



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

MAESTRÍA EN ESTUDIOS EN RELACIONES INTERNACIONALES

*La política exterior de México en el seno de la Comunidad de
Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)*

TESIS

Que para optar por el grado de:

Maestra en Estudios en Relaciones Internacionales

PRESENTA:

Paola Anahí Hernández Ozuna

TUTORA:

Dra. María Esther Morales Fajardo

Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias (CRIM)

Ciudad Universitaria, Ciudad de México, diciembre, 2016



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A Frida

Agradecimientos

Este trabajo de investigación es el resultado de una suma de esfuerzos y de la existencia de pilares que aportaron elementos esenciales para llevar a buen puerto esta tarea. Espero que con estas pocas líneas quede de manifiesto el profundo agradecimiento, respeto y, sobre todo, el gran cariño que tengo por todas las personas que colaboraron conmigo en todo este tiempo.

Los primeros agradecimientos son para mi familia. Gracias a mis padres, Salvador y Guadalupe, por su compañía, afecto y comprensión pero, sobre todo, porque siempre han estado a mi lado dándome invaluable consejos que han fungido como la base de toda mi fortaleza como ciudadana, como mujer, como hija y, evidentemente, como persona.

Gracias, Sergio, por estos 4 años en los que te has convertido en mi compañero de vida, mi mejor amigo y mi complemento. Hemos compartido muchas noches en vela, desafíos y locuras para escribir esta tesis. Gracias por no rendirte y mostrarme que las cosas pueden ir mejor a pesar de todas las dificultades que existen alrededor.

Quiero expresar mi agradecimiento y admiración a los miembros de mi jurado: el Dr. Roberto Peña Guerrero, la Maestra Consuelo Dávila Pérez, el Dr. Alfonso Sánchez Múgica, la Dra. Odette Marie Colin y, a mi tutora, la Dra. María Esther Morales Fajardo. Todos pusieron un granito de arena, en forma de tiempo, consejos y recomendaciones que guiaron mi camino y abrieron mis horizontes académicos. En esta última cosa, la participación de la Mtra. Consuelo fue, sin duda, la más grande.

De manera especial, reconozco y agradezco el apoyo y entusiasmo del Lic. Ricardo Valero Becerra que me ha permitido colaborar a su lado y aprender de sus amplios conocimientos cinematográficos, literarios, políticos, históricos y, por supuesto, académicos. De su visión crítica y aguda de la política exterior me llevo grandes enseñanzas.

Agradezco, igualmente, el apoyo brindado por el Dr. Ignacio Bartesaghi Hierro, que me abrió las puertas de su departamento de investigación en la Universidad Católica del Uruguay en Montevideo. Su colaboración me permitió conocer y comprender otras visiones

de mi objeto de estudio. Gracias también a sus asistentes María Eugenia Pereira y Natalia de María por su hospitalidad y amabilidad.

Gracias a Daniela Guerra, catedrática de la Universidad de la República (Montevideo, Uruguay) y la ex secretaria de Relaciones Exteriores, Patricia Espinosa Cantellano, por las entrevistas concedidas para la elaboración de esta tesis.

Agradezco especialmente el espacio y apoyo para la conclusión de esta tesis que el Dr. Manuel Becerra abrió para mí en el Instituto de Investigaciones Jurídicas (IJJ) de la UNAM dentro del proyecto PAPIIT sobre*

Y, finalmente, extendiendo un gran agradecimiento a la Universidad Nacional Autónoma de México y al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) por coadyuvar al desarrollo de mis estudios dentro del Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales y por el apoyo brindado para la elaboración de esta tesis.

“Por mi raza hablará el espíritu”

Noviembre, 2016

Índice

<i>Apartado</i>	<i>Página</i>
Introducción	8
1. Precisiones teóricas y conceptuales	26
1.1. Una propuesta constructivista como marco analítico	27
1.1.1. Identidad e intereses	30
1.1.2. Las percepciones subjetivas e intersubjetivas	33
1.1.3. La contingencia histórica	35
1.1.4. Las estructuras normativas e ideacionales	36
1.2. Aportaciones conceptuales de la política exterior	38
1.2.1. La construcción de intereses y objetivos de política exterior	43
1.2.2. Actores y factores condicionantes	47
1.2.3. El proceso de toma de decisiones	51
2. La construcción de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)	56
2.1. La CELAC: naturaleza y objetivos generales	57
2.2. La diplomacia multilateral y la diplomacia de cumbres como características identitarias de la cooperación regional en América Latina	63
2.3. Las estructuras normativas e ideacionales y las percepciones subjetivas e intersubjetivas en la construcción de la identidad dentro de la CELAC	72
2.4. La CELAC como producto de la contingencia histórica	78

3. El papel de México en el seno de la CELAC. Las experiencias del pasado, las acciones en el presente y las oportunidades del futuro.	84
3.1.Experiencias del pasado. La política exterior mexicana hacia América Latina en la década de los años 80 y su participación en los esfuerzos multilaterales de diálogo político. Los casos de Contadora y el Grupo de Río	85
3.2.Acciones en el presente. La CELAC como campo de acción de la política exterior de México en la segunda década del siglo XXI	99
3.3.Oportunidades del futuro. La proyección regional de México: estrategias y herramientas en su participación dentro de la CELAC	104
3.3.1. El diálogo político como posibilidad	107
3.3.2. América Latina como plataforma de proyección internacional ¿Buscando el liderazgo regional o creando liderazgos múltiples	109
3.3.3. El futuro de la CELAC y la participación de México, 2012-2016 ¿Cómo mejorar su papel en la Comunidad?	117
Conclusiones	126
Bibliografía, hemerografía y fuentes de consulta	138

Introducción

A comienzos del siglo XXI, el contexto en el cual se desenvolvían los procesos políticos y sociales en América Latina se había modificado como consecuencia de transformaciones regionales e internacionales. En primera instancia, destaca la superación de la lucha ideológica (Guerra Fría) con la concomitante implosión de la Unión Soviética. Posteriormente, se observa una readecuación de las prioridades en la política exterior estadounidense a partir de los atentados del 11 de septiembre del año 2001 y, simultáneamente, una consolidación de los regímenes democráticos y, algunos con denominación de gobiernos de izquierda al frente de algunos países latinoamericanos.

El 2008, por otra parte, también representa un año de suma importancia para el desarrollo de la política regional (e internacional) debido a la expansión de la crisis económica y financiera que tuvo como epicentro a los Estados Unidos. De la misma forma, se reconocía el surgimiento y consolidación de otros polos de poder en el sistema internacional (como China, Rusia o India); a la vez, que se hacía más generalizada la opinión de que en el seno de los foros multilaterales de carácter universal había una crisis de desprestigio y legitimidad que aumentaba las dudas acerca de sus verdaderas capacidades para velar por la paz y la seguridad internacionales.

Todos los factores mencionados con anterioridad, se revelaron como impulsores de una readecuación sistemática en América Latina para no quedar marginada o resultar debilitada frente a los procesos de cambio vividos a nivel mundial, que pudieran impactar negativamente en su desenvolvimiento y proyección –como región- dentro del sistema internacional. Lo anterior, según las posturas de Serbin, Llenderrozas y Valdez¹, tuvo como respuesta un mayor impulso de la autonomía en la toma de decisiones y la reconfiguración del mapa político latinoamericano.

Si el desenvolvimiento y la proyección internacional resultaban importantes, había que idear una forma de cooperación regional que reflejara las posiciones de los países latinoamericanos mediante la realización de diálogos políticos intergubernamentales y la

¹Cfr. Adrián Bonilla Soria; Isabel Álvarez Echandi, *Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo: CELAC e Iberoamérica*, Flacso, 2013, 383 pp.

búsqueda de una convergencia más clara entre los diferentes mecanismos subregionales existentes, sin transformar su naturaleza, el objetivo de su génesis o apuntalar la creación de grandes estructuras burocráticas supranacionales.

De esta forma, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) podría constituirse como una expresión de los nuevos impulsos que se le han dado a los procesos de cooperación política regional no en detrimento de un agenda económica, pero sí bajo la premisa de que los acuerdos políticos y el diálogo intergubernamental facilitará la construcción de posiciones comunes que reflejen las particularidades de América Latina y, sobre todo, sus opiniones y propuestas frente a temas específicos de importancia regional.

En la constitución de la CELAC, observamos que se siguió la idea de que debía prevalecer una valoración específica de los esfuerzos de cooperación en América Latina a partir de ese momento y en el futuro inmediato. En ese sentido, la noción de región aparecería como una plataforma geográfica y política en la que los países vecinos establecerán diálogos e interacciones entre ellos y con agentes extra regionales, para la coordinación de posturas, iniciativas, políticas e intereses bajo el paraguas de ideales y normas de conducta aceptadas por todos.

“El concepto de región puede aparecer como un ámbito de acción preferencial o como un espacio que contiene actores relacionados en un sistema distinguible de otros sistemas”²; por lo tanto, habrá principios y valores definidos que le den una identidad de intereses particular y que, al mismo tiempo, le otorguen una base de legitimidad al discurso que enarbole en el plano internacional.

América Latina ha tenido un papel disminuido en los procesos de toma de decisiones a nivel internacional; no obstante, dentro de la región se ha convenido –tácitamente y de manera formal- que la cooperación multilateral funge como una herramienta eficaz para llegar a ser percibida como un actor internacional (si no homogéneo, sí con capacidad de actuar en bloque) que cuenta con una expresión política cada vez más coordinada.

²Carlos Portales, “¿A dónde va el multilateralismo en las Américas? Proyectos superpuestos en un período de cambios globales”, Eric Hershberg; Andrés Serbin; Tullo Vigevani (eds.) “El hemisferio en transformación: regionalismo, multilateralismo y políticas exteriores en un entorno cambiante” [en línea], *Revista Pensamiento Propio*, CRIES, Año 19, Número 39, enero-junio, 2014, p. 59. Dirección URL: <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2014/06/PP-39-web.pdf>

El regionalismo es un “proceso internacional [que se caracteriza por tener] siempre una clara intención política y [que] se diferencia de los procesos históricos de regionalización precisamente porque hay una clara intencionalidad de estados y gobiernos porque así sea”³. Los regionalismos, en el caso particular de Latinoamérica, se han expresado principalmente por medio de la construcción de ciertas estructuras normativas e ideacionales (generalmente utilizadas como elementos simbólicos construidos a partir de sentidos de pertenencia histórica) que enmarcan actitudes y puntos de vista.

Teniendo tras de sí varias experiencias, con diferente impacto y duración, el siglo XXI comenzó con nuevas expectativas de cooperación que han provocado que autores como Eric Hershberg, Andrés Serbin y Tullo Vigevani indiquen que “el surgimiento de nuevas formas de regionalismos no sólo han dado lugar a una transformación de la cartografía geopolítica del hemisferio y a la emergencia de nuevos enfoques en torno a la integración regional, sino que también afectan la formulación e implementación de las políticas exteriores de algunos de los principales actores de las Américas”⁴.

Evidentemente, estos cambios tienen diferencias de grado en cada uno de los países que le dan forma a América Latina. Uno de ellos, México, es el que ocupará en el presente trabajo de investigación nuestra atención debido a que, a través del tiempo y las sucesivas transformaciones, el Estado mexicano ha participado –de manera directa e indirecta- en cada uno de los períodos de transición que han provocado que la cooperación regional latinoamericana tenga características particulares.

Por lo tanto, cabe preguntarse si ¿las nuevas tendencias en el regionalismo latinoamericano han afectado sustancialmente la formulación y ejecución de la política exterior mexicana? De primera mano, podríamos contestar que el papel que ha tenido México en esos temas es más bien magro y aislado. Pero si se atiende a las diferentes rupturas que se han presentado en las estrategias de política exterior, encontraremos, sí, una falta de continuidad en las estrategias de acercamiento a la región; no obstante, en mayor o menor medida, de manera acertada o no, de forma discursiva, simbólica o práctica, nuestro país se

³Grace Jaramillo, *La Celac en el escenario contemporáneo de América Latina y el Caribe*, Costa Rica, Flacso, Banco de Desarrollo de América Latina, 2014, p. 11.

⁴Eric Hershberg; Andrés Serbin; Tullo Vigevani, “La nueva dinámica hemisférica: desafíos y potencialidades”, *Revista Pensamiento Propio*, *op. cit.*, p. 12.

encuentra presente en los procesos regionales de cooperación más ambiciosos.

Para determinar el verdadero compromiso de la política exterior mexicana de frente a estos temas y medir, de manera cualitativa, su impacto real, tenemos que analizar cuáles han sido las estrategias del gobierno en la materia con el objetivo de determinar el alcance de los posicionamientos oficiales y, la influencia práctica que han tenido y, sobre todo, conocer el grado de transformación que ha experimentado su relación con la cooperación regional dirigida a América Latina.

Con el propósito de reducir la extensión de nuestro objeto de estudio, el interés principal se centrará en la conformación de nuevos espacios regionales multilaterales con una agenda amplia como el que representa la CELAC⁵ y de la cual México, en 2010, fue uno de sus principales impulsores.

A la CELAC la definimos y tratamos en la presente investigación como un foro informal y multilateral de diálogo y concertación intergubernamental eminentemente político que busca la convergencia de opiniones y posiciones que coadyuven –en su momento- a la resolución de conflictos, la gobernanza regional y la construcción de una agenda regional basada en la interacción constructiva entre los procesos de integración ya existentes.

Teniendo como principal herencia al Grupo de Río – como fuente de inspiración jurídica, de ideales, valores y metas políticas- , la CELAC funciona primordialmente a través de la realización de discusiones de alto nivel que incluyen: cumbres presidenciales⁶; diálogos entre ministros de Relaciones Exteriores (y de otras áreas, según el caso y el tema), y discusiones entre Coordinadores Nacionales para la construcción de una agenda temática variada, de múltiples niveles, multidimensional⁷.

⁵ Que también aparecerá en el texto como la “Comunidad”, para efectos prácticos.

⁶Lo que Thomas Legler ha denominado como multilateralismo latinoamericano. Legler asegura que las características de este multilateralismo son: “1) un marcado presidencialismo (que se expresa en la diplomacia de cumbres); 2) un énfasis en la construcción de un diálogo político y la concertación; 3) la construcción de instituciones débiles”, Thomas Legler; Arturo Santa Cruz, “El patrón contemporáneo del multilateralismo latinoamericano” en “Los desafíos del multilateralismo en América Latina”, *Revista Pensamiento Propio*, núm. 33, año 16, México, Editorial CRIES; Universidad de Guadalajara; Universidad Latinoamericana, enero-junio, 2011, p. 13.

⁷Como la “cooperación entre mecanismos regionales y subregionales de integración (convergencia de acciones); asuntos económicos (crisis financiera internacional, comercio, energía, integración física en infraestructura, ciencia y tecnología); desarrollo social (programas sociales y erradicación del hambre y la pobreza, seguridad alimentaria y nutricional, educación, salud y servicios públicos, cultura, migración,

Esta herencia, se ha fusionado con las características actuales de la cooperación regional latinoamericana que tiene entre sus metas: la inclusión geográfica; la no condicionalidad de la pertenencia ni la inclusión a motivos ideológicos, políticos o económicos.

Según la Declaración de Cancún de 2010, la Comunidad se crea por la necesidad de constituir “una instancia de concertación política fortalecida que afiance [la] posición internacional [de la región] y se traduzca en acciones rápidas y eficaces que promuevan los intereses latinoamericanos y caribeños frente a los nuevos temas de la agenda internacional. [Así como] proyectar a la región para aumentar [su] influencia internacional [y] tener un perfil más dinámico para la interlocución con otras regiones y países”⁸.

Aunque la definición de funciones e ideales de la CELAC, aún se encuentra en construcción, pueden identificarse entre algunos de sus principios fundamentales: la solidaridad, la flexibilidad, la gradualidad, la pluralidad, la complementariedad de acciones, la unanimidad en las decisiones y/o la participación voluntaria en iniciativas⁹.

Debemos señalar, por otra parte, que el carácter informal de la CELAC descansa en varios aspectos: el primero, es que no busca la consagración de acuerdos constitutivos que le otorguen la calidad de un órgano supranacional; el segundo, es que no busca conformarse como una Organización Intergubernamental (OIG) tal y como lo establecen las directrices del Derecho Internacional; y el tercero, es que a través de la flexibilidad e inclusión de los 33 países de América Latina, intenta que la voluntad política de los presidentes sea el vehículo a través del cual se logren acuerdos de buena fe, sin la necesidad de que se establezcan acuerdos vinculantes (*pacta sunt servanda*)¹⁰.

género); desarrollo sostenible (cambio climático); desastres naturales; derechos humanos; asuntos de seguridad (problema mundial de las drogas, terrorismo); cooperación Sur-Sur”, Elsa Llenderrozas, “Política exterior latinoamericana y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños” en Adrián Bonilla; Isabel Álvarez Echandi, *op. cit.*, p. 136.

⁸Elsa Llenderrozas, *op. cit.*, p. 131.

⁹*Ídem.*

¹⁰José Antonio Sanahuja lo denomina regionalismo ligero que, según él, se caracteriza por un intrincado “intergubernamentalismo [que a su vez] contrasta con una retórica presidencial dominada por metas integracionistas cada vez más ambiciosas”. Cfr. José Antonio Sanahuja, “Enfoques diferenciados y marcos comunes en el regionalismo latinoamericano: alcance y perspectivas de UNASUR y CELAC” en *ibidem*, p. 80.

