a range of multilateral issues. It contributes to managing relations among its member states and with the wider hemispheric environment, often by establishing frameworks for regular policy dialogue, economic and development cooperation with partner countries. COFCOR has achieved partial success in these activities, primarily in policy coordination in global multilateral institutions and in strengthening the leverage of its fourteen states through collective action. In the period under review, different states have demonstrated leadership in various areas of collective policy, namely Guyana, Belize and Jamaica on climate change and sustainable development; Trinidad on security issues and the global financial systems; St. Vincent and Trinidad on regional integration themes; Jamaica on matters relating to Haiti; Jamaica, Trinidad, Guyana and OECS countries on Latin American

integration. But there are also quite intractable challenges to foreign policy coordination.

The Council for Trade and Economic Development (COTED) manages intra-Community economic cooperation and supervises international economic relations. COTED and its subsidiary, the CARICOM Office of Trade Negotiations, have directed bilateral and multilateral trade and development negotiations since 1997. COTED has an ever more complex agenda. In addition to the routine trade disputes and challenges of implementing the CSME program, the last decade has witnessed increasingly divergent national economic interests, resulting in unilateral actions, which have challenged CARICOM coordination. At times, collective decisions have been fuelled by the initiatives of individual states threatening to defect from Community policies perceived to be outdated<sup>55</sup>. CARICOM has made efforts in revising its regimes to increase flexibility and provide more space for member states' diversity<sup>56</sup>.

Finally, CARICOM Heads of Government meet twice annually to consult on community and international affairs. Between 2010 and 2013, there was an intensification of high-level diplomatic consultations at these summits involving the Presidents of Chile, Colombia, the Dominican Republic and Venezuela, the Chief Minister of St. Martin, Secretaries-General of the UN and the OAS, the Presidents of the World Bank and the IDB and the EU Development Commissioner, EU and ACP ministerial representatives (CARICOM Secretariat, 2010, 2011, 2012).

### **CARICOM's Global Governance Agenda**

CARICOM has historically shown greater coordination in its contribution to global policy-making than in some other areas of foreign policy. These are generally broad normative issues, which have externally imposed timelines and regional agencies provide technical and logistical support in the preparation of collective positions. Climate change was confirmed as a priority issue in 2009

---

<sup>55</sup> Trinidad and Tobago led the way in initiating trade agreements with the Dominican Republic and with Costa Rica.

<sup>56</sup> This has been the case with Belize in SICA and Guyana and Suriname in UNASUR.

when the region published its Declaration of Liliendaal which was followed up with an Implementation Plan for a Regional Framework for Resilience to Climate Change in 2012. This work was coordinated by the CARICOM Centre for Climate Change in Belize. CARICOM states work closely with, and periodically chair the AOSIS lobby at the UN. Efforts focus now on rallying international financial and technical support for their adaptation program (Earth Negotiations Bulletin, 2013; Scobie, 2013).

A related priority area has been the UN Sustainable Development Agenda post-2015. In preparation for the 2014 Samoa Conference on the Special Needs of Small Island Developing States, CARICOM states in July 2013 in Jamaica approved a Caribbean Policy Document for post 2015. They also set up a regional taskforce to coordinate their further involvement in defining global Sustainable Development Goals. Regional priorities include moving beyond using GDP as a measure of development, having stronger implementation and accountability mechanisms for international commitments, poverty reduction and climate change adaptation (CARICOM, 2013a; Scobie, 2013).

In line with the group's security agenda and supported by IMPACS, their regional security coordination agency, CARICOM states participated actively in the negotiation and adoption of the UN Arms Trade Treaty in New York, 2012–2013. The global regime is viewed as an important boost to their national efforts to curb small arms trafficking and the escalation of gun violence. IMPACS and Trinidad led CARICOM's participation in these negotiations (Joseph, 2013).

Trinidad has also played a leading role in CARICOM's calls for multilateral financial policy reforms. CARICOM's diplomacy has hammered away at the international community's policies, advocating greater support for SHIMICs (Dookeran, 2013b; Spencer, 2012). Regional spokespersons (Dominica, 2011; Haiti, 2013) have applauded World Bank and IMF support for the regulation of the Caribbean financial sector (CARTAC) and the extended access of OECS countries to the Poverty Reduction and Growth Trust Fund. But they have also called for an expanded disaster insurance fund and a more determined focus on the rehabilitation of Haiti. In 2012

and 2013, there were three regional consultations with the IMF, culminating in the release of an IMF research paper *Caribbean Small States: Challenges of High Debt and Low Growth* (IMF, 2013).

### **Maintaining ‘Old’ Partnerships – the United States and the European Union**

US-Caribbean relations improved considerably after the 2008 election of President Obama. Security cooperation was given a new orientation with the launch of the Caribbean Basin Security Initiative in 2010, which has to date received funding of US\$263 million from the United States. In addition to narcotics and arms interdiction, the cooperation has emphasized citizen security, programs for vulnerable youth, justice reform and anti-corruption. CARICOM IMPACS plays a coordinating role in implementation. Four annual Caribbean-US Security Dialogues have been held, which include consultation with various Caribbean interest groups (US State Department, 7/12/2013). After a long period of doldrums, a new trade policy initiative was launched with the signing of a US-CARICOM Trade and Investment Framework Agreement in Trinidad, in May 2013 by the US Vice President and by the CARICOM’s Chair, Haitian President Martelly. The US-CARICOM Council on Trade and Investment had its inaugural meeting in November 2013 with an agenda for further trade liberalization, e-commerce development and intellectual property protection (US Trade Representative, 2013). CARICOM-US merchandise trade for 2012 was valued at US\$22 billion. Most of this trade is accounted for by Trinidad. Many other countries have trade deficits with the United States which, nonetheless, remains among the top three trade partners for them all (WTO, 2012). Finally, CARICOM states have consistently advocated for Cuba’s reintegration into hemispheric organizations and collaborated with the United States on Haiti’s post-earthquake rehabilitation.

The current period has witnessed the difficult implementation of the 2008 European Union-CARIFORUM Economic Partnership Agreement against the background of the Eurozone Crisis and economic woes in most CARIFORUM states. The process has been plagued with delays despite the existence of funding in the amount of 140 million Euros for 2012-2015 to facilitate implementation.



By 2011, all joint institutions provided for in the treaty had been constituted and convened, except for the Consultative Committee which would facilitate the participation of civil society. By 2013, most countries had established national implementation committees. Some were struggling to introduce the first round of tariff reductions due in 2011, in the context of debt, recession, austerity programs, and their dependence on customs revenues. All were challenged by the legislative and institutional changes required by the EPA (Lindsay, 2013; Gomes, 2013; Banks, 2013). The second round of tariff cuts was due in 2013. Even before more substantial tariff eliminations, 2011 statistics showed EU-CARIFORUM trade at 8 billion Euros, with a CARIFORUM trade deficit of 2.2 billion Euros (EU Commission, 2013). With the exception of the Dominican Republic, few CARIFORUM countries have yet made significant progress in exploiting the provisions of the EPA to gain new market access and build competitiveness. Although the EU remains a substantial trade partner, with the exception of Guyana and Trinidad, merchandise exports to Europe have declined sharply since 2007.

The EU in 2011 published a new global development policy *Agenda for Change* that focuses frontally on the least developed countries. Most Caribbean countries are classified as Middle Income Countries. A Joint Caribbean-EU Partnership Strategy was approved in 2012, which lists priority cooperation areas as regional integration, Haitian reconstruction, crime and security, climate change, natural disaster management and joint action in multilateral fora. Over 40% of the Caribbean allocation in the 11<sup>th</sup> European Development Fund (2014-2020) may be destined for Haiti as a Least Developed Country ([www.welcomeeurope.com](http://www.welcomeeurope.com)). It is envisaged that development finance may be increased by blending ODA with other sources of funding. The Caribbean Investment Facility was set up for this purpose in 2012 with available EU funding of 40 million Euros (Sherriff, 2014).

### **...And Building New Ones**

During the years of crisis, China emerged as a major investor and development partner in the Caribbean. China's original focus on neutralizing Taiwan's presence has broadened to include significant loans and grants for physical infrastructural development featuring

projects such as highways, bridges, dams, sea walls, air and sea ports and public buildings. Chinese firms have also invested in extractive and agricultural industries and in tourism. Between 2003 and 2011, Chinese FDI in the Caribbean, including Cuba, increased 500% (Bernal, 2013). China-Caribbean Economic and Trade Cooperation Forums were held in 2005, 2007 and 2011 to develop business relations and bilateral agreements were signed with many countries (Sanchez, Tu L., 2012; CNC Forum, 2013). Finally, in May 2013, Xi Jipin made the first visit by a Chinese president to the CARICOM region, meeting with eight CARICOM leaders in Trinidad, offering a further US\$3 billion in loans and an expanded scholarship program for tertiary students (Fontaine, 2013; Wigglesworth, 2013). Cultural cooperation has advanced with the establishment of Confucius Centres in Jamaica and Trinidad and there is limited military cooperation with both countries.

Nine CARICOM countries have bilateral relations with China. Nonetheless, there is no collective CARICOM policy towards China and five countries maintain diplomatic links with Taiwan (Bernal, 2013). While China ranks among the top ten trade partners for most CARICOM countries, trade flows are extremely asymmetrical and CARICOM countries have the task of developing their own exports of goods and services to this new market (WTO, 2012; Sanchez, Tu L., 2012; CNC Forum, 2011).

### **Expanding Regional Cooperation Spaces**

The last three years have witnessed advances *and* setbacks in regional integration. The OECS member states revised the Treaty of Basseterre and established their Economic Union in June 2010. Various new institutions were inaugurated, including the East Caribbean Parliamentary Assembly in 2012, and associate membership agreements are being negotiated with the French Caribbean. On the negative side, the collapse of regional banking and insurance companies in 2009-2010 wiped out approximately 10% of GDP in the East Caribbean Currency Union (IMF, 2013) plunging the Central Bank authorities into crisis containment mode (ECCB, 2013).

CARICOM experienced a deepening crisis of governance, credibility, member state antagonisms and indifference between 2009 and 2011, when implementation of the Single Market and Economy agenda was suspended. However, the members also selected new administrative leadership and in 2012 endorsed proposals for institutional rationalization. National consultations began in June 2013 on a five-year strategic plan. Despite the grouping's challenges, the French Caribbean and Netherlands Antilles applied for associate membership in 2012-2013. The Caribbean Public Health Agency was launched in 2011, there are notable success stories among the other functional agencies and work continues on regulating the regional financial sector.

The community agenda has been partly dominated by Haitian developments -humanitarian relief and reconstruction consultations-with the international community after January 2010 (CARICOM, 2010a, 2010b). In 2011, CARICOM collaborated with the OAS to observe Haitian presidential elections, also granting Haiti three years of non-reciprocal market access and business travel facilitation. In 2013, Haiti assumed the rotating chairmanship of the organization and hosted its first CARICOM summit.

Relations with the Dominican Republic have cooled despite President Medina's overtures in 2013 and continued expressions of interest in CARICOM membership. Haiti's concerns and human rights considerations influenced CARICOM's recent response to the nationality ruling of the Constitutional Court of the Dominican Republic -its suspension of consideration of the Dominican Republic's accession (CARICOM, 2013b; CARICOM, 2013c).

Conversely, Cuba-CARICOM relations are anchored in strong ties of solidarity, multilateral and bilateral cooperation agreements, and maintained by annual ministerial meetings and triennial summits. Almost all states have missions in Cuba and benefit from an extensive program of technical cooperation that emphasizes health and education. Since 2011 when the Cuban Congress approved new guidelines for economic policy, the management of cooperation has been evolving towards greater rationalization and pragmatism, more triangulation of aid and counterpart contributions from recipient

governments. Cuba-CARICOM trade flows are modest but with scope for expansion, especially in services.

Brazil's engagement with CARICOM was earlier centered on bilateral links with Guyana (Partial Scope Agreement, 2001), Suriname and Haiti. In April 2010, Brazil's Caribbean presence strengthened dramatically with their first multilateral summit in Brasilia. It now has bilateral agreements and embassies in at least 11 CARICOM countries and accreditation to CARICOM and the OECS. Six CARICOM countries have embassies in Brasilia. Twenty-one cooperation agreements were signed in 2010 and approximately 9% of Brazil's technical cooperation funding was allocated for Caribbean projects. Brazil has focused technical cooperation programs on agriculture, health, education and training and disaster management. It has become a donor member of the Caribbean Development Bank (Brazilian Cooperation Agency, 2011; Declaration of Brasilia, 2010). A second multilateral summit, planned for Suriname since 2012 is still in the planning stages. CARICOM regards Brazil as a strategic partner on Haitian reconstruction, trade and development and global governance issues.

CARICOM's coordinating functions have also been increasingly challenged by a proliferation of regional integration initiatives and the divergent priorities of its members. The lack of cohesion is most evident in engagements with PetroCaribe, ALBA, UNASUR and MERCOSUR. Twelve member-states participate in PetroCaribe as part of their efforts to reduce energy import bills and access development funding. They now procure over 50% of fuel imports from Venezuela. Barbados and Trinidad opted out, arguing that PetroCaribe would accelerate foreign debt and undermine CSME arrangements (Bryan in Cooper and Shaw, 2009: p. 149-150). In addition to becoming the foundation for Venezuelan trade and investment with the Caribbean, the deferred payments scheme of PetroCaribe has generated financing for a range of social programs in participating countries in the past decade (PetroCaribe, 2013). However, debates about the longer-term political and economic sustainability of the program continue (Jacome, 2011). Moreover, President Chavez' administration essentially transformed the Venezuelan partnership from a multilateral one grounded in CARICOM institutions to a series of bilateral arrangements with

PetroCaribe beneficiaries and further economic cooperation within ALBA.

Four OECS states joined ALBA from 2008-2013 and Haiti is described as a “guest member”. They participate fully in the development cooperation activities and moderately in ALBA’s foreign policy coordination. Some are full contributors to ALBA Bank but none have joined the Sucre monetary system. They maintain that the OECS and CARICOM are still their primary reference points for foreign policy coordination. However, there appears to be no routine procedure for dialogue on alternative regional cooperation systems within the CARICOM or OECS policy framework. The question of competing commitments in larger and more influential organizations will certainly be posed with renewed urgency following the 2013 accession of Guyana and Suriname as associate members to MERCOSUR (Mercopress, 2013). Both have been members of UNASUR since 2008.

Finally, CARICOM participation in the development of CELAC has been led by Jamaica, Trinidad and Guyana since 2008. CELAC is perceived as a valuable mechanism for foreign policy coordination that offers CARICOM full representation in its leadership structure and could provide additional leverage for global governance concerns. However, organized support from the CARICOM Secretariat and from member states will be required to build on the CELAC diplomatic opportunity. Thus far, CARICOM’s institutional engagement has been weak.

## **Conclusion**

The review shows increasing cooperation with non-traditional partners for CARICOM, particularly since 2009. This is attributed to a shifting international landscape, changing relations with traditional partners, economic necessity and evolving political and ideological configurations in all countries concerned. Latin American-Caribbean integration has broadened and deepened and in the process, new regional identities and interests are emerging.

Regional exchanges are heavily weighted towards development cooperation, although these have potential for increasing commercial

flows. CARICOM actors are largely on the receiving end. South and Central American countries (Brazil, Venezuela, Mexico, Guatemala) are significant trade partners only for seven CARICOM states and most have conspicuous trade deficits with Latin America (WTO, 2012). External debt to Venezuela has risen sharply with PetroCaribe (Jacome, 2011). Redressing these imbalances and constructing a foundation for sustainable regional integration will only happen through domestic economic restructuring, the generation of new growth sectors and greater emphasis on transport and communications networks between Latin America and the Caribbean.

The CARICOM/OECS models of integration remain integral elements of these small states' survival and development strategies. Sub-regional foreign policy coordination, although under-utilized at times, provides them with more coherence, better preparation and, a more effective platform for multilateral diplomacy. However, CARICOM's regional vision must be critically overhauled in light of the transformed external environment. Institutional reform has so far focused on managerial efficiency and a reduced regional agenda (Landell Mills, 2012). Other influential voices have, however, argued that minimalist reforms will render the grouping less relevant and that there should be broader approaches to reshaping Caribbean regionalism and harnessing forces of convergence (Gonsalves, 2012; Dookeran, 2013). This will require a more proactive and better resourced COFCOR and COTED, support by member governments for fulsome deliberations on LAC integration, and for some states, more effective harnessing of regional and national political and technical expertise in crafting and implementing foreign policy.

## REFERENCES

- Acevedo S. et al. (2013, February). *Caribbean Small States: Challenges of High Debt and Low Growth*. IMF Occasional Paper.
- Alleyne, D. et al. (2013, August). *Preliminary Overview of the Economies of the Caribbean 2012-2013*. ECLAC Studies and Perspectives Series, 24, LC/CAR/L.410.
- Banks, A. (2013). Jamaica begins Tariff Cuts under EU EPA. *Taxnews*. Retrieved from: [www.tax-news.com](http://www.tax-news.com) [Accessed: 10/01/2014].
- Bernal, R. (2001). Strategic Global Repositioning and Caribbean Economies. In Benn D., Hall K. (eds.), *Globalization: A Calculus of Inequality, Perspectives from the South*. Kingston: Ian Randle.
- (2013). China's Rising Investment Profile in the Caribbean. *Interamerican Dialogue*. Retrieved from [www.thedialogue.org/PublicationFiles/IAD9325\\_Bernal\\_China\\_10142.pdf](http://www.thedialogue.org/PublicationFiles/IAD9325_Bernal_China_10142.pdf)
- Braveboy-Wagner, J. (2008). *Small States in Global Affairs: The Foreign Policies of the Caribbean Community*. New York, NY: Palgrave Macmillan.
- Brazilian Cooperation Agency (2011). *The Technical Cooperation between Brazil and CARICOM*. Retrieved from: [www.abc.gov.br/imprensa/mostrarnoticia/73](http://www.abc.gov.br/imprensa/mostrarnoticia/73) [Accessed 10/02/2014].
- Byron, J. (2006). Strategic Repositioning: The Foreign Policies of Barbados and Trinidad and Tobago 1990-2000. *Social and Economic Studies*, 57(1-2), 209-239.
- Caribbean Elections (2014). Retrieved from: [www.caribbeanelections.com](http://www.caribbeanelections.com) [Accessed 11/01/2014].
- CARICOM (2009a). *Communique Issued at Conclusion of 20<sup>th</sup> Intersessional Meeting of CARICOM Heads of Government 12-13 March*. Belize City, Belize: PR 83/2009.
- CARICOM (2009b). *Communique Issued at Conclusion of 1<sup>th</sup> Meeting of COFCOR, 8-9 May. Kingston, Jamaica*: PR 144/2009.
- CARICOM (2009c). *Communique Issued at Conclusion of 30<sup>th</sup> regular Meeting of CARICOM Conference of Heads of Government, 2-5 July. Georgetown, Guyana*: PR 270/2009.

- CARICOM (2010a). *Communique Issued at Conclusion of 21<sup>st</sup> Intersessional Meeting of CARICOM Heads of Government 11-12 March. Roseau, Dominica*: PR 108/2010.
- CARICOM (2010b). *Communique Issued at Conclusion of 31<sup>st</sup> Regular Meeting of CARICOM Heads of Government 4- 7 July. Montego Bay, Jamaica*: PR 311/2010.
- CARICOM (2011a). *Communique Issued at Conclusion of 22<sup>nd</sup> Intersessional Meeting of CARICOM Heads of Government 25-26 February. St. Georges, Grenada*. Retrieved from: [www.caricom.org/jsp/communications/communiques/22inthgc\\_2011\\_communique.jsp](http://www.caricom.org/jsp/communications/communiques/22inthgc_2011_communique.jsp) [Accessed 26/09/2013].
- CARICOM (2011b). *Communique Issued at Conclusion of 32<sup>nd</sup> Regular Meeting of CARICOM Heads of Government 30 June- 4 July. Basseterre, St. Kitts*: PR 258/2011.
- CARICOM (2012). *Communique Issued at Conclusion of 23<sup>rd</sup> Intersessional Meeting of CARICOM Heads of Government 8-9 March. Paramaribo, Suriname*: PR 67/2012.
- CARICOM (2013a). CARICOM Identifies 10 Priority Areas for the UN Post-2015 Development Agenda. PR 288/2013. Retrieved from: [www.caricom.org/jsp/pressreleases/](http://www.caricom.org/jsp/pressreleases/) [Accessed 7/02/2014].
- CARICOM (2013b). *Communique Issued at Conclusion of 34<sup>th</sup> Regular Meeting of CARICOM Heads of Government 3-6 July. Port of Spain, Trinidad*: PR 148/2013. [Accessed 8/02/2014].
- CARICOM (2013c). *Hon. Kamla Bissessar at Press Conference.... on Ruling of Constitutional Court of Dominican Republic on Nationality*. PR 266/2013, 27/11/2013. Retrieved from: [www.caricom.org/jsp/pressreleases/](http://www.caricom.org/jsp/pressreleases/) [Accessed 8/02/2014].
- Commonwealth Advisory Group (1997). *A Future for Small States: Overcoming Vulnerability*. London: Commonwealth Secretariat.
- Commonwealth Consultative Group (1987). *Vulnerability: Small States in the Global Society*. London: Commonwealth Secretariat.
- Constitution of Bahamas (1973). Retrieved from: [www.pdba.georgetown.edu/Constitutions/Bahamas/bahamas.html](http://www.pdba.georgetown.edu/Constitutions/Bahamas/bahamas.html) [Accessed 13/01/2014].



- Constitution of Barbados (1966, amended 2003). Retrieved from: [www.pdba.georgetown.edu/Constitutions/Barbados/barbados66.html](http://www.pdba.georgetown.edu/Constitutions/Barbados/barbados66.html) [Accessed 13/01/2014].
- Constitution of Commonwealth of Dominica (1978, amended 1984). Retrieved from: [www.pdba.georgetown.edu/Constitutions/Dominica.dominica.html](http://www.pdba.georgetown.edu/Constitutions/Dominica.dominica.html) [Accessed 13/01/2014].
- Constitution of Jamaica (1962, amended 1999). Retrieved from: [www.pdba.georgetown.edu/Constitutions/Jamaica.jamaica.html](http://www.pdba.georgetown.edu/Constitutions/Jamaica.jamaica.html) [Accessed 13/01/2014].
- Constitution of Trinidad and Tobago (1961, amended 2000). Retrieved from: [www.pdba.georgetown.edu/Constitutions/Trinidad/Trinidad-Tobago.html](http://www.pdba.georgetown.edu/Constitutions/Trinidad/Trinidad-Tobago.html) [Accessed 13/01/2014].
- CNC Forum (2011). *Briefings on Economic and Trade Relations between the PRC and Jamaica, Trinidad and Tobago*. Retrieved from: [www.cncforumenglish.mofcom.gov.cn](http://www.cncforumenglish.mofcom.gov.cn) [Accessed 7/02/2014].
- Cooper A., Shaw T. (2009). *The Diplomacies of Small States: Between Vulnerability and Resilience*. Basingstoke U.K.: Palgrave Macmillan.
- Declaration of Brasilia (2010). *Declaration of Brasilia Issued by First CARICOM-Brazil Summit*. Retrieved from: [www.caricom.org/jsp/communications/meeting\\_statements/brasilian\\_declaration](http://www.caricom.org/jsp/communications/meeting_statements/brasilian_declaration) [Accessed 10/02/2014].
- Dookeran, W. (2013a). A New Frontier for Caribbean Convergence. *Caribbean Journal of International Relations and Development (CJIRD)*, 1(2), 5-20.
- (2013b). *Statement delivered at Opening Ceremony of 16<sup>th</sup> Meeting of COFCOR May 14–15*. Port of Spain, Trinidad. Retrieved from: [www.foreign.gov.tt/site\\_media/media/attachments2013/05/22/](http://www.foreign.gov.tt/site_media/media/attachments2013/05/22/) [Accessed 15/10/2013].
- Earth Negotiations Bulletin (2013). *Summary of Caribbean Regional Preparatory Meeting for Third International Conference on SIDS*. Retrieved from: [www.iisd.ca/vol08/enb0849e.html](http://www.iisd.ca/vol08/enb0849e.html) [Accessed 6/02/2014].
- ECCB (2013). *ECCB Annual Report 2012-2013*. Retrieved from: [www.ecb-centralbank.org.PDF](http://www.ecb-centralbank.org.PDF) [Accessed 10/02/2013].

- Edis, R. (1991). Punching above their weight: How small states operate in the contemporary diplomatic world. *Cambridge Review of International Relations*, 5 (2), 45-53.
- Erisman, M. (1992). *Pursuing Post-Dependency Politics: South-South Relations in the Caribbean*. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- (2003). CARICOM: The Pursuit of Economic Security. In J. Hey & F.O. Mora (eds.), *Latin and American and Caribbean Foreign Policy* (pp. 120–141). Lanham, MD: Rowman and Littlefield.
- European Commission (2013). *Trade Picture*. Retrieved from: [ec.europa.eu/trade/policy/Countries and Regions/Caribbean](http://ec.europa.eu/trade/policy/Countries_and_Regions/Caribbean) [Accessed 19/01/2014].
- Fontaine, T. (2013). China invests billions in the Caribbean while Washington looks on. *The Dominican*. Retrieved from: [www.thedominican.net](http://www.thedominican.net) [Accessed 7/02/2013].
- Girvan, N. (2011). The Caribbean in a Turbulent World. In A. Cooper, G. Mace & T. Shaw (eds.), *InterAmerican Cooperation at a Crossroads*. New York, NY: Palgrave Macmillan.
- Gomes, A. (2013, April 17). The EPA-Better Late than Never. *Jamaica Observer*. Retrieved from: [www.jamaicaobserver.com/columns/](http://www.jamaicaobserver.com/columns/) [Accessed 19/01/2014].
- Gonsalves, R. (2012, February 21). Frankly speaking on CARICOM. *Trinidad Express*. Retrieved from: [www.trinidadexpress.com](http://www.trinidadexpress.com)
- Haiti Ministere de la Sante Publique et de la Population (2013). *Haiti: Mortality, Morbidity and Service Utilization Survey: Key Findings*. Retrieved from: [measuredhs.com/pubs/pdf/SR199/SR199.eng.pdf](http://measuredhs.com/pubs/pdf/SR199/SR199.eng.pdf) [Accessed 15/10/2013].
- Hey, J. (Ed.) (2003). *Small States in World Politics: Explaining Foreign Policy Behavior*. Boulder CO: Lynne Rienner.
- IMF (2011). *Statement by Hon. Rosamund Edwards Governor of the Bank for Dominica on behalf of Joint Caribbean Group*. Retrieved from: [www.imf.org/external/am/2011/speeches/pr42e.pdf](http://www.imf.org/external/am/2011/speeches/pr42e.pdf) [Accessed 5/01/2014].

- IMF (2013). *Statement by Hon. Wilson Laleau Governor of the Bank for Haiti on behalf of Joint Caribbean Group*. Retrieved from: [www.imf.org/external/am/2013/speeches/pr35e.pdf](http://www.imf.org/external/am/2013/speeches/pr35e.pdf)
- Jacome, F. (2011, November). *PetroCaribe: The Current Phase of Venezuela's Oil Diplomacy in the Caribbean*. FES. Retrieved from: [library.fes.de/pdf-files/bueros/h-seguridad/08723.pdf](http://library.fes.de/pdf-files/bueros/h-seguridad/08723.pdf) [Accessed 5/02/2013].
- Jamaica Gleaner (2009). Dudus Extradition fuels debate in Parliament. Retrieved from: [www.jamaica-gleaner.com/latest/article.php?id=15038](http://www.jamaica-gleaner.com/latest/article.php?id=15038) [Accessed 10/02/2014].
- Joseph, C. (2013). Reflections from the Arms Trade Treaty: CARICOM Punching and Succeeding above its Weight. *CJIRD*, 1(1), 93–109.
- Landell Mills (2012). *Turning Around CARICOM: Proposals to Restructure the Secretariat*. Retrieved from: [www.caricom.org](http://www.caricom.org) [Accessed 15/06/2012].
- Lindsay, C. (2013). The EU-CARIFORUM EPA: Regulatory and Policy Changes and Lessons for other ACP Countries. *CJIRD*, 1(3), 5–30.
- Luton, D. (2010). PM prejudiced Dudus Case, says Phillips. *Jamaica Gleaner*. Retrieved from: [www.jamaica-gleaner.com/gleaner20100520/lead/lead2.html](http://www.jamaica-gleaner.com/gleaner20100520/lead/lead2.html)
- Maingot A. & Lozano W. (2005). *The United States and the Caribbean*. New York: Routledge.
- Mercopress (2013). With Guyana and Suriname all South American Countries are MERCOSUR Associates. Retrieved from: [en.mercopress.com/2013/07/12/](http://en.mercopress.com/2013/07/12/) [Accessed 8/02/2014].
- Payne, A. & Sutton, P. (2007). *Repositioning the Caribbean within Globalization*. CIGI Caribbean Paper No. 1. Retrieved from: [www.cigionline.org](http://www.cigionline.org) [Accessed 9/02/2014].
- PetroCaribe (2013, May 13). *PetroCaribe Management Report 2013*. Bolivarian Government of Venezuela. Caracas: PDVSA-PDV Caribe.

- Sanchez, A. & Tu, L. (2012, March 13). *China vs. Taiwan: Battle for influence in the Caribbean*. COHA. Retrieved from: <http://www.coha.org/china-vs-taiwan-battle-for-influence-in-the-caribbean/>
- Sanders, R. (2005). *Crumbled Small: The Commonwealth Caribbean in World Politics*. London, Hansib.
- Scobie, M. (2013). The 2014 Third International Conference on Small Island Developing States: Regional Preparations and Perspectives. *CJIRD*, 1(3), 31-46.
- Sherriff, A. (Ed.) (2014). *The EU International Cooperation: Recent Developments and Future Challenges*. ECDPM Policy and Management Report, 20. Retrieved from: [www.ecdpm.org/](http://www.ecdpm.org/) [Accessed 6/02/2014].
- Spencer, B. (2012). *Address of the PM of Antigua and Barbuda, 6<sup>th</sup> Summit of the Americas, Cartagena 14–15 April*. Retrieved from: [www.ab.gov.ag/articledetails.php?id=2900&category](http://www.ab.gov.ag/articledetails.php?id=2900&category) [Accessed 15/10/2013].
- US Department of State (2013). *Fourth Annual Caribbean-US Security Cooperation Dialogue: Media Note 7/12/2013*. Retrieved from: [www.state.gov/r/pa/prs/ps/2013/218505.htm](http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2013/218505.htm) [Accessed 20/01/2013].
- US Trade Representative (2013). US and Caribbean Forge Stronger Relations. Retrieved from: [www.ustr.gov/about-us/press-releases/2013/November/US-CARICOM-TIFA](http://www.ustr.gov/about-us/press-releases/2013/November/US-CARICOM-TIFA) [Accessed 20/01/2013].
- WTO (2012). *Country Trade Statistics*. Retrieved from: [www.wto.org/](http://www.wto.org/) [Accessed 6/02/2014].
- Welcome Europe (2013). 11<sup>th</sup> EDF: Future Priorities for Development Cooperation in the Caribbean*. Retrieved from: [www.welcomeeurope.com/](http://www.welcomeeurope.com/) [Accessed 19/09/2013].
- Wigglesworth, R. (2013, December 17). Caribbean Crisis: Cheque book Diplomacy. Retrieved from: [www.ft.com](http://www.ft.com) [Accessed 7/02/2014].



