



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 CELAC Y EL MOMENTO MULTILATERAL CONTEMPORÁNEO ⁸²

Adrián Bonilla⁸³

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

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

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

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

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

⁸³ Secretario General de la FLACSO y Profesor titular de FLACSO-Ecuador.

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

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

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

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

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

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

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

Los aportes realizados

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

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

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

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

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

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

intensas.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Conclusión

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

RELACIÓN DE AUTORES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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