Como nos dedicaremos al análisis del papel de México en el seno de la CELAC, se hace indispensable remarcar el carácter de agente impulsor que tuvo nuestro país en los proyectos que buscaban la creación de un espacio de diálogo regional sin la presencia de Estados Unidos y Canadá. Autores como Olga Pellicer, Guadalupe González, Rafael Velázquez y Natalia Saltalamacchia Ziccardi, aseguran que el motivo principal que impulsó la iniciativa mexicana para la creación de la Comunidad fue el intento de reforzar su presencia en Latinoamérica –contrarrestando su ausencia en otros mecanismos de cooperación política- a través de la recomposición de sus relaciones y de la intención de converger en temáticas comunes (pobreza, desarrollo, crimen organizado, etc.) con el objetivo de incidir en la construcción de la agenda regional¹¹.

Al mismo tiempo, en la CELAC, posiblemente se vislumbró a la política exterior como una herramienta que impulsara al país como un interlocutor frente a otros países y/o entre los mismos Estados latinoamericanos. No hay que olvidar que, en la administración de Enrique Peña Nieto, uno de los ejes rectores de la política exterior es hacer de México un actor con responsabilidad global¹², lo que –idealmente- implicaría un mayor compromiso del país frente a los principales desafíos internacionales. Ante esto, la existencia de la Comunidad podría ser aprovechada como herramienta de política exterior para anclar su proyección global en una actividad regional más profunda y destacada.

Una organización con las características que presenta la CELAC, puede poner a prueba los intereses de cada uno de los Estados soberanos y, sobre todo, aquellos esfuerzos que se han realizado para la construcción de mecanismos subregionales dedicados a lograr una mayor complementariedad de acciones, aunque la verdadera convergencia de todos ellos no deja de ser imposible. Hasta ahora, la Comunidad se ha mantenido lejos de las diferencias ideológicas, pero las incompatibilidades estructurales y los factores (geográficos, económicos, etc.) que determinan a cada actor complicarán la utilización de este espacio multilateral como una plataforma de proyección regional efectiva.

¹¹ Cfr. Guadalupe González; Olga Pellicer (coord.), *La política exterior de México. Metas y obstáculos*, México, ITAM, Siglo XXI, 2013.

Cfr. Natalia Saltalamacchia Ziccardi, “México y la CELAC: recuperando la idea de América Latina en Francisco Rojas Aravena (coord.), *Multilateralismo vs. Soberanía: la construcción de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*, Buenos Aires, Teseo; Flacso, 2011, pp. 99-110.

¹²Cfr. Plan Nacional de Desarrollo, 2012-2018, sección quinta, [en línea], Dirección URL: <http://www.presidencia.gob.mx>

La conformación de la CELAC, con una estrategia definida, puede ser el instrumento ideal para reencauzar la relación de México con la región y, al mismo tiempo, consolidarlo como un actor con responsabilidad global por varias razones. Primero, porque expresaría un deseo de inmiscuirse en los asuntos de la región, sus problemas y desafíos. Segundo, porque esto le permitiría participar más de cerca en la construcción de una estabilidad regional y consolidaría su imagen en la sociedad internacional. Tercero, porque este compromiso regional también sería un puente ideal para la promoción de los intereses nacionales que se muestran más apremiantes para el gobierno (como la seguridad multidimensional, el desarrollo o la gobernabilidad democrática, por mencionar algunos); y para el cumplimiento de objetivos de política exterior (como el reforzar las posiciones que se enarbolan en el seno de otras instancias multilaterales en las que México no puede actuar solo, como por ejemplo en la Organización de las Naciones Unidas (ONU) o en la Organización Mundial de Comercio (OMC). Cuarto, porque contribuiría al fortalecimiento de la autonomía en la toma de decisiones en la región, y en la resolución de sus problemas. Y en quinto lugar, porque ayudaría a construir una imagen más favorecedora de México en el mundo ante un contexto interno adverso (lo que coadyuvaría a aumentar sus márgenes de maniobra y su capacidad de negociación internacional).

A este respecto, para nosotros es importante saber cuál es el papel de México en la construcción de la CELAC para mostrarnos cuáles son los objetivos de política exterior que tiene hacia Latinoamérica, así como de qué manera está actuando para conseguirlos; establecer si tiene una estrategia en este sentido; y, sobre todo, si será capaz de potencializar las oportunidades que la Comunidad le brinda como plataforma de proyección regional.

En este sentido, la hipótesis que se plantea es que la CELAC puede ser el foro regional utilizado por México para desarrollar y/o construir una estrategia de política exterior hacia Latinoamérica actuando, al mismo tiempo, como una herramienta para mejorar sus proyección e imagen como país constructor de puentes y diálogo en la región a pesar de la existencia de un contexto interno adverso.

Por lo tanto, el objetivo principal que perseguimos es el de lograr identificar a la CELAC como un espacio político multilateral de alcance regional en donde México despliegue una política exterior que mejore su proyección en América Latina haciendo, al

mismo tiempo, un análisis del papel que el país tiene al interior de la Comunidad.

Consideramos que el tema que se presenta es de suma importancia para el enriquecimiento de la disciplina de las Relaciones Internacionales porque toma en cuenta grandes temas: la cooperación, la política exterior, el multilateralismo y el papel fundamental que en estos desempeña el Estado soberano. También, porque retoma la participación de Latinoamérica en la política internacional destacando, con ello, los esfuerzos para revitalizar la cooperación y el entendimiento entre los países de la región para la resolución de sus problemas comunes. Y, finalmente, porque el proyecto se enmarca en un contexto de cambios plagado de incertidumbres, pero también de muchas oportunidades que para la consolidación de actores regionales fuertes que, a su manera, desean aumentar su proyección internacional.

Debido a la actualidad del tema, la literatura al respecto ha sido escasa; por lo tanto, se hace necesario revisar brevemente el estado del arte que nos permita hacer énfasis en la forma en cómo se ha sido abordado el tema, fundamentalmente, desde la academia. Si bien notamos que hay un marcado optimismo acerca de los alcances de la CELAC, los textos analizados también señalan las fragilidades que presenta un espacio de estas características destacando, sobre todo, la falta de institucionalización.

Francisco Rojas Aravena, por ejemplo, coordinó en 2011 un libro titulado: *Multilateralismo vs. Soberanía: la construcción de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*, en el que pretende desarrollar junto a otros autores -en una serie de pequeños ensayos- las causas inmediatas de la génesis de la Comunidad, pero también el contexto dentro del cual fue creada y las implicaciones que tiene para las relaciones entre los países de América Latina.

Por otra parte, Grace Jaramillo y Adrián Bonilla -en *La CELAC en el escenario contemporáneo de América Latina y el Caribe*- compilan una serie de trabajos en torno a la Comunidad y al contexto en el cual surgió ésta. Dentro de este esfuerzo intelectual destacan un ensayo de Adrián Bonilla -*La CELAC y el momento multilateral contemporáneo*- en donde se explica la importancia de un foro multilateral como el estudiado debido, principalmente, a su carácter inclusivo, multidimensional y político, y Grace Jaramillo -en *La integración en la política exterior latinoamericana: apuntes para el análisis*- donde puntualiza la construcción

de un nuevo contexto político en América Latina que da paso a iniciativas multilaterales pluralistas.

En la misma obra, pero en un apartado dedicado a la política exterior mexicana Jorge Chabat –*La política exterior de México: de Calderón a Peña Nieto*- analiza las etapas de transición de la actuación mexicana hacia América Latina destacando el viraje que se dio en la década de los 90; la aspiración persistente de México por estar presente en la región a través de la explotación de un incipiente liderazgo; y el interés del país por favorecer la formación de grupos regionales multilaterales.

En otro trabajo conjunto entre Adrián Bonilla e Isabel Álvarez Echandi –*Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo: CELAC e Iberoamérica*- se compilan algunos trabajos interesantes que tocan de cerca el tema de la CELAC, su naturaleza y la posibilidad de que se convierta en un espacio positivo y valioso para el diálogo político, la toma de decisiones y la proyección de la región en el ámbito internacional.

Elsa Llenderozas – en *Política exterior latinoamericana y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*- establece que las metas estratégicas de la Comunidad deben ser la inclusión, el respeto a la pluralidad política y a la diversidad económica, mismas que se desarrollan dentro de la nueva etapa que se vive en el proceso de concertación política regional. Lo anterior, asegura la autora, llevaría a una construcción de agendas multidimensionales que permitan el diálogo político para la resolución a futuro de problemas regionales comunes.

Roberto Yepe –en *La CELAC y el multilateralismo latinoamericano*- resalta las interrogantes que esta Comunidad presenta ante otros esfuerzos de cooperación en la región; analiza también el futuro de la CELAC frente al Sistema Interamericano (representado por la Organización de Estados Americanos, OEA). Señala el hecho de que un mayor esfuerzo por institucionalizar a la CELAC resultará en un mayor compromiso por parte de los Estados que integran este espacio multilateral, aunque celebra los principios sobre los que fue creada, tales como: la flexibilidad, la complementariedad de acciones y la solidaridad.

Andrés Serbin –*Los nuevos regionalismos y la CELAC: los retos pendientes*- indica que ante las nuevas condiciones que se presentan en la región (el fin de la Guerra Fría; el fracaso

del Consenso de Washington; una mayor autonomía en la toma de decisiones, y la existencia de gobiernos de izquierda) han surgido nuevas formas de regionalismo, de concertación política y de articulación regional dentro de las cuales se encuentra la CELAC como un ejemplo claro que puede, al mismo tiempo, hacer que América Latina sea parte de las soluciones a los problemas mundiales por medio de su activa participación en la construcción de la agenda global¹³.

José Antonio Sanahuja –*La UE y la CELAC: Revitalización de una relación estratégica*¹⁴ - destaca en la Comunidad un elemento novedoso de cooperación de alcance regional. En su análisis determina que la CELAC es un espacio de reflexión colectiva que no pretende sustituir a otros grupos subregionales, sino complementarlos a través de una cooperación funcional y temática que mejore la participación de los países latinoamericanos en la resolución de los problemas regionales y mundiales.

Finalmente, Andrés Serbin, Eric Hershberg y Tullo Vigevani en un número especial de la revista *Pensamiento Propio*, analizan las características principales dentro de las cuales se ha desarrollado la cooperación regional multilateral en América Latina, destacando los desafíos de foros como la CELAC ante un contexto incierto con una multitud de propuestas de integración y, sobre todo, ante un Sistema Interamericano que ha dejado de responder a las necesidades y problemas de los países latinoamericanos.

De la misma forma, para el análisis a fondo del funcionamiento de la CELAC se emplearon las declaraciones y documentos establecidos en las diferentes cumbres realizadas¹⁵, lo anterior permitirá determinar su naturaleza, sus miembros, órganos, fines, alcances y limitaciones.

En lo que toca a la política exterior mexicana y el análisis de ésta en relación a la CELAC y a América Latina, en general, debemos destacar la obra de Rafael Velázquez Flores; Humberto Garza Elizondo y Jorge Schiavon –*Balance y perspectivas de la política exterior de México*- en donde se retoman las principales directrices de la política exterior de México de

¹³ Cfr. *Revista Pensamiento Propio*, op. cit.

¹⁴ *Ídem*.

¹⁵ Declaración de Belén 2008 en Brasil; Cumbre de la Unidad en Cancún 2010; Declaración de Caracas en 2011 y la Declaración de Santiago en 2012. Todos los documentos disponibles en línea en el sitio oficial del Sistema Económico Latinoamericano (SELA). [En línea], Dirección URL: <http://www.sela.org/>

forma global, y aunque la CELAC es tomada marginalmente en cuenta, se hace mención del lugar que tiene Latinoamérica en las estrategias de acción del país mexicana¹⁶.

Dentro del libro citado en el párrafo anterior, hay dos apartados que concentran una buena parte del análisis a las relaciones de México con América Latina. Por un lado, está el trabajo de Ana Covarrubias –*La política exterior de Calderón: objetivos y acciones*- que intenta esquematizar y clarificar los objetivos concretos de la política exterior de México en la región durante el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa, y propone algunas mejoras que podrían implementarse en el gobierno de Peña Nieto¹⁷.

El otro ensayo corresponde al trabajo conjunto de Guadalupe González González y Rafael Velázquez Flores –*La política exterior de México hacia América Latina en el sexenio de Felipe Calderón (2006-2012): entre la prudencia política y el pragmatismo económico*-en donde ambos autores determinan los espacios de oportunidad que el país tiene con relación a América Latina, incluida la creación de la CELAC como una herramienta de la política exterior mexicana¹⁸.

De manera individual, en la revista Foro Internacional de 2001, Guadalupe González – con el ensayo *Las estrategias de la política exterior de México en la era de la globalización*- determina los factores vividos en la década de los noventa que impactaron en la transición de las posturas tradicionales de la diplomacia hacia un marcado pragmatismo centrado en las relaciones con Estados Unidos, una participación selectiva en las organizaciones internacionales y un alejamiento de América Latina¹⁹.

En otro momento, González y Velázquez -en el texto denominado *América Latina en la política exterior: de la importancia simbólica a la oportunidad real*- se reconoce la falta de una política exterior estratégica que tome en cuenta la importancia de mantener relaciones estrechas con Latinoamérica. Por lo tanto, observan en la CELAC una oportunidad para

¹⁶Cfr. Rafael Velázquez; Humberto Garza Elizondo; Jorge Schiavon (editores), *Balance y Perspectivas de la Política Exterior de México 2006-2012*, México, CIDE; El Colegio de México, 2013.

¹⁷Cfr. Ana Covarrubias, “La política exterior de México: objetivos y acciones”, en *ibidem*, pp. 21-49.

¹⁸Cfr. Guadalupe González; Rafael Velázquez Flores, “La política exterior de México hacia América Latina en el sexenio de Felipe Calderón (2006-2012): entre la prudencia política y el pragmatismo económico”, en *ibidem*, pp. 149-193.

¹⁹Cfr. Guadalupe González, “Las estrategias de política exterior de México en la era de la globalización”, *Foro Internacional*, Vol. XLI, T4 (166), México, octubre-diciembre, 2001.

revivir un espacio propiamente latinoamericano en donde México pueda explotar su pertenencia – por historia e identidad- a la región para elevar su nivel de interlocución con la misma²⁰.

Finalmente, Natalia Saltalamacchia Ziccardi –en *México y la CELAC: recuperando la idea de América Latina*- intenta desentrañar los intereses principales que llevaron a México a ser uno de los líderes en la conformación de esta Comunidad, y aunque relaciona su impulso como una estrategia de legitimación y reconocimiento internacional por parte del ex presidente Calderón, también la percibe como una oportunidad para que el país actúe como líder en América Latina y para fortalecer las relaciones políticas con dicha región²¹.

El tema de investigación tratará de desarrollarse dentro de un mosaico conceptual y analítico variado que no le dará preeminencia a una sola teoría de las relaciones internacionales. Creemos que tomar categorías analíticas de diferente origen, dando cabida a diferentes interpretaciones de la realidad, permitirá elaborar un análisis flexible en contraposición con las posturas deterministas que desestiman explicaciones eclécticas por considerarlas apartadas del método científico tradicional.

En este sentido, para explicar la construcción de la CELAC como un ideal de cooperación regional que mejore las relaciones en América Latina, utilizaremos algunas categorías conceptuales del constructivismo al que, cabe aclarar, no vemos como una teoría sustantiva de las Relaciones Internacionales, sino como un enfoque analítico e interpretativo que surgió para presentar las limitaciones explicativas de las teorías tradicionales que enmarcaban sus análisis en la existencia y el impacto de las capacidades materiales en la construcción de una estructura de poder internacional.

Los estudios constructivistas de Alexander Wendt²², Christian Reus-Smit²³, Ted Hopf²⁴,

²⁰Cfr. Guadalupe González, “América Latina en la política exterior: de la importancia simbólica a la oportunidad real” en Olga Pellicer; Guadalupe González (coord.), *op. cit.*, pp. 358-375.

²¹Natalia Saltalamacchia Ziccardi, “México y la CELAC: recuperando la idea de América Latina” en Francisco Rojas Aravena (ed.), *op. cit.*, pp. 99-110.

²²Alexander Wendt, “La anarquía es lo que los Estados hacen de ella” en Arturo Santa Cruz, *El Constructivismo y las Relaciones Internacionales*, México, CIDE, 2009.

²³Christian Reus-Smit, “La estructura constitucional de la sociedad internacional y la naturaleza de las instituciones fundamentales, en *ibidem*, pp. 175-221.

²⁴Ted Hopf, “The Promise of Constructivism in International Relations Theory”, [en línea], *International Security*, Vol. 23, No. 1, 1998, pp. 171-200. Dirección URL: <http://www.jstor.org/stable/2539267>

Nicholas Onuf²⁵, Emmanuel Porcelli²⁶, Richard Ashley²⁷, Friedrich Kratochwil²⁸ y Arturo Santa Cruz²⁹ nos proveerán de los conceptos operativos que permitirán- en este estudio- identificar los elementos que contribuyeron a la creación de la CELAC como foro político informal de diálogo y concertación multilateral en Latinoamérica.

Conceptos tan subjetivos como el de la identidad, los significados de las interacciones sociales, las interpretaciones del mundo y las percepciones de los actores son tomados en cuenta por el constructivismo como una parte importante de la acción de los Estados y sus representantes en los diferentes escenarios en los que se desenvuelven.

Nos decantamos por la utilización del enfoque constructivista porque representa un punto de vista flexible dentro de la gama de posibilidades que nos ofrecen las teorías de las Relaciones Internacionales que permite realizar un análisis completo de nuestro objeto de estudio. Por lo tanto, utilizaremos cuatro categorías -la identidad, las percepciones subjetivas e intersubjetivas, la contingencia histórica y las estructuras normativas e ideacionales – que observamos como la punta de lanza que expresaran la parte subjetiva de la creación de un espacio político como el que representa la Comunidad.