## POLÍTICA EXTERIOR DE LOS PAÍSES CENTROAMERICANOS: UNA PERSPECTIVA GENERAL

Carlos Murillo Zamora<sup>57</sup>

La política exterior (de ahora en adelante PE) es compleja, por lo que se hacen necesarias algunas consideraciones teóricas, a partir de las cuales se analizará la PE de los países centroamericanos (Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Panamá) teniendo en cuenta los eventos más relevantes, las prioridades y agendas de PE, el marco institucional, el marco de la integración regional, particularmente el ascenso de la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CELAC) y, las afinidades, consensos y disensos sobre temas de interés común. Por consiguiente, no se trata de un Análisis de Política Exterior (APE) de cada Estado, sino de los aspectos más relevantes de cada uno, enmarcado en el contexto regional. Por supuesto reconocemos que no existe una PE centroamericana, aunque en el marco jurídico del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) se aluda a la concertación de posiciones en foros internacionales. Por ello el presente artículo parte de la propuesta de James Rosenau (2006) en *El Análisis de Política Exterior*.

De acuerdo con Rosenau (2006), las variables que condicionan el proceso de formulación de la PE son: i) *individuales*: aspectos propios del tomador de decisiones (valores, experiencias, liderazgos); ii) *roles*: según las posiciones que ocupan los decisores; iii) *gubernamentales*: estructura del gobierno y las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo; iv) *sociales*: aspectos de la sociedad que repercuten en las relaciones exteriores; y v) *sistémicas*: características y dinámicas del escenario internacional (pp. 172-173). Sin embargo, en cada Estado la combinación de esos conjuntos de variables es distinta, pues depende de su tamaño, el nivel de desarrollo y el grado de penetración del sistema político (Rosenau, 2006).

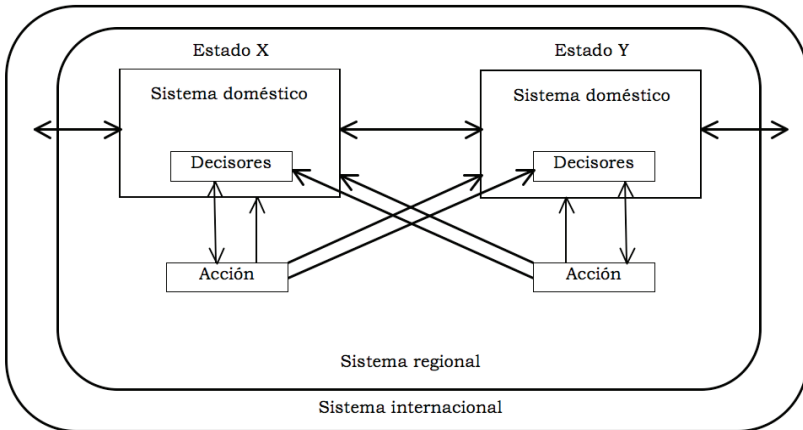
En las múltiples áreas temáticas, cada Estado tiene sus prioridades definidas en función de aspectos temporales y situacionales y, condicionadas por principios, valores, intereses y necesidades. A su vez estos interactúan en ambientes que condicionan las conductas de

---

57 Investigador y profesor de la Universidad Nacional de Costa Rica.

los decisores; que responden a dos escenarios principales: doméstico e internacional. Esto hace que en la práctica los Estados sean actores en situaciones específicas, reconociendo cada uno que los otros actores estatales procuran alcanzar sus propios objetivos, en condiciones similares, pero con recursos asimétricos (Snyder, Bruck y Sapin, 2002: 57). Por supuesto no hay que olvidar que “...la acción estatal es la acción adoptada por aquellos que actúan en nombre del Estado” (p. 59) (ver gráfico 1).

**Gráfico 1**  
**Estados, acciones y situaciones**



Fuente: Adaptado a partir de Snyder, Bruck & Sapin, 2002: 57.

Las acciones estatales resultan de las decisiones de individuos y grupos de interés que operan en el escenario doméstico. Esas acciones también deben contextualizarse en las relaciones interestatales, porque no todas corresponden a la PE, que cada vez (producto de la globalización y los crecientes canales y redes de comunicación entre actores subestatales) abarca más áreas temáticas. Tampoco hay que olvidar que hoy prácticamente todos los Estados participan en esquemas de integración regional, al mismo tiempo que en el sistema internacional (variables sistémicas). Además, las acciones de PE no solo inciden en la conducta del o los otros Estados, sino en los decisores hacia los cuales realmente están dirigidas. De ahí la importancia

de considerar en el APE los procesos de toma de decisiones, sobre todo desde la perspectiva de modelos como el racional, psicológico y neurológico (Stein, 2012) y la implementación de las decisiones.

En el caso específico de Centroamérica, por lo tanto, el APE debe tener en cuenta no solo la estructura política y organización doméstica, las prioridades de la agenda exterior del gobernante de turno y aquellos temas que pueden considerarse permanentes o de largo plazo en la conducta exterior (sobre todo la cuestión territorial y los asuntos fronterizos), sino los marcos jurídico e institucional que se han implementado en el SICA, junto con los compromisos y acciones dirigidas a foros multilaterales, tanto regionales (CELAC, OEA) como internacionales (sistema ONU) y la dinámica propia de las relaciones bilaterales, particularmente con Estados Unidos (EE.UU.) y más reciente con Rusia y China, que han incrementado notoriamente su presencia en la región, desafiando el dominio hegemónico de Washington.

### **El contexto centroamericano**

A pesar de los avances en materia de integración regional y lo establecido en el Protocolo de Tegucigalpa (1991) para la adopción de "...una estrategia única que fortalezca y amplíe la participación de la región, en su conjunto, en el ámbito internacional" (art. 3, inc. g) y la existencia de un "Vocero de Centroamérica" (art. 14), lo cierto es que estos países no constituyen un bloque internacional y en la gran mayoría de las oportunidades las acciones de PE responden más a los intereses del gobernante de turno y a reacciones ante las coyunturas, que a principios rectores y lineamientos generales (Murillo, 2012: 267-68). A ello se agrega el hecho que las declaraciones presidenciales tienden a ser más retóricas que sustantivas, dificultando "...profundizar la coordinación y, eventualmente, la acción regional en materia de política exterior", y conduce a un hecho concreto: estos países "...aún no han alcanzado un estadio más avanzado en materia de acciones y/o posiciones comunes en temas de importancia estratégica para la región", como resultado sobre todo de "...la ausencia de voluntad o capacidad política para formular una política exterior común..." (Stagno, 2012a: p.169).



Ello resulta contradictorio cuando se revisan los argumentos y posiciones que mantienen estos países en el marco de la ONU, pues existe una alta tasa de coincidencia e importantes convergencias que podrían facilitar la coordinación en el seno del SICA (Stagno, 2012b: 272-73) y, hacer efectivas las disposiciones del Protocolo de Tegucigalpa. Mientras que en el caso de la OEA no se puede determinar la convergencia/divergencia, porque solo recientemente se rompió la “regla no escrita del consenso”, lo que dificulta la trazabilidad de las posiciones (Stagno, 2012c: p. 280).

En cuanto al contexto regional, más allá del SICA, hay condicionantes significativos que repercuten de manera distinta en cada uno de los países, y que aunado al grado de penetración del sistema político y las prioridades de las áreas temáticas, generan situaciones diferentes en cada Estado. El primer factor, dentro del conjunto de variables sistémicas, es que Centroamérica es un escenario geopolítico de relevancia para EE.UU., por lo que condicionará la PE de los estados pequeños (Murillo, 2012a).

A ello se agrega que en los últimos años Rusia y China han incrementado su presencia en el Istmo, desafiando la hegemonía estadounidense e introduciendo algunos factores que conducen a incorporar nuevos temas en la agenda exterior de todos los Estados y a replantear sus acciones. En el caso de Rusia su aliado clave es Nicaragua, no solo incrementando su asistencia militar y económica, sino suscribiendo compromisos en distintos ámbitos de acción. Según medios de prensa, el 30 de octubre el Presidente Daniel Ortega y el Secretario del Consejo de Seguridad de Rusia, Gral. Nikolay Patrushev, firmaron un acuerdo para ampliar las inversiones y cooperación bilateral económica y militar. Mientras que en el caso de China, desde el establecimiento de relaciones diplomáticas con Costa Rica, ha desarrollado un mayor número de acciones en la región, convirtiendo su embajada en San José en una especie de misión diplomática para Centroamérica. Ejemplo de ello es el crédito por \$297.7 millones de dólares que otorgó, en julio de 2013, a Honduras –sin tener vínculos diplomáticos– para la construcción de una central hidroeléctrica.

Otro actor clave es la Unión Europea, sobre todo tras la entrada en vigor -en 2013- del Acuerdo de Asociación Unión Europea-

Centroamérica. No solo porque este tiene un componente político y otro de cooperación, sino porque puede constituirse en una herramienta que contribuya a confrontar algunos de los principales desafíos (pobreza, desigualdad, desconfianza en la democracia, gobernabilidad debilitada, inseguridad y delincuencia, y problemas ambientales) que son parte de las prioridades de las acciones externas de los países centroamericanos (Umaña, 2011: pp. 121-22).

Hay que tener en cuenta que el Istmo es una región vulnerable en materia de seguridad, lo cual se agrava por la fragilidad de sus estados. Si se observa en términos de los denominados “complejos de seguridad regionales”, estos tienen características particulares (cfr. Murillo, 2012c: p. 259). Ello pone un peso importante en el componente de seguridad externa que forma parte de la gestión de PE y su relación con la política de defensa (Murillo, 2012b). En este sentido, al igual que en otros aspectos, no hay que perder de vista que “Centroamérica constituye una región *sui generis*, por lo que es difícil que las teorías usadas para otras regiones y esquemas integracionistas puedan explicar y comprender de manera apropiada lo que ocurre en el Istmo” (Murillo, 2012c: p. 261).

Lo anterior conduce a citar el rol que desempeñan México y Colombia, como potencias regionales, sobre las acciones externas de los países centroamericanos. Por esta razón, los dos se ha convertido en factores condicionantes de la PE. A ello se suman los actores no estatales transnacionales, particularmente los grupos del crimen organizado, que también repercuten en el proceso de formulación de la PE.

En definitiva, el contexto regional, aunado al internacional, genera un ambiente complejo para la toma de decisiones e implementación de las acciones de PE de los países centroamericanos. Los otros factores radican en el ámbito doméstico.

### **Actores e instrumentos de Política Exterior**

Una primera consideración es que se trata de sistemas presidencialistas, por lo que, al considerar la PE de estos países es necesario tener en cuenta, primero, los argumentos de los mandatarios, que por la naturaleza del sistema político y la idiosincrasia, se constituyen

en los verdaderos decisores de la conducta exterior de los Estados. Muchas de las iniciativas externas responden al interés particular del gobernante; por eso se observan significativos cambios en la agenda y las prioridades con cada nuevo presidente. Por ello es que las variables individuales y roles de los tomadores de decisiones tienen una gran importancia en el APE.

El papel del gobernante en materia de política exterior es está precisado en los textos constitucionales en todos los países, limitándole las opciones al poder legislativo.<sup>58</sup> En Guatemala (art. 183, inc. o) el presidente dirige la PE y las relaciones internacionales, junto con el vicepresidente (art. 191, inc. d); mientras que en las atribuciones del legislativo (art. 165) no se asigna una función específica, más allá de aquellas que puedan derivarse del control político y la aprobación de tratados internacionales, y hasta se exceptúa (art. 166) la capacidad para interpelar al canciller en materia de asuntos diplomáticos. Esas competencias son especificadas en la ley 114-97 del organismo ejecutivo que establece (art. 19) el Ministerio de Relaciones Exteriores, al que le corresponde (art. 38):

...la formulación de las políticas y la aplicación del régimen jurídico relativo a las relaciones del Estado de Guatemala con otros Estados y personas o instituciones jurídicas de derecho internacional; a la representación diplomática del Estado; la nacionalidad guatemalteca; la demarcación del territorio nacional; los tratados y convenios internacionales, y los asuntos diplomáticos y consulares; para ello, cuando fuere necesario y siempre en coordinación y apoyo a otros ministerios y entidades del Estado y del sector no gubernamental...

En el caso de El Salvador la carta constitucional señala (art. 168) que es atribución y obligación del Presidente de la República “dirigir las relaciones exteriores”; mientras que la Asamblea Legislativa (art. 131, inc. 7) ratifica los tratados celebrados por el Ejecutivo. Pero no existe una ley o decreto específico que defina con mayor precisión las funciones y responsabilidades de la Cancillería, sino que estas se encuentran dispersas en distintas leyes, decretos, reglamentos y disposiciones del marco jurídico salvadoreño.

---

<sup>58</sup> Es necesario advertir que las disposiciones constitucionales también asignan al Jefe de Estado lo relativo a la defensa del país, pero esto corresponde más a la política de defensa, por lo que no se cita como una de las atribuciones en materia de PE.

La Constitución hondureña (art. 245, inc. 12, 13, 14 y 15) precisa las funciones del gobernante en la conducción de la política exterior, pues establece la obligación de “dirigir la política y las relaciones internacionales”, celebrar tratados y convenios, nombrar los jefes de misión diplomática y consular y recibir a los diplomáticos extranjeros y representantes de organizaciones internacionales. No existe en este país una legislación específica sobre la Cancillería.

En Nicaragua, la disposición constitucional (art. 182, inc. 5) señala que al mandatario le corresponde “dirigir las relaciones exteriores, nombrar los agentes diplomáticos y cónsules..., recibir los agentes diplomáticos y admitir a los cónsules de otras naciones”; asimismo (art. 182, inc. 7) celebrar tratados y otras negociaciones diplomáticas. Por su parte, la Asamblea Legislativa tiene como atribución (art. 133, inc. 7) aprobar los tratados internacionales. Lo anterior se complementa con la ley 290 de organización, competencia y procedimientos del Poder Ejecutivo, que establece (art. 12) el Ministerio de Relaciones Exteriores, cuyas funciones son: formular, proponer y ejecutar la PE; organizar, acreditar, dirigir y supervisar las misiones diplomáticas; proteger los intereses de los nicaragüenses en el exterior; servir de conducto en las relaciones entre el ejecutivo y las misiones diplomáticas extranjeras; apoyar a todos los entes estatales en sus relaciones con el exterior; negociar y suscribir, por delegación expresa del presidente, los instrumentos jurídicos internacionales; coordinar con las instancias correspondientes la materia migratoria; y “formular, proponer y ejecutar la política de determinación de límites del país” (art. 19).

La Constitución costarricense (art. 140) establece que las competencias y atribuciones que corresponden al Poder Ejecutivo son ejercidas por el presidente y el respectivo ministro, y el inciso 12 señala “dirigir las relaciones internacionales de la República”, que se complementa con el inciso 13 “recibir a los Jefes de Estado así como a los representantes diplomáticos y admitir a los Cónsules de otras naciones”. La Asamblea Legislativa tiene como atribución (art. 121 inc. 4) “aprobar o improbar los convenios internacionales, tratados públicos y concordatos”. En palabras de Florencine Fernández (2013) es una “función manifiesta” pues también existen las “funciones latentes” (pp. 37-38); incluso el artículo constitucional 140, inciso 11,

señala la obligación del presidente y el respectivo ministro de rendir cuentas ante el poder legislativo, lo cual incluye lo relativo a PE. Por ello se afirma, y es aplicable a los otros países centroamericanos, que "...la acción y el control parlamentarios de la política exterior se ejerce de diversas maneras, entre ellas mediante la función legislativa, pues toda materia internacional que requiera su articulación en una ley, debe pasar por el procedimiento legislativo" (Fernández, 2013: p. 38).

La ley 3008-1962 o Ley Orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto establece (art. 1) que le compete a dicha cartera "...la formulación sistematizada de la política exterior del país, en la orientación de sus relaciones internacionales y en la salvaguardia de la soberanía nacional" y constituye "...el medio por el cual el Estado realiza todas sus gestiones ante Gobiernos e Instituciones extranjeras".

La Constitución de Panamá (art. 184, inc. 9) indica que el presidente dirige las relaciones exteriores; celebra tratados y convenios internacionales, acredita y recibe agentes diplomáticos y consulares; mientras que a la Asamblea Nacional (art. 159, inc. 3) le corresponde aprobar o desaprobar los tratados y convenios internacionales. La Ley Orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores señala que el "Presidente de la República dirige las relaciones exteriores y determina la política exterior del Estado panameño con la participación del Ministerio del ramo" (art. 2), para lo cual el ministerio coordina la representación panameña en el ámbito internacional; protege, defiende y promueve los intereses del Estado en el escenario internacional; dirige, coordina y administra el Servicio Exterior; negocia y celebra tratados; coordina lo concerniente a fronteras y límites del país; y ejerce todas aquellas funciones que son de su competencia, entre otras funciones (art. 3).

## **Las agendas de Política Exterior**

En los últimos años la agenda de PE ha estado dominada por los temas comerciales y por los diferendos territoriales y fronterizos entre los países miembros y con terceros, en el caso de Nicaragua en su litigio marítimo con Colombia. Por lo ocurrido en el primer ámbito, bien puede decirse que el péndulo en materia de relaciones exteriores

se ha desplazado hacia el lado de la “política exterior comercial” y, por tanto, los responsables de esa política han adquirido protagonismo. Ello ha estado muy vinculado al proceso de integración, que aparece como uno de los objetivos de la gestión de todas las cancillerías.

En el segundo tema, considerando lo anotado acerca de la responsabilidad en materia de soberanía, territorio y fronteras, los aspectos no resueltos de los límites en todos los estados, con excepción de Panamá, se mantiene como otro tema en la agenda exterior. En el caso de Nicaragua esos diferendos fueron llevados a la Corte Internacional de Justicia (CIJ) –litigios con Colombia, Costa Rica y Honduras–. Mientras que en Costa Rica se alude a la “Calerización”, o la priorización del litigio sobre la isla Calero en las relaciones bilaterales y en su PE (Murillo, 2012d). En el caso de El Salvador y Honduras han surgido de nuevo los reclamos por isla Conejo.

De acuerdo con el canciller guatemalteco Harold Caballeros (2012) la PE “...promueve el posicionamiento del país en el ámbito internacional, dando especial trascendencia a la defensa de la democracia, la voluntad soberana de los pueblos, la justicia social y las libertades fundamentales, su vocación pacifista y su lucha por la seguridad democrática y el bienestar de todos sus conciudadanos”. Para el actual gobierno la PE “se convierte en el instrumento de gestión pública óptimo en la definición de los lineamientos de orientación en la relación del Estado de Guatemala con otros Estados, organismos e instituciones, dando prioridad a la supremacía de los intereses del país” (p. 5). Ello se hace a partir de cinco desafíos que guían la PE: i) seguridad democrática y justicia; ii) desarrollo económico competitivo; iii) infraestructura productiva y social para el desarrollo; iv) desarrollo social; y v) desarrollo rural sostenible.

En el caso de El Salvador, se esperaba un cambio sustantivo al asumir el poder el líder del Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN), Mauricio Funes, sobre todo en las relaciones con EUA. En el programa de gobierno se planteó como misión “ejercer relaciones diplomáticas abiertas al mundo, promotoras del desarrollo y la cooperación...” (Leiva & Torres, 2013: p. 9), por ello se procuraría: i) promover las relaciones exteriores, la integración económica, social, cultural y la soberanía; ii) coordinar, integrar e incrementar la

cooperación y las relaciones económicas; y iii) promover la protección de los derechos de la población salvadoreña en el exterior y su inclusión en el desarrollo regional (pp. 10-11).

Tras los acontecimientos de 2009, con el golpe de estado contra el presidente Manuel Zelaya y su consiguiente destitución, la PE hondureña ha estado condicionada por los esfuerzos para recuperar los espacios internacionales que fueron cerrados como respuesta a la ruptura del orden constitucional. Se ha reconocido "...la necesidad de una política exterior emergente, no solamente orientada a aspectos diplomáticos y políticos sino civiles, económicos y sociales, con estrategias orientadas a garantizar la integración social de todos los sectores interesados en mantener la democracia como pacto fundamental de la sociedad hondureña" (Chávez, 2011: p. 1). Este tema ha sido constante en la PE de la administración de Porfirio Lobo.

Según el documento "Lineamientos de política exterior del Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional, GRUN, 2009-2010", suscrito por el canciller Samuel Santos en septiembre de 2009, la PE de Nicaragua responde a los principios de dignidad, soberanía, autodeterminación, respeto, unidad y solidaridad con todos los pueblos y aspira a "...desarrollar una conciencia social solidaria identificada con los ideales de humanidad, justicia, libertad y democracia para todos y todas sin exclusión"; todo lo anterior con el propósito de "...devolver a Nicaragua su dignidad, su esperanza en un futuro mejor y en su bienestar". Estos principios fueron reiterados en el Plan Nacional de Desarrollo Humano 2012-2016, en el que se afirma que la PE seguirá una ética distinta a la "ideología neoliberal", por lo que se proponen "...relaciones internacionales reguladas por las normas de justicia: comercio justo, complementariedad, solidaridad, eliminación de las asimetrías, lo cual es posible con el reconocimiento de la soberanía de los pueblos y el respeto mutuo de los derechos y deberes" (Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional, 2012: p. 11). Ello porque el gobierno entiende que la PE "...fortalece y potencia las relaciones políticas, económicas, sociales y culturales, comerciales y de cooperación con todos los Estados, gobiernos y organismos internacionales", por lo que busca promover "...la paz regional y mundial y la solución de conflictos a través de la diplomacia, utilizando los medios pacíficos establecidos por el Derecho Internacional" (p. 42).

El peso de la agenda exterior de Costa Rica ha estado en los temas comerciales y en general condicionada -como se indicó- por las tensiones en las relaciones con Nicaragua. A ello se agrega que durante, el primer año de la administración Chinchilla, la gestión de la cancillería estuvo orientada a los temas ambientales; pero con el cambio de ministro -en 2011- se replantearon algunas de las prioridades (Murillo, 2012d).

La PE panameña está condicionada por la existencia del canal interoceánico, que le otorga una posición geopolítica y geoeconómica particular, lo cual hace más necesario, según Paulino Romero (2007) tener una PE de Estado y no de gobierno para tener claridad sobre cuál será la política en el futuro y haya previsibilidad sobre la conducta exterior del país (p. 220). Sin embargo, la PE continúa dependiendo de cada ministro, quien define sus prioridades. Incluso los planes estratégicos tienden a ser anuales y hacen referencia más a acciones que a objetivos y prioridades.

De acuerdo con Francisco Matos (2013) el que fueran los países centroamericanos los primeros que reconocieron al gobierno panameño surgido tras la acción militar de 1989, provocó un mayor compromiso del país hacia la región, incrementándose las relaciones diplomáticas con el Istmo. Ello favoreció una mayor integración política, especialmente a partir de la firma del Protocolo de Tegucigalpa (p. 228).

En la tabla 1 se resumen los principales objetivos y prioridades de la PE de estos países.



**Tabla 1**  
**Objetivos y prioridades de la actual política exterior**  
**de los países centroamericanos**<sup>59</sup>

País	Principales objetivos y prioridades
Guatemala	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Priorizar la atención de los temas de soberanía y seguridad fronteriza y regional</li> <li>• Establecimiento de alianzas, asociaciones y estrategias con las contrapartes para beneficio mutuo</li> <li>• Apoyar procesos regionales centroamericanos</li> <li>• Potenciar el comercio internacional y la atracción de inversión extranjera</li> <li>• Ampliar la presencia guatemalteca en foros internacionales</li> <li>• Fomentar la imagen de país democrático, respetuoso del derecho internacional y derechos humanos</li> </ul>
El Salvador	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Posicionamiento internacional a través de una mayor apertura de relaciones diplomáticas con todos los países y fortalecimiento de las relaciones existentes</li> <li>• Mayor integración regional, relanzando el proceso, fortaleciendo el SICA y mayor participación en los esquemas regionales</li> <li>• Salvaguarda de la soberanía y la integridad territorial, consolidándola y potenciando el desarrollo de las poblaciones transfronterizas</li> <li>• Fomento de la cooperación para el desarrollo, incrementado los porcentajes de esa cooperación y mejorando la institucionalidad interna para mayor eficiencia de los recursos recibidos</li> <li>• Promoción de las relaciones económicas para el impulso de un modelo de desarrollo inclusivo en El Salvador, aprovechando el comercio y la atracción de inversiones</li> <li>• Apoyo a los salvadoreños en el exterior</li> <li>• Protección y defensa de los derechos humanos</li> </ul>
Honduras	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Defender los intereses del país para garantizar la integridad territorial y marítima y la soberanía</li> <li>• Protección de los intereses del país y de la población en el exterior</li> <li>• Promoción internacional del país, coordinando los sectores públicos y privados, incentivando la inversión, el comercio y el turismo</li> <li>• Realizar acciones respecto a los nuevos temas de la agenda internacional (narcotráfico, terrorismo, medioambiente, derechos humanos, globalización e integración regional)</li> <li>• Impulsar el proceso de integración centroamericana</li> </ul>

<sup>59</sup> No se incluye a Panamá porque el gobierno no define sus objetivos y prioridades; más bien opta por planteamientos específicos tendientes a fortalecimiento institucional y a cuestiones más operativas a lineamientos de política exterior.

Nicaragua	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Integridad territorial y soberanía como principios irrenunciables</li> <li>• Defensa de los derechos fundamentales de los inmigrantes</li> <li>• Luchar por la integración centroamericana y avanzar hacia la unión de la región</li> <li>• Desarrollo y fortalecimiento de la democracia participativa y directa</li> <li>• Relación con los países cooperantes basada en respeto mutuo y apoyo a la lucha contra la pobreza y defensa de la democracia directa</li> <li>• Apoyo a la gesta unionista y libertaria emprendida por Hugo Chávez acerca de una patria latinoamericana y caribeña</li> </ul>
Costa Rica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promoción de la paz y seguridad internacionales</li> <li>• Promoción de la democracia</li> <li>• Promoción de los derechos y la seguridad humana</li> <li>• Protección del medio ambiente y la sostenibilidad</li> <li>• Promoción de una relación privilegiada con el hemisferio americano</li> <li>• Fortalecer las relaciones con los países centroamericanos</li> <li>• Establecer una estrategia integral de seguridad tanto nacional como regional contra el crimen organizado, el narcotráfico y otras amenazas</li> <li>• Política exterior con proyección global</li> <li>• Promoción de acuerdos comerciales, sobre todo con el Asia-Pacífico</li> <li>• Cooperación internacional, sobre todo mesoamericana</li> </ul>

Fuente: elaboración propia a partir de diversas fuentes en cada país.

## Consideraciones finales

La PE de los países centroamericanos es un buen ejemplo de la influencia de las variables identificadas por Rosenau y las interacciones entre los factores domésticos, regionales e internacionales. También, conforme se profundiza en el APE, se pueden observar los efectos de los aspectos psicológicos e ideosincráticos. Esto porque la personalidad de los presidentes y cancilleres resulta clave en la priorización de temas de la agenda exterior. Así, la formulación de la PE se produce en un entorno definido en la constitución y las leyes, en lo que hay un alto grado de similitud en todos los Estados, incluso en el rol del poder legislativo, que se limita a la aprobación de leyes que tienen que ver las relaciones exteriores y al control político sobre el ejecutivo.

Cabe señalar que no en todos los casos existe suficiente claridad y precisión en la parte normativa y reglamentaria del quehacer de los ministerios de relaciones exteriores, pues como en el caso de Honduras, no existe legislación específica. De igual forma, en algunos países como El Salvador, esta cartera tiene una serie de funciones que lo ponen en contacto con la ciudadanía, en comparación con Costa Rica en donde tiene un enfoque casi en su totalidad hacia lo externo.

De igual manera existe una significativa convergencia temática, pues lo relativo a cuestiones territoriales y relaciones comerciales constituyen las prioridades de todos los gobiernos centroamericanos; aunque la priorización y percepción de esos temas es distinta en cada país. La cuestión de una mayor integración y acercamiento con sus vecinos está presente en la gestión de las cancillerías. En donde se comienzan a apreciar las diferencias es en la forma en que se implementa la PE, pues cada país plantea vínculos y acciones de acuerdo a la perspectiva ideológica del gobierno de turno. Sin olvidar que se trata de Estados pequeños ubicados en un escenario geopolítico complejo, con la presencia de actores estatales regionales y mundiales que tienen particular interés en influir en el Istmo. Uno de esos factores es el Canal de Panamá y las propuestas recientes sobre canales alternativos por parte de Nicaragua, Guatemala y el proyecto conjunto honduro-salvadoreño —estos dos últimos corresponden a canales secos—. Otro de los factores es la creciente presencia de China y Rusia en la región.

En el caso de la posición frente a CELAC es necesario señalar que no ha ocupado un lugar prioritario en la agenda de PE de los países centroamericanos, con la excepción de Costa Rica, por ser parte de la troika. Ello ratifica lo dicho arriba, que en general se trata de una política reactiva y coyuntural, en lugar de una política de Estado, con claros principios rectores y temas permanentes, con visión estratégica. Por consiguiente, CELAC ha sido percibido de distintas formas por cada país, sin convertirse en una cuestión dominante en el quehacer exterior de los países centroamericanos. En buena medida es una respuesta pragmática —sobre todo en el caso de Nicaragua— para aprovechar todos los espacios que existen. Prueba de ello es que no se ve contradictorio participar en acuerdos como DR-CAFTA y de

Asociación con la Unión Europea, al mismo tiempo que en ALBA. Incluso no se considera que la presidencia pro-tempore que asume Costa Rica para el año 2014 sea en representación del Istmo, sino un asunto específico de este país; por lo cual el éxito de la gestión dependerá del esfuerzo unilateral y del tipo de liderazgo que asuma para intentar consolidar la iniciativa en una coyuntura hemisférica particular. Téngase en cuenta que habrá cambio de gobierno en mayo y la Política Exterior nunca ha ocupado un lugar en la campaña electoral, que avizore el rumbo de la próxima administración en el ámbito externo.

