



# 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

# 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

---

16 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 definitivas 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

---

<sup>49</sup> 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.