Hemos considerado que la postura del constructivismo frente al tema de la **identidad** es fundamental, ya que no la trata como un aspecto dado sino como resultado de un proceso de interacción social y de transformación constante que a la vez establece una conexión directa con los **intereses** que se buscan, por ejemplo, en el ámbito regional e internacional a través de la política exterior.

“La identidad (es decir, los rasgos propios del individuo o colectividad) existe siempre en un contexto social específico [**contingencia histórica**]. El desarrollo pleno de la identidad, [...] contribuye a la cotidiana delimitación y defensa de los intereses [...] así pues el actor

²⁵Nicholas Onuf, “El constructivismo: manual del usuario” en Vendulka Kubalková; Nicholas Onuf; Paul Kowert, *Las relaciones internacionales en un mundo construido*, 1998, pp. 45-62.

²⁶Emmanuel Porcelli, “Lo esencial es invisible a los ojos. El constructivismo en las Relaciones Internacionales” en Elsa Llenderozas (coord.), *Relaciones Internacionales: teorías y debates*, Argentina, Eudeba, 2013, pp. 65- 105.

²⁷Richard Ashley, “Desenredar el Estado soberano. Una doble problemática de la anarquía” en Arturo Santa Cruz, *El constructivismo y las relaciones internacionales*, op. cit., pp. 73-123.

²⁸Friedrich Kratochwil y John Gerard Ruggie, “La organización internacional. Un estado del arte sobre un arte del Estado”, en *ibidem*, pp.41-71.

²⁹Arturo Santa Cruz, “Constructivismo” en Thomas Legler; Arturo Santa Cruz; Laura Zamudio González, *Introducción a las Relaciones Internacionales: América Latina y la Política Global*, México, Oxford, 2013, pp. 45 y 47.

interpreta los constreñimientos estructurales que enfrenta en un momento histórico dado a la luz de su propia identidad”³⁰.

Hay que señalar que los intereses, de ninguna manera, estarán disociados de las condiciones materiales en las que se encuentren los Estados (que en este caso serán los agentes), pero éstas no serán los únicos determinantes para su actuación en el exterior sino sólo un elemento más en esta construcción. El constructivismo aboga por el reconocimiento del peso que tienen las **percepciones intersubjetivas** en la construcción de la identidad, y las **estructuras normativas e ideacionales** en la persecución de los intereses y en la actuación en el exterior.

La política exterior, por ejemplo, es el medio oficial a través del cual se expresan las percepciones, las interpretaciones y las posturas de los Estados respecto a ciertos temas. En este sentido la identidad juega un papel importante para los países latinoamericanos porque, en lo mayoría de los casos, basan sus discursos³¹ de política exterior en una tradición legalista que expresa una relación directa con la defensa de principios y valores comunes³².

La defensa de principios y valores comunes funge como el cuerpo de una **estructura normativa**³³ (e **ideacional**³⁴) porque en su construcción interviene directamente el agente y sus

³⁰ Arturo Santacruz, “Constructivismo”, *op. cit.*

³¹ En este sentido nos basamos en la diferencia que establece Ana Covarrubias entre discursos o lenguaje de principios de política exterior y principios-objetivos de política exterior. Al respecto dice: “[...] los principios han sido, más que nada, elementos constitutivos del *lenguaje o discurso* de la política exterior mexicana” (cursivas del original). Cfr. Ana Covarrubias Velasco, “Los principios y la política exterior de México” en Jorge A. Schiavon; Daniela Spenser; Mario Vázquez Olivera (editores), *En busca de una nación soberana. Relaciones internacionales de México, siglo XIX y XX*, México, CIDE, SRE, 2006, pp. 387-422.

³² En la Constitución Mexicana se dedica un apartado especial (artículo 89, fracción X) para la presentación de una serie de principios sobre los cuales de basa su política exterior, estos son los siguientes: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacionales. [En línea], Dirección URL: www.info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/101.htm?s=

³³ Constitutivas y regulativas.

³⁴ Wendt asegura que “las estructuras están determinadas por ideas compartidas más que por fuerzas materiales [aunque no las descarta]; y que las identidades y los intereses están constituidos por esas ideas compartidas en lugar de estar dados de manera natural”, Cfr. Marina Vitelli, “Veinte años de constructivismo en Relaciones Internacionales. Del debate metateórico al desarrollo de investigaciones empíricas. Una perspectiva sin un marco de política exterior”, [en línea], Argentina, *POSTData. Revista de reflexión y análisis político*, Vol. 19, Núm. 1, abril de 2014, Dirección URL: <http://www.revistapostdata.com.ar/2014/06/veinte-anos-de-constructivismo-en-relaciones-internacionales-del->

percepciones, valores e interpretaciones de la realidad) que establece expectativas, el tipo de comportamiento que se tomará en cuenta como legítimo, así como qué intereses e identidades son posibles (es decir, los estándares de comportamiento apropiados). Los significados que se le den a las estructuras y a las identidades estarán directamente relacionados con las experiencias históricas, pasadas y presentes.

Para el desarrollo de conceptos pertenecientes al enfoque de la política exterior, tales como objetivos, intereses, toma de decisiones y actores y factores condicionantes, se consideran las posturas de Mario Ojeda³⁵, de Rafael Velázquez³⁶, de David Herrera Santana³⁷, de Elsa Llenderozas³⁸ y Alberto Van Klaveren.

Alba Gámez, por ejemplo, ancla el estudio de la política exterior a la modificación de las conductas del Estado que se refleja, sobre todo, en actitudes hacia ciertos temas internacionales. Citando a Holsti, explica que hay dos tipos de razones para que se den los cambios en política exterior: “El primero se relaciona con la percepción –de quienes toman las decisiones- respecto a las condiciones externas e internas que causaron su desavenencia con la orientación de la política exterior original, y el deseo de reestructurar los contactos externos del país. Un segundo tipo de explicación se vincula con la respuesta a la pregunta de por qué fue aplicada una cierta orientación y no otra”³⁹.

A la política exterior debemos entenderla como un proceso no lineal que responde a diferentes etapas que le dan forma a la actuación de un país en el mundo. Los factores que intervienen en ella pueden provocar cambios abruptos o lentas transformaciones en la dirección que se le da a la política exterior, por lo tanto, se hace indispensable el análisis de las modificaciones que se observen para determinar el grado del impacto que tienen en la elaboración, implementación y

[debate-metateorico-al-desarrollo-de-investigaciones-empiricas-una-perspectiva-sin-un-marco-de-politica-exterior-marina-vitelli/](#)

³⁵Mario Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 2006, 274 pp.

³⁶Rafael Velázquez Flores, *Factores, bases y fundamentos en la política exterior de México*, México, Plaza y Valdés; Universidad del Mar, 2007.

³⁷David Herrera Santana, “La política exterior como pensamiento estratégico y la funcionalidad de las estrategias dentro de una concepción procesal”, [en línea], México, *Revista Electrónica Escenarios XXI*, Año II, Núm. 10, julio-agosto de 2011, Dirección URL: <http://www.escenarios21.com/textos/2011/Julio-Agosto/3148PolExtPensamientoHerrera.pdf>

³⁸Elsa Llenderozas; Micaela Finkielsztoyn, “Estudios de política exterior: teorías, enfoques y debates” en Elsa Llenderozas, *Relaciones Internacionales: teorías y debates*, op. cit., pp. 167-195.

³⁹Alba E. Gámez, “Fuentes de cambio en política exterior. Una revisión de los modelos de política exterior para los países en desarrollo”, *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, Barcelona, 2005, núm. 69, p. 129.

redireccionamiento de dicha política.

Finalmente, creemos que la caracterización específica que hacen autores, como Bonilla⁴⁰, Rojas Aravena⁴¹, Serbin⁴², Sanahuja⁴³, Legler⁴⁴, Hershberg⁴⁵ y Vigevani⁴⁶, de las particularidades históricas de la cooperación regional en América Latina nos ayudarán a comprender el contexto en el que surge la CELAC y entender a qué obedecen sus funciones para analizar, al mismo tiempo, la participación de México y sus posturas frente a estos procesos históricos y estructurales, a través del despliegue de una política exterior definida.

La presente investigación está formada por tres capítulos principales. El primero de ellos se ocupa de explicar las categorías analíticas del enfoque constructivista y de la política exterior para que sirvan de base conceptual para explicar la formación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños y el papel de México en su seno.

En el segundo capítulo se hace un breve recuento de los antecedentes históricos inmediatos que sirvieron para la construcción de la CELAC en 2011. De la misma forma se retoma la importancia de la diplomacia de cumbres para el desarrollo de la cooperación regional, el diálogo y la coordinación política en espacios informales durante las primeras décadas del siglo XXI.

El tercer capítulo está dedicado a la actuación de México en los esfuerzos de cooperación política más emblemáticos de América Latina con el objetivo de analizar las oportunidades que la CELAC ofrece al país para desplegar una estrategia de política exterior dirigida a construir una mejor proyección regional e internacional.

Finalmente, se encuentran las conclusiones de la investigación en dónde se argumenta que a pesar de que la CELAC tiene un lugar dentro del discurso de la política exterior de México, ésta no ha superado su significado simbólico para materializarse en una estrategia efectiva de acercamiento y crecimiento de su influencia en América Latina en términos de

⁴⁰Adrián Bonilla Soria; Isabel Álvarez Echandi, *op. cit.*

⁴¹Francisco Rojas Aravena, *Multilateralismo vs. Soberanía: la construcción de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*, *op. cit.*

⁴²Andrés Serbin, “Los nuevos regionalismos y la CELAC: los retos pendientes”, *op. cit.*

⁴³José Antonio Sanahuja, *op. cit.*

⁴⁴Thomas Legler; Arturo Santa Cruz; Laura Zamudio, *op. cit.*

⁴⁵Eric Hershberg; Andrés Serbin; Tullo Vigevani, “La nueva dinámica hemisférica: desafíos y potencialidades”, *op. cit.*

⁴⁶*Idem.*

construcción de una agenda regional sólida y coordinada en el ámbito internacional.

De la misma forma, notamos que la Comunidad no representa una prioridad tangible y a corto plazo dentro de las estrategias de política exterior del gobierno mexicano que, en la administración de Enrique Peña Nieto, ha dado prioridad al aumento y profundización de los intercambios comerciales y de las zonas de libre comercio en detrimento de un fortalecimiento de los espacios de cooperación política tendientes a crear un diálogo regional menos accidentado.

1. Precisiones teóricas y conceptuales

A través del desarrollo de un marco conceptual variado -que tome en cuenta los aportes del constructivismo y la política exterior en la disciplina de las Relaciones Internacionales (RI)- comprenderemos, la formación de un hecho político específico como la creación de la CELAC y la actuación de México en su seno.

El constructivismo, al fungir como un marco eminentemente analítico y no como una teoría sustantiva de las RI intenta evitar la sombra determinista que han dejado tras de sí las teorías clásicas de la disciplina. Los principales aciertos de este enfoque analítico radican en destacar la existencia de innumerables y variadas confluencias e interacciones en la relación que se da entre los factores materiales y los elementos subjetivos que confluyen en el seno de la sociedad internacional.

Rescatar del enfoque constructivista categorías como: la identidad, percepciones subjetivas-intersubjetivas, contingencia histórica y estructuras normativas-ideacionales, resulta necesario para comprender multidimensional y multifactorialmente la realidad internacional y, particularmente, nuestro objeto de estudio.

Para el constructivismo la identidad es fundamental para la conformación de los intereses, las estructuras normativas-ideacionales y las percepciones intersubjetivas que, a su vez, tienen un efecto sobre la transformación y reificación⁴⁷ de una identidad existente. Por lo tanto, no es un aspecto dado, sino el resultado de un proceso de interacción social de transformación constante que establece una conexión directa con los intereses que se buscan a través de la política exterior, por ejemplo.

En la formación de las estructuras normativas-ideacionales, por otro lado, se suman los principios y valores que fungen como los medios a través de los cuales se interpreta a realidad del agente y establece expectativas (que, al fin y al cabo, forman parte de la identidad), así

⁴⁷ "...algo separado de las prácticas que la producen y mantienen...", Mónica Salomón, "La teoría de las Relaciones Internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia y aproximaciones", [en línea], Barcelona, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, Núm. 4, 2002, p. 45. Dirección URL: <http://www.reei.org/index.php/revista/num4/articulos/teoria-relaciones-internacionales-albores-siglo-xxi-dialogo-disidencia-aproximaciones>

La reificación se refiere a la interiorización o subjetivación profunda de un código de conducta, norma o percepción que provoca que ésta aparezca como algo que existe natural e inevitablemente, separado de la práctica e interacción de los hombres o las sociedades.

como el comportamiento legítimo dentro de las cuales un Estado establece relaciones con sus pares con los que comparte, o no, puntos de vista e intereses.

También, consideramos importante resaltar la relevancia que para nuestro objeto de estudio tiene el análisis de la política exterior. Como subdisciplina de las RI, ha destacado la importancia del Estado -y quien lo dirige- como instrumentos para la expresión de una imagen o visión del mundo a través de la cual se exteriorizan los intereses que se persiguen. De esta forma, un estudio de la política exterior debe tomar en cuenta categorías como: toma de decisiones, objetivos, intereses, actores y factores, porque éstas facilitarán la interpretación de los actos que se realizan en nombre del Estado y su impacto en la sociedad internacional.

Por lo tanto, el uso de la política exterior y del constructivismo en conjunto ayudará a la presente investigación para analizar la importancia de la actuación de México en el seno de la CELAC con el propósito de darle cuerpo a la hipótesis que ha sido planteada en la introducción.

1.1. Una propuesta constructivista como marco analítico

El constructivismo como enfoque analítico dentro de las Relaciones Internacionales nació como una corriente revisionista y crítica a finales de los años 80, y adquirió un auge inesperado en toda la década de los 90. Los motivos principales para su surgimiento fueron: las limitaciones explicativas de las teorías tradicionales y de sus corrientes *neo*; el fin de la Guerra Fría (sin ninguna conflagración a escala internacional o una catástrofe mundial), y la reconfiguración del orden mundial a partir de la caída del muro de Berlín.

Los esfuerzos del constructivismo en esta etapa consistieron en señalar que debía reconocerse la necesidad de replantear (deconstruir y/o reconstruir) las posturas ontológicas y epistemológicas sobre las que se habían establecido las RI⁴⁸. Éste sería uno de los pasos

⁴⁸Para ello en la década de los años 90 se constituyó como un enfoque epistémico y ontológico. Vitelli asegura que “[e]l constructivismo se origina en un debate [cuarto debate de las Relaciones Internacionales] que giró en torno a cómo percibir y cómo conocer la materia de las relaciones internacionales y la naturaleza misma de este hecho social [...] carece de una faceta prescriptiva de política exterior, lo que contrariamente sucede con el realismo y el liberalismo en sus distintas variantes [...] no desea imponer un orden internacional en particular, sino conocerlo”, Marina Vitelli, *op. cit.*

Robert Keohane aseguró que era el comienzo de un nuevo debate en las RI entre racionalistas y reflectivistas. Cfr. Robert Keohane, “International Institutions: Two Approaches” en Robert O. Keohane (ed.), *International*

fundamentales para la clarificación de los marcos de referencia que los estudiosos de las relaciones internacionales habían establecido hasta el momento, con el objetivo de consolidar una explicación de la realidad (nacional, regional e internacional) como el resultado de una infinita interacción de factores.

El constructivismo remarca la noción de que la sociedad internacional está inmersa en un proceso de cambio constante, en donde nada es inmutable y en donde la existencia de la anarquía, por ejemplo, no debe considerarse como la condición *sine qua non* de las relaciones internacionales; sino que, todo lo anterior, también debe analizarse como una construcción establecida por medio de los diferentes niveles y grados de interacción (entre y al interior de los Estados), así como el despliegue de sus capacidades materiales y las percepciones que tienen del mundo.

En un intento por explicar el contenido y desenvolvimiento de las estructuras que le dan sustento a la sociedad internacional es preciso no ignorar o sobreentender la relación dialéctica que existe entre los elementos objetivos, tangibles o estructurales (el crecimiento económico, el crecimiento demográfico, la extensión del territorio, los recursos naturales y las capacidades militares) y los elementos subjetivos, intangibles o superestructurales (como la identidad, los valores, las percepciones, los principios y/o la ideología).

En este sentido, otra valiosa aportación del enfoque constructivista radica en la puntualización sobre la existencia e importancia de las percepciones, posturas e ideas de los actores de la política internacional que, por su grado de subjetividad, tienden a ser ignoradas. Si se considera que dos de las tareas primigenias de toda ciencia social deben ser analizar y explicar la realidad social en la cual los individuos (en este caso los sujetos internacionales) se desenvuelven, entonces en el análisis de un hecho internacional, no se debe olvidar la existencia de intereses y objetivos diversos, además de atender a las numerosas confluencias de actores involucrados en un determinado momento histórico.

Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory, Boulder, Westview Press, 1989, pp. 158-1179.

Según Emmanuel Porcelli “Onuf persiguió como meta contribuir al estudio de la política internacional desde la Teoría Social [...] y el estudio del rol de las reglas en las relaciones internacionales. [Por otro lado] Alexander Wendt habilitó la creación de un puente entre la tradición racionalista en RI y el enfoque del constructivismo” en Elsa Llenderozas, *Relaciones Internacionales: teorías y debates*, op. cit., pp. 75 y 77.

Aun cuando resulta imposible la cuantificación exhaustiva de todos y cada uno de los núcleos sociales que forman este mundo, creemos –como el constructivismo- que lo más viable es centrar nuestra atención y análisis en la figura más significativa de las relaciones internacionales: el Estado (y quien lo dirige).