De igual forma, el aporte que Centroamérica pueda hacer para la consolidación de CELAC es mínimo, como lo es también la contribución de ésta a los países del Istmo, especialmente por los diferendos territoriales y las tensiones que existen entre algunos de ellos. Estos dificultan la coordinación en regímenes internacionales, pues se producen acusaciones mutuas entre gobernantes. Esto ocurre en cierto grado porque el multilateralismo no ocupa un lugar relevante en la agenda de PE y se limita a la participación en foros multilaterales.

Por lo reseñado en este trabajo se puede concluir que la PE tiende a ser más personalista, coyuntural y reactiva que el resultado de una política de Estado, con excepción del tema territorial y de soberanía. Por supuesto, para determinar el grado en que esos rasgos están presentes en cada país sería necesario profundizar sobre los distintos aspectos aquí mencionados, pues no hay estudios recientes que permitan hacer afirmaciones al respecto. Por estas razones, el Análisis de Política Exterior de los países centroamericanos es una tarea pendiente.

## REFERENCIAS

- Caballeros, H. (2012). *Marco general de la política exterior de Guatemala 2012-2016: Presidente Otto Pérez Molina*. Recuperado de <http://www.minex.gob.gt>
- Chávez, W. (2011). Antecedentes y situación actual de la Política Exterior hondureña. *Revista de la Asociación Iberoamericana de Academias, Escuelas e Institutos Diplomáticos*. Recuperado de <http://segib.org/colaboraciones/files/2011/11/Hond-Wendy-Chavez.pdf>
- Fernández, F. (2013). La Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica y su función en la política exterior. *Revista Parlamentaria*, 20(1), 37-42.
- Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional. (2012). *Plan Nacional de Desarrollo Humano 2012-2016*. Managua: Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional.
- Leiva, B. y Torres, W. (2013). *La política exterior de El Salvador durante la Administración de Carlos Mauricio Funes, en el marco de las relaciones internacionales: Periodo 2009-2012*. Tesis de grado en Relaciones Internacionales. San Salvador: Universidad de El Salvador.
- Matos, F. (2013). Sinopsis de la política exterior panameña y la integración centroamericana: realidades y perspectivas. *ICAP: Revista Centroamericana de Administración Pública*, 64, 227-230.
- Murillo, C. (2012a). *Política exterior, hegemonía y Estados pequeños: El caso de los países centroamericanos y bálticos*. Guadalajara: Editorial Universitaria.
- Murillo, C. (2012b). Algunas consideraciones sobre política exterior y de defensa. El caso de Costa Rica. *Revista Científica General José María Córdova*, 10(10), 27-48.
- Murillo, C. (2012c). Regiones, seguridad y Estados frágiles: El caso de Centroamérica. *Security and Defense Studies Review*, 13, 237-266.
- Murillo, C. (2012d). La política exterior durante el 2011 y las relaciones con Nicaragua. En Proyecto Estado de la Nación (eds.). *Décimoctavo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Estado de la Nación. Recuperado de [http://www.estadonacion.or.cr/files/biblioteca\\_virtual/018/Murillo-C-2012-La-politica-exterior-durante-el-2011.pdf](http://www.estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/018/Murillo-C-2012-La-politica-exterior-durante-el-2011.pdf)

- Romero, P. (2007). Política internacional y política exterior de Panamá. *Estudios Internacionales*, 158, 219-223.
- Rosenau, J. (2006). *The Study of World Politics. Volume 1: Theoretical and Methodological Challenges*. London-New York: Routledge.
- Snyder, R., Bruck, H.W. y Sapin, B. (2002). Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics. En Valerie Hudson, Derek Chollet, and James Goldgeier (eds.), *Foreign Policy Decision-Making (Revisited)* (pp. 21-152). New York, NY: Palgrave-Macmillan.
- Stagno, B. (2012a). Convergencias en la política exterior de los Estados miembros del Sistema de la Integración Centroamericana en las reuniones presidenciales: inventario de las declaraciones presidenciales del SICA, 2000-2010. En Josette Altmann y Francisco Rojas (eds.), *América Latina y el Caribe: Construyendo posiciones comunes en política exterior. Antecedentes para Centroamérica* (pp.137-170). Buenos Aires: Editorial Teseo.
- Stagno, B. (2012b). Coincidencias en la política exterior de los Estados miembros del Sistema de la Integración Centroamericana en organismos internacionales: inventario comparativo de posiciones en la Asamblea General de las Naciones Unidas, 2000-2010. En Josette Altmann y Francisco Rojas (eds.), *América Latina y el Caribe: Construyendo posiciones comunes en política exterior. Antecedentes para Centroamérica* (pp.171-276). Buenos Aires: Editorial Teseo.
- Stagno, B. (2012c). Coincidencias en la política exterior de los Estados miembros del Sistema de la Integración Centroamericana en organismos internacionales: la Organización de Estados Americanos, 2000-2010. En Josette Altmann y Francisco Rojas (eds.), *América Latina y el Caribe: Construyendo posiciones comunes en política exterior. Antecedentes para Centroamérica* (pp. 277-280). Buenos Aires: Editorial Teseo.
- Stein, J. (2012). Foreign Policy Decision Making: Rational, Psychological, and neurological Models. En Steve Smith, Amelia Hadfield, and Tim Dunne (eds.), *Foreign Policy. Theories, Actors, Cases* (pp. 130-146). Oxford, UK: Oxford University Press.
- Umaña, J. (2011). *El Acuerdo de Asociación Unión Europea – Centroamérica: una herramienta para la integración centroamericana*. San José: ISOLMA.



## LA POLÍTICA EXTERIOR DE LA REGIÓN ANDINA

Diana Marcela Rojas<sup>60</sup>

En términos generales, y a lo largo del siglo XXI, un rasgo de los países andinos ha sido la consideración de la política exterior como un dominio estratégico a través del cual se buscan recursos de poder de diversa índole (económicos, políticos, militares, morales) que respalden y contribuyan al desarrollo sus respectivos proyectos políticos nacionales. Si bien los países de la región andina tienen una identidad común marcada por la geografía, la historia y la herencia cultural, entre ellos existe también una gran heterogeneidad en términos de su tamaño, dimensión de sus economías, composición de sus poblaciones, y más recientemente, orientación ideológica de los actuales regímenes políticos. Estas diferencias hacen difícil poder identificar un perfil de acción internacional que sea común a todos los países y que pueda caracterizar a la región andina en su conjunto. No obstante, es posible establecer un marco analítico compartido.

En el presente trabajo se busca dar cuenta tanto de los principales elementos comunes como de las divergencias que han caracterizado la política exterior de los países andinos en los últimos años. El hilo conductor de este análisis lo constituye la visión según la cual, en la época más reciente y de una manera más proactiva que en el pasado, los gobiernos andinos han tenido la voluntad y declarado el propósito de poner la política exterior al servicio de sus respectivos proyectos políticos nacionales. ¿A qué se debe este cambio? ¿De qué manera se ha dado este proceso? ¿Qué tan eficaces han resultado los gobiernos en este propósito? En efecto, ¿la política exterior ha contribuido a la consolidación de los proyectos políticos de los actuales gobiernos?

### La búsqueda de caminos alternativos

En lo corrido del nuevo milenio, tres de los países de la región, Venezuela, Bolivia y Ecuador, han ido consolidando proyectos políticos alternativos que contestan abiertamente las bases del modelo

<sup>60</sup> Docente e investigadora del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales IEPRI, de la Universidad Nacional de Colombia. Co-directora del Centro de Estudios Estadounidenses CEE-Colombia.



neoliberal que prevaleció durante los años 90 y cuya implementación implicó para ellos profundas crisis sociales e institucionales que desestabilizaron sus respectivos regímenes políticos. La imposición de tal modelo era percibida como parte del ejercicio hegemónico del poder mundial, liderado principalmente de Estados Unidos y de los organismos financieros internacionales, y su objetivo principal consistía en condicionar los países en desarrollo a una vía única de inserción en los procesos de globalización.

La llegada al poder de Hugo Chávez en Venezuela en 1998, el ascenso del líder cocalero Evo Morales a la presidencia de Bolivia en el 2006, así como el triunfo electoral de Rafael Correa en Ecuador en el 2007, después de varios años de gobiernos inestables y protestas sociales ininterrumpidas, son sucesos que marcan un hito en esta búsqueda de opciones distintas en la región. La instauración de estos gobiernos forma parte del giro ideológico que se dio durante esa década en la mayor parte de América Latina.

Desde el principio, estos gobiernos plantearon elementos comunes en el manejo de su política internacional:

- Defensa de la soberanía nacional
- Contestación de la hegemonía estadounidense
- Diversificación de los mercados internacionales y cooperación Sur-Sur
- Promoción de la integración latinoamericana
- Protección del medio ambiente

Todos estos objetivos han apuntado a la ampliación del margen de maniobra de los gobiernos en la formulación e implementación de políticas autónomas que fomenten un desarrollo económico sostenible, el mejoramiento de las condiciones de vida de la población en su conjunto, la superación de la dependencia, el logro de influencia y reconocimiento en los espacios regionales e internacionales.

De los tres países andinos, el proyecto chavista comporta una dimensión internacional de mayor envergadura a través de la activa promoción internacional del Socialismo del Siglo XXI; en el ejercicio de lo que se ha denominado la “diplomacia petrolera”, Venezuela ha buscado influir en otros gobiernos afines ideológicamente y consolidar

un bloque regional que sirva de sustento a su proyección como actor relevante la política global.

### **La vía ortodoxa**

La disposición para poner la política exterior al servicio del objetivo de alcanzar el desarrollo económico y el bienestar para sus poblaciones es compartido por los otros dos países andinos, Perú y Colombia. Sin embargo las divergencias se presentan en torno a la orientación ideológica y la manera como se dirige la política exterior en pos de tales objetivos.

Identificados como de “centro-derecha”, los gobiernos de ambos países se definen a sí mismos como de orientación pragmática al optar por profundizar el camino de la liberalización de sus mercados; internamente, implementando las medidas de desregulación, reducción de las funciones del estado, recorte fiscal, incentivos para el ingreso de capitales, aligeramiento de las cargas sociales y flexibilización del empleo; a nivel externo, por medio de la firma de acuerdos de libre comercio, y la adhesión a organizaciones y esquemas de cooperación económica. Como resultado de ello, se espera un crecimiento económico sostenido a partir de la inserción en los circuitos más dinámicos de los mercados globales. En el caso colombiano, el proyecto político nacional tiene como uno de sus elementos centrales la terminación definitiva del conflicto armado interno como condición para el despegue económico y la prosperidad. En efecto, a finales de los años 90 la guerra se agudizó con la confrontación entre grupos guerrilleros, paramilitares, narcotraficantes y Fuerzas del Estado. Esto generó una situación de inseguridad generalizada y una crisis política que puso al país ad portas de la fragmentación territorial y la falla de las instituciones del estado. La pacificación del país (ya fuese a través de la confrontación armada o de la negociación) aparecía entonces como un imperativo en función del cual el gobierno colombiano puso buena parte de su política exterior. En este propósito, la estrecha alianza con Estados Unidos se constituyó en un elemento clave. Esta orientación ha tenido continuidad en los tres últimos gobiernos colombianos: Andrés Pastrana (1998-2002), Álvaro Uribe (2002-2006; 2006-2010) y Juan Manuel Santos (2010-2014).

Por su parte, la llegada del gobierno de Ollanta Humala en 2011 suscitó inquietudes respecto a un posible giro del Perú hacia la izquierda y un alineamiento con el proyecto bolivariano de Chávez. Rápidamente, el nuevo gobierno mostró su carácter pragmático dándole continuidad al proyecto político de los gobiernos anteriores de Alejandro Toledo (2001-2006) y Alan García (2006-2011). Se mantendrían las políticas de expansión del sector minero y de apertura económica, las cuales habían garantizado al país las más altas tasas de crecimiento económico de la región durante cerca de una década. Sin embargo, ante las manifestaciones de inconformidad de la población peruana y el riesgo de reactivación de la conflictividad social, era necesario cumplir con las promesas de redistribución de la riqueza alcanzada a través de un programa amplio de gasto social.

Así pues, con objetivos últimos similares (prosperidad, estabilidad institucional y justicia social) pero distintos en su visión de lo internacional y en el método para alcanzar tales fines, las agendas internacionales de los países andinos gravitan en torno a una multitud de temas. Ante la imposibilidad de abordarlos todos, y en el propósito de analizar el papel de la política exterior en la realización de los respectivos proyectos políticos nacionales, en el presente trabajo se analizarán cuatro temas considerados como centrales: el manejo de los recursos estratégicos de la nación y la diversificación de los vínculos internacionales, los actores e instrumentos de la política exterior, la seguridad, y la participación en los procesos de integración regional.

### **La región andina en la disputa por los recursos estratégicos globales**

En relación con el manejo de los recursos naturales, existe hoy una competencia global por el acceso a tales recursos<sup>61</sup> (Bruckmann, 2011: p. 13). Los países andinos tienen parte en esa disputa, tanto por la dimensión de los recursos estratégicos que poseen como por el hecho de haber sido históricamente una región exportadora de materias primas. Esta competencia ha generado políticas para gestionar de modo más eficiente tales recursos como base tanto del desarrollo nacional, como de plataforma de la inserción internacional.

---

<sup>61</sup> El dominio de los recursos naturales a nivel global es, para Estados Unidos (y para las otras potencias como China), una cuestión de seguridad nacional. De esta manera, se justifican las estrategias orientadas a garantizar el dominio global de estos recursos y a derribar las amenazas para la obtención de los mismos.

Los ingresos provenientes de los recursos energéticos y mineros les proporcionan a los gobiernos un margen mayor de acción, interno y externo; buena parte de los ingresos de esos sectores se destinan al presupuesto público y financian el Estado. En términos generales, América Latina se ha convertido en la región privilegiada para la exploración minera mundial. Si bien hay consenso respecto al carácter estratégico de esos recursos y la necesidad de aprovecharlos como motor del crecimiento económico, entre los países andinos existen diferencias con respecto al manejo que se les debe dar.

Para los gobiernos de Bolivia, Ecuador y Venezuela, los recursos nacionales deben ser explorados y aprovechados por el propio país. Después de un largo historial de explotación por parte de empresas extranjeras que se llevaban buena parte de las ganancias, los gobiernos de estos países deciden nacionalizar sus recursos, regular muy fuertemente estos sectores productivos, poner límites a la participación extranjera y garantizar una mayor participación del Estado tanto en la explotación como en las ganancias. Con la nacionalización se busca también contrarrestar la tendencia de las multinacionales (particularmente de las estadounidenses) a intervenir en los asuntos de política interna; así pues funciona también como una medida defensiva contra las intrusiones de las potencias extranjeras.

Desde la posición de los gobiernos peruano y colombiano, más que el control directo de los recursos naturales, resulta crucial garantizar la explotación eficiente de tales recursos y el consecuente aprovechamiento de la riqueza generada por ellos. Ante la carencia de experticia y tecnología, y la necesidad de capitales que compartan los riesgos, la asociación del Estado con empresas extranjeras les permite generar una fuente de ingresos constante que contribuye a financiar los programas de gobierno.

En buena medida, las economías andinas dependen de la explotación de recursos hoy considerados estratégicos en los mercados mundiales. De acuerdo con los datos la CEPAL (Comisión Económica para América Latina), en el 2012 los principales rubros de exportación de la región andina corresponden a recursos energéticos y minerales: En el conjunto de región, las exportaciones de Venezuela son las que más se encuentran concentradas en un solo bien: el petróleo y sus

derivados representan el 93,6% del total. El principal producto de exportación de Bolivia es el gas que corresponde al 42,3% del total, seguido de la plata y el platino (11,9%), el zinc (10,3%) y el estaño (4,3%). Por su parte, Ecuador exporta mayoritariamente petróleo y derivados (57,5%), seguido de banano (10%), pescado y frutos de mar (9,2%) y flores (3%). Colombia exporta petróleo (51,4%), carbón (12,9%), químicos (5%) y oro (5,6%). Perú exporta fundamentalmente minerales<sup>62</sup>: cobre (23,4%), oro (21,7%), productos derivados del petróleo (6,4%) y plomo (4%) (CEPAL, 2013).

### **Diversificación de los vínculos internacionales**

La existencia de varios competidores por recursos escasos hace que los países andinos puedan desarrollar estrategias de diversificación, construir alianzas múltiples que les permiten conjurar la influencia excesiva de un solo actor internacional. Esta política de “no poner todos los huevos en la misma canasta” ha ampliado el margen de maniobra internacional en la región. La diversificación de los vínculos internacionales no sólo implica acceso a nuevos mercados sino que, conlleva ventajas de cooperación e intercambio en otros ámbitos como los de la tecnología, la educación, la cultura, el militar, etc. La multiplicación de las conexiones internacionales también es susceptible de convertirse en capital político a la hora de defender los intereses nacionales como lo han demostrado en muchas ocasiones Venezuela con sus aliados del ALBA, Colombia en el respaldo internacional al proceso de paz, o Bolivia y Ecuador en el posicionamiento de temas medioambientales en la agenda internacional.

Uno de los objetivos principales en las agendas andinas consiste en disponer de mercados internacionales dinámicos para la exportación de sus propios productos, y atraer la inversión extranjera directa (IED) para el desarrollo de los sectores estratégicos de la economía nacional (CEPAL 2012).

Todos los gobiernos andinos se han propuesto ampliar sus alianzas económicas multiplicando el número de acuerdos comerciales. Perú y Colombia han seguido la vía de los tratados de libre comercio

---

<sup>62</sup> De acuerdo con el Ministerio de Energía y Minas en los últimos años, las exportaciones mineras peruanas han multiplicado por ocho; para el 2012 las exportaciones equivalen al 15% del PBI. Boletín Mensual de Minería 2012 Perú.

(TLC), mientras Ecuador, Bolivia y Venezuela han privilegiado los acuerdos económicos de alcance parcial. En los últimos tres años esta dinámica se ha acelerado: en la idea de que los TLCs se justifican porque el comercio internacional es indispensable para mantener un dinamismo económico sostenido, Perú tiene vigentes 15 acuerdos de libre comercio mientras Colombia posee nueve, ambos países tanto con Estados Unidos como con la Unión Europea (SICE, 2013). Perú es el país de la región que más ha diversificado sus alianzas económicas, privilegiando sus vínculos con Asia<sup>63</sup>. Asimismo la aspiración de Colombia a pertenecer a la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) reafirma su voluntad por ser considerada una promisoriosa economía emergente y posicionarse mejor frente a los países desarrollados<sup>64</sup>. El gobierno de Santos presentó la solicitud de ingreso en este club en el 2010. Recientemente Perú ha manifestado también su interés por ser parte de este foro.

Entre tanto los países andinos del ALBA han sido muy críticos con los tratados de libre comercio, al identificarlos como instrumentos de la globalización neoliberal promovida por Estados Unidos. Sus gobiernos han preferido suscribir acuerdos comerciales de alcance parcial, la mayor parte de ellos, con países latinoamericanos<sup>65</sup>. Además, han buscado diversificar sus relaciones por fuera de la región, ya no sólo en términos comerciales; en los últimos años los gobiernos de Venezuela, Ecuador y Bolivia han suscrito acuerdos bilaterales y de cooperación, tanto en el ámbito de innovación y tecnología, como en el ámbito comercial, petrolero y armamentístico con países como Irán, China, Rusia y Bielorrusia. Venezuela, por su parte, mantiene su alianza Petrocaribe con Bolivia, Cuba, Nicaragua y otros países del Caribe, a través de la cual otorga ayudas económicas, además de la distribución de petróleo bajo condiciones particulares y claramente privilegiadas (préstamos flexibles, facilidades de financiamiento, precios bajos).

Mención aparte merece China, quien se ha ido consolidando como uno de los principales socios comerciales en la región andina.

---

63 Por países, el principal mercado al cual se dirigen los productos peruanos es Estados Unidos con 17% seguido por China con 15,40 %, Suiza y Canadá con 11 % y 9,40% del total. Después vienen Japón con 5 %, Alemania y Chile con 4% cada uno y Brasil con cerca del 3 %. (CAEI, Observatorio del Perú N° 14).

64 México y Chile son los únicos países latinoamericanos que pertenecen a la OCDE.

65 En el 2012 entraron en vigor los acuerdos firmados por Venezuela con Perú, Colombia y Bolivia.

## **Actores e Instrumentos de la política exterior**

En lo concerniente al manejo de la política exterior por parte de los países andinos, nuevamente encontramos la división en dos ejes fundamentales: el correspondiente al de los países que le han apuntado a un cambio estructural en sus regímenes políticos, y el otro, que concierne a los países con una concepción y práctica liberal en el ejercicio del poder.

Con respecto al primer eje, los gobiernos de Chávez en Venezuela, Evo Morales en Bolivia y Correa en Ecuador llegaron al poder con la promesa de llevar a cabo transformaciones políticas radicales que sustituyeran a las antiguas clases dirigentes e hicieran posible la participación de los sectores sociales que hasta entonces habían estado excluidos. (Shifter y Joyce, 2008: p. 56).

Por ello, introdujeron reformas estructurales al régimen que se tradujeron en nuevas constituciones, sustitución, parcial o total de las burocracias, transformación de la instituciones existentes y/o creación de una institucionalidad paralela, y redefinición de las reglas de juego del sistema político. Tales cambios han tenido un impacto considerable en el manejo de sus respectivas políticas exteriores, en sus instituciones, sus estrategias y sus actores. Aunque con variaciones, es posible identificar algunos rasgos comunes:

En primer lugar, el proceso de toma de decisiones se ha centrado en la figura del líder carismático, dando a la política internacional un rasgo personalista que se acentúa con la tendencia en los tres líderes a jugar un papel protagónico en los asuntos externos. A ello se suma que las nuevas constituciones le conceden más poder al Presidente, legalizan la reelección consecutiva y alargan el mandato presidencial. Al igual que en el ámbito de la política doméstica, en lo internacional el Ejecutivo ha concentrado facultades subordinando las demás ramas del poder y haciendo más difícil el control político a través de los mecanismos de pesos y contrapesos.

En segundo lugar, los proyectos políticos de carácter revolucionario que se han implementado en los tres países tienen en la política exterior una plataforma de legitimación y de proyección muy importante. En el

caso venezolano, la política exterior ha sido una herramienta esencial para la consolidación del proyecto de la revolución bolivariana del presidente Chávez; el actual gobierno de Nicolás Maduro le ha dado continuidad tanto en los temas como en las estrategias. Asimismo, Rafael Correa y Evo Morales han sabido capitalizar los réditos de su liderazgo internacional para legitimar su proyecto político y mejorar su imagen a nivel interno.

En tercer lugar, la llegada de los gobiernos revolucionarios trajo consigo la renovación de los actores en posiciones gubernamentales. Ya sea a través de los consecutivos procesos electorales o debido a la alta discrecionalidad presidencial en los nombramientos, se generó una nueva élite política subordinada a una estructura personalista y vertical, en la cual prima el acatamiento de los lineamientos presidenciales (Martínez, 2002: pp. 131-162). Ello transformó de manera particular el dispositivo diplomático al buscar articularlo de manera más estrecha y eficaz con el proyecto de revolución política (Illera, 2005: pp. 214-215). Todo esto ha conllevado al deterioro de la diplomacia como ejercicio profesional, el recurso constante a la personalización de relaciones y la “diplomacia de micrófonos”, el impulso a la llamada “diplomacia de los pueblos” y “paralela”, que en ocasiones se han traducido en prácticas de injerencia en la política interna de otros estados (Cardozo, 2010: p. 4).

En cuarto lugar, pese al personalismo presidencial en el manejo de la política exterior antes señalado, la sociedad civil organizada a través de movimientos sociales y organizaciones no gubernamentales ha desempeñado un rol en la proyección internacional de los gobiernos revolucionarios en la medida en que su apoyo para la llegada de Chávez, Correa y Morales al poder fue crucial. Dado que dichos gobiernos se presentaron no sólo como opciones políticas alternativas a nivel nacional sino como gestores de cambios políticos de alcance global, las opiniones públicas respaldaron mayoritariamente la agenda internacional de sus gobiernos, al menos al inicio. En el caso de Venezuela, “se ha dado un proceso de concentración gubernamental de las decisiones públicas en donde la sociedad civil no sólo no participa sino que es cuestionada desde el gobierno por pretender alejarse de lo que se define como interés nacional y en el marco de una política exterior cada día más radicalizada y excluyente (Romero, 2011: p. 212).



Pese a la pérdida de espacio político y a la presión del régimen, en los tres países la oposición, tanto de carácter partidista como aquella expresada en los medios de comunicación, plantea temas y utiliza espacios internacionales para influir en el debate público y sostener una actitud permanente de denuncia sobre lo que se percibe como una diplomacia parcializada y errada en sus planteamientos y objetivos.

En el segundo eje de países andinos, el manejo de la política exterior se caracteriza por una tendencia a mantenerse en las mismas dinámicas de los gobiernos precedentes en relación con los actores, los instrumentos y las estrategias.

En primer lugar, el proceso de toma de decisiones se sigue haciendo, en su mayoría, a través de los canales institucionales tradicionales. Tanto en Colombia como en Perú, si bien los asuntos externos son liderados por el ejecutivo, la rama legislativa y la judicial desempeñan funciones de vigilancia y control. Muestra de ello es la exigencia de ratificación de los tratados internacionales por parte del Congreso o el control constitucional que se ejerce sobre los compromisos internacionales<sup>66</sup>.

En segundo lugar, el dispositivo diplomático se ha reconfigurado en los últimos años, dada el número y la complejidad de los asuntos externos a los que debe atender el aparato burocrático del Estado. Debido a ello, se han multiplicado y especializado las agencias encargadas de gestionar la política exterior. Mientras los Ministerios de Relaciones Exteriores siguen siendo el núcleo de la diplomacia tradicional, encargado de los temas como fronteras, misiones diplomáticas en el extranjero, y participación en organismos y foros internacionales, etc.; han surgido otras instancias oficiales tales como los Ministerios de Comercio Exterior, quienes, con una burocracia altamente especializada, se encargan de la gestión de los asuntos económicos y comerciales que son prioritarios para los actuales gobiernos, tales como las negociaciones de los acuerdos de libre comercio. Cabe señalar que en estos temas los gremios económicos juegan un papel central<sup>67</sup>.

66 En el caso de Colombia por ejemplo, en 2010 la Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucional el acuerdo militar con Estados Unidos, que le daba acceso permanente a siete bases militares colombianas. Dicho acuerdo fue, además, motivo de controversias con los países de la región.

67 En Perú los gremios empresariales tiene una gran incidencia en la agenda internacional del gobierno y priorizan las relaciones comerciales por sobre cualquier consideración política, como por ejemplo los tratados de libre comercio con Estados Unidos y los países de la cuenca del Pacífico por sobre la integración andina o sudamericana. Asimismo, aunque formalmente

Además, se observa la tendencia a que, dada la multiplicación de los vínculos, alianzas y redes que se establecen para estos países en un mundo globalizado, muchas otras instancias gubernamentales desarrollan sus propias capacidades institucionales para lidiar con asuntos internacionales, lo cual a veces genera caos y choque de intereses entre agencias.

En tercer lugar, la sociedad civil ha desarrollado capacidades propias de organización y acción a nivel internacional a través de redes, movimientos transnacionales, alianzas supranacionales de partidos políticos y movimientos sociales, foros sociales, etc., que les permiten desarrollar un gran activismo político y tener mayor relevancia e incidencia tanto en el manejo de la política exterior como en el debate público doméstico en sus propios países. En el caso colombiano, por ejemplo, los debates en torno al proceso de paz con las guerrillas así como a las condiciones del post-conflicto generados en escenarios y con interlocutores internacionales por parte de movimientos y organizaciones de la sociedad civil, han ampliado y democratizado la participación ciudadana en tales procesos; ello también ha implicado retos y desafíos crecientes para el gobierno Santos dado que resulta ahora mucho más difícil presentar una posición y una visión unánimes ante la comunidad internacional. En el caso de Perú este activismo político internacional de parte de los movimientos sociales ha puesto en evidencia que la liberalización del comercio no ha sido suficiente para superar el subdesarrollo.

### **Los desafíos de seguridad**

En materia de seguridad sobresalen dos temas en las agendas de política exterior de los países andinos: la soberanía territorial y el narcotráfico.

Aunque la mayor parte de las disputas territoriales fronterizas entre los países andinos fueron resultas de tiempo atrás, aparece ahora una dimensión que se agrega a la tradicional visión de la soberanía territorial: aquella que tiene que ver con el control sobre o el acceso a territorios que son considerados claves en la explotación de los recursos naturales. En esta tendencia se inscriben la controversia

---

comparte los pronunciamientos oficiales, el Ministerio de Comercio Exterior tiende a adoptar una posición más cercana a la asumida por los gremios empresariales (Kahhat 2008: 288-289).

territorial y de delimitación marítima entre Colombia y Nicaragua respecto a la soberanía de ciertas islas en el mar Caribe. En noviembre de 2012 se dio a conocer la sentencia de la Corte Internacional de Justicia (CIJ), que fijó los límites marítimos entre los dos países; con este fallo Colombia perdió cerca del 43% de su territorio marítimo. El gobierno nicaragüense ha anunciado su disposición a iniciar la explotación de petróleo y gas en las aguas en disputa. El gobierno Santos rechazó el fallo y se retiró del Pacto de Bogotá, instrumento por cual se reconocía la jurisdicción obligatoria de la CIJ; en su lugar, Colombia ha propuesto una negociación directa con Nicaragua.

De otra parte, la demanda boliviana de una salida al mar a través de territorio chileno, además de ser una reivindicación histórica, se inscribe en esta necesidad de contar con puertos propios para la salida de las exportaciones bolivianas y la conexión con los mercados asiáticos. En abril de 2013, Bolivia antepuso una demanda contra Chile en la Corte Internacional de justicia de la Haya. Entre Perú y Chile existe un diferendo sobre la soberanía de una zona marítima de aproximadamente 37 900 km<sup>2</sup> en el océano Pacífico. En el 2008 Perú presentó una demanda ante la Corte de la Haya para la solución del conflicto.

