



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

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 Herald 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-pertas 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-à-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.

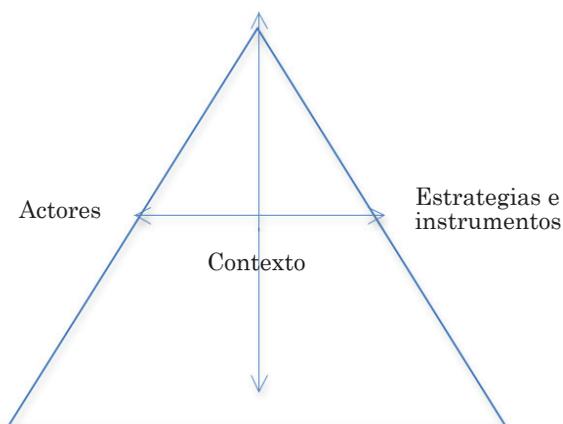
**Prioridades de integración regional.** Siendo la integración el eje de este taller de trabajo es necesario investigar qué lugar ocupa el multilateralismo y la integración en las prioridades de los países. Por ejemplo necesitamos entender qué organismos o esquemas de integración han priorizado los países 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.