La formación del Estado moderno –como sujeto básico del Derecho Internacional y actor principal de las RI- también nos sirve para ejemplificar, como lo hace K. J Holsti, cómo las percepciones, las identidades y las prácticas provocan que la construcción y difusión de una idea se materialicen objetivamente y, así, permanecer en el imaginario político y social con el paso del tiempo. Las transformaciones históricas desencadenan, por un lado, la creación de una nueva forma de control y autoridad y, por el otro, un cambio en los valores y prácticas para que una idea sea reconocida y legitimada⁴⁹.

Por lo tanto, hay que señalar que el actor más importante de las relaciones internacionales -para el uso que le daremos al enfoque constructivista- será el Estado porque en su interior confluyen una gama infinita y variada de complejos núcleos sociales que en su interacción constante le dan al ente estatal las características particulares (el ejercicio de la soberanía, la territorialidad y el reconocimiento internacional) de las que goza en nuestros días, aún con la presencia de otros actores que hacen más complejas sus funciones primarias.

El constructivismo tiene en cuenta al menos tres elementos esenciales que confluyen en su seno, en opinión de Richard Price y Christian Reus-Smit: 1) la importancia de las estructuras normativas e ideacionales al igual que las estructuras materiales; 2) las identidades como constitutivas de los intereses y las acciones, de manera que entender cómo están constituidos los intereses es la clave para explicar una amplia gama de fenómenos internacionales que los racionalistas han ignorado; 3) los agentes y las estructuras están mutuamente constituidos⁵⁰.

De esta manera, el enfoque constructivista no ignora la importancia del poder material (económico y/o militar) que le da forma a una parte de la estructura del sistema internacional;

⁴⁹ Cfr. K.J. Holsti, “State and statehood” en *Taming the Sovereigns. Institutional Change in International Politics*, [en línea], U.K., Cambridge University Press, 2004, pp. 28-72. Dirección URL: <http://www.cambridge.org/9780521834032>

⁵⁰ *Idem.*

sin embargo, lo que busca es abrir el camino al papel de los elementos subjetivos (valores, ideales y percepciones) dentro de la perpetuación o transformación de esa misma estructura.

Para ampliar la manera de entender los acontecimientos internacionales y la participación de los actores en éstos, será necesario considerar, para su análisis, la existencia invariable de estructuras normativas e ideacionales que le darán una justificación y legitimación a una visión particular del mundo, a la formación de una identidad específica y a la persecución de ciertos intereses.

Finalmente –y aunque coincidimos con la mayoría de los postulados de este enfoque– cabe cuestionar el verdadero alcance actual del constructivismo, porque aunque intente elaborar un análisis más integral de los factores que confluyen en la sociedad internacional, hasta ahora no se han observados resultados tangibles de su aplicación para la resolución de desafíos mundiales (uno de los objetivos por los cuales nacieron las RI como disciplina) ¿Pero esa debería ser una tarea para este enfoque analítico? ¿O su verdadero valor reside en tomar en consideración las variables subjetivas o intangibles para organizar de una mejor manera el conocimiento de un hecho específico? Nosotros compartimos la idea de que la utilidad de este enfoque teórico se dirige más hacia la construcción de una disciplina (RI) más incluyente y abierta ante la diferencia y no a un manual para la resolución de problemas.

No obstante todas las interrogantes que surjan, intentaremos hacer un breve recorrido explicativo por las principales categorías del constructivismo por considerar que la identidad, los intereses, las percepciones intersubjetivas, la contingencia histórica y las estructuras normativas e ideacionales juegan o han jugado un papel importante en la conformación de la CELAC.

1.1.1. Identidad e intereses

En muchas disciplinas, pero sobre todo en las RI el tema de la identidad ha resultado ser un camino difícil, no sólo por el alto grado de subjetividad que encierra, sino porque en muchas ocasiones, los estudios de las relaciones entre los Estados del sistema internacional se comprendían como el resultado de una estructura material dominada por los países más poderosos.

Pero ¿alguien había reconocido que en el seno de tal estructura podía existir la simiente de una identidad estatal particular construida con base en la formación histórica específica de un Estado? Más aún ¿alguien había pensado que la interacción entre las identidades, las imágenes del mundo y las percepciones intersubjetivas podían explicar, también, la calidad y cantidad de relaciones que se establecen entre los países?

Por el estudio de estos temas, el constructivismo se convirtió en el enfoque pionero – sobre todo los análisis de Alexander Wendt- que intentó rescatar la importancia que tenía la identidad para el estudio de las dinámicas de la sociedad internacional. Wendt tomó en cuenta la influencia que tiene la identidad para entender la naturaleza y flujo de las interacciones entre los Estados en el mundo⁵¹.

La identidad puede definirse como: “[...] los rasgos propios del individuo o colectividad [que] existe siempre en un contexto social específico [y] contribuye a la cotidiana delimitación y defensa de los intereses. [Por lo tanto] el actor interpreta los constreñimientos estructurales que enfrenta en un momento histórico dado a la luz de su propia identidad”⁵².

Los Estados, al actuar en el medio internacional, enarbolan principios, y al identificarse con ciertos valores harán suya una identidad que los defina. De esa forma, serán vistos en sus relaciones con otros países como democráticos, o no democráticos, amigos, enemigos, liberales, proteccionistas, o irrespetuosos con los derechos humanos. Esa manera de conducirse provocará una determinada imagen hacia el exterior, misma que tendrá relación, directa o indirecta, con el estado de cosas que reine al interior de un país determinado.

La identidad tiene una doble cualidad: “[...] es subjetiva (determinada por un autoconocimiento o autopercepción) e intersubjetiva (el significado sobre sí mismo depende a menudo de que la contraparte sostenga entendimientos correspondientes)”⁵³. Esta doble cualidad provoca que su estudio sea complejo, pero también permite entablar con el objeto de estudio una relación más cercana que no puede prescindir de una observación minuciosa y un seguimiento continuo.

⁵¹ En “La anarquía es lo que los Estados hacen de ella. La construcción social de la política de poder” en Arturo Santa Cruz (editor), *El constructivismo y las relaciones internacionales*, *op. cit.*

⁵² Arturo Santa Cruz, “Constructivismo” en Thomas Legler; Arturo Santa Cruz; Laura Zamudio González, *op. cit.*, pp. 36-50.

⁵³ Marina Vitelli, *op. cit.*, p. 10.

El tema de la identidad es fundamental para el constructivismo, porque no la trata como un aspecto dado sino como el resultado de un proceso de interacción social y de transformación constante que a la vez establece una conexión directa con los intereses que se buscan en el ámbito internacional a través de la política exterior.

Hay que señalar que los intereses, de ninguna manera, estarán disociados de las condiciones materiales en las que se encuentren los Estados, pero estas condiciones no determinarán de manera absoluta su actuación en el exterior sino que se constituirán en uno de los muchos elementos que intervienen en su construcción. La forma en cómo se (auto) perciba y se muestre la identidad, establecerá los caminos a seguir para el alcance de los intereses y metas que persiga un país.

“Los intereses se definen en función de la identidad; por lo tanto resulta necesario estudiar de qué manera las identidades colectivas involucran una identificación del yo con otros”⁵⁴. En este caso, la percepción del yo (o nosotros) con respecto al otro (u otros) es importante. El yo (que atenderá a una identidad muy particular, formada por una serie de estructuras normativas, de ideales e imágenes del mundo de un pasado, un presente y una visión de futuro) se encargará de la construcción de una identidad de intereses que, sobre todo, lo (s) diferencien del otro (s), pero en casos específicos –de cooperación- lo identifiquen con los valores e identidades del otro sujeto o interlocutor. Por lo tanto, la formación y persecución de intereses se caracteriza por ser un proceso aleatorio resultante de factores externos, estructurales, superestructurales e internos y, también, por ser un proceso de adecuación en tanto esos intereses se acoplen con los de otro actor.

De esta forma, los intereses (cualquiera que sea su índole) no serán solamente vistos como el resultado de la interacción de factores exógenos o endógenos, sino como la consecuencia de un proceso en el que confluyen distintas visiones del mundo, distintos valores y también varios contextos. La definición de roles o identidades, provoca siempre la formación de ciertas expectativas que se cumplen o no con base, siempre, en la relación inherente entre elementos materiales e inmateriales.

Para el caso de la identidad del Estado (actor principal en un proceso de construcción identitaria regional) debemos establecer las fuentes de la identidad y, por lo tanto, de los

⁵⁴ Emmanuel Porcelli, *op. cit.*, p. 80.

intereses. Si bien el Estado no es un individuo ni un ente concreto que pueda verse o tocarse, sí es el espacio en donde interactúan diferentes núcleos sociales y grupos con diversos intereses, que a lo largo del tiempo le han dado una forma específica a la identidad (o los valores y/o principios) con los cuáles es legitimado como actor fundamental de las relaciones internacionales⁵⁵.

Y, finalmente, dentro del Estado, se encuentran las identidades y los intereses particulares de las personas o grupos que están al frente del ente estatal, éstos son los que en algún momento dado le imprimen un sello característico a sus acciones y a la visión que tienen del mundo (de la misma forma, construyen las percepciones que otros tienen de él).

1.1.2. Las percepciones subjetivas e intersubjetivas

La intersubjetividad debe entenderse como la interacción de identidades o visiones del mundo; es decir, cómo me veo (autocrítica –autoapología), cómo veo a los otros, cómo me ven éstos y cómo deseo que me vean. La intersubjetividad se nutrirá no sólo de las percepciones que se producen como resultado de la existencia de una estructura material específica, también tomarán en cuenta la existencia de un bagaje histórico anterior -o *habitus* como lo llama Bourdieu⁵⁶. Las interacciones de estos elementos condicionará (pero no determinará) la relación entre las imágenes subjetivas y las intersubjetivas.

Las percepciones subjetivas e intersubjetivas serán, por lo tanto, relacionales dentro de un esquema de eterno retorno que le otorga su esencia bidireccional. La interacción entre dos actores o agentes tendrá como resultado la construcción de significados que, a su vez, impactarán directamente en la conformación de las identidades, en los intereses y en la calidad de la relación.

⁵⁵ Con cualidades como la de la soberanía, el reconocimiento internacional, la autoridad dentro de un territorio y el control del mismo de la población que lo habita.

⁵⁶ “El *habitus* es la presencia activa de todo el pasado del cual es producto; por consiguiente, es aquello que confiere a las prácticas su relativa independencia con respecto a las determinaciones externas del presente inmediato. Es la autonomía del pasado actuado y actuante [...] *El habitus* –que se constituye en el curso de una historia particular imponiendo su lógica particular a la incorporación, y en virtud del cual los agentes participan de la historia objetivada en las instituciones- es aquello que permiten habitar las instituciones, apropiárselas prácticamente y, por eso mismo, mantenerlas en actividad, en vida y en vigor arrancándolas incesantemente del estado de letra muerta y de lengua muerta” en Pierre Bourdieu, “Modos de objetivación de la historia y la cultura” en Gilberto Giménez Montiel (comp.), *La teoría y el análisis de la cultura. Programa Nacional de Formación de Profesores Universitarios en Ciencias Sociales*, México, SEP; COMECOSO, pp. 260-261.

“Lo que las instituciones o las relaciones sociales son en sí mismas depende de lo que ellas significan para los actores sociales [...] el significado no es meramente descriptivo sino constitutivo [...] el proceso mismo de interpretación los constituye como referentes sociales”⁵⁷.

Los significados, valores y principios que se inmiscuyen en la interacción entre dos agentes o sujetos, en este caso de las relaciones internacionales, tenderán a construir actitudes reflejadas en normas o pautas de conducta que no sólo prescribirán ciertas acciones sino que le darán un significado constitutivo al contexto en el que se desenvuelve el agente, y a la identidad que se exprese en un entorno externo.

“Las prácticas sociales no sólo reproducen actores a través de la identidad, también reproducen una estructura social intersubjetiva a través de prácticas sociales [que] reducen [la] incertidumbre”⁵⁸. Estas estructuras sociales intersubjetivas se convertirán en principios, conductas o valores que legitimarán ciertas acciones o cualidades de los actores. Una comunidad de significados es importante porque ayudará a edificar una identidad particular que puede cambiar o adecuarse a la realidad en donde existen actores que la alteren gradual o radicalmente.

Las percepciones subjetivas e intersubjetivas en un nivel tan complejo y anárquico⁵⁹ como el internacional normalmente se dejan en un segundo plano en el momento de analizar las interacciones que se dan en su interior. Sin embargo, no podemos ignorar el hecho de que cuando un presidente prepara y lee un discurso, tiene una participación en un foro específico, mantiene conversaciones con sus pares u otorga una entrevista a un medio de comunicación, se está entablando un proceso intersubjetivo en el que la imagen y el contenido actúan como instrumentos a través de los cuales se transmiten los valores e identidades que pueden ser compartidos, o no, por otros actores.

Hay que agregar que esos mismos mensajes recibidos por otros Estados o presidentes, serán a su vez codificados o interpretados por sus propios valores e identidades y que, a su

⁵⁷ Arturo Santa Cruz, “Introducción”, en *El constructivismo y las relaciones internacionales*, *op. cit.*, p. 13.

⁵⁸ Ted Hopf, “The Promise of Constructivism in International Relations Theory”, *op. cit.*, p. 178.

⁵⁹ Cuestión que es replanteada por los constructivistas al asegurar, como lo hace Wendt, que la anarquía es lo que los Estados hacen de ella y no es una estructura dada e inmutable de la sociedad internacional (como aseguran los realistas, idealistas y sus corrientes neo) sino que se construye en un escenario de interacciones, percepciones intersubjetivas, identidades y visiones del mundo.

vez, se construirán una visión particular del hecho que se discuta o se analice. Visión que indefectiblemente determinará, en algún grado, la calidad de sus relaciones internacionales y su interpretación de la realidad de la que es parte.

1.1.3. La contingencia histórica

Un contexto histórico determinado está constituido por estructuras materiales y subjetivas que prevalecen por largo tiempo, pero también por aquellos momentos que sólo se presentan dentro de un lapso más específico que condiciona la existencia de ciertas características concretas. En este último elemento radica la importancia de tomar en cuenta la contingencia histórica.

Una contingencia histórica se refiere a las particularidades del contexto en el que un hecho político surge y que le otorgan unos rasgos y una dinámica característicos que, en su momento, impactarán en la forma en la que un hecho será percibido por el actor que lo vive (el yo/nosotros) y el actor que lo observa (el otro/otros).

En este sentido, Alexander Wendt arguye que el contexto o las contingencias históricas dentro de las que se desenvuelven los Estados serán edificadas a través de las actuaciones de éstos y, a la vez, estas actuaciones estarán guiadas por las interpretaciones intersubjetivas de la realidad, que, también, emanarán de las percepciones y significados que cada uno le imprima a la realidad en la que se desenvuelven⁶⁰.

El constructivismo relaciona un proceso de cambio de identidades y de estructuras a un fenómeno vinculado a los factores de contingencia que provocarán que un suceso se entienda a la luz del contexto en el cual surgió. Por lo tanto, la identidad y los valores e ideales emanados de ella responderán a las características del tiempo y espacio dentro de los cuales serán contruidos o reconstruidos.

La confluencia entre el pasado y el presente contingente le darán contenido a las interacciones entre los actores y a sus estructuras normativas e ideacionales. Estas estructuras guiarán una conducta particular que le darán forma, al mismo tiempo, a las percepciones y

⁶⁰ Cfr. Alexander Wendt, "La anarquía es lo que los Estados hacen de ella. La construcción social de la política de poder", *op. cit.*, pp. 125-171.

significados de los hechos sociales internacionales observados por los Estados y sus dirigentes.

1.1.4. Las estructuras normativas e ideacionales

La estructura no debe concebirse como un monolito inmutable fincado en una realidad que tampoco cambia. Las estructuras normativas e ideacionales dentro del constructivismo se observan ligadas a la concepción de contingencia histórica, lo que les otorga dos cualidades: por un lado, la de ser altamente cambiantes y, por otro, la de ayudar o contribuir a minimizar la incertidumbre de un actor, al permitirle formar una base estable conformada por una identidad y unos intereses específicos.

La existencia de principios y valores le dan cuerpo a una estructura normativa⁶¹ e ideacional⁶² porque en su construcción intervienen directamente el agente y sus percepciones, valores e interpretaciones de la realidad, mismas que establecen expectativas, así como el tipo de comportamiento que se tomará en cuenta como legítimo y que, a la vez, determinarán los intereses e identidades que son posibles (es decir, los estándares de comportamiento apropiados). Los significados que se le den a las estructuras y a las identidades estarán relacionados con las experiencias históricas (pasadas y presentes).

“Las estructuras normativas e ideológicas [...] son pautas de conducta social sostenidas que se producen y reproducen a través de las acciones de los agentes [Así] el comportamiento se encuentra regido por normas [y] las normas colaboran en el desarrollo de las identidades e intereses [pero también] condicionan y limitan las estrategias y acciones emprendidas por los Estados en la búsqueda de sus intereses”⁶³.

La práctica social reproduce constantemente los significados intersubjetivos y provoca su internalización e institucionalización, y adquiere al mismo tiempo cierto poder legitimador y constitutivo en las relaciones entre los actores. Estas normas también servirán para justificar

⁶¹ Las normas puede ser constitutivas (porque le dan una razón de ser al agente o individuo que las interioriza o las hace suyas) y regulativas (prescriben y proscriben ciertas conductas o prácticas que se contraponen o debilitan aquellas estructuras ideacionales u normativas constitutivas). Cfr. Arturo Santa Cruz, “Introducción”, *op. cit.*, p. 17.

⁶² Wendt asegura que “las estructuras están determinadas por ideas compartidas más que por fuerzas materiales [aunque no las descarta]; y que las identidades y los intereses están constituidos por esas ideas compartidas en lugar de estar dados de manera natural”, Cfr. Marina Vitelli, *op. cit.*, p. 10.