Otro tema de seguridad que concierne directamente a la región es el narcotráfico. En los últimos años dos tendencias marcan la pauta: de un lado, la recomposición en la economía de la cocaína; y de otro, el creciente cuestionamiento del enfoque de la política antinarcóticos que Estados Unidos ha sostenido por varias décadas hacia la región andina. Con respecto al primero, el reporte de Naciones Unidas del 2013 da cuenta de un declive general del mercado internacional de la cocaína, especialmente en Estados Unidos, que contrasta con un auge de la demanda en América del sur, especialmente en Brasil. (UNODC, 2013: p. 37). Después de una década de intensificación de la lucha contra las drogas a través de la fumigación aérea de los cultivos de coca en el marco del Plan Colombia, la producción de cocaína en el país andino empieza a declinar con el consecuente “efecto globo” que hace que, en ese ya conocido movimiento pendular, nuevamente los cultivos ilícitos estén en auge en Perú. El más reciente informe del Departamento de Estado de EEUU estima que, desde 2011, Perú es el primer productor mundial de coca. (INCSR, 2013).

La segunda tendencia tiene que ver con el cuestionamiento a la política antidrogas. En los últimos años ha venido avanzando el debate acerca de la efectividad de la llamada “guerra contra las drogas”; a los cuestionamientos de los países productores, se han unido ONG, organizaciones e iniciativas internacionales como la Comisión Interamericana sobre Drogas y Democracia y la Comisión Global de Políticas de Drogas.

Todos ellos critican el enfoque centrado, de un lado, en la interdicción de la producción, destruyendo plantaciones, laboratorios, interceptando cargamentos, apresando traficantes; y del otro, en la criminalización de los consumidores. Después de 40 años de aplicación, los costos económicos, sociales y políticos de la política antinarcoóticos promovida por Washington son enormes y sus resultados muy magros.

Aunque existe consenso acerca de la necesidad de un cambio sustancial de paradigma, la política exterior de los países andinos varía de manera sustancial en la cooperación con Estados Unidos para la lucha contra las drogas.

### **La baza de la integración latinoamericana**

Todos los países andinos coinciden en considerar que la promoción de la integración regional es un elemento estratégico en el impulso a sus propios proyectos nacionales. El desarrollo de mecanismos de cooperación a diferentes niveles fortalece sus capacidades de negociación frente a actores extrarregionales, amplía el margen de maniobra frente a la tradicional hegemonía estadounidense permitiendo generar espacios de autonomía internacional, potencia el desarrollo de complementariedades económicas, promueve la creación de instancias colectivas de gestión de los conflictos y, en general, posiciona a la región como un actor confiable y relevante en el escenario internacional. Sin embargo, nuevamente, las diferencias se presentan con respecto al método para hacer más eficaz la cooperación en el ámbito latinoamericano.

Como el resto de América latina, la región andina ha experimentado en los últimos años una redefinición del regionalismo y la integración que pone de presente las diferencias de concepción y de estilo: para los gobiernos de Bolivia y Ecuador, la integración regional es parte

de la estrategia para la consolidación de un “Estado desarrollista” y constituye una manera para garantizar la autonomía tanto frente al mercado, en lo concerniente a la política de desarrollo, como frente a Estados Unidos. En el caso de Venezuela, a lo anterior se suma la consideración de la integración como plataforma de proyección de su propio liderazgo regional, e incluso global; entre tanto, para Colombia y Perú, la integración regional es concebida, más bien, como un instrumento para gestionar la globalización, mejorar su gobernanza, y construir políticas regionales proactivas que mejoren su posición internacional. Tales divergencias se manifiestan al interior de las experiencias desarrolladas en el marco de lo que se ha denominado “regionalismo post-liberal”.

Los escenarios de la integración en los que los países andinos participan activamente son:

#### *La Comunidad Andina (CAN)*

La CAN<sup>68</sup> ha sido la principal víctima de la crisis del proceso de integración subregional, debido a las divergencias entre los países tanto respecto a sus propios modelos políticos y económicos, como en relación con los modelos de integración. Venezuela se retiró de la CAN en 2006, argumentando que la firma de los TLC de Colombia y Perú con Estados Unidos debilitaba la organización y sometía el esquema de integración a los parámetros del modelo neoliberal. Sin embargo, “conviene recordar que la Zona Andina de Libre Comercio y el Arancel Externo Común Andino — creados desde comienzos de los 90 — hicieron posible el crecimiento de las exportaciones manufactureras de Colombia, Ecuador y Venezuela, y fueron los únicos instrumentos de resistencia frente al proceso de desindustrialización que se desencadenaría tras las reformas de entonces llamado ajuste estructural (Prieto, 2013). Asimismo, “la CAN logró el mayor nivel de unión e institucionalización posible de cualquier proceso de integración. Incluso construyó entidades supranacionales y el más completo sistema de solución de controversias; avanzó también en la construcción de acuerdos que se tradujeron en medidas, mandatos y mecanismos en una variedad amplia de temas de interés común,

---

68 La Comunidad Andina (CAN), creada a través del Acuerdo de Cartagena en mayo de 1969, está conformada actualmente por cuatro de los cinco países andinos: Colombia, Ecuador, Perú, y Bolivia.

desde los económicos hasta los sociales y culturales.” (Ramírez, 2011) Pese al eco hecho de las críticas venezolanas a la CAN, y de las amenazas periódicas de retirarse de la organización, Ecuador y Bolivia se mantienen en ella debido a las ventajas arancelarias y comerciales que representa para sus economías nacionales. Además, la flexibilización de los acuerdos andinos que permitió la firma de los TLC por parte de Perú y Colombia, también ha sido aprovechada por los otros dos países para acercarse individualmente al Mercosur y a la Unión Europea.

Entretanto, para Colombia, la CAN sigue siendo el escenario privilegiado de integración subregional. En julio de 2011 asumió la presidencia del organismo y la ejerció hasta el 31 de julio de 2012; durante ese período el gobierno colombiano propuso una reingeniería de la estructura y los fines de la organización, con el ánimo de hacerla más adecuada y efectiva frente a los retos y necesidades de sus países miembros (Bermúdez, 2013: p.79).

#### *La Alianza Bolivariana para las Américas-Tratado Comercial de los Pueblos (ALBA-TCP)*

Más que un esquema de integración, el gobierno del presidente Chávez concibió el ALBA<sup>69</sup> como un sistema de alianzas regionales que expresan la idea de la existencia de un campo progresista y de izquierda internacional que se contrapone a la propuesta estadounidense del ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas) y de los tratados comerciales bilaterales propios del “regionalismo abierto”. Desde la visión venezolana, la integración no se limita a la dimensión comercial sino que tiene un carácter integral: “Se trata a un mediano plazo de que esa integración esté fundamentada en bases no capitalistas, en el ejercicio de una democracia participativa, en la promoción de una economía que combine la propiedad estatal con propiedades sociales, comunales y cooperativas, y en la regulación y disminución de las inversiones extranjeras directas privadas. Es decir, el planteamiento venezolano es anti-capitalista y antiestadounidense (Romero, 2010: p. 7).

69 El ALBA fue creada en diciembre de 2004 por el acuerdo de Venezuela y Cuba, posteriormente se incorporaron Bolivia (2006), Nicaragua (2007), Honduras (2008), y Ecuador (2009). A la organización también pertenecen algunos países del Caribe. El nuevo gobierno hondureño se retiró de la alianza en el 2010.

Esta organización funciona como una red de lealtades, compromisos, afinidades y subordinaciones, entre el gobierno venezolano y el resto de países miembros. Bolivia ha sido tal vez es más activo aliado dentro de la organización: “de hecho, este país se ha convertido en un laboratorio para el gobierno de Venezuela, en cuanto a su proyección exterior y la aplicación del “paquete ideológico” (Romero, 2010: p. 8). Las relaciones de cooperación de Estado a Estado, el apoyo político abierto al gobierno del presidente Evo Morales, la promoción y financiamiento de organizaciones sindicales, indígenas, campesinas y estudiantiles que apoyan al gobierno boliviano y a la alianza de izquierda encabezada por el partido boliviano gobernante MAS (Movimiento Al Socialismo). Por su parte, Ecuador también se ha beneficiado de la ayuda del régimen bolivariano; no obstante, aunque miembro pleno de la organización que comparte la postura ideológica de Venezuela, mantiene una actitud menos radical y más independiente de Caracas.

La desaparición del liderazgo carismático de Hugo Chávez en 2013 y las dificultades internas que afronta el gobierno de Maduro hacen pensar que el ALBA puede perder peso y significación en la actual dinámica de integración regional.

### *UNASUR*

Los países andinos identifican la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)<sup>70</sup> como una organización de cooperación política cuyo objetivo ha sido promover un diálogo permanente y estructurado y, la concertación de políticas en diversas áreas entre los países miembros. No obstante se presentan divergencias en la interpretación en torno a la orientación y los valores que subyacen a esta iniciativa.

Dado que para el gobierno de Venezuela la integración regional es uno de los instrumentos privilegiados de inserción internacional y un mecanismo geoestratégico de defensa de su propio proyecto político, su participación en la conformación y la orientación de UNASUR ha sido central. No obstante, el régimen ha promovido una visión de

---

<sup>70</sup> UNASUR es una iniciativa brasilera, concebida inicialmente como Comunidad Suramericana de Naciones (CSN), se establece oficialmente como Unión de Naciones Suramericanas en mayo de 2008. Forman parte de la organización los 12 países del subcontinente.

esta organización distinta a la de Brasil; mientras para Venezuela UNASUR representa una alternativa al modelo neoliberal (posición que ha sido respaldada por el gobierno boliviano), Brasil, considera que la organización es más bien un esquema amplio que no defiende una posición ideológica determinada, y al interior de la cual pueden converger los procesos de Mercosur y de la CAN (Sanahuja, 2011: p. 128).

UNASUR le ha permitido al gobierno del presidente Chávez debilitar y enfrentar la hegemonía de Estados Unidos en la región, garantizándole un nuevo espacio político de proyección internacional. Además de disputarle el liderazgo a Brasil de este proceso, Venezuela ha impulsado varias temáticas nuevas dentro de dicho esquema, dentro de las cuales destacan las propuestas de integración energética (Gasoducto del sur) y cooperación financiera regional (Banco del Sur) (Chaves, 2010: p. 9).

Para los otros países andinos, UNASUR representa un escenario propicio para reforzar tanto los vínculos subregionales como para potenciar sus respectivas estrategias de inserción internacional. Para Bolivia, “UNASUR puede proporcionar un mercado estable para sus exportaciones de gas, un respaldo regional al proyecto político de cambios del gobierno de Morales, que contribuya a la estabilidad, y facilitar el acceso a los puertos del Pacífico atenuando la conflictividad inherente a esta cuestión a través de una relación bilateral con Chile (Sanahuja, 2011: p. 125). Perú, por su parte, puede convertirse en un puente de comunicación entre Suramérica y el Pacífico a través de su estrategia orientada hacia los países asiáticos, mientras Colombia ha buscado reconducir a través de ese marco regional la compleja relación bilateral con Venezuela.

A su vez, UNASUR ha intentado con cierto éxito un papel de diálogo y mediación frente a los conflictos subregionales sin la asistencia de Estados Unidos o de la Unión Europea. Sus participaciones más sobresalientes fueron durante la crisis boliviana de 2008 y su intervención en la asonada policial en Quito en 2010. Más polémicas han sido sus actuaciones en relación con la crisis paraguaya que desembocó en la destitución de Fernando Lugo, o la desestimación de las denuncias por los resultados electorales del 2013 por parte de la oposición en Venezuela.



### *La Alianza Pacífico (ALP)*

Con la creación de la Alianza del Pacífico<sup>71</sup>, Perú y Colombia revalorizan la dimensión económica y comercial frente a la tendencia por la concertación política que había predominado en los procesos de integración regionales de la última década. Asimismo, con esta iniciativa se insiste en la importancia de vincular asertivamente a la región con la zona más dinámica de la economía globalizada hoy (Malamud, 2012).

Para algunos, la ALP es una reacción contra la estigmatización que del libre comercio hizo el ALBA, con lo cual se estaría estableciendo líneas de fractura respecto a la mejor vía para llevar a cabo la integración regional. Otros se muestran críticos frente a la iniciativa; para el ex Presidente Lula “la ALP es una tentativa de reintroducir en América del Sur el Consenso de Washington” (Sion, 2013). Asimismo el Presidente Evo Morales señaló que se trataba de “un esquema geopolítico de los Estados Unidos para oponerse a los gobiernos progresistas e izquierdistas de la región” (Opera Mundi, 2013). No obstante, tanto el gobierno de Humala como el de Santos han expresado que la ALP no es un espacio de confrontación ni ideológico, sino un ámbito que busca más bien complementar otros espacios de integración latinoamericana. Tanto Colombia como Perú tiene interés en que los acuerdos al interior de este bloque comercial avancen rápidamente para aprovechar las altas tasas de crecimiento económico y los precios favorables de las materias primas exportadas por los países miembros. Uno de los elementos claves de esta nueva iniciativa consiste en constituirse en una instancia de carácter regional con el fin de no perder determinadas preferencias negociadas en los distintos acuerdos de libre comercio, sea con Estados Unidos, la Unión Europea o bien con algunos países de Asia-Pacífico, especialmente ahora que se están negociando mega-acuerdos regionales, como el tratado entre Estados Unidos y la Unión Europea (Bizzozero, 2013).

Es preciso mencionar también que en este panorama de integración a geometría variable, otro escenario relevante para los países andinos

---

71 La Alianza del Pacífico, creada oficialmente en marzo de 2012, es un bloque comercial con el fin de «profundizar la integración entre estas economías y definir acciones conjuntas para la vinculación comercial con Asia Pacífico, sobre la base de los acuerdos comerciales bilaterales existentes entre los Estados parte». Está conformada por Chile, Colombia, México y Perú; Panamá, Costa Rica, Uruguay y Canadá participan en calidad de observadores.

lo constituye la convergencia entre Mercosur y la Comunidad Andina (Bolivia, Perú, Ecuador y Colombia); en el 2012, Venezuela fue aceptado como miembro pleno de Mercosur mientras Bolivia, que ya firmó el protocolo de adhesión, espera la ratificación de los países miembros para llegar a serlo.

### **Conclusiones: ¿Cuál es el lugar de la CELAC en la estrategia internacional de los países andinos?**

Para los países andinos, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños -CELAC<sup>72</sup>-, junto con otros procesos de integración ya mencionados como la UNASUR, expresan un retorno de la política a las relaciones exteriores y a la política de desarrollo. Igualmente, con una menor atención a la agenda económica y comercial, refuerzan el papel de los estados, implican el retorno de la “agenda de desarrollo”, en el marco de las agendas económicas del “post-consenso de Washington” y, ponen énfasis en la inclusión de los temas sociales y en la cooperación Sur-Sur (Sanahuja 2011: 121).

Dado que la CELAC no es como tal un proceso de integración en sentido pleno sino más bien una plataforma de diálogo y concertación política que se encuentra en sus primeras etapas de formación, los países andinos pueden contribuir a dotarla de significación y capacidad para que pueda favorecer la realización de sus propios intereses nacionales así como a la proyección internacional de la región en su conjunto. En concreto, estos son los temas que conciernen a la subregión y que podrían encontrar espacio en la CELAC:

- La promoción de un debate amplio y pluralista sobre la actual política antinarcóticos, con miras a definir una posición y una propuesta regional consensuada; dicha propuesta podría ser la base para un nuevo régimen internacional sobre las drogas ilícitas, a discutir en escenarios y con actores extra regionales.
- La concreción y profundización de las iniciativas en torno a la integración energética y en infraestructura. Todos los países andinos, tanto por su dotación en recursos energéticos como por el hecho de tener fronteras compartidas, concuerdan

---

<sup>72</sup> La CELAC es heredera del Grupo de Río y la CALC, la Cumbre de América Latina y del Caribe. Fue creada en febrero de 2010 y a ella pertenecen los 33 países de la región.

en que esa podría ser una base sólida para avanzar en la construcción de espacios y dinámicas comunes.

- En materia de seguridad y defensa, potenciar y ampliar a Centroamérica y el Caribe el trabajo que ya se viene realizando en el Consejo de Defensa Suramericano en materia de definición conjunta de una agenda de amenazas a la seguridad de la región y de sus países miembros. Asimismo, puede contribuir en la promoción de mecanismos de confianza mutua para distensionar las relaciones entre sus miembros y fortalecer mecanismos de cooperación entre fuerzas policiales y militares de la región. A través de la CELAC se podría avanzar en un concepto integrado de seguridad cooperativa y de seguridad democrática para la región.
- El fomento de una integración a geometría variable, o de círculos concéntricos, en los que los procesos subregionales puedan complementarse. Por ejemplo, la experiencia acumulada y algunos de los logros obtenidos a través de la CAN pueden ser aprovechados y ampliados a los otros países de la región.
- En tanto foro de diálogo y espacio de gestión de crisis, la CELAC puede contribuir a la solución de las disputas territoriales que persisten entre los países andinos; asimismo, puede, desde una perspectiva pluralista, fomentar el compromiso con los valores y las prácticas democráticas.

En suma, los países de la región andina se encuentran en un momento muy dinámico en su relacionamiento exterior; en él convergen tanto una coyuntura económica y política internacional favorable para la ampliación de los márgenes de autonomía, así como el interés y la voluntad por desempeñar un papel activo en la consolidación de la región como un actor internacional relevante. A las altas tasas de crecimiento económico de los años recientes, el dinamismo en la inserción en los mercados internacionales y la diversificación de las alianzas extra regionales, se une la búsqueda de caminos alternativos para alcanzar el desarrollo económico y la justicia social en el marco de un debate político amplio. Para el conjunto de América Latina, y para la región andina en particular, estas circunstancias hacen que la realización de los respectivos los proyectos políticos nacionales esté cada vez más vinculada

al desarrollo de estrategias internacionales asertivas, tanto a nivel regional como en el ámbito global. De allí la importancia para los países andinos de dar impulso y llevar a la práctica los compromisos que se han fijado con la creación de la CELAC.

## REFERENCIAS

- Altmann, J. (2011, enero-junio). El ALBA: entre propuesta de integración y mecanismo de cooperación. *Revista Pensamiento Propio*, 33, 185-216.
- Bermúdez, C.A. (2013, enero-junio). La política exterior colombiana en el marco de la integración latinoamericana. *Analecta Política*, 3 (4), 67-91.
- Bizzozero, L. (2011, julio). Las manifestaciones de Ollanta Humala y la política internacional de Perú. *Revista Vadenuuevo*, 3(34). Recuperado en: <http://www.vadenuuevo.com.uy/index.php/the-news/2438-34vadenuuevo05>
- (2013). La Alianza para el Pacífico ¿Nueva iniciativa integracionista, pieza geopolítica o contrapunto con el MERCOSUR? *Revista Vadenuuevo*, 5(59). Recuperado en: [http://www.vadenuuevo.com.uy/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2939](http://www.vadenuuevo.com.uy/index.php?option=com_content&view=article&id=2939)
- Bruckmann, M. (2011, abril). Recursos naturales y la geopolítica de la integración Sudamericana. *ALAI*. Recuperado en: <http://alainet.org/images/Recursos%20naturales%20y%20la%20geopolitica%20de%20la%20integracion%20sudamericana.pdf>
- Centro Argentino de Estudios Internacionales, CAEI. (2013). *Observatorio de Bolivia*, 30.
- (2012). *Observatorio de Bolivia*, 26.
- Centro Argentino de Estudios Internacionales, CAEI. (2012, Otoño). *Observatorio de Ecuador*, 4(15).
- Centro Argentino de Estudios Internacionales, CAEI. (2013). *Observatorio de Perú*, 18.
- (2012). *Observatorio de Perú*, 12.
- Centro Argentino de Estudios Internacional, CAEI. (2013). *Observatorio de Venezuela*, 21.
- (2012). *Observatorio de Venezuela*, 15

- Cardozo, E. (2010, agosto). *La política exterior del gobierno bolivariano y sus implicaciones en el plano doméstico*. Quito: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, ILDIS.
- CEPAL. (2013). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina-Naciones Unidas.
- (2012). *La Inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina-Naciones Unidas.
- Chaves, C.A. (2010, septiembre). La inserción internacional de Sudamérica: la apuesta por la Unasur. *Íconos: Revista de Ciencias Sociales*, 38, 29-40.
- Illera, O. (2005). La política exterior de Chávez: proyección de la revolución Bolivariana en las Relaciones internacionales. *Desafíos*, 12, 209-240.
- U.S. Department of State. (2013). *International Narcotics Control Strategy Report*. Washington, DC: Autor.
- Kahhat, F. (2008). La política exterior del Perú en el nuevo siglo. En L. Pasara (Ed.), *Perú en el Siglo XXI*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Malamud, C. (2012, junio 27). La Alianza del Pacífico: un revulsivo para la integración regional en América Latina. *Real Instituto Elcano*, 46. Recuperado en: [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/america+latina/ari46-2012](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/america+latina/ari46-2012)
- Martínez, E. (2002). La formación de una nueva clase política en Venezuela. En: A. Ramos (Ed.), *La transición venezolana: aproximación al fenómeno Chávez*. Mérida: Centro de Investigaciones de Política Comparada-Universidad de los Andes.
- Opera Mundi. (2013, agosto 4). Alianza do Pacífico é tentativa de dividir América do Sul, afirma Evo. *Opera Mundi*. Recuperado en: <http://operamundi.uol.com.br/conteudo/noticias/30410/alianca+do+pacifico+e+tentativa+dos+eua+de+dividir+america+do+sul+afirma+evo+morales.shtml>

- OspinaSerna, J. (2013, abril 14). Maduro y las relaciones internacionales de Venezuela: entre continuidad y cambio. Recuperado en: <http://politicacritica.com/2013/04/14/maduro-y-las-relaciones-internacionales-de-venezuela-entre-continuidad-y-cambio/>
- Polga-Hecimovich, J. (2013). Ecuador: Estabilidad institucional y la consolidación del poder de Rafael Correa. *Revista de Ciencia Política*, 33(1), 135-160.
- Prieto, G.C. (2013, julio 15). La Alianza del Pacífico: mucho ruido y pocas nueces. *Razón Pública*. Recuperado en: <http://www.razonpublica.com/index.php/econom-y-sociedad-temas-29/6954-la-alianza-del-pacifico-mucho-ruido-y-pocas-nueces.html>
- Ramírez, S. (2011, noviembre 28). La CAN volvió a vivir. *Razón Pública*. Recuperado en: <http://www.razonpublica.com/index.php/econom-y-sociedad-temas-29/2577-la-can-comunidad-andina-volvio-a-vivirhtml?highlight=WyJsYSIsImNvbXVuaWRhZCIsImFuZGluYSIsInZvbHZpXHUwMGYzIiwYSIs>
- Romero, C. A. (2010, julio). La política exterior de la Venezuela bolivariana. Working Paper, 4. Plataforma Democrática.
- Romero, C.A. (2011, mayo). La opinión pública como tema de la política exterior: El caso venezolano. *Revista SAAP*, 5(1), 203-214.
- Rojas Aravena, F. (2012, julio-agosto). La CELAC y la integración latinoamericana y caribeña. *Revista Nueva Sociedad*, 240, 16-27.
- Sanahuja, J.A. (2011, enero-junio). Multilateralismo y regionalismo en clave suramericana: El caso de UNASUR. *Revista Pensamiento Propio*, 33.
- Serbin , A., Martínez, L. & Ramanzini, H. (coord.) (2012). El regionalismo Post-liberal en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. Anuario de integración regional de América Latina y el Gran Caribe. Montevideo: CRIES.
- Shifter, M. & Joyce, D. (2008, mayo-junio). Bolivia, Ecuador y Venezuela, la refundación andina. *Política Exterior*, 123, .

- Organización de Estados Americanos, OEA. (2013). Sistema de Información sobre Comercio Exterior. Recuperado en: <http://www.sice.oas.org/>
- Sion, V. (2013, agosto 2). História provou que democracia é melhor fonte para esquerda chegar ao poder, diz Lula. Opera Mundi. Recuperado en: <http://operamundi.uol.com.br/conteudo/noticias/30390/historia+provou+que+democracia+e+melhor+fonte+para+esquerda+chegar+ao+poder+diz+lula.shtml>
- UNODC. (2013, septiembre). Perú: Monitoreo de cultivos de coca 2012. Nueva York, NY: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.
- UNODC. (2013, mayo). World Drug Report. Nueva York, NY: United Nations Office on Drugs and Crime.
- Uscátegui, R. (2013, marzo-abril). Antecedentes y escenarios de la Venezuela poschavista. Revista Nueva Sociedad, 244, 4-14.
- Zapata, V. (2011, julio-diciembre). Evo Morales y la política exterior de los recursos. Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo, 6(12), 105-121.





## MEMORIAS DEL PANEL

### LA POLÍTICA EXTERIOR DE BRASIL EN PERSPECTIVA: DEL ACTIVISMO INTERNACIONAL A LA CONTINUIDAD Y PÉRDIDA DE IMPULSO

Alcides Costa Vaz<sup>73</sup>

La política exterior del Brasil vivió un fuerte dinamismo en los ocho años del Gobierno de Lula da Silva (2003-2010). Esta se desarrolló sobre la base de una articulación funcional entre, por un lado, los dictámenes de sus prioridades domésticas que apuntaban hacia el establecimiento de vínculos entre el crecimiento, el desarrollo económico y la inclusión social; y de otro, la elevación del perfil internacional del país y su proyección como actor frente al escenario regional, dispuesto a tomar iniciativas, compartir responsabilidades y participar activamente en la construcción de reglas y toma de decisiones sobre los grandes temas globales.

Además de los vínculos funcionales con necesidades y objetivos nacionales, la política exterior brasileña se apoyó en una fuerte reivindicación en favor de reformas de los principales mecanismos de gobernanza a nivel global, con el fin de reflejar una nueva realidad internacional crecientemente multipolar, en la cual los grandes países emergentes pasaban a tener un peso sin precedentes tanto en los ámbitos político, económico y de la cooperación para el desarrollo. De esta manera, se fortalecía también el multilateralismo como expresión congruente de aquella misma realidad. Este sesgo a favor de la multipolaridad y del multilateralismo tenía contrapartida en el esfuerzo de ampliar los márgenes de autonomía del país frente a las potencias tradicionales, y a los Estados Unidos, de modo particular.

Sobre estos supuestos, Brasil intensificó su acción regional, enfatizando en la articulación de instituciones genuinamente sudamericanas, impulsó un gran número de iniciativas de cooperación sur-sur, teniendo América del Sur y África como prioridades. Actuó, además, con otros países emergentes tanto en los espacios multilaterales como

---

<sup>73</sup> Profesor adjunto y docente del programa de posgrado del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de Brasilia.

por medio de coaliciones como el IBSA, el BRICS y el G-20, planteando una agenda que reflejaba las preocupaciones con las asimetrías de poder, el desarrollo social, el combate al hambre y la pobreza, pero con las energías renovables y la sostenibilidad ambiental.

Favorecido por la relativa estabilidad y por el crecimiento de la economía global y, particularmente, por el fuerte incremento de la demanda por materias primas y alimentos, las medidas económicas resultaron en el crecimiento de las exportaciones y del PIB, así como en expresivos superávits comerciales e incremento de las reservas internacionales. Brasil logró atravesar los dos años siguientes a la crisis financiera iniciada en septiembre de 2008, sin cuestionamientos fundamentales a su política económica, a su modelo de desarrollo o a su estrategia de política exterior, por lo que no hubo demandas de revisión más profundas o sustantivas.

Habiendo sido electa presidenta del Brasil, a raíz del éxito del gobierno de Lula da Silva, Dilma Roussef optó por dar continuidad y profundizar el modelo de desarrollo con el cual la política externa había establecido una suerte de simbiosis. No obstante, el alcance y los efectos de la crisis económica global daban muestras de no haber sido integralmente superados, por lo que se sumaron presiones inflacionarias provenientes del crecimiento del gasto público durante los dos últimos años del gobierno de Lula da Silva. A esto se sumaron los efectos de la disminución de la demanda de productos exportables del Brasil y de las medidas económicas asumidas por los principales socios económicos en respuesta a la persistencia de la crisis económica internacional. Esto implicó una fuerte atención en la esfera económica por parte del nuevo Gobierno y, por consiguiente, una pérdida de impulso en la política exterior. Es necesario anotar que, en sus primeros meses como presidenta, Roussef tomó decisiones que señalaban ajustes respecto a temas como los intereses norteamericanos en el Programa FX-2 y las relaciones con Irán.

Los ajustes mencionados no implicaban en ningún sentido una crítica o intento de alejarse de las orientaciones estratégicas de política externa heredadas de Lula da Silva. Por el contrario, en su discurso frente al Congreso Nacional al asumir el cargo presidencial, Dilma Roussef ratificó los valores clásicos de la diplomacia brasilera:

promoción de la paz, respecto al principio de la no intervención, defensa de los derechos humanos y el fortalecimiento del multilateralismo. Asimismo, le dio prioridad a la región, en particular, a América del Sur, principalmente al MERCOSUR y la UNASUR; el combate al hambre y a la pobreza, el acercamiento creciente con los países africanos, asiáticos y del Medio Oriente; la ampliación de los vínculos con los demás países emergentes y la condena al terrorismo, a la proliferación nuclear y al crimen organizado transnacional y, la defensa de reformas de los principales mecanismos de gobernanza global<sup>74</sup>. Básicamente, las mismas prioridades de la política externa de su antecesor. Por lo tanto, y de modo general, en los últimos tres años que corresponden también al mandato de la Presidente Dilma Roussef, la política exterior de Brasil no ha experimentado inflexiones o cambios substantivos. Por el contrario, el impulso de continuidad ha sido una característica marcada.

Sin embargo, la continuidad no oscurece el hecho de que existen importantes diferencias entre las dos administraciones en materia de política exterior que resultan, en cierta medida, de las idiosincrasias de las personalidades de ambos mandatarios, pero que no se resumen esencialmente a cuestiones de personalidad y de estilo. En efecto, mucho se habla y se escribe sobre el supuesto menor interés personal de parte de Dilma Roussef por la política exterior, como una suerte de clave para comprender el estancamiento de esta política en años recientes. Es cierto que Roussef no tiene el mismo carisma, habilidad de comunicación y sentido de liderazgo demostrados por Lula da Silva en el ámbito internacional, pero tampoco se debe acreditar a estas diferencias las evaluaciones más críticas que pesan sobre la política externa de la mandataria.