⁶³ Emmanuel Porcelli, *op. cit.*, p. 63.

la expresión de cierta identidad y la persecución de intereses particulares, de este modo podemos apreciar una codeterminación absoluta entre esas variables, misma que el constructivismo ha pretendido sea tomada en cuenta al momento de analizar las causas y las consecuencias del desarrollo específico de la sociedad internacional.

Nicholas Onuf⁶⁴ fue pionero –dentro la corriente constructivista- en el estudio de la importancia de las normas o el rol de las reglas en las RI y aseguraba que “las reglas vinculan a las personas y a la sociedad [,] informan a los agentes de cada sociedad sobre cuáles son los objetivos a los que deben aspirar [Así] las reglas y las prácticas generan patrones que a su vez generan instituciones”⁶⁵.

Por otro lado, Christian Reus-Smit indica que las estructuras normativas e ideacionales forman la identidad e intereses a través de tres mecanismos: “imaginación (cómo es que los actores ven [...] lo que consideran como necesario [o] posible en términos prácticos y éticos), la comunicación (cuando se intenta justificar el comportamiento) y el constreñimiento (argumento moral) o restricción”⁶⁶.

Lo anterior, no hace más que expresar las funciones que tienen las estructuras de normas e ideas que han construido los agentes para mejorar, viabilizar y controlar la existencia de ciertos hechos sociales. Esos tres mecanismos básicos funcionan de tal manera que la identidad, intereses y valores de un agente pueden reproducirse en diferentes ámbitos como el internacional, a través del despliegue de una política exterior específica. Esta política exterior, quiérase o no, será la guía de la actuación internacional de los Estados, y responderá a un proceso de formulación en el que intervienen valores, ideales, objetivos e intereses, así como percepciones y experiencias históricas que condicionarán la actuación de un Estado.

⁶⁴ Con su obra *The world that Our Making*, de mediados de la década de los ochenta. “El primer autor que introdujo el término „constructivismo“ en la disciplina de las RI fue Nicholas Onuf en el año 1989 [...] Este ambicioso y complejo corpus teórico es reconocido como referencia obligada tanto por Alexander Wendt (1992) como por Friedrich Kratochwil [...] sin embargo, a raíz de dicha complejidad, la obra no logró impactar sobre el *mainstream* académico de la disciplina en ese momento”, Emmanuel Porcelli, *op. cit.*, p. 72.

⁶⁵ Nicholas Onuf, “Constructivismo: manual del usuario”, *op. cit.*, pp. 47-48.

⁶⁶ Christian Reus-Smit, “Constructivism” en Scott Burchil *et al.*, *Theories of International Relations*, USA, Palgrave Macmillan, 2009, 382 pp.

1.2 Aportaciones conceptuales del enfoque de la Política Exterior

La forma más común en la que dos o más Estados y sus gobiernos se comunican, con el objetivo primordial de establecer relaciones allende sus fronteras, es a través de la formulación y ejecución de una política exterior. Ésta debe ser construida tomando en cuenta una serie de variables y factores con múltiples grados de importancia de acuerdo al país que se analice. Los principales elementos que deben tomarse en cuenta para entender cualquier política exterior son o deberían ser: el interés nacional, los objetivos, las herramientas, las estrategias y los factores de situación (externos o externos, materiales y subjetivos).

“La política exterior de un Estado es la expresión internacional de una sociedad, pero sirve para integrar al mundo en esa sociedad”⁶⁷. Y la integración de una determinada sociedad nacional al plano mundial, le dará a la política exterior la más importante de sus cualidades: el de ser el núcleo principal de conexión entre la vida nacional y la realidad internacional, como lo afirma Rafael Calduch⁶⁸.

Esta cualidad tan particular obliga a considerar al proceso de formulación de política exterior como un ejercicio altamente estratégico que permite y obliga a la determinación de una serie de objetivos, decisiones y acciones por parte de un Estado (cualquiera que sea su estrategia de desarrollo y su grado de crecimiento económico) para que éste construya una posición e imagen específica en el plano internacional. Esa posición facilitará (o no) su participación en los temas más relevantes de la agenda global.

“La política exterior es entendida como un plan o programa que un gobierno determinado elabora en función de criterios contingentes y tradicionales. Los criterios contingentes se refieren a las preferencias externas del gobierno en turno y a los problemas o *inputs* que recibe del exterior. Los criterios tradicionales se refieren a los pactos y prácticas escritas y no escritas que han modelado la política exterior de un país”⁶⁹.

⁶⁷Alberto Van Klaveren, “Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: modelo para armar” [en línea], Chile, *Estudios Internacionales*, Universidad de Chile, Año 25, Núm. 98, abril-junio, 1992, p. 178, Dirección URL: <http://www.jstor.org/stable/41391401>

⁶⁸Rafael Calduch Cervera, “La política exterior de los Estados” en *Dinámicas de la Sociedad Internacional*, Madrid, Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, 1993, p. 1.

⁶⁹Marcelo Lasagna, “Las determinantes internas de la política exterior: un tema descuidado en la teoría de la política exterior”, [en línea], Chile, *Estudios Internacionales*, Instituto de Estudios Internacionales,

La importancia que reviste el estudio del proceso de formulación de política exterior radica en dos aspectos fundamentales: el primero de ellos tiene que ver con el espacio al cual se dirige (sociedad internacional); y el segundo, atiende a la confluencia e incidencia de los valores, principios y significados que identificarán (en el plano nacional, regional e internacional) a algún Estado.

Por lo tanto, la dirección que un país elija para crear lazos de comunicación con el exterior será construida por medio de una estructura ideacional y de percepción que tomará en consideración las características estructurales (de tiempo y espacio) que conforman a la realidad internacional, y al mismo tiempo responderá a las características internas de un Estado que, a través de los años, habrá edificado una visión específica del mundo que constreñirá o legitimará, según sea el caso, ciertas pautas de comportamiento, intereses y expectativas (lo que, a su vez, permitirá un amplio margen de interpretaciones teóricas).

La política exterior, no debe comprenderse –dentro de su análisis– como un bloque puro de hechos tangibles, ya que en su formulación, interpretación, ejecución, negociación y evaluación participan individuos y/o grupos que cuentan con un capital cultural que los constituye y define, lo que en no pocas ocasiones limita y/o determina una serie de situaciones y decisiones (que no siempre estarán apegadas a los objetivos trazados en las primeras etapas del proceso de construcción de la política exterior).

Precisamente por lo anterior, dentro de la política exterior, la elaboración de objetivos es una etapa del proceso que está plagada de cambios y acciones pragmáticas que son influenciadas por las ideas y estrategias del grupo en el poder. La continuidad o la ruptura de las posiciones, así como con los principios o líneas tradicionales de política exterior dependen de los intereses y la identificación con ciertos valores que aseguran la supervivencia del Estado.

En este sentido, los principios de política exterior han servido como un eje para la actuación del país a través del tiempo no importando, en muchas ocasiones, las características que le impriman a la política exterior los integrantes del gobierno en turno. No obstante, tal como lo asume Ana Covarrubias, los principios no han fungido como una camisa de fuerza

para la política exterior de México, por ejemplo, sino como la base de un lenguaje internacional que ha sabido adaptarse a los continuos cambios del contexto para el cual esta política va dirigida. Al respecto dice: “[...] el lenguaje de principios fue una constante de la diplomacia mexicana que coincidió con sus posiciones en los foros multilaterales, lo que se explica fácilmente porque se trata de un ámbito en el que México difunde su visión de lo que deberían ser las relaciones internacionales a un costo muy bajo”.⁷⁰

Lo anterior señala, la importancia de reconocer la contingencia de la política exterior a pesar de contar con ciertas directrices que le dan, con el tiempo, solidez y reconocimiento. No obstante, debemos tener en cuenta que la política exterior estará sujeta a cambios de acuerdo con los procesos e interacciones que se observen en el ámbito nacional, regional e internacional.

Según Marcelo Lasagna: “[...] la política exterior no es estática, sino que se desarrolla por medio de un proceso cíclico [de estabilidad-transición-cambio] de continuidad. [Y] por el hecho de ser una política gubernamental es necesario conocer no sólo el escenario donde la política exterior es recibida, sino también lo que ocurre en el proceso político nacional donde ella es generada”⁷¹. En así, la política exterior es un proceso dinámico, flexible y multicausal que responde a requerimientos nacionales e internacionales y que condicionan la actuación de un Estado en la esfera regional o mundial.

La política exterior no sólo debe abstraerse a la ejecución de una acción o a la obtención de un resultado, sino que detrás de los fines y objetivos concretos que se persiguen, se observa la existencia de otras etapas igual de importantes al momento de tomar una decisión y ejecutar una política exterior. Al respecto, Tomassini identifica al menos 5 etapas del proceso de formulación de la política exterior: “1) la definición del interés nacional y la construcción de la agenda internacional de un Estado; 2) la operacionalización de intereses (que se incluyen en la agenda y se enuncian); 3) el establecimiento de objetivos; 4) la

⁷⁰ Ana Covarrubias Velasco, “Los principios y la política exterior”, *op. cit.*, p. 421.

⁷¹ Marcelo Lasagna, *op. cit.*, p. 389.

identificación de cursos de acción; y, 5) la toma de decisiones (individual o personal; grupal – a través de asesores- e institucional –división del trabajo”⁷².

En la construcción de estrategias de política exterior, un Estado elige entre varios caminos para relacionarse con sus pares, entre los que aparece –con mayor frecuencia- la cooperación en sus vertientes regional y/o internacional. Concebimos a la cooperación regional como una herramienta complementaria de la cooperación internacional, en el sentido de construir –desde una región específica- el contexto idóneo que facilite el cumplimiento de la agenda internacional de gobernanza, cooperación y acción. Se le reconocen los siguientes elementos: “el carácter internacional de los actores; [la existencia de] fenómenos transnacionales; [un] acuerdo expreso o tácito; voluntad propia de las partes; acción colectiva; objetivos comunes; [la] satisfacción de intereses; [y la] reciprocidad”⁷³.

La cooperación regional tiene un ámbito de aplicación limitado geográficamente y concentrado en temáticas específicas, así como en valores, costumbres, historias, un pasado común y una identidad pero, al mismo tiempo, un impacto o proyección que trascienda las fronteras dentro de las cuales es desplegada. Generalmente, las reglas de la cooperación regional tratan de adaptarse a las condiciones de la propia región atendiendo a las demandas más apremiantes de los Estados que forman parte de ella y, sobre todo, a las expectativas que desean cumplirse.

Las regiones presentan especificidades explícitas en la manera de cooperar por lo que no es conveniente analizar a todos los esfuerzos de cooperación bajo una mismo paraguas teórico-conceptual; sin embargo, habrá características comunes a todas ellas que permitirán generar un patrón de comportamiento que será igualmente variable, en grado y calidad, atendiendo a las contingencias históricas.

En el desarrollo de la cooperación regional, en general, se establecen procesos de construcción de identidades que van a permitir dos movimientos: el primero, hacia adentro (del país y la región) en dónde se explotan las pertenencias históricas, los valores compartidos

⁷² Luciano Tomassini, *La política internacional en un mundo postmoderno*, [en línea], Argentina, RIAL, Grupo Editor Latinoamericano, 1991, p. 247. Dirección URL: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/30104/S327T655TO.pdf?sequence=1>

⁷³ Roberto Peña Guerrero, “Cooperación Internacional”, clase presentada en el *Seminario de Graduación*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, marzo 2016.

-basados en las costumbres, la cultura y la lengua-, y la contigüidad geográfica (que en el caso de América Latina significa compartir también una serie de problemas comunes). El segundo movimiento es hacia afuera, en el sistema internacional, en donde las reglas para cooperar existen para un número mayor de países y se establece un proceso más complejo de interacción de identidades.

Como lo habíamos establecido con anterioridad, la cooperación regional complementa y responde a los procesos de constitución de reglas en el ámbito internacional. De este modo, la legitimidad de la cooperación regional descansa en el respeto y observancia de las normas (regulativas y constitutivas) de la cooperación internacional que actúan como “entidades fundamentalmente cognitivas que no existen a parte de las ideas de los actores sobre cómo funciona el mundo”⁷⁴; por lo que, seguirlas e implementarlas significa, también, llevar a cabo un comportamiento legítimo y aceptado ante el Otro que establece las pautas de conducta.

Aunque en ocasiones la política exterior deviene en un proceso discrecional, cerrado a la participación directa de otros agentes (debido a su exclusiva ejecución por parte del jefe del Estado, según sea el caso) puede decirse que en las diferentes etapas se observan las influencias de diversos factores como: la forma de percibir los problemas, las capacidades, la estabilidad o inestabilidad interna, la cohesión de la clase política, el sistema político, los problemas sociales, la estrategia de desarrollo, los factores estructurales del sistema internacional y la existencia de grupos de poder.

Como la política exterior es un reflejo de los puntos de vista e imágenes del mundo será necesario, para su análisis, no ignorar la importancia de las percepciones y significados de la realidad inmediata, del papel y el grado de participación de la contingencia histórica y, por último, los valores o principios que le den una dirección a la política exterior⁷⁵.

La política exterior no puede ni debe estudiarse bajo la premisa de ser sólo un resultado de una estructura de poder internacional (determinada como algo dado o natural); hay que entender que no es unidimensional sino flexible. Por lo tanto, es necesario recalcar y señalar que ésta puede entenderse básicamente como:

⁷⁴ Mónica Salomón, *op. cit.*, p. 40

⁷⁵ “Margaret Hermann defiende entender la política exterior como un proceso de decisión más que como una respuesta determinista ante fuerzas internacionales”, Cfr. Alba E. Gámez, *op. cit.*, p. 132.

La formulación de una estrategia desde el Estado [...] que es dirigida hacia el exterior mediante un conjunto de acciones, para provocar un impacto (positivo o negativo) que le reporte beneficios endógenos. Toma en cuenta la actuación de varios actores y está integrada, de igual forma, por una serie de objetivos y medios para conseguirlos. El líder de un país puede intervenir de manera directa (ser un decisor activo) o indirectamente (elegir entre las alternativas proporcionadas por terceros) dependiendo de la personalidad que ostente, su carácter, sus habilidades, el margen de maniobra con el que cuente, tomando en consideración la estabilidad o inestabilidad del entorno nacional, regional e internacional, así como por las personas de las que se encuentre rodeado⁷⁶.

1.1.5. La construcción de los intereses y objetivos de política exterior

Cualquier proceso de construcción de una política exterior que pretenda alcanzar cierto nivel de éxito, debe tener en cuenta- en su hoja de ruta- que a corto, mediano y largo plazo deben existir ciertos intereses y objetivos que guíen la acción exterior de una manera y no de otra. Es decir, que debe haber limitantes que faciliten, al mismo tiempo, la interpretación de la información recibida y el entendimiento con otros agentes del sistema internacional.

La noción de interés dentro de la política exterior posee dos acepciones: 1) la primera de ellas es un interés inmediato y contingente –dependiendo de las necesidades temporales de un Estado- que puede satisfacerse o no, pero que no provoca un cambio o una transformación radical en la formulación o conducción de una política exterior *per se*; 2) la segunda es el interés nacional que, aunque ambiguo, representa el *leitmotiv* de toda política exterior. Éste a diferencia de la primera acepción se construye a largo plazo y, generalmente, se relaciona con nociones como la de supervivencia y seguridad del Estado.

Rafael Velázquez asegura que el o los intereses son “los fundamentos de la política exterior y provienen de dos fuentes: unos están basados en elementos vitales y funcionales, como la habilidad de la sociedad para subsistir, [...] la defensa [; y los] otros están cimentados en valores nutridos por la sociedad [como las] preferencias, creencias, [la existencia] de un pasado [compartido y particular]”⁷⁷.

De esta forma, los intereses se construyen por medio de la interacción (constante, cambiante y dinámica) de factores estructurales y superestructurales. Es decir, que la estrategia de desarrollo, el grado de crecimiento económico, las características del sistema político (y del

⁷⁶ Paola Anahí Hernández Ozuna, *La política exterior brasileña durante el lulismo: entre la tradición y la ruptura*, México, UNAM-FCPyS, Tesis de Licenciatura, 2012, p. 17.

⁷⁷ Rafael Velázquez, *Factores, bases y fundamentos de la política exterior de México*, *op. cit.*, pp. 20 y 24.

grupo en el poder), la fortaleza o debilidad de sus instituciones políticas, y la forma en la que un país se inserta en la sociedad internacional, serán algunos de los elementos que intervendrán en la manera en la que un Estado se comunica con otros. Igualmente, estos factores serán determinantes en la construcción de la imagen que un país proyecte hacia el exterior.

Los mitos nacionales y la ideología del grupo en el poder, así como la procedencia sociocultural de las élites gobernantes determinarán el significado que le den a los procesos históricos de larga data y las circunstancias contingentes. Muchas veces, la resolución de los problemas, la toma de decisiones o la persecución de los intereses tendrán tras de sí a ciertas personas que han construido interpretaciones propias del mundo en el que han vivido.

Esos significados, valores, conductas y percepciones que se mezclan en la edificación de los intereses harán que estos se materialicen en la estrategias, decisiones y acciones de política exterior que un gobierno particular enuncie a través de planes a largo plazo o el seguimiento de principios constitucionales (mismos que en teoría influyen la firma de tratados o acuerdos en cumbres presidenciales y los compromisos adquiridos en el seno de una organización internacional)⁷⁸.

No obstante, es relativo y subjetivo el afirmar que un interés se ha cumplido. Quizá en el caso de un interés contingente o de corto plazo, sea menos difícil demostrar su cumplimiento, pero de manera limitada porque los resultados serán interpretados y comunicados según las aspiraciones del grupo o Estado que lo formuló.

La situación se complica en el caso del interés nacional o vital, porque si bien un país puede seguir existiendo con soberanía e independencia, este hecho tiene repercusiones en otros ámbitos, amén de que el interés nacional no es construido tomando en cuenta opiniones de diversas fuentes (provenientes de la opinión pública, por ejemplo).

Por otro lado, el asunto de la definición, construcción y materialización de los objetivos debe estar estrechamente ligado con la construcción de intereses. Los objetivos deben apelar a ser concretos porque serán, para describirlo alegóricamente, los escalones que

⁷⁸ El caso de México presenta un ejemplo contundente. Generalmente, los intereses perseguidos serán enunciados en el Plan Nacional de Desarrollo y en los principios de política exterior.

llevarán hacia la puerta detrás de la cual estará el interés o los intereses que quieren conseguirse.

Los objetivos están basados en aspiraciones muy concretas que se plasman en una política exterior y que complementarán la consecución de ciertos intereses, cualquiera que sea su naturaleza.

Los objetivos son sumamente cambiantes debido a la inestabilidad del medio externo (exento del control de un gobierno específico) y a la multiplicidad de intereses de las personas que se encuentran al frente del [Estado]. Serán defendidos por los respectivos Estados frente a otros para impulsar su cumplimiento. Esto último va a depender de la actuación del país, de la claridad con la que fueron formulados y las capacidades con las que [se cuentan]. Al mismo tiempo, deben justificarse y legitimarse para que sean apoyados y reconocidos [por la sociedad nacional e internacional]⁷⁹.

Con base en la consideración de los elementos que Rosenau⁸⁰ toma en cuenta para la construcción de la política exterior, los objetivos e intereses se construyen a partir de la existencia de 4 principales niveles de análisis –considerados también para el proceso de toma de decisiones en la materia. Estos son: 1) nivel micro: concerniente al nivel nacional, que incluye la influencia de la burocracia, de los líderes políticos, los partidos políticos y la sociedad civil (aunque el grado de interacción de todos estos factores depende de cada país); 2) nivel macro: concerniente al nivel internacional en donde confluyen los Estados, las organizaciones gubernamentales, no gubernamentales, las empresas transnacionales y el crimen organizado, principalmente; 3) nivel macro-macro: que hace referencia a las relaciones entre actores internacionales que pueden actuar como agentes estabilizadores o desestabilizadores del sistema internacional; 4) nivel micro-macro: que revelan una interconexión entre el sistema internacional y el nacional (*intermestic issues*⁸¹), que provoca escenarios de recurrente incertidumbre, cambios y conflicto.

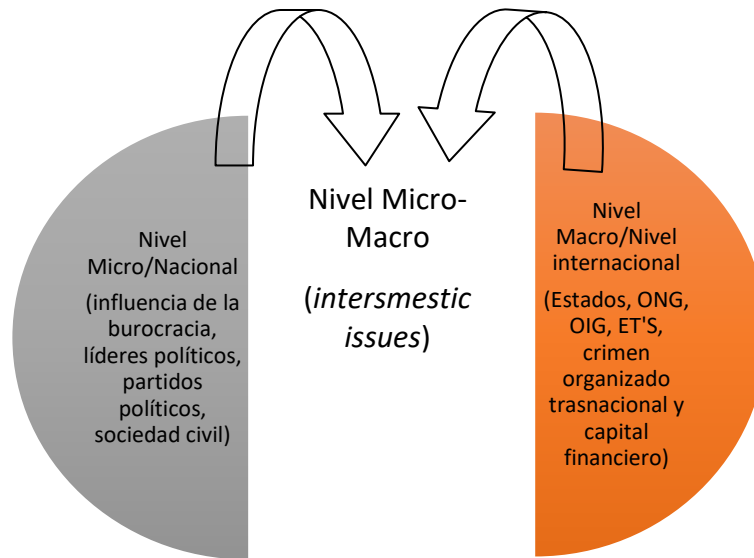
⁷⁹Paola Anahí Hernández Ozuna, *op. cit.*, p. 24.

⁸⁰ Steven Smith; Amelia Hadfield; Tim Dunne, *Foreign Policy: theories, actors, cases*, Oxford, 2008, pp. v-vi.

⁸¹Maryann K. Cusimano, *Beyond Sovereignty, the rise of transsovereign problems*, New York, USA, Palgrave Mcmillan, 2000, 384 pp.

Grafico 1

*Interacciones en los niveles de análisis de la política exterior



Fuente: elaboración propia con base en el texto de Steven Smith; Amelia Hadfield; Tim Dunne, *Foreign Policy: theories, actors, cases*, Oxford, 2008.

La materialización de los objetivos también depende de “la capacidad de negociación internacional, que descansa en circunstancias coyunturales tanto internas como externas [...] En sí, la negociación no es un fin sí mismo, sino un medio necesario para la política exterior. [El Estado establece sus objetivos] más allá de sus fronteras para satisfacer necesidades”⁸².

La capacidad de negociación internacional para la consecución de objetivos y satisfacción de necesidades generalmente depende de la calidad de la diplomacia, las herramientas de política exterior, las capacidades (económicas y de seguridad), y de otros factores subjetivos (como las percepciones intersubjetivas, las redes de significados, la cultura, la historia y los valores que identifican a un Estado en particular).

1.1.6. Actores y factores condicionantes

Dentro de la formulación, despliegue y obtención de resultados de una política exterior, debemos tomar en cuenta la participación, influencia e importancia de ciertos actores y

⁸²Rafael Velázquez Flores, *op. cit.*, pp. 21 y 26.

factores condicionantes, ya que de ello dependerá que se obtenga un entendimiento integral de la situación dentro de la cual se lleva a cabo una política de esta índole.

Los actores principales de una política exterior son los Estados, ya que son los únicos, a nivel internacional, en contar con el reconocimiento legítimo de la soberanía. Aunque no se ignora la existencia de otros actores en el escenario internacional y la influencia que puedan tener en la formulación de la política exterior, consideramos que hasta ahora el único que es reconocido como portavoz de una política exterior es el Estado porque el escenario hacia dónde es dirigida está formado por otros entes estatales.

Rafael Calduch, al respecto del carácter eminentemente estatal de la política exterior, dice lo siguiente: “[...] aunque en sentido metafórico se puede hablar de la política exterior de otros actores internacionales (Movimiento Populares; Organizaciones Gubernamentales; etc.), lo cierto es que la política exterior sólo puede predicarse de los Estados ya que son los únicos actores que reúnen los dos requisitos necesarios para poder desarrollarla plenamente: capacidad jurídica reconocida internacionalmente y capacidad política plena, autónoma y eficaz”⁸³.

Sin embargo, sabemos que al frente de los Estados están diferentes individuos o grupos que pertenecen a la élite de gobierno. Generalmente son los jefes del ejecutivo, los ministros, los consejos de Estado o ciertas organizaciones burocráticas que participan también como actores en la formulación de la política exterior (con una cuota limitada pero en algunos casos decisiva).

“Los presidentes de la república retienen importantes poderes en el área de política exterior. No sólo toman decisiones importantes, sino que desarrollan estilos personales de política exterior”⁸⁴. Y estos presidentes realizarán sus actividades en el área tomando en consideración la estrategia de desarrollo que les interesa perseguir (y que determinará la persecución de ciertos objetivos e intereses). Pero todas sus funciones las lleva a cabo en nombre de un Estado que finalmente tiene la responsabilidad del ejercicio de una autoridad soberana dentro de un territorio definido que lo obliga a tomar decisiones y actuar en nombre de la población a la que representa.

⁸³ Rafael Calduch Cervera, *op. cit.*, p. 4.

⁸⁴ Alberto Van Klaveren, *op. cit.*, p. 200.

Por lo tanto, no puede decirse que actores como las organizaciones internacionales, las empresas transnacionales o las organizaciones no gubernamentales lleven a cabo una política exterior oficial aunque sí son los escenarios en donde se despliegan estas políticas y muchas veces se han convertido en medios, herramientas o espacios de negociación que influyen el proceso de formulación y posterior consecución de los intereses u objetivos de política exterior.

De esta manera, notamos que hay varios tipos de actores condicionantes para la formulación de la política exterior (el número y la relevancia variarán según el país del que se hable): el Estado, que aunque no pueda verse se reconoce como tal y atiende a una cierta identidad labrada con base en los procesos históricos dentro de los cuales ha surgido y se ha edificado; las élites gubernamentales, que cuentan además con un bagaje cultural, social, económico, familiar y educacional que van definiendo sus intereses y metas que pueden llegar a impregnar el proceso de formulación de una política exterior, sobre todo en el caso de la toma de decisiones; el presidente, que dependiendo de su personalidad e influencia puede ser determinante en este proceso; y, quizá en menor medida, la sociedad civil organizada.

Los factores condicionantes, por otra parte, generalmente son internos y externos y dentro de cada una de las categorías confluyen una serie de elementos que en mayor o menor medida impactan en la formulación y ejecución de la política exterior. De este modo, podemos observar que la cuantificación de factores a la vez que es compleja, en muchas ocasiones es imposible por la multiplicidad de fuerzas, entornos cambiantes y actores que participan en la tarea de formular y ejecutar una política exterior.

Creemos que, a grandes rasgos, los factores que intervienen en la formulación de la política exterior básicamente pertenecen a dos categorías generales: los factores tangibles u objetivos y los factores intangibles o subjetivos. Dentro de estas categorías caben una infinidad de elementos (endógenos y exógenos⁸⁵) que determinan cierta dirección en la

⁸⁵ “La creciente importancia de una amplia gama de actores transnacionales, la penetración de muchos sistemas políticos y el flujo de las comunicaciones internacionales, han hecho que la distinción entre factores internos y externos sea menos clara y tajante que en el pasado [...] El énfasis en los factores internos ha permitido superar las limitaciones del análisis tradicional de la política de poder, que tendía a considerar que los países se comportaban con independencia de las fuerza sociales y políticas internas en la búsqueda de intereses nacionales”, *ibídem*, p. 176.

política exterior⁸⁶. Sin embargo, será necesario contemplar los más importantes debido al peso que tienen en el proceso de toma de decisiones, ejecución y evaluación de la política exterior.

Los factores tangibles u objetivos, son aquellos que por su cualificación material son observables y medibles; los principales se vinculan con la extensión geográfica de un territorio en particular, así como la cantidad de recursos naturales (renovables y no renovables) con los que cuenta en su interior. Unido al elemento geográfico se encuentra la cantidad de la población (económicamente activa, pasiva, joven, anciana, su cualificación profesional, técnica, grado de alfabetización, etc.), su crecimiento y los lugares en donde se asienta mayormente.

También se toma en consideración la capacidad militar que será proporcional al grado de desarrollo e innovación tecnológica, que por otro lado, impactará igualmente en la estrategia de desarrollo económico del país en cuestión, así como en su modo de inserción en el sistema mundial y en la distribución del poder y la riqueza.

Para el caso de los factores intangibles debemos hacer referencia al desarrollo cultural e histórico de una sociedad y al modo en el que ha vivido y construido la historia nacional, así como la existencia de una o diferentes ideologías relacionadas con los factores históricos. La incidencia de estas variables, conjugadas con las de corte material, provocarán en los individuos que dirigen al Estado una determinada percepción del mundo en el que se desenvuelve, y lo anterior, impactará la manera en la que se relaciona con sus pares, resuelve problemas, negocia o formula, decide y ejecuta ciertas estrategias de política exterior.

“Los actores de la política exterior se comportan de acuerdo a sus imágenes sobre el medio externo [...] la situación objetiva del entorno externo y doméstico es menos importante que la forma en que es percibida, [las] percepciones y evaluaciones están fuertemente influidos por valores y creencias [que son el] resultado de factores culturales, ideológicos, así como de experiencias personales”⁸⁷.

⁸⁶ James Rosenau identifica una forma de “clasificar todas las fuerzas potenciales que influyen la política exterior de una nación en cinco grandes categorías: el contexto internacional, el contexto social de la nación, el gobierno, el rol de los hacedores de política exterior, y las características individuales de las élites hacedoras de política exterior”, en Charles W. Kegley; Eugene R. Wittkopf, *American Foreign Policy. Pattern and Process*, New York, St. Martin’s Press, 1991, p. 12. Traducción libre de la autora.

⁸⁷ Alberto Van Klaveren, *op. cit.*, p. 208.

Por lo tanto, las imágenes y percepciones propias y del medio exterior impactarán directamente en la conformación de un sistema político y también de la élite gobernante en un momento en particular. Este sistema político y el ejercicio dentro de éste determinarán las fortalezas de las instituciones políticas, estabilidad gubernamental y el tipo de régimen (democrático o autoritario)⁸⁸ que afectarán la construcción de la política exterior.

Así como los cambios que se suceden en el sistema internacional afectan la formulación y ejecución de la política exterior, el cambio de tipo de régimen o de sistema político provocará una transformación, reconstrucción, reconfiguración, ajuste o modificación en la dirección de la política exterior de un Estado⁸⁹. Sin embargo, los cambios radicales se dan siempre en un momento de crisis o transición total que incluye una modificación (gradual) de todos y cada uno de los factores de situación que ya analizamos con anterioridad.

De este modo, los factores pueden combinarse para dos cosas: la primera, es para construir la política exterior de un Estado; y la segunda, para transformar o cambiar la dirección de una política exterior. Por lo tanto, los factores estructurales y/o superestructurales son las dos piedras angulares de toda política exterior. Su existencia y combinación no sólo determinarán la conformación sociocultural, política, histórica y material de una sociedad y la élite política que gobierne dentro de un territorio, sino que construirán el interés nacional, los objetivos, las estrategias y, sobre todo, impactarán en la toma de decisiones –un aspecto importante para evaluar positiva o negativamente los resultados de una política exterior.

1.1.7. El proceso de toma de decisiones

El proceso de construcción de una política exterior está constituido por una serie de momentos que, sumados, determinan la dirección final que una política tendrá en el momento de ejecutarse en el espacio para el que ha sido destinada. Por lo tanto, para analizar una política

⁸⁸ “Los efectos del tipo de régimen y el cambio de régimen dentro y entre las naciones acrecentará significativamente la capacidad interpretativa de cualquier enfoque que se proponga explicar las modificaciones del comportamiento de la política exterior [...] Los objetivos de los líderes de los regímenes asignan a la política exterior las limitaciones [al igual que] el sistema político interno”, Heraldo Muñoz, “El estudio de las políticas exteriores latinoamericanas: temas y enfoques dominantes”, [en línea], Chile, *Estudios Internacionales*, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, Año 20, Núm. 80, octubre-diciembre, 1987, p. 428. Dirección URL: <http://www.jstor.org/stable/41391253>

⁸⁹ “Roberto Russell [analiza el cambio en política exterior determinando que éste] implica un realineamiento de un país con respecto a los principales conflictos, o fisuras globales y/o regionales. [En cambio] un ajuste de política exterior [...] ocasiona alteraciones en el comportamiento de política exterior que no implican un realineamiento básico”, cfr. Alberto Van Klaveren, *op. cit.*, p. 183.

exterior no sólo deben tomarse en consideración los resultados, sino todo el trabajo que existe en la formulación de ésta y, particularmente, la complejidad intrínseca de la toma de decisiones.

En esta etapa del proceso de formulación de la política exterior se recomienda desestimar la idea de que el Estado es un actor racional y unitario, que toma la mejor decisión al recabar toda la información y convenir lo mejor para él. Es indispensable tener claro que la toma de decisiones no es un proceso rutinario, lineal y vacío de obstáculos y/o bifurcaciones. Al ser imposible saber cuál es la mejor opción en todo momento, se hace necesaria la confluencia de percepciones e imágenes del mundo, así como de nociones más objetivas de la realidad nacional e internacional que coadyuven a establecer los intereses, objetivos y medios a través de los cuáles se cumplirán con las metas de la política exterior.

La toma de decisiones tiene lugar después de una larga y estrecha interacción de los factores internos y externos, así como la posición de los hacedores de política exterior. Es un proceso en el que participan una variedad de actores atendiendo siempre a la particularidad del interés nacional, los objetivos y las estrategias de los aparatos decisionales y a la fuerza del que aplica o dirige la política exterior⁹⁰. Y la importancia del proceso de toma de decisiones radica en el hecho de que su estudio permite conocer y racionalizar el comportamiento exterior de un Estado que en muchas ocasiones parece incoherente e injustificado.

Conviene señalar que la noción de tomador de decisiones (o *decisión-maker*) va siempre unida a la idea de actividad, movimiento, acción y práctica ya que no es un ser ajeno a su entorno inmediato (casa, familia, estamento social,), a su entorno local (conformado por el contexto social, económico, relaciones con la comunidad, y el sistema educativo en el que se desarrolló), su entorno nacional (como el lugar que ocupa en las transformaciones o cambios desde una palestra política económica, social y/o intelectual) y su entorno internacional (que tiene que ver con su interacción con otros tomadores de decisiones que pertenecen a otras burocracias o Estados, pero que mantienen contacto por medio de relaciones diplomáticas).

⁹⁰ Robert Jervis asegura que en el análisis de la política exterior: “la racionalidad en la toma de decisiones no fue asumida *a priori* y se tomó conciencia de la importancia de las percepciones y las percepciones erróneas de los individuos”, Cfr. Alba Gámez, *op. cit.*, 139.

Por lo tanto, no debemos olvidar nunca el papel fundamental de los significados y las interpretaciones que los tomadores de decisiones hacen de una situación dada. “La mente de los hacedores de la política exterior no es una *tabula rasa* porque contiene una compleja e intrincada relación de información, patrones, creencias, actitudes, valores, experiencias, emociones, tratados, estilos, memoria y concepción del acto nacional. La mente de cada decisor es un microcosmos variado en una sociedad dada”⁹¹.