Posiblemente, las principales diferencias en este ámbito se establezcan en cuanto a los impactos y resultados de las opciones estratégicas asumidas, que se expresaron de forma más inmediata y tangible en el período de Lula da Silva, pero que se han agotado, paulatinamente, a partir de 2011. Se observó también que las condiciones políticas y, sobre todo económicas, se volvieron mucho más restrictivas para sustentar el tipo de protagonismo observado en el período anterior,

---

74 Discurso de posesión de Dilma Roussef, en el Congreso Nacional, 01.03. 2011.

restando impulso a la política exterior. Asimismo, puede ser también demasiado simplista resumir el estancamiento de la política exterior, esencialmente, a factores circunstanciales. Seguramente, a las dos clases de factores identificados hasta el momento se suma la dificultad que demuestra el gobierno de Rouseff de ofrecer respuestas creativas a lo que se ha consolidado como una tendencia inercial de su política exterior, con sus limitados avances y, al contexto externo que se ha vuelto más adverso de lo que lo fue para su antecesor. Así, la inexistencia de aspectos sustantivos novedosos -sea a nivel estratégico o táctico- y la dramática pérdida de impulso en los principales espacios multilaterales han bajado el perfil internacional del país y han situado la actual política externa brasileña en un tono significativamente más retraído que durante el Gobierno de Lula da Silva.

### **Prioridades y objetivos mantenidos con ajustes puntuales**

Las prioridades de política exterior están definidas en función de los siguientes objetivos: a) ampliar márgenes de autonomía internacional; b) promover oportunidades de desarrollo económico y social asegurando la estabilidad a partir del entorno regional; c) ejercer influencia efectiva en el debate internacional y en la construcción de reglas y toma de decisiones sobre la gobernanza global; d) favorecer el fortalecimiento de la multipolaridad y del multilateralismo; e) lograr equilibrio en las relaciones con las grandes potencias; f) aumentar la capacidad de protección de los intereses y de los nacionales brasileiros en el exterior.

Dichos objetivos se desarrollan, a su vez, en un segundo conjunto de objetivos de naturaleza más operacional, entre los cuales está consolidar las instituciones regionales dedicadas a diálogo político, cooperación e integración; la defensa de la necesidad de reformar las organizaciones y regímenes internacionales, en particular, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, para que expresen las nuevas realidades políticas, económicas y estratégicas; promover el acercamiento y articulación de iniciativas con los demás países emergentes en los espacios multilaterales como el G-20 y en el ámbito de organismos propios como el IBSA y el BRICS; fortalecimiento de la cooperación Sur-Sur, principalmente, con los países sudamericanos y de África occidental. De estos objetivos operacionales se puede

deducir también los propios instrumentos que el país ha privilegiado en su acción internacional y que apuntan hacia la centralidad de las asociaciones estratégicas bilaterales y dentro de los organismos multilaterales globales y regionales, las coaliciones internacionales como el G-20 y los BRICS y la cooperación para el desarrollo.

En lo que atañe a las asociaciones estratégicas bilaterales, es importante señalar que hay una creciente valoración del acercamiento con los Estados Unidos y la Unión Europea, que representa un ajuste emprendido por la presidenta Roussef, con el propósito de extraer beneficios como la atracción de inversiones, incremento del comercio, desarrollo y acceso a tecnologías y la consolidación del país como importante interlocutor en temas políticos y económicos de la agenda global. Al mismo tiempo, y más allá del ámbito económico, Brasil ha construido también alianzas con un diverso conjunto de países en el campo de la cooperación en defensa, procurando dar seguimiento a las directrices de su Estrategia Nacional de Defensa en lo que atañe al desarrollo tecnológico en los sectores considerados indispensables para la defensa (nuclear, aeroespacial y cibernética), así como al fortalecimiento y expansión de la industria nacional de material bélico y de seguridad.

En este sentido, es posible afirmar que se ha valorado el bilateralismo desde una perspectiva más pragmática, con miras a lograr resultados tanto en el corto como en el mediano plazo. Esta valoración de ejes bilaterales, aunque no represente una inevitable contradicción con la prioridad otorgada al multilateralismo, plantea, también, dificultades, particularmente, en la dimensión comercial, como lo demuestran las negociaciones entre el Mercosur y la Unión Europea. En estos escenarios se ha buscado fórmulas que permitan al país avanzar en las propuestas bilaterales, lo que implica fragilizar la ya débil unión aduanera del bloque. Respecto a las coaliciones, estas siguen activas, aunque su funcionalidad y eficacia dentro de contextos multilaterales como el G-20 y la OMC se han puesto también en cuestionamiento, en razón de las dificultades que enfrentan estos mismos organismos. La persistencia de la crisis del multilateralismo impulsa una tendencia hacia el bilateralismo y al regionalismo frente al cual, las coaliciones exhiben dificultades en hacerse funcionales. La cooperación para el desarrollo que fue fuertemente expandida en el gobierno de Lula da

Silva, en particular, con los países vecinos y con países africanos, se ha estancado en razón de sucesivos cortes presupuestarios. Esto planteó dudas sobre la disposición del Brasil en sostener la prioridad conferida a las relaciones con los países africanos, que demandaron manifestaciones de reafirmación de voluntad política por parte de la diplomacia y de la propia Presidente Dilma Roussef. Además de esto, la perspectiva de cambios institucionales en este ámbito ha afectado directamente a la Agencia Brasileira de Cooperación, que se encuentra ahora sometida a gran incertidumbre sobre su futuro.

Como se ha dicho ya, condiciones económicas más restrictivas han tenido como consecuencia una sensible reducción del dinamismo de la política exterior en los últimos tres años. Esto ha alimentando el debate interno con, por un lado, críticas a la inercia gubernamental atribuida, a su vez, al sesgo ideológico que mantiene el país relativamente apartado de las principales tendencias y dinámicas de la economía global, y, por parte del Gobierno brasileiro, se ha defendido con los resultados logrados en los ámbitos económico, social y externo, bajo el contexto de la crisis financiera global. En este debate, dos aspectos económicos asumen importancia crítica: primero, la dificultad de reproducir las elevadas tasas de crecimiento económico de la segunda mitad de la primera década del milenio y; segundo, la posibilidad de seguir atrayendo inversiones que permitan al país sostener el equilibrio en sus cuentas externas en un contexto de pérdida de dinamismo de sus exportaciones, deterioro de la balanza comercial y de crecientes presiones cambiarias.

A pesar de que el país disponga de robustas reservas internacionales, las condiciones económicas han alimentado interna y externamente percepciones de que el país se ha vuelto ahora mucho más susceptible al contexto económico externo y a las respuestas de sus interlocutores regionales y globales a las adversidades económicas que también enfrentan, planteando a su vez, una creciente incertidumbre sobre el futuro de la economía del país. Este aspecto es de suma importancia, una vez que la estrategia de la política exterior sostenida a lo largo de la última década y la construcción de la imagen internacional del país se basaron en los logros y avances económicos que permitieron, a su vez, un inédito progreso social. En este sentido, es importante subrayar el impacto de la sorpresiva ola de protestas sociales iniciada

en junio de 2013 en el contexto de la realización de la Copa de las Confederaciones. Estas movilizaciones cuestionaron la eficacia de las políticas públicas en sectores esenciales como transportes, seguridad pública, educación y salud, estableciendo un contraste entre la auto-percepción y el discurso del Gobierno sobre los avances económicos y sociales alcanzados, por un lado, y las expectativas, demandas y percepciones de amplios sectores de la sociedad brasileña por el otro. Esto tuvo un impacto negativo sobre la imagen externa del país.

Al mismo tiempo, las dificultades económicas inmediatas como mantener la inflación dentro de la meta definida por el mismo gobierno, el fuerte crecimiento del gasto público, la presión cambiaria y el bajo crecimiento económico se suman a factores de naturaleza más estructural como la baja competitividad de la industria y de las exportaciones de manufacturas, la insuficiente inversión en la infraestructura de transportes, energía y la baja calidad de los servicios públicos, resultando en una acelerada erosión del optimismo con que eran evaluadas las perspectivas económicas del Brasil tanto interna como externamente. Este proceso transcurre teniendo como telón de fondo el cambio de perspectivas sobre los BRICS y las dificultades económicas de los principales socios económicos del Brasil. Se resquebrajan así los elementos centrales de la estrategia internacional que el país ha perseguido a lo largo de poco más de una década, sin que resulten claros los nuevos delineamientos de corto y mediano plazo para responder a los retos políticos y económicos internos y externos que están por venir.

### **Los logros y avances recientes**

El Gobierno ha hecho una evaluación positiva de su acción externa en este contexto. En su discurso de despedida como Canciller, en agosto de 2013, el Embajador Antonio Patriota hizo referencia a cuatro aspectos que definen -en su visión- los principales logros de su gestión al frente del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil: a) la profundización de la integración regional; b) la ocupación de espacios en la escena internacional; c) la contribución del Brasil a los debates políticos y conceptuales; d) la defensa de intereses específicos por la vía de la diversificación de asociaciones estratégicas en las áreas del comercio, inversiones, innovación y ciencia y tecnología.



No cabe dudas sobre el sentido positivo que está presente en cada uno de estos aspectos. Sin embargo, un análisis más detallado de los mismos invita a relativizar sus impactos y la propia valoración que se les atribuye. Por ejemplo, el discurso oficial que enaltece la ampliación y profundización del MERCOSUR contrasta fuertemente con la acentuada erosión del tejido político y de la imagen externa del bloque, duramente golpeados por el abandono de la disciplina comercial. Esto fue aún más evidente en las recientes negociaciones comerciales con la Unión Europea y, en las sucesivas medidas proteccionistas puestas en marcha por el gobierno argentino, así como el tema aún pendiente de la reincorporación plena del Paraguay al bloque.

Sobre la ocupación de importantes espacios decisorios, el Canciller se refiere al nombramiento de destacadas figuras políticas y diplomáticas del país para cargos directivos en organismos internacionales, como han sido los casos de José Graziano para la Dirección General de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura (FAO); de Paulo Vanucci para la Presidencia de la Comisión de Derechos Humanos de Organización de los Estados Americanos y, la más emblemática, del Embajador Roberto Azevêdo, para la Dirección General de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Más recientemente, la presidencia de la Comisión de Construcción de la Paz de Naciones Unidas se sumó a estos logros. Estos nombramientos resultaron de articulaciones político-diplomáticas muy bien manejadas y expresan, a juicio de la propia diplomacia brasileña, la preocupación del país con los temas y ámbitos multilaterales, el reconocimiento del rol positivo que el país ha cumplido y que debe seguir cumpliendo para revitalizar el multilateralismo; así como la promoción de causas como el combate al hambre, la promoción de los derechos humanos y la liberalización del comercio internacional sobre bases equitativas.

En términos prácticos, sin embargo, estos no son más que logros simbólicos. Ninguno de los personajes con cargos directivos puede actuar en defensa de los intereses del país, sino en defensa de los objetivos de las instancias que integran como dirigentes máximos. En este sentido, se puede considerar que el éxito logrado con dichos nombramientos guardó relación directa con la pro actividad brasileña en aquellas instancias, en una proporción superior a la que se espera

resulte de tener brasileños al frente de estas importantes instituciones internacionales y la consecución de los objetivos e intereses nacionales en las mismas. Asimismo, ofrece un argumento discursivo en favor de la proyección internacional lograda por Brasil, como parte de una política de construcción de prestigio que el país ha perseguido en la última década.

La contribución del Brasil a los debates políticos y conceptuales sobre grandes cuestiones globales como medio ambiente, desarrollo sustentable, cambio climático, derechos humanos y seguridad humana ha sido efectiva. Al respecto, cabe señalar que a pesar de no haber correspondido a las expectativas generadas en cuanto el fortalecimiento del régimen ambiental, la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, también conocida como Rio+20, realizada en la ciudad de Río de Janeiro en 2012, representó una oportunidad singular para que Brasil adelantara sus perspectivas sobre los desafíos a la sustentabilidad. Esto se expresó en un documento puesto en circulación por el Secretario General de las Naciones Unidas a pedido del Gobierno brasileño.

No obstante, el aporte conceptual de mayor alcance e impacto político internacional fue el referido a la responsabilidad al proteger (*Responsability to Protect -R2P-*), una propuesta que expresa las principales preocupaciones del Brasil sobre el riesgo de apropiación del principio de la Responsabilidad de Proteger para legitimar intervenciones militares que resultan en niveles de violencia y de victimización superiores a los que se debería prevenir y evitar o, en la extrapolación de los mandatos expedidos desde el Consejo de Seguridad, para cumplir objetivos políticos de las partes o de algunas de ellas, como fue observado en el caso de la intervención en Libia y que resultó en la deposición y muerte de Gadafi por la oposición y en la persistencia de un cuadro de violencia e ingobernabilidad política. La nota conceptual brasileña, sometida a la discusión de la comunidad internacional, suscitó reacciones opuestas, pero logró establecer un amplio debate sobre las condiciones para la intervención y aplicación de la fuerza en situaciones de crisis humanitarias, que ha hecho avanzar la agenda y los términos del debate político sobre las intervenciones humanitarias.

La ampliación y diversificación de las asociaciones estratégicas como forma de lograr una más eficiente promoción de intereses en ámbitos y áreas temáticas específicas representa una preocupación real de parte de la diplomacia brasileña y del *establishment* de la industria y del comercio exterior. Sin embargo, es impulsada con un sentido fuertemente defensivo frente a la gradual erosión de la competitividad de las exportaciones de bienes industriales, incluso, dentro del mercado latinoamericano y también al proceso de primarización de las exportaciones brasileñas observado fuertemente en este último decenio. En este sentido, cabe destacar que dichas asociaciones o alianzas estratégicas no han ofrecido resultados tangibles que permitan evaluarlas de modo objetivo en su efectividad. No cabe dudas sobre su importancia como dimensión instrumental de la política exterior tanto en el ámbito político y estratégico, como también en el campo económico y científico-tecnológico, pero hasta el momento no se han constituido en dimensiones centrales de un patrón de inserción internacional más congruente con los dictámenes de la competitividad.

### **Los instrumentos de la política exterior**

De modo general, se observa que la Cancillería brasileña sigue ocupando y cumpliendo espacios y roles centrales en la formulación y conducción de la política exterior. Sin embargo, son, también evidentes, las dificultades y los límites de la propia Cancillería para sostener dicha centralidad, dada la fuerte diversificación de los intereses, agentes y espacios de la acción externa del país, a partir de la propia esfera gubernamental, a lo que se suman los actores y las iniciativas privadas y de la sociedad civil, así como las crecientes demandas externas dirigidas al país. Esta fuerte expansión y diversificación de actores y agendas plantean un importante desafío de coordinación, de toma de decisiones y de interacción con la clase política, con la academia y con la sociedad civil en general. Más allá de esto, cuestiona la forma como tradicionalmente se concibe el entendimiento del deber ser de la política exterior.

En este sentido, es importante destacar la creciente presencia del sector de Defensa en el ámbito de la política externa observada en los últimos tres años y que resulta de la gradual formación y consolidación

de la agenda internacional del Ministerio de Defensa, demandando la construcción de canales institucionales para el diálogo entre éste y la Cancillería, hecho novedoso y que señala una evolución positiva en el ámbito institucional.

Al mismo tiempo, también el sector privado ha procurado establecer y consolidar sus propios mecanismos para participar del debate y de las iniciativas de política exterior en distintos ámbitos, como la promoción comercial y de inversiones, la conducción de las negociaciones económicas internacionales, la cooperación para el desarrollo y la integración económica. A pesar de la receptividad y del reconocimiento por parte de la Cancillería de que esta creciente proyección de intereses de diversos actores es un desdoblamiento natural y positivo de la democracia y de la proyección internacional de los intereses de la sociedad brasileña, la cultura institucional fuertemente consolidada del Ministerio de Relaciones Exteriores busca mantener el control político sobre la agenda externa de las demás instancias gubernamentales. Se suma a esto el sesgo autonomista de las burocracias brasileñas, lo que genera dificultades para un genuino y efectivo ejercicio de coordinación y de inclusión en el proceso de formulación y de toma de decisiones en política exterior. En este sentido, es importante subrayar que el estancamiento de los principales ejercicios de negociaciones comerciales multilaterales ha restado impulso al proceso de diálogo entre la Cancillería y el sector productivo, lo que representaba un importante avance en el sentido de la participación de los actores económicos y sociales en la formulación de las estrategias de negociación internacional del país.

Fundamentalmente, el patrón de toma de decisiones no ha sufrido alteración significativa. Sigue fuertemente concentrado en y dentro de instancias de la Cancillería y en la Presidencia de República, mientras el Congreso y los partidos políticos siguen ocupando espacios muy marginales en este sentido. Este cuadro contrasta con la importancia que ha cobrado la dimensión internacional y, por consecuencia, la política externa, para la política y la economía del país, representando un reto político, jurídico e institucional que no ha sido todavía adecuadamente contemplado por el Gobierno y por la sociedad brasileña.

## Conclusiones

Del análisis anterior se desprende que la política exterior brasileña enfrenta la necesidad de plantearse el ajuste a las nuevas condiciones domésticas y externas que le han restado impulso en los últimos tres años, una vez que el intento de hacerlo desde la misma plataforma e instrumentos heredados del Gobierno de Lula da Silva no ha permitido sostener los avances internacionales logrados en la década anterior. Más que retrocesos, hay claras señales de cierto agotamiento y, consecuentemente, pérdida de eficacia de la política exterior, a pesar de algunos logros parciales de naturaleza más simbólica o conceptual, observados en los tres últimos años. De modo general, Brasil se enfrenta con una realidad en la cual los principales vectores de su inserción, como el multilateralismo y el regionalismo, están igualmente afectados por una fuerte parálisis política que es interpretada, de forma creciente, como síntomas de una crisis frente a la cual se plantean respuestas que apuntan a un escenario de fragmentación dictada por nuevos arreglos bilaterales, inter-regionales en los cuales tanto las coaliciones multilaterales como las iniciativas regionales y subregionales, en las cuales Brasil se ha apoyado fuertemente en los últimos años para promover su inserción política internacional, dejan de ser funcionales. Por esto, los movimientos recientes que suelen expresar algún sentido de cambio en la política exterior brasileña responden más a un sentido pragmático que programático e implican la aceptación del sacrificio de importantes pilares de su acción externa en años pasados, como es el ejemplo del propio MERCOSUR. En este sentido, la cercanía del proceso electoral ofrece la oportunidad para avanzar el debate interno sobre los rumbos posibles de la política exterior, pero también implica la posibilidad de que prevalezca, en el horizonte de corto plazo, la tendencia inercial de pérdida de impulso de la política exterior.

Para contrarrestar estos desafíos, y en razón del rol clave que juega Brasil en la integración regional, es de suma importancia que el mismo siga actuando a favor del mantenimiento de niveles de inversión que favorezcan la economía regional en su conjunto, evitando un acentuado deterioro tanto político como económico en su entorno. Al mismo tiempo, es importante valorar los espacios de diálogo político y de cooperación como la UNASUR y la CELAC, como foros de discusión

y evaluación de la coyuntura regional y global, para la identificación de líneas de acción que puedan ser compartidas, sobre todo frente a las fuerzas centrífugas presentes en la región y que ponen en relieve la necesidad de replantearse las bases y el enfoque del regionalismo hacia el futuro. Un mayor acercamiento del sector productivo y de las fuerzas políticas y sociales, tanto a los espacios de formulación y de toma de decisiones en materia de política exterior, como a los organismos regionales, sigue siendo un reto para el Brasil. Pues cada vez la concertación es más necesaria para la gestación de una agenda regional, al mismo tiempo legítima y factible en sus propósitos y acciones.



# LA POLÍTICA EXTERIOR DEL CONO SUR: DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES

Paz Verónica Milet<sup>75</sup>

## **Introducción**

Analizar la política exterior del Cono Sur- incluyendo a Argentina, Chile, Paraguay, Uruguay- supone adentrarse en realidades, prioridades y desafíos de carácter muy distinto; por lo que inicialmente realizaremos un análisis del contexto regional en que están insertos estos países, que nos permita sentar las bases para efectuar un análisis comparativo.

Posteriormente, profundizaremos en cada uno de los países estudiados, enfatizando en los elementos fundamentales de la política exterior durante los últimos tres años, las prioridades, los principales actores intervinientes en ella y, por último, la vinculación con CELAC como nuevo espacio de integración a nivel regional.

## **El contexto regional**

América Latina experimenta, desde fines de los 90 e inicios del 2000, un nuevo período. Algunos de los elementos que la caracterizan serán explicados a continuación:

a) *Fragmentación política.* A inicios de los 90 había una serie de elementos comunes: la mayoría de los países de la región transitaban hacia la democracia y coincidían en la necesidad de reinsertarse en el escenario internacional. Hoy la realidad es distinta. A breves rasgos hay tres divisiones: Primero, los países de la órbita bolivariana, que después de la muerte de Chávez están en un proceso de recomposición de fuerzas y liderazgos. Segundo, los países de una izquierda más renovada, que se desenvuelven más pendularmente y no abandonan la vinculación con Estados Unidos, por ejemplo a través de Acuerdos de Libre Comercio. Tercero, gobiernos de centro derecha, que tienen una visión neoliberal, pero que conviven con los países de las otras corrientes de manera más pragmática que ideológica.

---

75 Académica del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.



b) *La presencia de nuevos actores externos e internos.* En el área exterior la menor presencia de Estados Unidos en la región (aunque esto no significa una menor influencia), ha facilitado la vinculación con otros países como China, Irán, Rusia. En el ámbito interno, actores no estatales tienen cada vez un papel más destacado. En algunos países, por ejemplo, gestiones desarrolladas en la política exterior han sido respuesta de acciones realizadas por el mundo privado.

c) *El rol de Brasil en el ámbito regional.* Permanentemente existe el cuestionamiento de si Brasil quiere asumir un liderazgo regional o si su opción es más multilateral. Sin embargo, las determinaciones que asume Brasil desde la perspectiva de su política exterior son fundamentales, sobre todo para los países del Cono Sur.

d) *La persistencia de desconfianza entre los países de la región.* La herencia histórica aún no puede ser superada en la vinculación entre algunos de ellos.

## **Argentina**

La política exterior argentina ha sido objeto de profundos cuestionamientos. Muchos, incluso, se plantean si en la práctica existe una política exterior. No obstante, el debate teórico, a partir del gobierno de Néstor Kirchner, se ha centrado en la noción de aislacionismo, ya sea como una opción propia, de no intervención en asuntos internacionales o como un castigo externo, por actitudes adoptadas por el gobierno argentino. Roberto Russell argumenta que al final del gobierno de Kirchner, Argentina se encontraba ausente de la agenda de los principales países del mundo y su peso e influencia habían disminuido en su propia región (citado por Felli, 2012: p. 52).

De acuerdo con distintos autores, el énfasis estuvo en responder a los requerimientos internos y la política exterior se destinó a este fin. La gestión de Cristina Fernández de Kirchner, tendría claros elementos de continuidad respecto a lo realizado por su esposo.

*“The Kirchners had two main goals: abroad to ensure the continuing access to financial supply for the public sector; and domestically, to broaden their base of political legitimacy and electoral support. In a nutshell, it all comes down to money and votes. Other objectives related to foreign policy,*

*such as securing energy supplies, improving relations with non-financing partners, expanding foreign markets, gaining international repute, or consolidating economic integration, were either downplayed or utterly neglected”* (Marghareti citada por Malamud, 2011: p. 26).

Con estos objetivos es que los Kirchner utilizarían dos recursos aparentemente contradictorios, según Malamud *“a combative rhetoric and a few crucial alliances with foreign actors”* (P. 26).

Al iniciarse el segundo mandato de la presidenta argentina, Juan Recce (2011) precisaba que el sur regional, el sur global y el sur austral, eran los tres ejes de su política exterior<sup>76</sup>. Desde la perspectiva del sur regional el autor argumenta que América del Sur es para Argentina un proyecto con vocación de poder y transformación; en el sur global se abren cuatro frentes el BRIC, el G20, el G77 y los emergentes de mediano tamaño. Y, en el ámbito del sur austral, la cuestión Malvinas y la cuestión Antártica se constituyen en temas estratégicos vitales para la sustentabilidad económica y productiva de Argentina.

Desde el inicio se evidenció que para la gestión Kirchnerista, Venezuela sería un socio importante, pero desde una perspectiva pragmática, como fuente de apoyo frente a las dificultades que se enfrentaban con los organismos económicos internacionales.

Con Estados Unidos se terminó la política de alineamiento automático y se ha experimentado durante este período una relación con vaivenes. Dentro de estos cabe destacar el rol que se argumenta tuvo Nelson Kirchner en la defunción del ALCA, en la Cumbre de Mar del Plata del 2005, y la negativa argentina a que se instalaran bases estadounidenses en su territorio en 2012, durante la gestión de Cristina Fernández.

La vinculación con Europa tampoco ha sido fácil. Las negociaciones para un acuerdo de MERCOSUR con la Unión Europea no han avanzado y recientemente el gobierno argentino se quejó de presiones comerciales por parte de la UE. Esto ha llevado a que países como Uruguay y Brasil hayan optado por agilizar el diálogo con Europa,

---

76 Juan Recce es Director Ejecutivo del Centro Argentino de Estudios Internacionales (CAEI).

esperando que Argentina se incorpore posteriormente a un posible acuerdo.

No obstante, es en el ámbito vecinal donde el actual gobierno argentino ha experimentado mayores dificultades. Los vínculos con Uruguay han estado condicionados los últimos años por el conflicto de las papeleras y por permanentes divergencias en el área comercial, fundamentalmente, por la decisión argentina de que sus exportaciones no pasen por puertos uruguayos. Esto incluso llevaron al Presidente uruguayo, José Mujica, a declarar que “las relaciones con Argentina están trancadas” (La República, 2014)<sup>77</sup>. Las relaciones con Chile también han sufrido, fundamentalmente por las restricciones comerciales -que han incidido en la disminución de las exportaciones chilenas a ese país-, y, las dificultades para avanzar en proyectos de infraestructura conjunta y por la falta de sintonía a nivel político.

Aunque Brasil ocupa un sitio fundamental en la política Argentina, se evidencian también diferencias sustantivas respecto a cómo actuar a nivel internacional, por ejemplo en el ámbito del Consejo de Seguridad- y hacia donde avanzar a nivel regional.... “La diplomacia de Rouseff advierte sobre conflictos no resueltos aún: por ejemplo la ausencia de una oferta cerrada de Argentina para llevar a la negociación Unión Europea- MERCOSUR... A su vez, pesan para Brasil los inconvenientes que tienen los sectores industriales paulistas para exportar a Buenos Aires y la ausencia de interlocutores válidos en el gobierno” (Dinatale, 2014).

La participación de otros sectores en la definición de la política exterior es bastante limitada, por el mismo nivel de personalismo que ésta ha adquirido en los últimos años: “*The Kirchner’s Foreign Policy can be uncontroversially depicted as personalist, base done short-term planning, and principally pragmatic rather than ideological. Shortightedness was due to a focus on domestic objectives, to which foreign policy was all but an instrument*” (Malamud, 2011: p. 100).

No obstante, la CELAC ha sido un espacio útil y efectivo para Argentina, pues le ha otorgado la posibilidad de plantear uno de los temas centrales de su política exterior, como es las Malvinas. Frente

---

77 En entrevista del Diario La República de Uruguay, del 2 de enero de 2014.

al aniversario del conflicto, el gobierno de Cristina Fernández activó una intensa estrategia internacional y en el marco de la Cumbre de CELAC realizada en Chile el 2013, se efectuó una declaración especial sobre la materia.

## Chile

El gobierno de Sebastián Piñera mantuvo la adscripción a principios fundamentales de la política exterior chilena, como la tradición legalista, la universalidad -a pesar de que la prioridad que se asigna a la vinculación con los vecinos-, la disuasión, la autonomía chilena a nivel internacional, la centralidad del presidencialismo en la definición de políticas- el principal conductor del accionar de Chile es el Presidente, quién es asesorado por el Ministerio de Relaciones Exteriores. El Congreso tiene la labor de ratificar los acuerdos alcanzados, previa información por parte del Ejecutivo- y por último, la relación con las potencias mundiales. Esto junto con demostrar la opción por reforzar la idea de la política exterior como una política de Estado, marca también continuidad con la gestión anterior de Michelle Bachelet. Sólo se marcó diferencia en las políticas adoptadas para responder a determinadas prioridades.

Así, por ejemplo, lo planteó Teodoro Ribera, ex Ministro de Justicia del actual mandatario, quien afirmó ... “el programa de gobierno del Presidente Piñera ha declarado que su objetivo es dar continuidad a una política exterior de Estado, pero acentuando el sentido de excelencia, de profesionalismo y de urgencia que exige el dinamismo del mundo globalizado del siglo XXI, para así posibilitar que los beneficios de la globalización sean realmente percibidos por la ciudadanía” (Ribera Neumann, 2010: p. 176).

Con este objetivo es que el gobierno de la Alianza planteó siete ejes de trabajo: impulsar una verdadera política de Estado, respeto y fortalecimiento del derecho internacional, priorización de la relación con América Latina y nuestros países vecinos, fortalecer la relación con los Estados Unidos y Europa, sin perder la relevancia cada vez más creciente del Asia Pacífico, profundizar la apertura comercial, especialmente en beneficio de las micro, pequeñas y medianas empresas, defensa de los intereses marítimos y antárticos del país y

por último, la transformación del Ministerio de Relaciones Exteriores en un organismo más moderno, ágil y profesional.

No obstante, más allá de las prioridades y los objetivos planteados, al analizar el período del Presidente Piñera, es evidente que estuvo claramente condicionado por la herencia del gobierno anterior en la relación con Argentina, Bolivia y Perú. La relación vecinal se convirtió en el área más relevante de su política exterior. En este marco, la mayor centralidad estuvo en la vinculación con Perú. La demanda de este país ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya por el límite marítimo, fue abordada de manera similar al gobierno anterior. Se mantuvo el equipo anterior y frente a cada nueva etapa se convocó a los ex- Cancilleres e incluso a los ex- Presidentes. En esencia era una política de Estado, abordada de manera transversal.

En lo que sí se actuó de manera distinta fue en la vinculación general con Perú. A diferencia de su predecesora Bachelet, Piñera optó por una estrategia de cuerdas separadas, encapsulando el tema de La Haya, con el objetivo de avanzar en la profundización de la relación bilateral. Con Argentina y Bolivia se experimentaron importantes dificultades. Con el primero, por la negativa del gobierno de Cristina Fernández de otorgar la extradición de Galvarino Apablaza, involucrado en el asesinato de Jaime Guzmán, fundador de la Unión Demócrata Independiente, partido de la alianza de gobierno.

En el caso boliviano, las dificultades han sido aún mayores. No se pudo mantener el diálogo, al año de asumir el actual gobierno chileno, Evo Morales dijo que había sido engañado durante cuatro años y exigió una respuesta inmediata a una salida soberana al Pacífico. Esto se vio agravado por una serie de discrepancias de carácter menor y en junio de 2013 Bolivia demandó a Chile ante La Haya, solicitando que se obligará al gobierno chileno a negociar una salida soberana al mar, pues se habían generado expectativas de derechos.