En el proceso de toma de decisiones se reconoce la influencia de los factores de situación analizados en el apartado anterior, pero también se toman en cuenta las convergencias de estos con las variables subjetivas que tienen que ver con temas psicológicos, cognitivos, burocráticos, de liderazgo personal y del contexto sociocultural del tomador de decisiones.

Graham T. Allison, por ejemplo, toma en cuenta 3 modelos para analizar el rubro de la toma de decisiones: 1) el modelo de actor racional (supone que el actor encargado de decidir sobre un tema en particular posee toda la información y, a partir de ella, puede tomar la mejor decisión, sobre todo una racional que deje fuera especulaciones y expectativas falsas a partir de un contexto repleto de oportunidades); 2) el modelo del proceso organizacional (se centra en los aprendizajes, las rutinas, los cambios lentos y graduales al interior de una organización que establece una serie de constreñimientos hacia las elecciones de los tomadores de decisiones al existir procedimientos estándar para hacerlo posible, hay un control centralizado, maximización de valores y coordinación de programas); y 3) el modelo de la política gubernamental o burocrática⁹².

Como lo habíamos mencionado anteriormente, es difícil que el proceso de toma de decisiones sea totalmente racional y recaiga totalmente en una sola persona –aunque no negamos que la decisión final sí sea tomada por un solo actor, sobre todo si el régimen se caracteriza por ser personalista, autoritario o altamente centralizado en la figura presidencial⁹³.

⁹¹ Valerie M. Hudson, “The history and evolution of foreign policy analysis” en Steve Smith; Amelia Hadfield; Tim Dunne, *op. cit.*, p. 20. Traducción libre de la autora.

⁹² Graham T. Allison, “Análisis de la toma de decisiones”, [en línea], Dirección URL: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/516/9.pdf>

⁹³ “El sistema presidencial ha contribuido a que la política exterior dependa del presidente y de su gabinete”, Consuelo Dávila, “Hacia un nuevo papel del Estado mexicano en las relaciones internacionales” en

Generalmente, se observa- con base en los niveles de análisis de Allison- que hay una elevada interconexión entre el nivel individual, burocrático y organizacional. No obstante, existe cierto grado de discrecionalidad cuando se presentan temas sensibles para la seguridad del Estado; en esos casos, el ente estatal no es absolutamente racional o unitario en el mapeo y control de los factores que inciden en la política exterior, pero sí debe serlo al momento de ejecutarla.

Richard Snyder, Bruck y Burton Sapin establecen que la política exterior se trata de decisiones y acciones bien planificadas. Estas decisiones se construirán a través de la interacción de los diferentes actores que intervienen en el proceso de formulación de una política exterior y dependerán, sobre todo, del contexto en el que es creada y ejecutada, así como de las percepciones, entendimientos y expectativas de los que participan en la construcción de la política y de las decisiones para su puesta en marcha. “Los actos de los tomadores de decisiones responden a condiciones y factores que existen fuera de ellos y a la organización gubernamental de la que son parte”⁹⁴.

Por su parte, Rubén Herrero de Castro identifica que “la adopción de decisiones [...] está condicionada por factores objetivos y subjetivos [...] y se da entre niveles principales: 1) nivel unipersonal (en el que sólo interviene un decisor); 2) nivel bipersonal (en donde se da una interacción entre dos actores); 3) nivel multipersonal (que se da en el interior de organizaciones, instituciones [...] y se caracteriza por su heterogeneidad”⁹⁵.

El estudio de la confluencia multinivel del proceso de toma de decisiones trata de tomar en consideración las grandes fuentes de donde provienen los *inputs* que provocan la adopción de ciertas decisiones; no obstante, su influencia será relativa al momento de que cada tomador de decisiones los considere para la resolución de problemas en algún escenario futuro⁹⁶.

Raymundo Cárdenas; Cuauhtémoc Sandoval; José Moreno Santos (comp.), *Hacia una política exterior de Estado*, México, Senado de la República, Coordinación de Política Exterior, 2002, p. 438.

⁹⁴ Richard C. Snyder; H. W. Bruck; Burton Sapin, *The Decision-Making Approach to the Study of International Politics*, p. 202. Traducción libre de la autora

⁹⁵ Rubén Herrero de Castro, *La realidad inventada. Percepciones y toma de decisiones en Política Exterior*, Madrid, Tecnos, 2006, pp. 32 y 37.

⁹⁶ “Necesariamente deben tomarse en cuenta las probables motivaciones individuales y los propósitos; su contexto y proceso intelectual [...] las particularidades humanas en la construcción de la política exterior

Como la toma de decisiones es un “espacio de interrelación [...] estrecha que existe entre la política interna y la política externa de un Estado [...] es necesario un profundo conocimiento de la realidad interna (tipo de sistema político, situación económica, política, social, grupos de interés), e internacional (momento específico, interés de otros Estados y otros sujetos internacionales), para definir los fines y los objetivos de la acción externa del Estado”,⁹⁷.

Aun las diferencias que existen entre los países y las estructuras materiales, no puede decirse que es posible hacer una diferencia tajante en el proceso de toma de decisiones, ya que en este, como tal, siguen participando individuos y burocracias, aunque los resultados definitivamente serán variados de acuerdo a las capacidades de cada Estado. No obstante, en el análisis del proceso hay que tomar en cuenta las mismas variables objetivas y subjetivas para no olvidar las diferentes influencias que existen en él.

En este capítulo se definieron y analizaron las principales categorías conceptuales que le darán sustento teórico a nuestro caso de estudio basado en la política exterior de México en el seno de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños.

Creímos que el constructivismo y el enfoque analítico de la política exterior nos proveerían de los elementos más idóneos para analizar el tema que nos interesa debido a la flexibilidad y adaptabilidad de los conceptos a diferentes áreas de la vida política nacional, regional e internacional.

Por lo tanto, al utilizar conceptos como el de la identidad, las estructuras normativas e ideacionales, las percepciones subjetivas e intersubjetivas y la contingencia histórica entenderíamos la naturaleza de la CELAC como espacio político de cooperación regional –que será objeto de análisis de nuestro siguiente capítulo- que responde a un conjunto de ideales, valores y principios compartidos por todos los países latinoamericanos pero que no han resultado en acciones concretas que permitan una verdadera coordinación de opiniones a través de un diálogo guiado por la voluntad política.

tienen vital importancia para entender las elecciones de política exterior”, Valerie M. Hudson, *op. cit.*, p. 15. Traducción libre de la autora.

⁹⁷ Consuelo Dávila, “La política exterior de México. Toma de decisiones y partidos políticos” en Rafael Velázquez Flores (coord.), *La política exterior de México bajo un régimen democrático*, México Plaza y Valdés, 2010, p. 169.

Finalmente, en el caso de los conceptos de política exterior podemos decir que su explicación y comprensión nos darán las herramientas necesarias para analizar y justificar teóricamente las acciones del gobierno mexicano en el seno de la CELAC entendiendo que éstas no sólo responden o deben responder a los deseos de la administración en turno, sino a un conjunto de factores regionales e internacionales que impactarán en el alcance que tendrá la misma CELAC y, por lo tanto, la política exterior de México en América Latina en su conjunto.

2. La construcción de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)

Su sueño –suyo y de nadie más- es una ruina. Quizá siempre lo fue. Imposible gobernar un territorio tan vasto. Imposible domeñar pueblos tan agrestes, tan traicioneros, tan ingratos. Su fe, ahora lo sabe, se decantó en pesadilla⁹⁸.

En el presente capítulo describiremos y analizaremos la naturaleza de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) retomando, para ello, los antecedentes inmediatos que permitieron su creación y nacimiento basándonos, sobre todo, en los documentos oficiales existentes y las obras que se han escrito al respecto ya reseñadas en la introducción.

En la construcción de la CELAC se recogen una serie de ideas eje que han atravesado o recorrido todo el pensamiento político latinoamericano, sobre todo, desde que las porciones de territorio que formaban parte de las estructuras coloniales europeas –de España y Portugal- se convirtieron en repúblicas alcanzando su independencia en la primera mitad del siglo XIX.

A pesar de la existencia de múltiples transformaciones históricas de índole social política, económica y/o cultural, los deseos de unión, integración y cooperación han aparecido como ideales que pretenden alcanzarse para consolidar la esencia de América Latina como región.

Las cualidades de la unidad de Latinoamérica se han transformado históricamente – aunque todas ellas rescatan la autonomía en la toma de decisiones- pudiéndose notar tres fundamentales: la primera, es la unidad por oposición a la metrópoli; la segunda es la unidad por oposición a las intervenciones de otras potencias extranjeras y la tercera es la unidad por oposición al imperialismo y expansionismo estadounidense.

Sin embargo, vale la pena preguntarse ¿cuál debería ser el objetivo que anime a los 33 países de América Latina a buscar la unidad en el siglo XXI?, y en este sentido, ¿cuál debe ser

⁹⁸ Jorge Volpi, *El insomnio de Bolívar. Cuatro consideraciones intempestivas sobre América Latina en el siglo XXI*, Barcelona, Debate, Random House Mondadori, 2010.

el papel de la CELAC?, ¿cuál es su naturaleza específica?, y ¿cuál es el contexto en el cual se construye?

Para responder a las preguntas anteriores nos daremos a la tarea de caracterizar el contexto regional en el que surge la Comunidad con la intención de señalar los efectos que tuvieron sobre ella las transformaciones en la forma de cooperar, concertar y dialogar en América Latina, y en donde también influyeron los cambios políticos en algunos países de la región.

De primera mano, es necesario indagar las particularidades de la cooperación regional dentro de la CELAC teniendo como principal característica la explotación de la diplomacia de cumbres o diplomacia intergubernamental para el desarrollo de las relaciones en América Latina durante las primeras décadas del siglo XXI.

En un segundo momento, recordaremos brevemente los esfuerzos de cooperación que precedieron la creación formal de la CELAC para tener en consideración a los actores que impulsaron esta iniciativa y el contexto en el cual fue ideada. Hacemos lo anterior, para comprender los propósitos y alcances reales como espacio informal que busca una proyección unificada de Latinoamérica.

Y, finalmente, explicaremos cómo es posible identificar las bases subjetivas sobre las cuales está constituida la Comunidad a través de la utilización de los conceptos constructivistas definidos en el primer capítulo. El objetivo de un análisis de esta naturaleza es reconocer la fortaleza legitimadora que posee la construcción de un discurso político regional basado en valores, ideales y una identidad como factores que proyecten la unidad de intereses y metas a nivel internacional. No obstante, queremos también señalar que esos mismos elementos pueden fungir como debilitadores si no se combinan con acciones concretas basadas en la realidad imperante

2.1.La CELAC: naturaleza y objetivos generales

La CELAC se ideó como un espacio de diálogo intergubernamental que incluyera en su seno a los 33 países que conforman a América Latina⁹⁹. Sus principales características son su carácter informal, flexible y multilateral que no tiene entre sus metas principales el convertirse en un

⁹⁹ En este concepto incluimos a México, Centroamérica, el Caribe y América del Sur.

ente supranacional fuente de acuerdos jurídicos vinculantes, ni un mecanismo formal de integración. Como asociación de Estados, la Comunidad persigue un fin fundamental: la cooperación multilateral para la creación de una agenda latinoamericana unificada que proyecte a la región en la arena internacional.

Se pretende que la construcción de esta agenda descansa sobre la base de un diálogo político que logre, a corto y mediano plazo, concertar opiniones y coordinar iniciativas que pongan sobre la mesa de negociación y discusión los temas más sensibles de la realidad latinoamericana contemporánea. La resolución de conflictos, la superación de desafíos comunes, la mejora de los procesos de gobernanza regional y la convergencia entre los mecanismos regionales y subregionales de cooperación e integración existentes, fungen como los fines y, también, los medios a través de los cuales la región puede proyectarse internacionalmente.

El carácter informal de la CELAC descansa en algunos aspectos que vale la pena mencionar. El primero de ellos, tiene que ver con el hecho jurídico de que la Comunidad no es un sujeto formal del Derecho Internacional, porque no se ha constituido como una Organización Intergubernamental (OIG)¹⁰⁰, a pesar de estar conformada, principalmente, por los gobiernos de los Estados latinoamericanos. Por lo tanto, no hay un tratado internacional que le de vida a la CELAC y, en consecuencia, los diálogos que se establecen en su seno no resultan en la firma de acuerdos de carácter vinculante (por lo tanto no se cumple el principio *pacta sunt servanda*¹⁰¹).

¹⁰⁰ Una organización internacional es “una asociación de Estados, establecida por un acuerdo entre sus miembros y dotada de un aparato permanente de órganos, encargados de perseguir la realización de objetivos de interés común por medio de una cooperación entre ellos [...] 5 características propias de las OIG que permiten diferenciarlas de otras formas de cooperación internacional: a) base interestatal; b) fundamento voluntarista; c) existencia de un aparato de órganos permanentes; d) autonomía decisional y funcional; e) función de cooperación interestatal [...] Generalmente, las OIG nacen a la vida internacional mediante, la firma y ratificación, de un tratado internacional por parte de los estados fundadores, que de ese modo establecen una regulación jurídica internacional, en la que se especifican los objetivos, estructura, funciones y medios, composición y membresía, medios de participación y votación [...] Estos tratados internacionales constitutivos o fundacionales son, al igual que otro tratado internacional, normas de derecho internacional que obligan a los estados signatarios entre sí y frente a terceros países”, Rafael Calduch, *Relaciones Internacionales*, [en línea], Madrid, España, Edit. Ediciones Ciencias Sociales, 1991, pp. 1-3 y 8. Dirección URL: <http://pendientedemigracion.ucm.es/info/sdrelint/lib1cap9.pdf>

¹⁰¹ “[...] prescribe la obligatoriedad de los pactos. Este principio puede equipararse al enunciado del derecho interno de que los pactos legalmente celebrados deben ser puntualmente cumplidos”. S/a, [en línea], Dirección URL: <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/boletin/cont/7/art/art4.pdf>

El segundo aspecto, tiene que ver con el hecho de que ya existe, en la región, una organización con las características anteriores que, aunque cuestionada, aún conserva el papel para el que fue creada, nos referimos a la Organización de Estados Americanos (OEA). En la formación de la CELAC, en ningún momento se planteó la posibilidad de que este nuevo espacio sustituyera las funciones y el alcance de aquella, a pesar de que se reconocían las limitantes (en cuestiones de legitimidad, pronunciamientos, agilidad y efectividad en las acciones) que tenía para propiciar un verdadero diálogo y solucionar conflictos entre las partes.

Y, por último, un tercer aspecto tiene que ver con la existencia de una grave crisis de credibilidad de las instituciones multilaterales formales. En este sentido, Ruggie hace una pertinente distinción entre las instituciones multilaterales y la institución del multilateralismo, en donde las primeras son la expresión de un multilateralismo formal o juricista y la segunda hace referencia a un multilateralismo sustantivo en donde la coordinación se da de acuerdo a principios de conducta que son legitimados, generalizados e interiorizados¹⁰².

Por lo tanto, la institución del multilateralismo se ve alimentada con la informalidad (o la existencia no jurídica) de la cooperación regional que descansa, mayormente, en la voluntad política de los Estados que a través de la utilización estructuras normativas (sustantivas a la conducta del individuo o el Estado) e ideales comparten la inquietud de crear espacios que faciliten sus tareas de legitimación interna e internacional. Aunque estas normas o estructuras normativas no tienen un carácter prescriptivo legalmente hablando, sí poseen un carácter sustantivo que establece pautas de conducta que regulan las relaciones que se dan entre los Estados, que las sancionan por medio del consenso y el reconocimiento.

Otro de los aspectos que viene de la mano con la informalidad es la flexibilidad. A este respecto entenderemos que un espacio es informal y flexible cuando los acuerdos están destinados a un cumplimiento discrecional y voluntario que no establece cargas impositivas (jurídicas, financieras o morales) para el Estado que no llegue a cumplir un compromiso adquirido en alguna de las cumbres. De esta manera, las cumbres aparecen como los escenarios idóneos a través de los cuales los líderes estatales aparecen como gobernantes

¹⁰² Cfr. Oriol Costa Fernández, “Introducción: el multilateralismo en crisis”, [en línea], *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, Barcelona, Núm. 101, abril, 2013, pp. 7-25. Dirección URL: www.cidob.org

comprometidos y responsables, lo que inevitablemente tiene un efecto directo en la legitimación de su papel al interior de la sociedad que representa.

En ese sentido, la CELAC se conformó desde 2010 como un espacio que apoyaría los procesos de cooperación regional y no perseguiría como fin la integración de América Latina, por considerar que ya había avances en la materia y que sólo habría que impulsar a través de un diálogo político más profundo. La propuesta formal para la creación de la Comunidad se dio en ese año durante una cumbre del Grupo de Río (Cumbre la Unidad¹⁰³) que estaba, en ese momento, presidido por el gobierno de México. Sin embargo, las ideas acerca de la pertinencia de crear un espacio de esas características nacieron desde el 2008 en la primera Cumbre de América Latina sobre Integración y Desarrollo (CALC)¹⁰⁴ que se llevó a cabo en Brasil, teniendo como sus principales promotores al presidente Luis Inácio Lula da Silva y Hugo Chávez.

Durante la Cumbre de la Unidad fue elaborada la Declaración de Cancún que establece que una de las funciones fundamentales de la CELAC sería la de constituir una instancia de concertación política propia (latinoamericana) fortalecida que afianzara una posición internacional efectiva traducida, primordialmente, en acciones rápidas y eficaces que promovieran los intereses latinoamericanos y caribeños frente a los nuevos temas de la agenda internacional. [Teniendo, al mismo tiempo,] un perfil más dinámico para interlocución con otras regiones y países¹⁰⁵.