Frente a las dificultades en el ámbito vecinal, el gobierno de Sebastián Piñera, reforzó otras líneas de acción: la vinculación con las potencias, el acercamiento al Asia Pacífico, la Alianza del Pacífico y CELAC. En esta perspectiva, la relación con Estados Unidos ha sido central. Su trabajo a nivel global- por ejemplo para liberar a los chilenos de la visa a ese país- y también se han desarrollado planes de acercamiento con estados específicos, como California.

La vinculación con el Asia Pacífico se ha dado a través de diferentes vías. A nivel bilateral con los distintos países, vía APEC o la negociación del Acuerdo de Asociación Trans-Pacífico (TPP) y, finalmente, a través de la promoción de la Alianza del Pacífico. Espacio al que el gobierno chileno le ha dado gran prioridad, de hecho, su creación oficial fue formalizada en Chile. El énfasis dado a este bloque, ha generado discrepancias con la oposición, que cuestiona el carácter ideológico de esta iniciativa y el hecho de que podría ser un factor de desunión en la región y, especialmente, de distanciamiento con Brasil.

Por último, el gobierno chileno centró gran parte de sus esfuerzos durante este período en el ejercicio de la Secretaría Pro Tempore de CELAC, pues esto le permitía vincularse con Venezuela, tener un diálogo permanente con Europa y dar señales de compromiso con el proceso de integración regional a partir, por ejemplo, de la entrega de la Secretaría *pro tempore* a Cuba. Sin embargo, en recientes declaraciones el Presidente Piñera ha hecho referencia a CELAC como un espacio restringido a la concertación política, que requiere de una mayor profundización desde la perspectiva de la integración, en contraposición a la Alianza del Pacífico, que evidenciaría mayores éxitos.

## **Paraguay**

La articulación de una política exterior por parte de Paraguay ha sido un proceso bastante difícil. “En el año 2002, por primera vez en la historia del Paraguay, se hace un esbozo escrito de los lineamientos de la política exterior paraguaya para el siglo XXI” (Moreno Ruffinelli: p. 21). Moreno Ruffinelli, ex Canciller paraguayo durante el período 2001-2003 y autor de esta aseveración, plantea cuáles son los grandes temas de la agenda internacional de Paraguay: Desarrollo humano sostenible, estado de derecho democrático, gobernabilidad y cuestiones sociales, economía, comercio e inversiones, derechos humanos y medio ambiente. En este marco, él plantea para los próximos años:

- Desarrollar una política económica y de inserción comercial internacional que favorezca la apertura de los mercados externos, que apoye el crecimiento y aumento de la competitividad nacional.

- Fortalecer la democracia y los procesos de integración y cooperación política y económica subregionales y hemisféricas
- Desarrollar una política de conexión con el mundo, incentivando la captación y mejoramiento de la infraestructura de transporte, energía, comunicaciones y tecnología de la información.
- Impulsar iniciativas públicas y privadas para el mejoramiento de la educación, estimulando la cooperación y la asistencia internacional, como estrategia para la superación de la pobreza y la inclusión de nuestro país en la sociedad mundial del conocimiento y la información
- La contribución a la creación de un orden mundial pacífico, seguro, equitativo y preocupado por la sostenibilidad
- Fomentar mecanismos de diálogo y consulta con las organizaciones de la sociedad civil para el diseño de la política exterior nacional (Moreno Ruffinelli, 2012).

Los objetivos expuestos responden a una auto percepción esencial, la de un país con grandes potenciales, pero también con una serie de falencias, a partir de ser un país sin litoral y con una democracia que aún presenta serias dificultades. Para superar la mediterraneidad, la opción paraguaya ha sido la inserción internacional a través de MERCOSUR, bloque del que es país fundador. No obstante, esta vinculación no ha sido fácil, fundamentalmente por las características esenciales de este bloque. Un espacio en el que conviven dos de los países con mayor poder económico de América Latina -Argentina y Brasil- y dos de los países más pequeños -Paraguay y Uruguay- que en la práctica no están en condiciones de cumplir los acuerdos y adoptar políticas en las mismas condiciones que los dos socios mayores.

Así lo plantean sectores paraguayos críticos a este bloque:

“El bloque nunca ha funcionado como tal..... durante años el Paraguay ha debido soportar las más insólitas y engorrosas restricciones a sus exportaciones: bloqueos en puertos argentinos a cargas con rumbo a nuestro país; aparatosos operativos militares brasileños que hacen agonizar el comercio en las ciudades paraguayas de la zona fronteriza. Todo esto sin mencionar el frustrado negocio de la venta de energía al

Uruguay, por las trabas argentinas y la verdadera odisea- repleta de obstáculos tributarios, paraarancelarios y burocráticos- que deben enfrentar los industriales paraguayos que pretenden ingresar sus productos a los mercados brasileño y argentino” (La Nación, agosto 17 2013).

Más allá de las críticas, existe el reconocimiento del MERCOSUR y de sus socios fundadores, como el espacio de vinculación natural de Paraguay. El hecho que sin duda ha marcado la política exterior de Paraguay durante los últimos años ha sido la destitución del presidente Fernando Lugo, mediante un juicio político por “mal desempeño de sus funciones”. A pesar de que el juicio político es una herramienta legítima, de acuerdo con la Constitución de 1992, los gobiernos de la región cuestionaron la rapidez con que se llevó a cabo el juicio y argumentaron que Lugo no había tenido tiempo de articular su defensa. Consecuencia de ello, Paraguay fue suspendido de las distintas iniciativas de integración con la región: primero de MERCOSUR, después de UNASUR y en la Cumbre de CELAC de enero de 2013, no se le invitó a participar.

En la práctica, a Paraguay se le aplicó la cláusula democrática y el argumento de que mientras no se realizaran elecciones democráticas, no se le reincorporaría como miembro pleno de estos acuerdos. No obstante, las mayores repercusiones de la salida de Lugo vinieron de MERCOSUR, pues junto con suspender a Paraguay, este bloque incorporó como socio a Venezuela. La incorporación de este país había sido sometida con anterioridad a los congresos de los cuatro países fundadores y había sido aprobada por tres ellos, faltando sólo el Senado paraguayo. En esta instancia no existía ninguna posibilidad de aprobación, pues a pesar de las gestiones del presidente Lugo, no se habían alcanzado los votos necesarios.

Con la incorporación de Venezuela, el desafío para el Presidente que asumiera en Paraguay era mayor. No sólo debía conseguir la reincorporación de su país, sino también resolver la situación generada por la llegada de un nuevo socio, sin la aprobación de todos los socios, como considera el Tratado Constitutivo de MERCOSUR. En agosto de 2013, al asumir el nuevo mandatario, Horacio Cartes, se fueron aclarando las posibles vías de solución. Según El diario La



Nación de Paraguay, Cartes “insistió en que el problema del retorno de Paraguay es jurídico y señaló que no hay problemas con el ingreso de Venezuela, sino con la interpretación de las cláusulas del Tratado de Asunción que obligan a decisiones unánimes en todos los temas que conciernen a los socios, incluyendo naturalmente la incorporación de nuevos miembros” (La Nación, 2013: para. 5).

Cartes ha centrado la responsabilidad de las relaciones con Venezuela y con el MERCOSUR en el Congreso. Específicamente, respecto al tema que Venezuela ha señalado “Es un tema parlamentario. Ojalá se resuelva pronto, porque problemas entre países no tenemos”<sup>78</sup> (Mercopress, 2013: para. 6). De hecho ya se ha avanzado en la normalización de las relaciones diplomáticas con Venezuela, pues el Senado paraguayo aprobó la designación de Enrique Jara, como Embajador de Paraguay en Venezuela.

No obstante, el Presidente Cartes ha reconocido, como una demostración más de la importancia del Congreso en la política exterior paraguaya, que hasta el momento no podrá participar en la próxima reunión de MERCOSUR, del 17 de diciembre de 2013 en Caracas, porque el Senado de su país no reconoce a Venezuela como socio pleno del bloque. Sin embargo, todo indica que a corto plazo esta situación debiera solucionarse. Para la inserción de Paraguay en la región y a nivel internacional, es fundamental su vinculación con MERCOSUR y especialmente con los dos socios principales de este bloque.

## Uruguay

La situación de este país es bastante similar a la de Paraguay. A pesar de tener una mayor estabilidad política y mejores índices económicos, es una nación cuya proyección pasa también por MERCOSUR y específicamente por Brasil, más allá de que durante la gestión del actual Presidente, José Mujica, se haya evidenciado un acercamiento al sector liderado por el ex Presidente Chávez.

En materia de política exterior hay una adscripción a los lineamientos estratégicos del país, “estos tienen que ver con la eliminación de la

78 Rueda de prensa del presidente paraguayo Horacio Cartes.

indigencia, la reducción de la pobreza a un dígito, techo para todos, reforma del Estado y educación”, según señaló el canciller Luis Almagro en su comparecencia ante la Comisión de Asuntos Internacionales de la Cámara de Representantes. Desde esta perspectiva, el actual gobierno ha planteado como pilares de su gestión principios en torno a los cuales hay consenso nacional, “respeto a los derechos humanos, autodeterminación, no injerencia en los asuntos internos de otros Estados, respeto al medioambiente, integración”<sup>79</sup> (Ministerio de Relaciones Exteriores del Uruguay, 2010).

En la gestión exterior del actual gobierno ha habido dos temas fundamentales que merecen destacarse. El primero, es la controversia entre Uruguay y Paraguay por la construcción de papeleras en el río binacional Uruguay, que fue llevada ante La Haya. La resolución de la Corte presentaba un desafío para ambas partes, pues planteaba la necesidad de enmendar los errores de coordinación anteriores y actuar conjuntamente en el monitoreo de los niveles de contaminación del río; pero en el camino, Argentina anunció también que llevará nuevamente a Uruguay ante La Haya. La razón fundamental es la decisión de este país de autorizar el aumento de la producción de las papeleras, sin informar previamente al gobierno argentino. Este caso no sólo ha tensionado la relación bilateral durante los últimos años, sino que ha afectado también al MERCOSUR.

El segundo es el de la destitución del ex Presidente Lugo, que tuvo importantes repercusiones a nivel nacional en Uruguay. Inicialmente, el gobierno de Mujica se había manifestado a favor de la suspensión de Paraguay, sin que esto supusiera la incorporación de Venezuela, pues ésta no había sido aprobada por el Senado paraguayo. No obstante, en la Cumbre de Mendoza y después de un encuentro reservado a nivel presidencial, se emitió una declaración en que se anunciaba la suspensión de Paraguay y la incorporación de Venezuela como socio pleno del bloque.

Esta decisión generó el rechazo de distintos sectores políticos en Uruguay, pues argumentaban que había primado el interés brasileño. Frente al anuncio de una posible interpelación al canciller Almagro... “Mujica saldría al cruce de las declaraciones de la oposición, pero

---

79 Comparecencia del Ministro de Relaciones Exteriores Embajador Luis Almagro a la Comisión de Asuntos Internacionales de la Cámara de Representantes 21 de abril de 2010.

cuestionando también el alegato de su canciller. Bajo la idea rectora de una frase que marca un punto de inflexión de este análisis, sostendrá que “lo político superaba ampliamente a lo jurídico”. El Presidente indicó que si bien fue Rouseff quien pidió la reunión reservada, luego se llegó a un consenso (Fernández Luzuriaga, 2012).

Su vicepresidente, Danilo Astori, se mostró abiertamente contrario a la incorporación de Venezuela, aunque reconoció que era una posición minoritaria en el partido de gobierno. Finalmente, el Ministro de Relaciones Exteriores fue interpelado el 26 de julio y logró la aprobación de su gestión; aunque se plantearon fuertes cuestionamientos respecto a la coherencia de la política exterior uruguaya y a la influencia brasileña.

La cercanía con Brasil es objeto de permanentes cuestionamientos en Uruguay. Amplia repercusión interna tuvo un encuentro entre los Presidentes Mujica y Rouseff para abordar las preocupaciones actuales de la política exterior uruguaya, como son la negociación de MERCOSUR con la UE y su participación en MINUSTAH, pues consideran que hay un deterioro en la democracia haitiana. El prosecretario de la presidencia uruguaya, Diego Cánepa, explicó que Uruguay, Brasil y Paraguay “ya tienen pronta la oferta” que presentaran a la UE, pero Argentina vive una realidad diferente”<sup>80</sup> (Infolatam, 2013), en referencia a un posible fin de las negociaciones con la UE. Respecto a MINUSTAH no hubo declaraciones, pero posteriormente se aclaró que a raíz de los compromisos contraídos, Uruguay sólo podría retirarse de Haití a inicios del 2016.

Otro objeto de cuestionamiento por parte de la oposición uruguaya es la primacía de posturas ideológicas en la política exterior. Se plantea que más que adscripción a los principios tradicionales, lo que ha primado en ésta ha sido la afinidad ideológica del actual Presidente. Al respecto cabe considerar los cuestionamientos que se realizan por la postura del gobierno de Mujica respecto a las Malvinas. Se argumenta que ésta es una novedad para la política exterior e inconsulta. “Mujica alegó la importancia de la solidaridad continental respecto a los barcos con bandera de la isla en el marco de un acuerdo del MERCOSUR y la

---

80 Rouseff y Mujica mantuvieron una reunión privada en Brasilia durante esta cita.

Unión de Naciones Sudamericanas” (Orfila, 2011: para. 17). Respecto a la participación en CELAC, Mujica fundamentalmente la valora como un espacio de autonomía, que permite a América Latina reforzar una identidad propia, de independencia frente a Estados Unidos y una alternativa válida hacia una mayor integración.

## **Conclusiones**

Al analizar la política exterior de los países del Cono Sur se evidencia que una de las mayores necesidades es avanzar hacia una mejor vinculación entre ellos. Ya sea por razones ideológicas, por contraposición de intereses o por diferentes prioridades, las mayores dificultades surgidas en la política exterior de estos países provienen precisamente discrepancias dentro de la misma región y específicamente entre vecinos.

En general existe continuidad en la política exterior de los distintos países, en cuanto a principios, pero cada gestión está condicionada por distintos factores en el momento de colocar sus énfasis. Así, en Argentina la política exterior está al servicio de la política interna y, en Uruguay, se ha evidenciado un mayor énfasis ideológico durante el mandato de Mujica respecto a sus antecesores. En Chile, Piñera ha priorizado la integración económica vía Alianza del Pacífico para superar, de alguna, manera las dificultades en las relaciones con los vecinos y Cartes tiene un desafío que no tuvo sus predecesores inmediatos, para reincorporar Paraguay al escenario regional e internacional.

Asimismo, el rol de actores externos sigue siendo fundamental. Hay una menor presencia de Estados Unidos en la región, pero esto no quiere decir menos influencia. Otros actores como China, Rusia e Irán han acrecentado su vinculación con América Latina; pero ninguno de ellos alcanza a tener el nivel de influencia estadounidense.

En este marco, la CELAC es un espacio de mayor autonomía, de posibilidad de generar una identidad más propia; pero siempre condicionada por el peso que tiene EE.UU. en la política exterior de los distintos países y por la voluntad política de estos para priorizarla como espacio de integración y concertación.

## REFERENCIAS

- Dinatale, M. (2014, febrero 28). Los vecinos malhumorados que cosecha Cristina Fernández. *El Mercurio de Chile*.
- Felli, L. (2012). El aislamiento argentino en el gobierno de Néstor Kischner. *Estudios Internacionales*, 44(171), 45-60. DOI: 10.5354/0719-3769.2012.20863
- Fernández Luzuriaga, W. (2012, noviembre). *La política exterior uruguaya en 2012: treinta y seis días que ratificaron los disensos*. Programa de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Serie Documentos de Trabajo, 80.
- La Nación. (2013, agosto 17). Estrategias de política exterior. Recuperado en: <http://www.lanacion.com.py/articulo/137785-estrategias-en-politica-exterior.html>
- Malamud, A. (2011). Argentina Foreign Policy under the Kirchners; Ideological, Pragmatic, or Simply Peronist? In G.L. Gardini & P. Lambert (eds.), *Latin American Foreign Policies: between Ideology and Pragmatism* (pp. 87-102). New York, NY: Palgrave McMillan.
- Mercopress. (2013, noviembre 8). Cartes no participará en cumbres de Mercosur hasta tanto no se resuelva el tema de Venezuela. Recuperado en: <http://es.mercopress.com/2013/11/09/cartes-no-participara-en-cumbres-de-mercosur-hasta-tanto-no-se-resuelva-el-tema-de-venezuela>
- Ministerio de Relaciones Exteriores del Uruguay. (2010, abril 21). *Visita del señor Ministro de Relaciones Exteriores Embajador Luis Almagro a la Comisión de Asuntos Internacionales de la Cámara de Representantes. Memoria*. Recuperado en: <http://www.mrree.gub.uy/>
- Moreno Ruffinelli, J. (2012, diciembre). Paraguay y su política exterior. *Revista Diplomática*, 1(2), 15-26.
- Orfila, M.A. (2011, diciembre 26). Política exterior: demasiado péndulo. *El Observador*. Recuperado en: <http://www.elobservador.com.uy/noticia/215685/politica-exterior-demasiado-pendolo/>

- Recce, J. (2011, diciembre 14). El sur regional, el sur global y el sur austral: tres ejes para la política exterior de Cristina Kirchner. *Opinión CIDOB*, 136. Recuperado en: <http://www.cidob.org/es/publicacions/opinio/america-latina/el-sur-regional-el-sur-global-y-el-sur-austral-tres-ejes-para-la-politica-exterior-de-cristina-kirchner>
- Ribera Neumann, T. (2010). Perspectivas, proyecciones y desafíos de la Política Exterior de Chile. *Estudios Internacionales*, 43(166), 173-179. Doi:10.5354/0719-3769.2010.12696.



## REALIDAD Y FICCIÓN EN LAS RELACIONES ENTRE LA CELAC Y LA UNIÓN EUROPEA

Wolf Grabendorff <sup>81</sup>

### Nuevo contexto internacional y su impacto en las relaciones birregionales

A la hora de efectuar un balance y un análisis de las relaciones birregionales entre América Latina y el Caribe (ALC) y la Unión Europea (UE) hay que tomar en cuenta los cambios estructurales tan radicales producidos en el sistema internacional desde el comienzo del siglo XXI. La “asociación estratégica” -como se denominó a la relación entre ambas regiones- ya en la Primera Cumbre celebrada en Río de Janeiro en 1999 entre la UE y ALC se mostró desde el principio muy poco preparada para los profundos cambios internacionales que estaban por venir. Ninguno de los desplazamientos de poder, dentro y entre las dos regiones, tanto en lo económico como en lo político era entonces previsible y la agenda común prevista pronto se mostró no suficientemente flexible para adecuarse a esos desplazamientos pero, sobre todo, a la importancia bien distinta que el nuevo sistema internacional asignaría a las dos regiones.

Posiblemente, el cambio en el sistema internacional que más dramáticamente ha afectado a la esencia de las relaciones birregionales haya sido la pérdida de importancia de las relaciones Norte-Sur y la aceleración e intensificación de las relaciones Sur-Sur. El desarrollo de este fenómeno se ha hecho notar -con diferente intensidad- tanto en el debilitamiento de la OEA, como en el sostenimiento del *Commonwealth* y de la Comunidad Iberoamericana -cuyo financiamiento ya no puede ser garantizado en por España (Gratius, 2014: p.4)- como en la recurrente crisis de las relaciones ALC-UE. Entre tanto, las relaciones intrarregionales (UNASUR, ALBA y CELAC) y las relaciones interregionales Sur-Sur (IBSA, BRICS, ZOPACAS) han ganado un gran peso y han cobrado especial relevancia política, al menos desde el punto de vista latinoamericano. Todavía es pronto para pronosticar hasta qué punto -y como reacción

---

81 Profesor invitado Universidad Andina Simón Bolívar – Dr.h.c. Universidad de Mainz (Maguncia)



a este desarrollo estructural- las relaciones Norte-Norte (UE-EE.UU. o TLCAN) van a incrementar su peso económico y su importancia política, pero sin duda habrá que evaluarlo en el contexto del auge de Asia en general y de China en particular, en el sistema internacional.

También es un efecto colateral—aunque no de menor trascendencia—para la UE este desplazamiento histórico de poder del Norte hacia el Sur. Esto incluye la pérdida de importancia -todavía no dramática pero bien patente- del “eje transatlántico”, existente hasta ahora entre EE.UU., la UE y en cierta medida con el Japón, indiscutiblemente el más importante eje político internacional durante la segunda mitad del siglo XX, que además representaba la mayor concentración de poder económico, tecnológico y militar a nivel mundial. La decadencia, cuando menos económica, de los EE.UU. y de la UE desde la crisis financiera de 2008 ha sido un duro golpe para las relaciones transatlánticas, sobre todo desde el punto de vista político, dado que su modelo de desarrollo y cooperación sirviera de ejemplo para la configuración de otras relaciones interregionales. Hoy existen pocas dudas de que con la institucionalización del concepto del *eje transpacífico* en un futuro próximo, la supremacía del *eje transatlántico* llega a su fin. En esta situación, tanto América Latina como los EE.UU. seguirían constituyendo parte del nuevo eje, pero la UE quedaría desvinculada de las regiones de mayor crecimiento y vería debilitada su posición global.

Estos cambios fundamentales en el marco de las relaciones políticas y económicas han tenido una influencia determinante en el comportamiento de CELAC y de la UE (Sanahuja, 2013: p.7), no solo porque han variado las condiciones de partida de la asociación birregional, sino porque, principalmente, las percepciones de esos cambios se han hecho notar de forma diferente en ambos lados. Por esto parece necesario no sólo destacar los cambios interregionales, sino también los desplazamientos intrarregionales, pues las necesidades de configuración y de cambio en la *asociación estratégica* deben responder, ante todo, a esos desplazamientos de peso intrarregionales.

Dentro de ALC se puede observar claramente la conciencia existente sobre el evidente cambio de su propio *status quo* en la comunidad internacional de estados, si bien ese cambio de condiciones que se

ha deseado por tanto tiempo, a menudo se manifiesta de forma muy diferente en el discurso regional y en el nacional. A ello ha contribuido no solo el mejoramiento económico general, que sin duda se debe a la actual demanda de materias primas por parte de Asia. No es precisamente el reflejo de una mejora de las estructuras económicas internas de la mayoría de los países, sino del anclaje de la conciencia social de la democracia que ha transformado los esquemas de cooperación económica y de coordinación política (Covolo & Rodríguez de Mesa, 2013: p.54). Además, el ascenso de Brasil como uno de los más significativos actores globales, que le ha llevado a convertirse en un poder desafiante de los EEUU en el hemisferio occidental, ha puesto de manifiesto el nuevo peso global de la región en general. Aquí también hay que incluir el muy diverso desarrollo en los diferentes estados de la región, no solo en lo que se refiere a sus respectivos modelos de desarrollo, sino por razón de la muy diversa extensión del papel del estado y de su variada actuación crítica frente a la influencia de mercado y en algunos casos hasta de la sociedad civil. En los últimos años estos cambios en la región son los que han influido en el concepto de integración regional y de sus metas e instrumentos, contribuyendo de esta forma a la creación de un consenso político que permitiera la fundación de CELAC, es decir de un portavoz común para la región -lo que siempre había sido el deseo de la UE (Durán Lima et al., 2013: p. 112)- pero que, según parece, aún ni está consolidado el proceso de coordinación ni está en situación de poder presentar una posición regional común en muchos aspectos fundamentales.

Los cambios dentro de la UE no han sido menos dramáticos y realmente sólo están en cierta medida encubiertos por el hecho de que la UE, al contrario que CELAC, se sigue erigiendo como defensora del *status quo* en el sistema internacional. Sin embargo, la ampliación de los 15 hasta los ahora 28 miembros ha reducido notablemente las naturales relaciones tradicionales previas y cambiado radicalmente las prioridades políticas y económicas por la necesidad de concentrarse en los problemas de su propio espacio de integración y, del frecuentemente inestable nuevo espacio vecinal. A ello hay que añadir la obvia crisis de la propia integración europea, que va más allá de la crisis del Euro y que se refleja, sobre todo, en una nueva división Norte-Sur dentro de la propia Unión, con diferentes grados de bienestar y desarrollo (Glencross, 2014: p. 56). Posiblemente no es

exagerado afirmar que en muchos aspectos se puede hablar de una crisis del modelo de integración europeo, que se manifiesta claramente en diversos esfuerzos de renacionalización. Esta reconocible preocupación sobre el futuro de su excepcional modelo de integración, a la que hay que añadir el temor a perder su propio papel global (Silva Flores, 2013: p. 95), o cuando menos verlo reducido frente a los nuevos poderes emergentes, va a impregnar en el futuro de una forma muy significativa las relaciones interregionales de la UE.

Ante este panorama se va a poner a prueba la profundidad y la capacidad de desarrollo de las recientemente iniciadas relaciones entre CELAC y la UE. Con ello surge el interrogante sobre la capacidad de sostener políticas comunes “dentro de” y ante todo “entre” dos regiones que ahora, en parte, defienden diferentes valores internos y metas internacionales. Ante todo cabe preguntarse si esas relaciones interregionales institucionalizadas entre la UE y CELAC podrán contribuir además, en coherencia con sus propios compromisos, también a la consolidación de un naciente orden mundial multipolar.

### **Acelerados cambios en las percepciones mutuas**

Con el trasfondo del desplazamiento del peso de poder en el sistema internacional, por supuesto que también las percepciones de la importancia de una región para la otra han cambiado de forma muy considerable. Mientras que durante décadas las necesidades de desarrollo y de ayuda al desarrollo para ALC estuvieron en un primer plano para la UE, ahora sin embargo los temas dominantes son la energía y las materias primas, así como la facilidad de acceso a unos mercados que están creciendo muy rápidamente. Sobre todo existe la muy europea opinión de que ALC es, en conjunto como región, mucho más importante, pero al mismo tiempo, un socio mucho más complicado, ya que se ha vuelto más heterogéneo y sobre todo más autónomo y más consciente de su propia valía. Además, a la vista de la orientación del interés latinoamericano hacia Asia y del enorme ascenso del peso económico de China en la región, no se puede descartar a medio plazo la pérdida de esta región tradicionalmente tan “occidental” ante una influencia asiática tan notable. En realidad, no es difícil suponer que la ya muy visible influencia de los países del otro lado del Pacífico en los últimos años no solo se acabará imponiendo en la construcción de

alianzas comerciales, sino que también tendrá efectos en los modelos de desarrollo existentes hasta ahora y, al tiempo que fortalecerá las relaciones Sur-Sur, agudizará la reducción de los lazos Norte-Sur, y ello se reflejará casi automáticamente en la asociación birregional UE-CELAC. Estos temores no son en absoluto irreales, pues la importancia económica recíproca ya se ha visto en verdad mermada. Ya en 2012 el porcentaje de las exportaciones de la UE a ALC ascendía sólo a un 2,3%, mientras que para la región latinoamericana la UE sólo representaba el 12,1% de sus exportaciones, si bien con notables diferencias a nivel nacional.

Sin embargo, aún es más preocupante que el modelo de integración europeo, que durante décadas fue, al menos en parte, el ejemplo a seguir por los diversos mecanismos de integración, ahora haya perdido en gran medida su atractivo para ALC. A ello han contribuido no solo los múltiples fracasos con similares modelos institucionales de integración en la región, sino sobre todo la propia crisis política y económica de la UE, que se viene desarrollando desde el año 2008. Inclusive las similitudes de ambas regiones en sus esfuerzos por un fomento de la *cohesión social* han puesto de relieve una creciente divergencia en lo esencial. Mientras que en muchos estados latinoamericanos se puede constatar una significativa mejoría de la desigualdad social, los profundos efectos de la crisis en la UE han conducido a un notable empeoramiento en el estado de bienestar anteriormente alcanzado en algunos de sus países miembros.

A pesar de los siempre recalcados -y en la Declaración de Santiago detalladamente citados- valores y posiciones referentes al desarrollo internacional (Consejo de la UE, 2013: p. 1-5), crecen en ambos lados cada vez más dudas sobre hasta qué punto se pueden elaborar conceptos comunes que permitan el desarrollo de un verdadero nuevo dialogo CELAC- UE. Esos valores comunes que tan constantemente se proclaman, como la protección de los derechos humanos, la democracia y el multilateralismo, sin duda son política y programáticamente correctos, pero a la hora de enunciarlos y definirlos en detalle se hace en ambos lados, e incluso dentro de una misma región, de una forma bastante diferente. Estas crecientes diferencias en las interpretaciones y en las percepciones por parte de ambas regiones han provocado una paulatina desilusión sobre la forma, el contenido y la falta de

una visión global común de la asociación estratégica (Valdés, 2012: p. 220). Expresado quizá de forma algo tosca, se puede afirmar que para ALC, la UE ya no es un modelo que funcione política, económica y socialmente bajo las actuales condiciones de la globalización. E inversamente para la UE, ALC ya no es más la región que, por razón de experiencias históricas comunes, valores y conceptos, se percibía como especialmente cercana a Europa y que, en consecuencia, estaba en condiciones de llegar por caminos similares, a los modelos nacionales de desarrollo y a conceptos de integración regional parecidos.

El presente desafío para CELAC y la UE se encuentra, por razón de estos cambios substanciales en las percepciones regionales, en lograr definir cuál será el beneficio mutuo de la asociación estratégica, en cómo modificar sus mecanismos (Bonilla, 2012: p. 26) e intentar por lo menos, armonizar las parcialmente modificadas prioridades regionales, para fortalecer con ello la posición internacional de ambos socios.

### **Divergencias en las prioridades regionales**

Estos cambios en el sistema internacional no solo han colocado a las dos regiones en un marco de referencia distinto, sino que ha contribuido principalmente a que se crearan otras prioridades diferentes a las que se establecieron en 1999, cuando se proclamó la *asociación estratégica*. Por ambas partes el flujo de inversiones y de comercio se concentra cada vez más en el ámbito del Pacífico, aunque también África adquiere hoy una mayor importancia para ALC y para la UE, también por su impacto político y estratégico. Para muchos países de ALC, la sorprendente pérdida de influencia de los EE.UU. en la región, especialmente en América del Sur, no ha conducido de alguna manera a una mayor valoración de la UE, sino que claramente ha propiciado, por lo menos en el ámbito económico, el aumento de la presencia de China en la región. Una multiplicidad de nuevos y, en gran medida, poderosos actores en la región se hace notar en las prioridades extra regionales de la CELAC, que no apuntan a conceder un peso específico a las relaciones con la UE. Por esto, ahora queda en primer plano la cooperación institucional con China, India y Rusia, con la clara intención de fortalecer el concepto común de un nuevo orden global multipolar (Rojas Aravena, 2013a: p. 9). Esto a pesar

de que la única cumbre presidencial que se ha llevado a cabo por la CELAC hasta ahora ha sido con el *socio estratégico* europeo y que esté en preparación la próxima para el año 2015, a celebrarse en Bruselas bajo la presidencia *pro-témpace* del Ecuador.

Incluso en el mismo ámbito en el que durante décadas la UE tuvo un papel predominante frente a otros países donantes, en la cooperación para el desarrollo, se han visto alteradas las prioridades. Esto debido en parte al mejoramiento del ingreso *per cápita* de muchos países de ALC, lo que ha motivado que a partir de 2014 no puedan beneficiarse más del generoso, pero unilateral, sistema preferencias generalizadas de la UE (SPG), pero sobre todo a la propia crisis interna de la UE y a las crecientes y urgentes necesidades de cooperación en la nueva vecindad inmediata de la UE, que obliga a reubicar los medios de cooperación, tanto a nivel unilateral como bilateral.

Tampoco son menos significativos los cambios de carácter temático en la cooperación para el desarrollo, que se reflejan de forma muy clara en el “EU-CELAC Plan de Acción 2013-2015”. Ahora figura como prioritario el “paquete de medio ambiente”, es decir el desarrollo sostenible, energía y cambio climático, pero también el tema de fomento de inversiones en tecnología e innovación. No por casualidad la *Declaración de Santiago* ha dedicado un capítulo entero a la “Alianza para el Desarrollo Sustentable: Promoción de Inversiones de Calidad Social y Ambiental” (Consejo de la Unión Europea, 2013: p. 10). Con esta estrategia se pretende crear un marco atractivo para lograr inversiones internas y externas que fortalezcan el desarrollo social y sustentable en la región (Dupla del Moral, 2012: p. 209). Junto a este capítulo permanecen también los temas de cohesión social y de educación como importantes ítems en la agenda bilateral. Mientras tanto los temas de ciencia, investigación, innovación y tecnología, incluso el de migración, se pueden agrupar como una nueva categoría de prioridades (Consejo de la Unión Europea, 2013). Dos capítulos enteramente nuevos que aparecen en la Cumbre de Santiago son el de “Género” y de “Inversiones y emprendimiento para el desarrollo sustentable” (SELA, 2013: p. 59-60). Aquí no se puede dejar de notar la mano de CELAC, pues la cuestión de *apropiación* en la formulación de las intenciones de cooperación tiene una importancia decisiva y es precisamente en estos nuevos temas de cooperación

conjunta para el desarrollo, donde un posible aprovechamiento de la cooperación europea puede ser más palpable para el progreso de la región, que en los viejos temas de comercio. Lo mismo puede decirse, obviamente, sobre los temas que están propuestos para formar parte de la ampliación del Plan de Acción 2013-2015, como son la educación superior, la seguridad pública y la seguridad alimentaria y nutrición.

Este cambio cualitativo de las prioridades por ambos lados puede traer en futuro problemas en relación con la aceptación de la parte normativa del trabajo conjunto. Mientras que la Unión Europea pone su énfasis, por su propia experiencia en el largo proceso de integración, en la importancia de la formulación de acuerdos normativos y de su implementación garantizada, porque ello se corresponde con su propio concepto de una necesaria regulación para conseguir una cooperación global, la CELAC, reflejando las particulares concepciones de autonomía y soberanía de sus países miembros, no parece estar tan dispuesta a aceptar los arreglos normativos europeos. En este aspecto, el concepto de soberanía nacional no solo tiene una importancia extraordinaria en la región, sino que además varía de gobierno a gobierno la interpretación y aplicación política de la misma. Esto significa que la CELAC no solo tiene que actuar como portavoz de 33 Gobiernos de muy diferente orientación y muy diversas experiencias, sino que también va a poder contar con tan sólo un consenso mínimo y además se enfrentará a una oposición bastante enraizada por parte de algunos gobiernos en contra de cualquier condicionamiento normativo europeo.

### **Los socios: problemas de legitimidad y visibilidad**

Los problemas para una nueva edición de la asociación estratégica birregional no radican únicamente en los cambios del sistema internacional y, como consecuencia de ello, del subsiguiente cambio de prioridades en ambas regiones. Más concretamente, se manifiesta en el alto grado de disparidad de la estructura institucional, de la legitimidad y de visibilidad de los dos socios, CELAC y UE. Formalmente, CELAC ni es una organización internacional con personalidad jurídica propia, ni tampoco una institución de la integración regional. Quizá esa diferencia de *status* no tiene tanta trascendencia como lo tiene la legitimidad con que cada socio es capaz

de representar los intereses comunes de sus países miembros y del grado de visibilidad del que disfruta cada uno en su propia región y en la comunidad internacional en general.

De esta forma, la UE es frecuentemente calificada como un actor internacional ambivalente “que posee tanto características normativo-civilizatorias como también hegemónicas y por ello exporta normas y valores democráticos” (Bendick & Kramer, 2009: p. 21). Por el contrario CELAC no puede definirse más que como un foro y como la institución central para la coordinación y concertación de sus países miembros, que no es capaz de contar con posiciones políticas y modelos económicos comunes, aunque por su propia existencia ya constituye un poderoso instrumento para aglutinar los diversos escenarios que coexisten en la misma región (SELA, 2013: p. 96). Su hasta ahora expresada -y en la II Cumbre de La Habana de 2014 muy claramente demostrada- unidad más bien descansa en sus aspiraciones comunes para lograr sociedades más justas, democráticas e independientes (Álvarez Figueroa, 2012: pp. 187-188). CELAC se entiende también como un mecanismo de defensa común para América Latina ante las consecuencias de la grave crisis de Occidente y ha proclamado claramente esta función en diez párrafos de la “Declaración de Santiago de la I Cumbre de CELAC”. De esta forma puede reconocerse una muy obvia continuidad del *multilateralismo defensivo* que desde el comienzo del nuevo siglo ha sido el concepto dominante de muchos estados de la región para poder defender de esta forma su propia soberanía frente a las consecuencias de la globalización (Klaveren, 2004: p.61).

En ningún caso se puede decir que estas diferencias estructurales e históricas entre la UE y CELAC deben verse como una desventaja, con la posible excepción de la visibilidad, que en realidad depende mucho de los años de existencia de una y otra. Precisamente la dinámica intrarregional de las relaciones Sur-Sur y la manifiesta capacidad para solventar las profundas diferencias políticas en la región convierten a CELAC en un actor internacional relevante que, en muchos aspectos, juega con ventaja frente a la UE por su capacidad de actuar con gran flexibilidad ante los desplazamientos de poder internacionales. Precisamente son su adherencia a normas y procedimientos determinados los que dificultan que la UE adopte



nuevos puntos de partida y prioridades regionales modificadas (Bendick & Kramer, 2009: p. 12). Por otra parte, parece que CELAC tiene que luchar todavía por su legitimidad, a pesar del éxito de sus hasta ahora tres muy activas y hábiles presidencias *pro tempore*: Venezuela, Chile, Cuba. Con frecuencia esto se debe al escasamente diplomático ejercicio de las grandes potencias regionales: Brasil y México. Pero también contribuye a ello esa falta de división de trabajo institucional, sobre todo con UNASUR, que constituye una muestra de la ausencia de coherencia dentro del nuevo regionalismo en América Latina.

La carencia de una reacción regional por parte de América Latina frente a situaciones problemáticas importantes que afectaban a la región misma (por ejemplo, los problemas del viaje de Evo Morales en Europa, la liberalización del consumo de drogas o el tema de las escuchas por parte de los EE.UU.) no se pueden atribuir únicamente a CELAC, sino que hay que achacárselo a los países miembros, cuya falta de coordinación y de cooperación intrarregional en problemáticas internacionales es bien notoria. Muchas veces son temas que también atañe a la UE cuando trata de dar respuestas inmediatas comunes a situaciones internacionales conflictivas. Sin duda, el perfil global de Brasil y de México en la región, así como el de Francia y Alemania en el caso de la UE, constituye más bien una carga para el funcionamiento de la cooperación birregional, como se puede apreciar en el desarrollo de la asociación estratégica bilateral de Brasil y de México con la UE.

Para las tareas de coordinación de la CELAC claramente surge una complicación adicional con motivo de los diversos acuerdos que sostienen o que están tratando de negociar con la UE los estados miembros de forma individual y pocas veces con carácter subregional.

Pero no es sólo la diferencia en la forma de las relaciones institucionales lo que divide a los países miembros de CELAC en grupos que tienen diferentes perfiles de intereses y de cooperación (Durán Lima et. al., 2013: p. 113-4), sino también la existente posibilidad general de unas facilidades de acceso al mercado, posibilitado unilateralmente por la UE a través de su sistema de preferencias generalizadas. Desde el 2014 ya van a estar excluidos de este acceso preferente todos los países latinoamericanos que han alcanzado al grupo de países con ingresos

medio-altos, como son Argentina, Brasil, Uruguay, Venezuela y Cuba. Dado que ninguno de estos países ha formalizado un acuerdo bilateral con la UE, parece que la disponibilidad para entrar en negociaciones ha aumentado de forma notable. Estos patrones de relaciones bilaterales con la UE, muy específicamente diferentes en su intensidad, dentro de una estructura birregional general conllevan uno de los mayores desafíos para la responsabilidad compartida de la CELAC y la UE.

### **Elementos para una relación birregional distinta**

Desde la Cumbre CELAC-UE de Santiago en 2013 con frecuencia se habla en ambos lados, o por lo menos se anuncia, sobre un cambio de paradigma en las relaciones birregionales. Pero en la realidad no es tan fácil fijar cuáles son los factores determinantes de este cambio de paradigma. Sin embargo, existen por lo menos cuatro indicadores bastante visibles:

- Las conversaciones entre CELAC y la UE se caracterizan por expresar menos voluntarismo político y más pragmatismo.
- Hay un aumento en la aceptación de la existencia de diferentes modelos de desarrollo nacional y de integración regional.
- Los niveles institucionalizados de diálogo birregional se han visto ampliados con la presencia de otros importantes actores (empresarios, sindicalistas, académicos, periodistas y representantes de la justicia).
- La formulación de la agenda birregional parece más equilibrada y ya no está tan patentemente influida por la UE (Fanzio, 2008: p. 27).

Uno de los efectos más centrales, y no suficientemente apreciados, de este desarrollo hacia un cambio de paradigma es el cese de la tradicional división Norte-Sur entre “*rulemakers*” y “*ruletakers*” en el sistema internacional, que tan fuertemente fue criticado por los países de ALC durante mucho tiempo. También aquí refleja la relación birregional los desplazamientos de poder internacional y la necesidad de ajustarse por parte del Norte —en este caso de la UE— en sus relaciones interregionales a los divergentes intereses de sus socios.

La intensificación y la diversificación de las relaciones intra e interregionales latinoamericanas en la última década han puesto de manifiesto que las opciones para la cooperación institucional parecen más viables donde existe una convergencia de intereses más políticos que económicos (Llenderozas, 2013: p. 182), como es en el caso de Mercosur, ALBA y UNASUR, mientras que la convergencia normativa por lo menos en relación con el modelo económico es más bien una excepción en la región, como es el caso de la Alianza del Pacífico (Nolte & Wehner, 2013: p. 6). Aun así, por otra parte, ha sido esa convergencia normativa la base para los tratados de libre comercio bilaterales, tanto con los EE.UU. como con la UE. Esto puede suponer una lección para la UE, que implicaría que es más factible realizar acuerdos bilaterales normativos debido a la existencia de modelos de desarrollo tan distintos que el intentar extender estos a toda una región.

Los debates para la preparación de la I Cumbre CELAC-UE de Santiago 2013 pusieron en evidencia también que, a la vista de las concepciones normativas de la UE, se puede apreciar una especial susceptibilidad en muchos de los estados miembros de CELAC, y no especialmente con los temas referentes a las relaciones de intercambio económico, sino sobre todo por los conceptos europeos de *good government* (Grabendorff, 2012: p. 33), que claramente están reflejados en las cláusulas no económicas de muchos de los acuerdos de asociación. Para el futuro de las relaciones birregionales puede ser de transcendental importancia que no se repita con la UE la negativa experiencia que ya tuvieron muchos estados latinoamericanos con la injerencia de los EE.UU. en asuntos de su política interna.

### **Estructura de las relaciones y agenda para un futuro incierto**

La nueva agenda de las relaciones birregionales no puede quedar determinada exclusivamente por el detallado Plan de Acción CELAC-UE 2013-2015 con sus ocho puntos centrales y los mecanismos de diálogo previstos para ello. Ante todo una nueva agenda tendrá que tomar en consideración las diferentes estructuras de las relaciones birregionales y, especialmente, deberá prevenir de una manera activa las dificultades políticas y económicas que en el futuro puedan afectar a la relación birregional. Dado que probablemente estos obstáculos

surgirán más que nada como consecuencia de los diferentes patrones y problemas de las relaciones bilaterales. La CELAC y la UE deberían esforzarse en conformar con la mayor transparencia posible los procesos de negociación para las nuevas (Cuba, Ecuador y Mercosur), o ampliadas (México) relaciones institucionales. Tanto para la Comisión Europea como para sus países miembros, especialmente para aquellos implicados en los procesos de negociación por el lado europeo, es habitual el participar en las negociaciones. Debido a la diferente situación jurídica de CELAC, sería muy útil para la coordinación de la relación birregional en su conjunto que hubiera al menos una participación informal de la misma en estos procesos de negociación, aunque sólo fuera en forma de información permanente por parte de los estados involucrados en negociaciones con la UE. Además las experiencias en la negociación de otros estados miembros podrían contribuir a que mejoraran en uno u otro aspecto los acuerdos futuros con la UE.

La necesidad para la UE y para CELAC de adecuarse a una geometría variable en las relaciones birregionales está ya prevista a través de la actual estructura de la asociación estratégica. Pues, junto a las formas de relación en el ámbito político y de cooperación a nivel birregional, coexisten también los patrones de relaciones subregionales y los de relación bilateral de la Unión Europea, que no facilitan precisamente la coordinación entre los 61 estados participantes. Como bien ha demostrado el ejemplo de la asociación estratégica entre la UE y Brasil (Emerson & Flores, 2013), los temas de la agenda global ahí contemplados se solapan en parte también con los temas de la Cumbre UE-CELAC. Por razones de eficiencia y de impacto político sería recomendable crear una nueva coordinación temática entre los diferentes diálogos birregionales y de esta forma, con un bilateralismo *múltiple*, en vez del bilateralismo *selectivo* que la UE ya estuvo practicando en la década de los 80 (Grabendorff, 1997: p. 93), sería posible incluir otros niveles de diálogo, al tiempo que se reduciría el número de reuniones birregionales.

Parte de esta nueva estructura debe ser también una mejor coordinación, no sólo de los diferentes diálogos institucionalizados, sino también la vinculación de los dos encuentros anuales de la Asamblea de EuroLat, cuyas permanentes iniciativas han contribuido

muy notablemente al desarrollo de la asociación birregional. También se hace patente esa necesidad para las diferentes cumbres entre empresarios, sindicatos, periodistas, académicos y sociedad civil en general, cuya representatividad es frecuentemente discutida y cuya influencia en los diálogos oficiales es más bien de escaso peso. Una mejor conexión de todos estos actores dentro de la asociación estratégica contribuiría, sin duda, a intensificar la discusión sobre el fomento de los bienes públicos (desarrollo sustentable, cohesión social, seguridad pública), sea a nivel regional o global y con ello ayudaría notablemente a la legitimación de la CELAC y la UE. Precisamente en ese ámbito político transnacional las innovaciones en la forma y el contenido, en razón de las iniciativas latinoamericanas conjuntas, podrían ser absolutamente apropiadas para fijar una agenda internacional en el terreno de las negociaciones multilaterales y con ello se fortalecería la alianza birregional, mientras que las alianzas de voto en el G-20 y en la Naciones Unidas se han demostrado menos adecuadas para el éxito de un trabajo conjunto birregional.

Ambas regiones han ampliado en los últimos años sus relaciones estratégicas de tal modo que ahora, en un sistema internacional tan rápidamente cambiante, tienen que buscar nuevas formas de colaboración más eficientes y adecuadas. En los tiempos del post-hegemonismo todas las alianzas Norte-Sur están sometidas a especiales pruebas de resistencia, lo que se hace notar también muy claramente en las relaciones birregionales de la CELAC y la UE. El balance para CELAC, y con ello para ALC, se inclina positivamente a su favor, en razón de los aquí brevemente esbozados cambios en las relaciones regionales e internacionales, frente a la UE, con lo cual las tan a menudo citadas relaciones asimétricas entre la UE y ALC se han desplazado profundamente. Por ello, parece que es el momento oportuno para estructurar más eficientemente las relaciones birregionales y adecuarlas a los desafíos globales del siglo XXI desde una nueva base política más equilibrada.

## REFERENCIAS

- Álvarez Figueroa, O. (2012). La CELAC: nuevo actor regional en América Latina y el Caribe. Avals y obstáculos para lograr su consolidación. En A. Serbin, L. Martínez & H. Ramanzini (coords.), *El regionalismo Post-liberal en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. Anuario de integración regional de América Latina y el Gran Caribe* (pp. 177-205). Montevideo: CRIES.
- Bendiek, A. & Kramer, H. (2009, April). *Die EU als globaler Akteur: Unklare "Strategien". diffuses Leitbild*, S12. Berlin: SWP
- Bonilla, A. (2012). América Latina-Europa. Escenarios contemporáneos de las Cumbres. En A. Bonilla & M. S. Ortiz (eds.) *De Madrid a Santiago: Retos y Oportunidades. Balances y perspectivas de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe* (pp. 19-30). San José de Costa Rica: FLACSO-SEGIB.
- Bullón Méndez, M. (2013). La CELAC. Balance de su primer año de vida. *Temas de Economía Mundial*, 23, 24-40.
- Carrión Mena, F. (2013). *Unasur: ¿simple retórica o regionalismo efectivo? Fortalezas y debilidades*. Quito: FES-ILDIS.
- CELAC (2011). Declaración de Caracas - 3 diciembre 2011. En J. Altmann (Ed.) *América Latina: caminos de la integración regional* (pp. 135-144). San José: FLACSO-CAF.
- CELAC (2013). Declaración de Santiago de I Cumbre de la CELAC. En *Primera Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*.
- Comisión de las Comunidades Europeas (2009, Septiembre 30). *La Unión Europea y América Latina: Una asociación de actores globales*. COM(2009) 495/3. Recuperado en: [http://eeas.europa.eu/la/docs/com09\\_495\\_es.pdf](http://eeas.europa.eu/la/docs/com09_495_es.pdf)
- Consejo de la Unión Europea (2013). *Declaración de Santiago*. Recuperado en: [http://eeas.europa.eu/la/summits/2013/index\\_es.htm](http://eeas.europa.eu/la/summits/2013/index_es.htm)
- Council of the European Union (2013). *EU-CELAC Action Plan 2013-2015*. Recuperado en: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/EN/foraff/135043.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/135043.pdf)

- Cóvalo, M. L. & Rodríguez de Mesa, M.L. (2013, diciembre). La CELAC: Entre la añoranza bolivariana y la falta de concreción latinoamericana. *Densidades*, 14, 53-65.
- Duplá del Moral, T. (2012). CELAC y la UE. Historia, convergencias y retos. En A. Bonilla & M.S. Ortiz (eds.), *De Madrid a Santiago: Retos y Oportunidades. Balances y perspectivas de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe* (pp.:193-210). San José de Costa Rica: FLACSO-SEGIB.
- Durán Lima, J. E., Herrera, R., Lebret, P. & Echeverría, M. (2013). *La cooperación entre América Latina y la Unión Europea: una asociación para el desarrollo*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Emerson, M. & Flores, R. (2013). *Enhancing the Brazil-EU Strategic Partnership. From the Bilateral and Regional to the Global*. Brussels: CEPS.
- Fanzio Vengoa, H. (2006). Unión Europea y América Latina: ¿interacciones en lugar de relaciones? Barcelona: OBREAL/EULARO.
- Glencross, A. (2014, Winter). The Eurozone Crisis as a Challenge to Democracy and Integration in Europe. *Orbis*, 58(1), 55-68.
- Grabendorff, W. (2013). Brasilien auf dem Weg zur Weltmacht? En: S. Frech & W. Grabendorff (eds.), *Das politische Brasilien: Gesellschaft, Wirtschaft, Politik & Kultur* (pp.: 273-290). Schwalbach: Wochenschau.
- (2012). ¿Qué importancia puede tener la Unión Europea para una América Latina emergente? *Nueva Sociedad*, 239, 24-34.
- (2004). La estrategia birregional y sus limitaciones en un mundo unipolar. *Nueva Sociedad*, 189, 97-109.
- (1997). América Latina y la Unión Europea: hacia un birregionalismo selectivo. En A. Van Klaveren (Ed.), *América Latina en el Mundo. Anuario de Políticas Externas Latinoamericanas y del Caribe 1993-1996* (pp: 71-96). Santiago de Chile: Los Andes-PROSPEL.
- Gratius, S. (2014). *Außenpolitik im Eigeninteresse: Die neue spanische Lateinamerika-Politik*. SWP-Aktuell 4. Berlin: SWP

- Hirst, M. (2010). América Latina y la cooperación Sur-Sur: reflexiones conceptuales y políticas. En B. Ayllón y J. Sursky (eds.), *La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica. Utopía y realidad* (pp: 17-39). Madrid: Catarata,.
- Llenderozas, E. (2013). Latin American Foreign Policy and the Community of Latin American and Caribbean States. *Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations*, 2(4), 175-196.
- Maihold, G. (2007), Más allá del interregionalismo. El futuro de las relaciones entre Europa y América Latina. *Foro Internacional*, 168, 269-299.
- Nolte, D. & Wehner, L. (2013). The Pacific Alliance Casts Its Cloud over Latin America. *GIGA Focus*, 8, 1-7.
- Presidencia chilena CELAC-UE (2011). *Balance de Actividades al 2º Semestre del 2011*. Santiago de Chile, 31 diciembre 2011.
- Rojas Aravena, Francisco (2013b), *Transformaciones globales y cambios en las relaciones de poder en América Latina y el Caribe*, Nueva Sociedad, 246, 129-143.
- (2013ª, Mayo). *El camino de la CELAC: Unidad en la Diversidad. La Presidencia Pro Tempore de Cuba*. Manuscrito
- (2012). *Escenarios globales inciertos: los desafíos de la CELAC*. San José, FLACSO-Secretaría General.
- (2011). La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños: ¿es una opción viable para consolidar el multilateralismo y la integración latinoamericana? En F. Rojas Aravena (Ed.), *América Latina y el Caribe: Multilateralismo vs. Soberanía: La Construcción de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños* (pp. 135-158). Buenos Aires: FLACSO-Teseo.
- Sanahuja, J.A. (2014). Más allá de 2015: visiones y escenarios de desarrollo global y las políticas de ayuda. En R. Domínguez Martín & S. Tezanos Vázquez (eds.), *Desafíos de los Estudios del Desarrollo* (pp: 161-192). Santander: REEDES.



- (2013). *Hacia un nuevo marco de relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe*. Hamburgo: Fundación EU-LAC.
- (2012). La crisis europea y América Latina y el Caribe: mutaciones y reequilibrios en las relaciones birregionales. En F. Rojas Aravena (Ed.), *América Latina y el Caribe: relaciones internacionales en el siglo XXI* (pp: 105-149). Buenos Aires: FLACSO-Teseo.
- SELA (2013). *Estado actual y avances en la Arquitectura Institucional de la Integración de América Latina y el Caribe*. Caracas: SELA.
- Silva Flores, C. (2013). Crisis de la integración europea y la “Europa Global”: implicaciones para América Latina. En C. E. Martins & C. Silva Flores (eds.), *Nuevos escenarios para la integración en América Latina* (pp: 79-109). Buenos Aires: CLACSO.
- Valdez, J. (2012). CELAC: Expectativas y realidades. En A. Bonilla & M.S. Ortiz (eds.) *De Madrid a Santiago: Retos y Oportunidades. Balances y perspectivas de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe* (pp: 219-222.). San José de Costa Rica: FLACSO-SEGIB.
- Van Klaveren, A. (2004), Las relaciones políticas europeo-latinoamericanas. La necesidad de una sintonía más fina. *Nueva Sociedad*, 189, 54-68.

## LA CELAC Y EL MOMENTO MULTILATERAL CONTEMPORÁNEO <sup>82</sup>

Adrián Bonilla<sup>83</sup>

Este libro hace un intento por aproximarse, a partir de un enfoque subregional, a las dinámicas multilaterales latinoamericanas y del Caribe a partir de la identificación de los temas centrales de las políticas exteriores de los países de la región y sus prioridades, sobre todo, las asignadas a la integración.

El propósito del texto, con este antecedente, fue producir un estado del arte analítico que permita hacer un ejercicio prospectivo, temático, subregional de los países que integran la CELAC, relacionando este régimen regional con el tejido de otros organismos internacionales que operan en el Hemisferio Occidental. Esta es una de las metas que desarrollaron todos los trabajos contenidos en el presente libro. Los estudios expresan, entonces, una aproximación ecléctica de aportes teóricos de diversas corrientes de análisis de las relaciones internacionales, como la línea de análisis de política exterior. El abordaje de los estudios –agrupados en casos para seis subregiones–, permitió realizar un ejercicio comparativo y comprender las dinámicas de mediano alcance a nivel intra-latinoamericano.

La clasificación subregional fue arbitraria en el sentido de que no supone un orden que provenga de organismos multilaterales previamente establecido, sino más bien a afinidades definidas por la contigüidad; se trata de un recurso metodológico de ordenamiento que atiende a lógicas de proximidad geográfica, peso demográfico, antecedentes históricos de vinculación, y relaciones internacionales comunes. Ellas fueron: México, El Caribe, América Central, La Región Andina, El Cono Sur y Brasil.

Tanto Brasil como México fueron construidas como regiones por sí mismas, sin agruparlas en otros Espacios. La primera nación por su peso económico y poblacional, superficie, así como por su distinción

---

<sup>82</sup> Este texto fue producido con la asistencia, en la sistematización de los artículos que se comentan, de Isabel Álvarez y María Fernanda Morales. La responsabilidad por las afirmaciones, conclusiones y errores es del autor.

<sup>83</sup> Secretario General de la FLACSO y Profesor titular de FLACSO-Ecuador.

lingüística, mientras que México siendo parte de varias iniciativas multilaterales dentro del Hemisferio Occidental con las cuales puede identificarse regionalmente, como por ejemplo, Mesoamérica, es el único estado Latinoamericano que es parte de Norteamérica en términos geográficos y comerciales.

A pesar de las marcadas diferencias existentes entre los distintos países, la división del análisis en subregiones afines permitió consolidar algunos elementos en común entre las sub-regiones y países. Al mismo tiempo, particularizó los resultados de cada uno de los estudios hacia las preferencias de integración y proyectos multilaterales que tienden a unificarse en aspiraciones subregionales a largo plazo.

Los estudios tenían como propósito establecer un estado de situación al año 2014 de la política exterior de América Latina y el Caribe. Puesto que se trata de un espacio geográfico e histórico común, es inevitable que se represente la región como un todo; sin embargo, probablemente es la época más heterogénea de la expresión política de estos países desde su etapa republicana. Efectivamente, en América Latina coexisten diversos modelos de desarrollo, distintos tipos de régimen político y múltiples, incluso distinto –y radicalmente diferentes– opciones ideológicas que informan a varios de sus gobiernos.

Si, por ejemplo, de manera esquemática se trazara un corte que divida la región entre aquellos países cuyos modelos de desarrollo se guían por políticas de libre mercado y los que descansan en economías protegidas, encontraremos que casi el 50% del PIB de la región se equilibra a cada lado de la balanza. Sin que se repita esa proporción, en la forma de construcción del régimen político, hay varios países cuyas constituciones descansan con peso más evidente en lógicas de centralización de la capacidad pública frente a otros, que apuestan por la imagen liberal de la construcción del poder. De la misma manera, la dispersión ideológica caracteriza la región en términos de las adhesiones a la derecha o la izquierda política de sus gobiernos. A pesar de la heterogeneidad, parece claro que los actores centrales de los procesos estratégicos no están dispuestos a confrontarse, ni por los modelos de desarrollo, ni por el tipo de régimen que opera en los países y tampoco por la orientación ideológica de los integrantes. Estos antecedentes vuelven necesario un trabajo comparativo

en términos de la política exterior regional que logre identificar algunas variables concebidas para señalar los temas centrales de las subregiones que permitan indagar las posibilidades de consolidación de las iniciativas multilaterales de carácter estratégico, en concreto, de la CELAC:

1. Se analizaron los eventos más importantes sucedidos en el pasado inmediato, y, desde la perspectiva subregional, se evaluaron cuáles han sido las influencias externas más importantes. El propósito de esta variable era identificar cuáles temas estratégicos se representan con más fuerza en el momento y, a partir de esto, saber si los organismos multilaterales eventualmente tienen alguna funcionalidad para apoyar las expectativas e intereses de los países.
2. Otro de los cuestionamientos planteados se enfocaba en la relación con la formalización de esas prioridades, es decir, sobre los temas específicos enunciados en las agendas de política exterior de los países estudiados, así como sobre los eventuales instrumentos movilizados para su consecución.
3. En ese mismo orden de exploración, un elemento indispensable de conocer fue el funcionamiento de la institucionalidad. La tradición latinoamericana de política exterior se levanta sobre una serie de premisas que difícilmente pueden concebirse como “racionales” en la forma clásica como la literatura positivista de análisis de política exterior modelaba las opciones de organización. Sin embargo, un conjunto de prácticas, costumbres y, desde luego, también normas, ordena el proceso de construcción de agendas y toma de decisión en todos los países. En concreto interesaba saber el papel de las Cancillerías o eventualmente de otros centros de los estados para la producción de políticas multilaterales.
4. Con las agendas, o más bien dicho, las prioridades de las mismas identificadas en términos generales, entonces la investigación podía aterrizar en el tema específico del multilateralismo, el lugar que ocupa entre las prioridades establecidas por los países. Su importancia respecto de los intereses perseguidos por los gobiernos. Independientemente de que la respuesta sea o no positiva, la pregunta es clave para comprender las articulaciones entre la conducta de los estados y las posibilidades de avance o estancamiento de las organizaciones latinoamericanas y del Caribe.

5. Finalmente, puesto que hay mucha literatura, sobre todo política que atribuye a las motivaciones ideológicas de los gobiernos la adhesión a uno u otro sistema de integración o mecanismo de diálogo político, se intentó averiguar el peso de ideas, visiones y normas en la construcción de políticas exteriores y si las estrategias y conductas sobre la CELAC precedieron a la emisión del discurso integracionista o fueron independientes de él.

### **Los aportes realizados**

Cuando los artículos hablan de la identificación de los sucesos más importantes de los últimos dos años en materia de política exterior; los eventos políticos o económicos domésticos que han sido determinantes para los países y la subregión y las influencias externas e internas que han incidido más en los cambios, las externalidades de la política y la economía global son determinantes. Cada subregión, y dentro de ellas han formulado respuestas individuales casi sin concertación en la producción de conductas comunes, independientemente de que ellas han sido similares en muchos de los casos. Para México, por ejemplo, la relación bilateral con los Estados Unidos se vio determinada por los atentados del 11 de setiembre y la negativa posterior mexicana a apoyar la invasión a Irak, eso provocó cierto distanciamiento en las relaciones diplomáticas, que tuvieron que procesar en los años subsiguientes la creciente violencia en la zona fronteriza, en un entorno de cautela mutua, situaciones que fueron determinantes para que la política exterior de la administración de Felipe Calderón (2006-2012) se enfocara en evitar la confrontación interna y externa. Sucesos como el espionaje por parte de Washington al presidente Peña Nieto durante la campaña electoral y al propio presidente Calderón, también generaron una reacción de malestar, atenuada por intereses específicos como los de México en la reforma migratoria.

En lo que tiene que ver con Centroamérica, la presencia China en el Istmo, ha sido importante en los últimos años, así como la influencia de Colombia y México sobre las agendas comerciales y de seguridad por el tema del crimen organizado y su impacto en la estabilidad de la subregión. También fue importante la vigencia del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea para los subsistemas de integración regional.

La política exterior de los países anglófonos miembros del CARICOM, por su parte, se vio fuertemente condicionada por la recesión económica que afectó al mundo en el 2009.

En la Región Andina, en el caso específico de Colombia, el proyecto político nacional tiene como uno de sus elementos centrales la terminación definitiva del conflicto armado interno como condición para el despegue económico y la prosperidad. En efecto, a finales de los años 90, la guerra se agudizó con la confrontación entre grupos guerrilleros, paramilitares, narcotraficantes y Fuerzas del Estado. Esto generó una situación de inseguridad generalizada y una crisis política que puso al país ad portas de la fragmentación territorial y la falla de las instituciones del estado. La larga crisis política venezolana, por una parte, y por otra, la estabilidad de Bolivia, Ecuador y Perú son elementos adicionales. Sin embargo, es una zona marcada por la debilidad de su organismo sub regional y por la heterogeneidad de los modelos de desarrollo que vuelven difícil la confluencia.

En Brasil, el protagonismo de la política exterior de esta nación durante los ocho años del Gobierno de Lula (2003-2010) habría disminuido en su intensidad durante la presidencia de Dilma Rousseff, debido al impacto de la crisis económica internacional, la presión inflacionaria producto del elevado gasto público en los dos últimos años de Lula y la baja en la demanda de las exportaciones brasileras. Lo anterior incidió en una fuerte priorización de la esfera económica por parte del nuevo Gobierno y, por consiguiente, en cierta pérdida de impulso en la política exterior con importantes reajustes en temas estratégicos como el Programa FX-2 y las relaciones con Irán.

En el Cono Sur, durante los últimos años, ha sido evidente el protagonismo Chino en términos económicos, aunque la presencia de Europa y de los Estados Unidos permanece sin que vaya a desvanecerse en el futuro previsible. La relación con la potencia asiática para América Latina, si bien se expresa en datos de comercio, es mucho más profunda puesto que lo que tenemos es una externalidad que perfila la estructura económica misma de la región, tiene la capacidad de reconstruir el aparato productivo, de establecer los límites de los modelos de desarrollo y de condicionar las políticas monetarias, de subsidios y fiscales de aquellos países con los que tiene relaciones más

intensas.

Los trabajos de este libro, al identificar cuáles han sido las prioridades y agendas de política exterior de los países que conforman el área estudiada y cuáles son los principales instrumentos de política exterior de los países y/o subregiones, establecen para el caso mexicano que la política exterior de Felipe Calderón se mantuvo en la misma línea gestionada por Fox. Las prioridades de la agenda mexicana fueron: Estados Unidos y Canadá, la Unión Europea, Asia-Pacífico y América Central, siendo el tema migratorio y el de la inseguridad dos puntos de vital importancia. Con la llegada de Enrique Peña Nieto a la presidencia, el objetivo se centró en convertir a México en una potencia emergente, con una agenda orientada a: una mayor integración con América del Norte, el fortalecimiento de la cooperación con Centroamérica y el Caribe, un mayor acercamiento con América del Sur, consolidarse como una potencia cultural, estrechar alianzas con la región Asia-Pacífico, impulsar el multilateralismo y dinamizar la relación con la UE, compartiendo algunas similitudes con la de su predecesor. La política exterior de Peña Nieto se ha enfocado fuertemente en lo económico, aunque también, trata de mantener buenas relaciones con los Gobiernos de izquierda de la región.

En el caso de la política exterior del Caribe latino (Cuba, Haití y República Dominicana) priman las necesidades de seguridad económica, donde la relación con los Estados Unidos ha sido clave en la política externa. Destacan las negociaciones comerciales multilaterales, el financiamiento al desarrollo, la reforma del sistema financiero global, la migración internacional y la arquitectura de la cooperación económica mundial. En el ámbito multilateral estos países participan como miembros plenos del Movimiento de Países No Alineados, son parte del G-77 y del CARIFORUM. Así mismo, los tres son beneficiarios de PETROCARIBE, con una relación cada vez más cercana al CARICOM por parte de República Dominicana y Cuba.

Es destacable el interés cubano por ampliar sus relaciones económicas externas en concordancia con los Lineamientos de la Política Económica y Social del año 2011; así mismo, es importante el interés por fortalecer relaciones con países emergentes, en concreto los BRICS aunado a su acercamiento a esquemas integracionistas como ALADI, SELA, ALBA-TCP. Por su parte, Haití se ha centrado en

un fortalecimiento de sus relaciones con Estados Unidos, República Dominicana, Canadá y Francia; donde la cooperación internacional ha resultado fundamental para su desarrollo, principalmente, a posteriori del terremoto del año 2010.

El otro país hispanoparlante del Caribe, República Dominicana, ya había experimentado cambios en su política exterior orientados a la apertura comercial, con la llegada de Leonel Fernández a la presidencia; donde la atracción de IED, la negociación e implementación de acuerdos de libre comercio y la disponibilidad de los recursos de la agenda. Para el Caribe anglófono se han priorizado los tópicos como la búsqueda de financiamiento internacional y la reestructuración de las instituciones internacionales ha ocupado un espacio importante de la agenda en esta zona insular. Aunado a lo anterior, se encuentra la preocupación de estos países por su vulnerabilidad ante los efectos del cambio climático y por fortalecer las relaciones con Estados Unidos, la Unión Europea y con China.

Para Centroamérica, los temas comerciales ocupan el lugar central de las agendas de los países, además de los diferendos territoriales y fronterizos y el tema de la integración, que se mantiene como una constante de la agenda de política exterior.

En la política exterior de la Región Andina es necesario establecer una diferencia entre Bolivia Ecuador y Venezuela, frente a Colombia y Perú. Para los primeros son estables algunos elementos comunes en sus prioridades, entre ellos: defensa de la soberanía nacional; contestación de la hegemonía estadounidense; diversificación de los mercados internacionales y cooperación Sur-Sur; promoción de la integración latinoamericana y una retórica internacional de defensa al medio ambiente. Para el segundo grupo, los temas de apertura comercial y diversificación de acceso de su producción a mercados globales, condicionan el conjunto de sus conductas. En Colombia, la pacificación del país (ya fuese a través de la confrontación armada o de la negociación) aparecía entonces como un imperativo en función del cual el gobierno colombiano puso buena parte de su política exterior. Se mantendrían las políticas de expansión del sector minero y de apertura económica, las cuales habían garantizado al país las más altas tasas de crecimiento económico de la región durante cerca



de una década. Por otra parte, Perú es el país de la subregión que más ha diversificado sus alianzas económicas, privilegiando sus vínculos con Asia. Asimismo, la aspiración de Colombia a pertenecer a la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) reafirma su voluntad por ser considerada una promisoriosa economía emergente y posicionarse mejor frente a los países desarrollados.

En Brasil, el gobierno de Dilma Rousseff ha privilegiado la ratificación de los valores clásicos de la diplomacia brasileña: promoción de la paz, respeto al principio de la no intervención, defensa de los derechos humanos y el fortalecimiento del multilateralismo. Asimismo, enfatizó la prioridad conferida a la región y, a América del Sur en particular, con énfasis en el MERCOSUR y en la UNASUR; el combate al hambre y a la pobreza, el acercamiento creciente con los países africanos, asiáticos y del Medio Oriente; la ampliación de los vínculos con los demás países emergentes y la condena al terrorismo, la proliferación nuclear, al crimen organizado transnacional, así como la defensa de reformas de los principales mecanismos de gobernanza global, mismas que han coincidido con su predecesor y que manifiestan el impulso en la continuidad de la gestión de Itamaraty. Dentro de las prioridades de política exterior brasileña destacan el apoyo al multilateralismo y la multipolaridad frente a la influencia de las grandes potencias tradicionales, donde sobresalen intereses como la reforma del Consejo de Seguridad de la ONU y el fortalecimiento de los esquemas de Cooperación Sur-Sur. A pesar de este enfoque, el fortalecimiento de lazos con socios como la Unión Europea y los Estados Unidos no se ha quedado atrás, principalmente, con el objetivo de atraer inversión extranjera directa y beneficios asociados como la transferencia tecnológica y diversificación comercial para asegurar su posicionamiento en la arena política y económica internacional.

En el caso del Cono Sur, en Argentina, la política exterior está al servicio de la política interna y en Uruguay se ha evidenciado un mayor énfasis ideológico durante el mandato de Mujica respecto a sus antecesores. En Chile, Piñera ha priorizado la integración económica vía la Alianza del Pacífico para superar, de alguna manera, las dificultades en las relaciones con los vecinos y Cartes tiene un desafío que no tuvo sus predecesores inmediatos: reincorporar a Paraguay al escenario regional e internacional.

Cuando los trabajos se enfocaron en conocer cuál es y ha sido el marco institucional sobre el que se asienta la política exterior de los países, si la cancillería juega un papel fundamental o hay otras instituciones importantes como los congresos u otras entidades estatales, las respuestas fueron relativamente homogéneas. En el diseño, la institucionalidad latinoamericana es adecuada, sin embargo es presumible la preeminencia de modelos organizacionales y burocrático por sobre los racionales. Para el caso mexicano, la formulación de la política exterior recae, fundamentalmente, en la figura presidencial, aunque el Senado tiene un control que se reduce a la aprobación de tratados internacionales, aprobación del personal diplomático y consular; así como el análisis de la política exterior, no obstante, en las últimas administraciones, el Presidente ha evitado las confrontaciones con el Senado y la Cámara de Diputados para lograr la aprobación de reformas domésticas vitales.

En el Caribe anglófono, la gestión de política exterior está liderada por las Cancillerías, con alguna participación los primeros ministros, en algunos casos. En el caso de Centroamérica, al igual que los casos de México y el Caribe angloparlante, el peso de la gestión de la política exterior recae en la figura presidencial o del primer ministro.

En lo concerniente al manejo de la política exterior por parte de los países andinos, nuevamente se encontró una división en dos ejes fundamentales: el correspondiente al de los países que le han apuntado a un cambio estructural en sus regímenes políticos-Venezuela, Ecuador y Bolivia, y el otro, que concierne a los países con una concepción y práctica liberal en el ejercicio del poder, Colombia y Perú. Los países del primer comparten rasgos comunes: En primer lugar, el proceso de toma de decisiones se ha centrado en la figura del líder carismático, dando a la política internacional un carácter personalista que se acentúa con la tendencia en los tres líderes a jugar un papel protagónico en los asuntos externos. En segundo lugar, los proyectos políticos de carácter revolucionario que se han implementado en los tres países tienen en la política exterior una plataforma de legitimación y de proyección muy importante. En tercer lugar, la llegada de los gobiernos revolucionarios trajo consigo la renovación de los actores en posiciones gubernamentales. Ya sea a través de los consecutivos procesos electorales o debido a la alta discrecionalidad

presidencial en los nombramientos, se generó una nueva élite política subordinada a una estructura personalista y vertical, en la cual prima el acatamiento de los lineamientos presidenciales.

En el segundo eje de países andinos, el manejo de la política exterior se caracteriza por una tendencia a mantenerse en las mismas dinámicas de los gobiernos precedentes en relación con los actores, los instrumentos y las estrategias y se determina por: una toma de decisiones institucionalizada, reconfiguración del aparato diplomático para atender los complejos desafíos actuales y un mayor protagonismo de la sociedad civil mediante estructuras como los foros sociales, las redes o las alianzas internacionales, por mencionar algunas.

En Brasil, la Cancillería ha jugado un rol trascendental en la delimitación de la política exterior, labor que se ha tornado compleja debido a la pluralidad de intereses, agentes y espacios de acción; por ejemplo, vale destacar el rol del Ministerio de Defensa en temas de política externa, lo que obliga a Itamaraty a crear lazos de comunicación efectiva entre ambas instituciones.

Al identificar el lugar que ocupa el multilateralismo y la integración en las prioridades establecidas por los países, cuáles son los organismos multilaterales más importantes para esos países y cuál es el lugar que la CELAC ocupa en este escenario. Ante esta nueva interrogante, en México no se ha hecho evidente un liderazgo como el que sí se ha propuesto tener en otros aspectos de su política, sin embargo el país ha optado por adherirse a foros internacionales de carácter económico-comercial como la Alianza del Pacífico y el Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica, donde mecanismos como la CELAC no han tenido una relevancia para Los Pinos como en otros estados de la región.

El Caribe hispanoparlante ha mostrado interés por integrarse a esquemas regionales de integración se ha evidenciado en su ingreso al Sistema de Integración Centroamericana, aunque no al SIECA; su aceptación en la Alianza del Pacífico como observador y su interés por establecer un acuerdo de libre comercio con CARICOM. Por su parte, países del Caribe anglófono como Jamaica, Trinidad y Tobago y Guyana han tenido una participación importante en la CELAC. Para

el caso centroamericano, éstos países se han limitado a la participación en algunos foros y, específicamente, un mecanismo como la CELAC, no ha tenido una atención prioritaria, excepto por Costa Rica que actualmente tiene a su cargo la Presidencia Pro Témpore de CELAC.

Sobre el tema de la integración regional, la región andina ha experimentado, en los últimos años, una redefinición del regionalismo y la integración que evidencia las diferencias de concepción y de estilo: para los gobiernos de Bolivia y Ecuador, siendo la integración parte de la estrategia para la consolidación de un “Estado desarrollista” y constituyendo una manera para garantizar la autonomía tanto frente al mercado, en lo concerniente a la política de desarrollo, como frente a Estados Unidos.

En el caso particular de Venezuela, la integración pudo ser vista como una plataforma de proyección de su propio liderazgo a nivel regional y global frente a una concepción más pragmática de la integración por parte de Perú y Colombia, que la perciben como una herramienta para gestionar la globalización. Así existe una activa participación en la Comunidad Andina, Alianza Bolivariana para las Américas-Tratado Comercial de los Pueblos (ALBA-TCP), la UNASUR, la Alianza del Pacífico. Para los países andinos, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños -CELAC-, junto con otros procesos de integración ya mencionados como la UNASUR, expresan un retorno de la política a las relaciones exteriores y a la política de desarrollo. Igualmente, con una menor atención a la agenda económica y comercial, refuerzan el papel de los estados, implican el retorno de la “agenda de desarrollo”, en el marco de las agendas económicas del “post-consenso de Washington” y, ponen énfasis en la inclusión de los temas sociales y en la cooperación Sur-Sur.

Para el caso brasileño, el país ha enfatizado su interés en el MERCOSUR y en la UNASUR como; el combate al hambre y a la pobreza, el acercamiento creciente con los países africanos, asiáticos y del Medio Oriente; la ampliación de los vínculos con los demás países emergentes y la condena al terrorismo, la proliferación nuclear, al crimen organizado transnacional

Para el caso del Cono Sur, se determinó que una de las mayores necesidades de estos países es avanzar hacia una mejor vinculación

e integración entre ellos. En general existe una continuidad en la política exterior de los distintos países, en cuanto a principios, pero cada gestión está condicionada por diferentes factores en el momento de colocar sus énfasis.

## **Conclusión**

En términos generales, es posible identificar algunos “denominadores comunes”<sup>84</sup> en la formulación de la política exterior de los países latinoamericanos y del Caribe, entre los que prevalecen los temas económicos. Además, Estados Unidos y la Unión Europea continúan como referentes regionales, siendo Washington la presencia exterior más importante de toda la región, no obstante, países como China se han posicionado como socios estratégicos en el ámbito político y económico. Otras presencias eventuales, periféricas en su influencia política y económica, pero importantes en lo simbólico, han sido Rusia e Irán.

Un aspecto de particular relevancia, es el papel que tiene la figura presidencial; o en su caso, del primer ministro, en la gestión de las decisiones de política en todos los países. La impronta personal de las(os) jefas(es) de estado ha sido determinante en la producción de políticas exteriores. Las gestiones de cada mandatario(a) le confieren particularidad al manejo de la política externa, debido a la influencia de factores ideológicos y personalistas; las Cancillerías no quedan relegadas a un segundo plano, son importantes en el registro e implementación de políticas, pero las decisiones estratégicas en los ámbitos doméstico, bilaterales y multilaterales se toman en el nivel presidencial.

Por su parte, el multilateralismo se ha mantenido como una prioridad constante dada la continuidad de las propuestas de política externa por parte de los diferentes gobiernos. Así mismo, la participación en

---

84 Un elemento en común de la política exterior de cada región es el vínculo con la Unión Europea mediante encuentros birregionales, que han contribuido con el desarrollo de la asociación estratégica. Tal y como Wolf Grabendorff señalaba que es preciso para la madurez de dicha relación, una coordinación y mayor participación de la sociedad civil y entidades privadas que legitimen el contacto entre CELAC y la UE y determinen posiciones conjuntas en las negociaciones multilaterales; las cuales podrían resultar más adecuadas que las alianzas de voto en el marco de foros como el G-20 y las Naciones Unidas. La posición consolidada de la CELAC, así como los cambios descritos en el ámbito internacional y, específicamente, latinoamericano y del Caribe, perfilan una balanza a favor de este mecanismo de integración en su intercambio con la UE, situación que homolagaría el trato entre ambos bloques.

las instancias regionales, a pesar de la abundancia de las mismas, no ha disminuido y se manifiesta en la participación de los estados literalmente en todas las instituciones de integración existentes; en ese contexto, la CELAC se perfila como un mecanismo potencialmente útil para avanzar los intereses de los países, independientemente de que su status institucional sea el de un mecanismo de diálogo, mismo que no tiene facultades para la exigencia del cumplimiento de sus decisiones y de que su institucionalidad gire alrededor de instancias no permanentes. Con la salvedad de la presidencia pro témpore y las Cumbres de jefes de estado, todas las demás comisiones, que son muchas, son producto de decisiones que las vuelven eventuales a pesar de la estabilidad de muchas de ellas.

Temáticas como el crimen organizado, la vulnerabilidad ambiental, la inseguridad, el desarrollo social a partir del aprovechamiento de oportunidades que ofrece el mercado externo -fundamentalmente las economías emergentes- también son parte de la agenda de la política exterior latinoamericana que evidencia la complejidad de la política internacional y que exigen una articulación de los distintos sectores sociales para una proyección exitosa en el escenario global.

Los sucesos de la política doméstica y las necesidades inmediatas, antes que las prioridades estratégicas, marcan las agendas de política exterior de los países. Los temas centrales siguen siendo contruidos a partir de las necesidades económicas y de seguridad en todos los países, en ese aspecto, lo que tenemos es una formulación convencional de la política exterior, sin que se observen distorsiones mayores prácticamente en ningún caso.

En este contexto el multilateralismo latinoamericano aparece más como una posibilidad de un futuro inasible aún, que como un instrumento útil para la resolución de los problemas concretos de la realidad material de los gobiernos. En otras palabras no es la prioridad de la ejecución, aunque su peso en la narrativa, en el discurso político de todos los países y en la retórica institucional, es muy importante.

Con diferente énfasis en las subregiones temas como delincuencia organizada transnacional, flujos migratorios, problemas fronterizos, por una parte; y por otra, desequilibrios fiscales y en las balanzas

de pagos y comercio, búsqueda de mercados, relaciones bilaterales de carácter económico, pesan en las agendas. En el procesamiento de lo inmediato los instrumentos más usados son convencionales. Las influencias externas giran alrededor de países vecinos: los Estados Unidos, a nivel político y económico, China como socio comercial, y Europa con una presencia más distanciada.

El peso del bilateralismo sigue siendo determinante en la resolución de las agendas de las distintas subregiones, entre otras causas, porque la intensidad de las relaciones internacionales de los países es mayor en el contacto con los vecinos. El repertorio de instrumentos puede ser muy amplio, aunque el uso de las Cancillerías, ministerios y las oficinas encargadas del comercio, es el más común. Es preciso señalar que las agendas se modifican en la mayoría de los casos a propósito de externalidades que ningún país de la región puede controlar, lo que construye un marco estructural reactivo, frente a la agenda global en el caso de todos los países de la región, con la sola excepción, pero en términos eventuales, de Brasil, que ha apoyado iniciativas como la de los BRICS, pero aún esto puede discutirse. Si tomamos, por ejemplo, el caso de la crisis económica que estalla en el año 2008, encontramos que es nula la capacidad de proposición de los países latinoamericanos y del Caribe en forma individual. Sus respuestas, aún aquellas que suponen cierta agregación en la CELAC, no dejan de ser reacciones a situaciones que los desbordan.

Finalmente, aunque la brecha ideológica entre las opciones políticas en el ejercicio del gobierno en América Latina y el Caribe, es evidente; en la práctica del multilateralismo las divergencias por razones axiológicas son pocas o no han sido evidentes. De alguna manera, la CELAC es un mecanismo en donde ese tipo de debate tiene muy poco espacio puesto que la adopción de decisiones o declaraciones requiere el consenso de sus miembros, que en la práctica equivale a unanimidad. La opción escogida, entonces, por los gobiernos ha sido la multiplicación de lógicas de integración en donde las afinidades hacia modelos de desarrollo o las distintas apreciaciones estratégicas sobre la naturaleza del orden mundial que portan los(as) jefes de estado, puedan realizarse en espacios de convergencia más reducidos.

## RELACIÓN DE AUTORES

**ADRIÁN BONILLA SORIA.** Secretario General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, profesor titular de FLACSO-Ecuador. Fue director de FLACSO-Ecuador entre 2004 y 2012. Es Doctor en Estudios Internacionales de la Universidad de Miami y desde hace veinte años se dedica a las Relaciones Internacionales y a las Ciencias Políticas. Se especializó en temas de Política Comparada en la Región Andina y dinámicas de construcción de seguridad en América Latina. Publicó cinco libros como autor y editor. Tiene artículos en Europa, Estados Unidos, Asia y América Latina. Sus contribuciones lo llevaron a dictar cátedra en el sistema de FLACSO internacional, además de Brasil, Bolivia y República Dominicana. También ocupó un sin número de puestos relevantes en el ámbito académico y como consultor.

**JÉSSICA BYRON.** Doctora en Ciencias Políticas por la Universidad de Ginebra. Es directora del Departamento de Gobierno de la Universidad de West Indies. Se especializa en temas vinculados con estados pequeños y sociedad global; así como las relaciones entre el Caribe y América, y el Caribe y Europa. Ha impartido cátedra en el Instituto de Estudios Sociales de la Haya y ha sido profesora visitante en la Université Antille-Guyane (Guadalupe), el Instituto de Estudios Sociales Lim A Po de Suriname y el Instituto de Estudios del Caribe de la Universidad Nacional, sede San Andrés (Colombia). Ha trabajado en el Ministerio de Relaciones Exteriores de Saint Kitts and Nevis y ha sido parte de la Alta Comisión del Caribe Oriental en la Organización de Estados del Caribe Oriental.

**ALCIDES COSTA.** Doctor en Sociología por la Universidad de Sao Paulo. Se desempeña como profesor adjunto en el Instituto de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad de Brasilia. Además, es miembro del cuerpo docente del Programa de Pos-Graduados en Relaciones Internacionales. Entre sus áreas de interés se encuentran el comercio internacional, la integración regional, MERCOSUR, negociación internacional y seguridad internacional. Cuenta con una prolífica producción académica en temas como la política exterior de Brasil y el MERCOSUR. Además, colabora



académicamente en la Universidad de Sussex (Inglaterra) y la Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Europeo (España).

**JORGE CHABAT.** Magíster y doctor en Asuntos Internacionales por la Universidad de Miami. Profesor-Investigador de la División de Estudios Internacionales del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), en la Ciudad de México. Especialista en temas de democracia, derechos humanos, política exterior de México, narcotráfico y seguridad nacional. Ha sido profesor en la Universidad Iberoamericana, Universidad Autónoma de México, Instituto Tecnológico Autónomo de México, UNAM, la Escuela Nacional de Estudios Profesionales y el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos. Forma parte del Comité Editorial de la *Revista Mexicana de Política Exterior*, la *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* y de *Relaciones Internacionales*. También, colabora como editorialista para “El Universal” y “El Noticiero” de Televisa.

**WOLF GRABENDORFF.** Politólogo alemán, es consultor internacional y actualmente profesor invitado en la Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador, Quito. Estudió Historia, Sociología, Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales en Frankfurt, Grinnell (Iowa) y Berlín. Fue investigador en la República Dominicana, México, Perú y Venezuela y “visiting scholar” en el Institute of Latin American Studies, Columbia University, New York.. Trabajó para la Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Alemania, como experto en temas latinoamericanos y fué corresponsal para América Latina de la ARD, TV pública alemana, en Buenos Aires. Fundador y director del Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA), Madrid. Profesor visitante en SAIS, The Johns Hopkins University, Washington D. C. y Bologna y en la Université Paris III-Sorbonne, Paris. Representante de la Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia, en Ecuador y director del Programa de Cooperación en Seguridad Regional de la FES, en Santiago de Chile. Sus publicaciones se centran especialmente en temas de las relaciones internacionales y de seguridad en América Latina.

**GRACE JARAMILLO.** Especialista en Relaciones Internacionales, con especial atención de las temáticas latinoamericanas. Es profesora

de la Universidad de Queens (Canadá). Ha conducido múltiples investigaciones en Venezuela, Colombia Ecuador, Perú y Bolivia. Así mismo, por invitación gubernamental, ha participado en diversos esquemas de negociación en la Región Andina, la Organización de Estados Americanos y en el Grupo Bilateral de Diálogo del Centro Carter (durante la última crisis colombo-ecuatoriana). Es columnista regular del diario ecuatoriano El Comercio. Sus áreas de investigación son: política económica comparada, regionalismo, política pública comparada y gobernanza global.

**PAZ MILET.** Magíster en Estudios Internacionales por la Universidad de Chile y candidata a doctora en Ciencia Política por la Universidad de Leiden (Holanda). Profesora en el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Se especializa en temas sobre América Latina y política exterior de Chile. Autora de varios libros sobre temas de política exterior; entre ellos: *Nuestro Vecinos*, Santiago, RIL editores, 2007 y *Más voces para la democracia: los desafíos de la sociedad civil*, Santiago, Chile: Más Voces, 2004. Así mismo, ha escrito artículos académicos sobre la política exterior de Chile, integración regional y política regional.

**CARLOS MURILLO.** Doctor en Gobierno y Políticas Públicas (con énfasis en análisis de política exterior) por la Universidad de Costa Rica y máster en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Costa Rica. Es profesor de la Escuela de Administración Pública de la UCR y profesor/investigador de la Escuela de Relaciones Internacionales de la UNA. Autor de varios libros y artículos sobre temas internacionales, entre otros *Paz en Centroamérica. De Nassau a Esquipulas*, Editorial UCR, San José, 1999; *Taiwán. Seguridad y defensa en un contexto complejo*, CREI, Managua, 2006; y *Política exterior, hegemonía y Estados pequeños. El caso de los países centroamericanos y bálticos*, Guadalajara, Editorial Universitaria; y editor de *Hacia un nuevo siglo en Relaciones Internacionales*, Escuela de Relaciones Internacionales, Heredia.

**DIANA MARCELA ROJAS.** Profesora Asociada, investigadora y docente del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) de la Universidad Nacional de Colombia. Codirectora del Centro de Estudios Estadounidenses, CEE-Colombia. Docente de

la Academia Diplomática de San Carlos. Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. Filósofa, Universidad Nacional de Colombia. Magíster en problemas políticos e internacionales contemporáneos, IAED-Universidad Externado de Colombia, Magister en Relaciones Internacionales, Universidad de Paris I Pantheon-Sorbonne, Francia. Doctorado en Ciencia Política, Universidad de Paris-Est, Francia. Autora de varias publicaciones sobre globalización, teoría de las relaciones internacionales, seguridad internacional, política exterior colombiana y relaciones Estados Unidos-América Latina

**ANTONIO FIDEL ROMERO GÓMEZ.** Economista cubano, con estudios de postgrado sobre Relaciones Internacionales y Desarrollo en el Instituto de Estudios Sociales (ISS) de La Haya, Holanda (1985-1987) y Doctorado en Ciencias Económicas por la Universidad de La Habana (diciembre/1996). Actualmente se desempeña como profesor-investigador del Centro de Investigaciones de Economía Internacional (CIEI) de la Universidad de La Habana, y jefe de su Departamento de Comercio Internacional e Integración Económica. Desde noviembre del 2012 es Presidente de la Cátedra de Estudios del Caribe de la Universidad de La Habana. A partir de 1984 ha sido profesor de diversos cursos en la Universidad de La Habana sobre “Relaciones Económicas Internacionales”, “Economía Internacional”, “Análisis de Coyuntura Económica” y “Políticas y Desarrollo Económico en América Latina y el Caribe”.

El presente libro forma parte de los trabajos realizados en el marco del **Proyecto Apoyo a la Formulación de la Agenda de CELAC. Comercio e Integración Física, Energética, Productiva y Fronteriza** que desarrolló la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) junto con el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF). Esta publicación titulada *La CELAC en el escenario contemporáneo de América Latina y del Caribe* pretende brindar un panorama de las dinámicas y tendencias en la política exterior regional, para ello se procedió a analizar las estrategias de política exterior por sub regiones y la importancia que tiene la CELAC para las mismas a partir del estudio de los casos de México, Centroamérica; Cuba, Haití y República Dominicana; el Caribe anglófono, la Región Andina, Brasil y el Cono Sur; sin dejar de lado los históricos nexos entre Latinoamérica y el Caribe y la Unión Europea.