La idea de un renovado espacio de diálogo se antojó atractiva porque prometía dar cabida en su seno a todas las ideologías, sistemas políticos, económicos y mecanismos de integración, para conformar una forma expresión internacional plural e incluyente. Además, lo anterior representaba el ejemplo de un ejercicio verdadero de autonomía en la toma de decisiones buscando externar la capacidad de América Latina para articular una opinión propia

¹⁰³ Que celebraba de manera conjunta, en Cancún, México, la Cumbre del Grupo de Río y la tercera Cumbre sobre Integración y Desarrollo (CALC).

¹⁰⁴ Las cumbres de la CALC nacieron en 2008, en Costa de Saúipe, Brasil, con el objetivo de “impulsar la articulación de los procesos de integración y desarrollo de los Estados miembros, especialmente frente a retos tales como la crisis financiera, la crisis económica y la crisis alimentaria”. S/a, [en línea], Dirección URL: <http://www.sela.org/celac/quienes-somos/antecedentes/calc/>

¹⁰⁵ Elsa Llenderozas, *op. cit.*, p. 131.

sin influencias o coerciones ajenas. Por medio de la celebración anual de cumbres presidenciales se elaboraría una agenda temática variada, incluyente y multidimensional¹⁰⁶.

Aunque en 2010, se estructuró formalmente el acrónimo que llevaría el nuevo espacio, fue hasta 2011, en Venezuela –durante la tercera y última cumbre de la CALC- , cuando se adoptó una declaración que explicaba el funcionamiento orgánico de la CELAC¹⁰⁷, así como un plan de acción¹⁰⁸ que reiteraba los valores sobre los cuales se basaría el diálogo entre los países y las principales temáticas que serían tratadas en las diferentes cumbres, entre las que se cuentan: crisis en el sistema financiero internacional; energía; infraestructura física; desarrollo sostenible; cooperación entre los mecanismos regionales y subregionales de integración; desarrollo social y erradicación del hambre y la pobreza; seguridad alimentaria y nutricional; desastres naturales; defensa de los derechos humanos y combate al racismo; cooperación Sur-Sur; y promoción de la cultura.

Aunque la definición de funciones e ideales de la CELAC se encuentra aún en construcción, pueden identificarse algunos de sus principios fundamentales como: la

¹⁰⁶ Como la “cooperación entre mecanismos regionales y subregionales de integración (convergencia de acciones); asuntos económicos (crisis financiera internacional, comercio, energía, integración física en infraestructura, ciencia y tecnología); desarrollo social (programas sociales y erradicación del hambre y la pobreza, seguridad alimentaria y nutricional, educación, salud y servicios públicos, cultura, migración, género); desarrollo sostenible (cambio climático); desastres naturales; derechos humanos; asuntos de seguridad (problema mundial de las drogas, terrorismo); cooperación Sur-Sur”, Elsa Llenderozas, “Política exterior latinoamericana y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños” en Adrián Bonilla *op. cit.*, p. 136.

¹⁰⁷ Declaración de Caracas. La celebración de esta cumbre coincidió con la celebración del bicentenario de la independencia y un homenaje a Simón Bolívar. En esta declaración se reconoce “la valiosa contribución del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política –Grupo de Río- [...] en los temas de la agenda regional y global [...] así como el impulso que ha otorgado a la cooperación [...] a la integración y al desarrollo de la región [...] los procesos de diálogo, intercambio y negociación política que se activen desde la CELAC deben realizarse tomando en cuenta los siguientes valores y principios comunes: el respeto al Derecho Internacional, la solución pacífica de controversias, la prohibición del uso y la amenaza del uso de la fuerza, el respeto a la autodeterminación, el respeto a la soberanía, el respeto a la integridad territorial, la no injerencia en los asuntos internos de cada país, la protección y promoción de todos los derechos humanos y de la democracia”. [En línea], Dirección URL: http://walk.sela.org/attach/258/default/Declaracion_de_Caracas.pdf

¹⁰⁸ Plan de Acción de Caracas. En este se puntualiza que la adopción del Plan se realizará bajo los principios de flexibilidad y participación voluntaria. Básicamente se expone la posición de América Latina en temas como: la crisis financiera internacional y la nueva arquitectura financiera; complementariedad y cooperación entre los mecanismos regionales y subregionales de integración; infraestructura para la integración física del transporte, las telecomunicaciones y la integración fronteriza; desarrollo social y erradicación del hambre y la pobreza. [En línea], Dirección URL: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/dlat/dv/plan-accion_caracas-/plan-accion_caracas-en.pdf

solidaridad, la flexibilidad, la gradualidad, la pluralidad, la complementariedad de acciones, la unanimidad en las decisiones y/o la participación voluntaria en iniciativas.

En 2012, se llevó a cabo la primera cumbre de la CELAC en Santiago, Chile con la presencia de los presidentes de los 33 países que la conforman. En el cuadro 1 se hace una breve remembranza de las cumbres de CELAC, así como los acuerdos a los que se han llegado en su seno.

CUADRO 1.

CUMBRES Y ACUERDOS CELEBRADOS POR LA CELAC

CUMBRE	AÑO	ACUERDOS
Santiago, Chile	2013	Declaración política y Plan de acción (surgimiento del Grupo de Trabajo de Cooperación Internacional de la CELAC para consensuar los lineamientos para una agenda de cooperación de la región). Ampliación formal de la Troika Foro CELAC-Unión Europea Proyecto Foro China-CELAC Impulso agenda desarrollo post 2015 y Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible
La Habana, Cuba	2014	Plan de Acción de La Habana y Declaración Política Tema principal de la cumbre: seguridad alimentaria, nutrición y erradicación del hambre Proyecto para establecer un foro de diálogo CELAC-Federación Rusa
Belén, Costa Rica	2015	Plan de Acción de Belén y Declaración Política Aprobación del Marco conceptual de la cooperación internacional para el desarrollo en la CELAC Primer Foro China-CELAC, la troika ampliada visita Beijing Plan de Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre y la Pobreza 2025 de la CELAC (con la cooperación de la FAO, CEPAL y ALADI) Apoyo al proceso y diálogo de paz entre el gobierno de Colombia y las FARC
Quito, Ecuador	2016	Plan de Acción y Declaración Política Formación de una Comisión Espacial para dar seguimiento al proceso de estabilización política en Haití Participación directa en el proceso de paz entre Colombia y las FARC (papel reconocido por las Naciones Unidas)

*Elaboración propia con información obtenida de los documentos oficiales existentes en los sitios virtuales construidos por las presidencias pro t empore de la CELAC

Aunque las cumbres presidenciales han contado con un *qu orum* amplio y la disposici on de los l ideres es evidente, la continuidad de los temas e iniciativas para la conformaci on de una agenda est a debilitada debido a la rotaci on anual de la Presidencia Pro T empore (PPT) que

invariablemente se encuentra influida simbólicamente por las ideas y el pensamiento político de cada gobierno; por otro lado, la falta de un compromiso institucionalizado y vinculante que obligue a los países a llegar a acuerdos concretos y a cumplir metas en un lapso de tiempo determinado es el otro factor que resalta la ausencia de un seguimiento periódico de las decisiones que se toman en las cumbres anuales.

2.2.La diplomacia multilateral y las cumbres presidenciales como características identitarias de la cooperación regional en América Latina.

“El mero hecho de asegurar su existencia [la de América Latina] es un enunciado ontológico, es una visión particular del mundo”¹⁰⁹.

Cuando decimos que una cosa o fenómeno tiene una característica particular que la hace diferente a otras, le estamos dando una identidad específica. Si esta idea la trasladamos al ámbito social y político entonces habría que concebirla como un proceso inacabado, en constante cambio, readecuación, transformación y construcción, y en el que intervienen una multitud de factores sin, por eso, estar determinada por un solo. Tratar el tópico de la identidad, en forma genérica, es intrínsecamente complejo y nos lleva a imaginar que existe una comunidad que posee y comparte ciertos valores, rasgos, costumbres, símbolos, lenguaje, mitos e historia comunes que la dotan de una singularidad frente a otras comunidades.

En ocasiones, el elemento geográfico es un pilar importante para su formación, ya que será el espacio en el que un constructo social se desarrolle y será, también, la fuente de especificidades; por lo tanto, en este sentido puede ser fácil afirmar que existe una identidad latinoamericana que no sólo une (o debe unir) a los habitantes de la región -en donde se encuentran englobados 33 países-, sino que es una condición *sine qua non* para que esta identidad sea reconocida como tal frente a otros países u otros bloques regionales¹¹⁰

¹⁰⁹ Arturo Santa Cruz, “Constructivismo”, *op. cit.*, p. 4.

¹¹⁰ La conciencia americana apareció con la crisis política de la corona española durante la invasión francesa en 1807. “[...] el pueblo hispánico relacionaba el movimiento francés con los excesos revolucionarios [...] En consecuencia, los pueblos de la Península y del Nuevo Mundo se mostraron unánimes en su oposición a los franceses. La amenaza externa dio mayor relieve a los factores que los unían: una monarquía, una fe, una cultura, una sociedad en crisis [...] Aunque muchos americanos deseaban un dominio local mayor, la mayoría reaccionó con gran patriotismo ante la invasión francesa de España. Mientras los pueblos del Nuevo Mundo insistían en lo distintivo de su americanidad, también reafirmaron sus derechos como españoles”. Jaime Rodríguez, *La independencia de la América Española*, El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica, 2014, pp. 106-107 y 118.

La identidad o el sentirse identificados con algo, generalmente se enarbola en momentos de crisis o de cambios en donde es necesario crear algo nuevo. De esa forma, la identificación con algo en particular crea un sentimiento de cohesión, y en el caso de América Latina, de defensa ante los embates del intervencionismo extranjero expresado de diversas formas¹¹¹. Jorge Volpi asegura que:

“[...] tras la caída del Muro de Berlín y el derrumbe del socialismo real, la unidad latinoamericana terminó en el desván de las ideas caducas al lado de la lucha de clases, la dictadura del proletariado y la alienación capitalista. En nuestras mentes, América Latina aparecía como la vasta extensión entre el Río Bravo y la Patagonia: y nada más. Imposible llenar ese vacío con imágenes que escapasen al lugar común [...] o sentir otra proximidad hacia sus habitantes que no fuese dictada por el pasado, la religión o la lengua. Para los mexicanos de mi generación, América Latina –término rimbombante, resbaladizo- era un hermoso fantasma, una herencia incómoda, una carga o una deuda imposible de calcular, [una] fatalidad geográfica.”¹¹²

Si la identidad latinoamericana (o la unión-a-través-de-la-identidad) es un sinsentido o una imagen sin contenido ¿por qué sigue animando iniciativas políticas regionales, movimientos culturales y discusiones en el ámbito académico? En un primer acercamiento, diríamos que la razón es muy simple: aunque no se sepa cuál es el significado concreto de la identidad latinoamericana, ésta se hace necesaria para diferenciar a un constructo social y político determinado que tiene una realidad definida a la cual debe dotar de sentido para justificar su existencia. Esa identificación permite tener una brújula en un mundo en donde reina el desorden, la incertidumbre y el caos.

Si deseamos entender cuál es la identidad latinoamericana, debemos realizar un trabajo exhaustivo que rebasa la capacidad de este trabajo y, además, no es nuestro objetivo principal. Por eso hecho, partiremos de la noción de que la identidad latinoamericana carece de una construcción acabada, pero en ciertos ámbitos podría decirse que la región ha edificado y desarrollado ciertos elementos singulares que, sin duda, forman parte de un modo de ser y actuar eminentemente latinoamericano.

¹¹¹ Intervenciones militares, guerras de baja intensidad, confrontaciones ideológicas, intervenciones humanitarias, participación en procesos de cambio político, apoyo de autoritarismos, etc.

¹¹² Jorge Volpi, *op. cit.*, pp. 11-12.

Al asegurar lo anterior, no queremos determinar la existencia de una totalidad impermeable y purista. Los valores y los ideales que América Latina ha recuperado e interiorizado provienen de diversas fuentes de inspiración; no obstante, el entendimiento de estos valores e ideales han pasado por un razonamiento y una lectura propia (además de subjetiva que, a su vez, ha creado nuevas normas sustantivas y cognoscitivas) que han resultado en un todo particular, fuente de identidad.

Esa identidad se refleja en una idea y una práctica de la cooperación regional específica que tiene en la diplomacia de cumbres y las iniciativas multilaterales –ambas de carácter informal- su más conspicua expresión. Y, además, creemos que estas ideas se concatenan en la creación y funcionamiento de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños que, hasta la fecha, se desarrolla en un ambiente informal, multilateral y de reuniones anuales dentro de un formato de grandes cumbres presidenciales.

La cooperación multilateral informal y la diplomacia de cumbres pueden contarse como elementos de la identidad latinoamericana porque son legítimos para los países que participan en ellas y para los países con los que interactúan en el campo continental y extrarregional. Si se reconoce su legitimidad y su existencia hay un consenso internacional que los hacen válidos universalmente¹¹³, a pesar de reconocerse su singularidad.

Además, esa identidad tiene un telón de fondo específico que la dota de una particularidad histórica y contingente que se explica analizando la correlación de fuerzas dentro de la cual surge. En ese sentido, la cooperación regional en el marco del multilateralismo latinoamericano de cumbres presidenciales no surgió en el siglo XXI. Desde la consolidación de sus independencias, la norma fue la cooperación multilateral para la inserción de América Latina en el escenario internacional, para la resolución de conflictos apremiantes y/o la participación en la construcción de instituciones.

Sin embargo, la primera década del siglo citado presentó algunas características que acabaron por dar una forma específica a la manera de cooperar y dialogar en el ámbito regional. El común denominador en la mayoría de los países latinoamericanos (todavía en

¹¹³ En este sentido Ian Hurd, reconoce que la interiorización de una idea o de un código de conducta hace legítimos, válidos y reconocibles los principios. Cfr. Ian Hurd, “Legitimidad y autoridad en la política internacional” en Arturo Santa Cruz, *El constructivismo y las relaciones internacionales*, *op. cit.*, pp.

2010 cuando se creó la CELAC) era la existencia de gobiernos de corte progresista –algunos abiertamente de izquierda-, un crecimiento económico sostenido gracias al *boom* de los *commodities*, la expansión China y el aumento en los precios del petróleo. Lo anterior, tuvo evidentes consecuencias internas, sobre todo, en los impulsos por generar una renovada actitud de cooperación y coordinación de opiniones en el ámbito multilateral.

Una extendida percepción regional era la existencia de una mejor posición para negociar y una mayor autonomía en el proceso de toma de decisiones, así como en la elaboración de una agenda de cooperación. La incapacidad y poca voluntad para crear nuevas normas institucionales (regulativas/prescriptivas) se expresaron en la preferencia por los espacios informales y *ad hoc* en donde se pudieran desplegar, sin limitantes jurídicas e ideológicas, sus políticas exteriores.

Legler¹¹⁴ y Sanahuja¹¹⁵, han acordado que existe un tipo de *multilateralismo latinoamericano* expresado en un *regionalismo ligero* que tiene como fines principales la coordinación y diálogo políticos. Según los autores citados, la cooperación multilateral latinoamericana en el siglo XXI es una la expresión de un regionalismo post hegemónico que impulsa una abierta cooperación política, a través de la construcción de espacios informales y la organización de cumbres presidenciales, que, según ellos, se superpone a la agendas económicas y/o de tratados de libre comercio.

No obstante, consideramos que los autores se aventuran demasiado al proclamar la existencia de algo post hegemónico, ya que otra de las particularidades de la cooperación latinoamericana radica especialmente en una combinación (no excluyente) de lazos políticos y económicos que, es verdad, pocas veces superan la etapa simbólica o discursiva.

De esa manera, su aseveración tiene importantes limitaciones. En primer lugar, porque conceptualizar como post hegemónico o posneoliberal a un hecho de la realidad política en Latinoamérica, supone que la hegemonía –valga la redundancia- ha desaparecido o se ha superado¹¹⁶. En segundo lugar, la existencia de una hegemonía es un aspecto estructural

¹¹⁴ Thomas Legler, “El perfil del multilateralismo latinoamericano”, *Revista Foreign Affairs Latinoamérica*, México, ITAM, Vol. 10, Núm. 3, 2010, pp. 2-5.

¹¹⁵ José Antonio Sanahuja, *op. cit.*

¹¹⁶ Y lo cierto es que Estados Unidos sigue siendo el actor más importante y poderoso a nivel internacional, aunque cada vez con más frecuencia esto es cuestionado.

presente en la realidad latinoamericana que aunque no determina, en su totalidad, la evolución de las relaciones regionales, sí las condiciona en algún grado. Y, finalmente, aunque los nuevos espacios de concertación y diálogo no se concentren en temas económicos, esto no quiere decir que han sido del todo superados o ignorados y, por esa razón, no impacten en la calidad de las relaciones políticas regionales y su proyección a nivel internacional¹¹⁷.

De hecho, los cambios en la correlación de fuerzas en los gobiernos de América Latina –en la segunda década del siglo XXI-, dejan ver la preferencia por los tratados comerciales y el discurso neoliberal basado en la necesidad de crear zonas de libre comercio cada vez más amplias¹¹⁸.

Creemos que si bien las nuevas formas de cooperación regional han dejado en un plano diferente la integración económica, es un error creer que por ese sólo hecho hay un tránsito histórico hacia un contexto post hegemónico y/o post neoliberal. Hablar de un regionalismo con estas características significaría, también, dar por sentado que los valores que permeaban a toda formación regional o subregional multilateral ya no existen más, o ha existido un cambio de época.

Ahora bien, coincidimos en considerar como un regionalismo ligero a la cooperación política en América Latina tal como lo considera Sanahuja al observar un intrincado

Amitav Acharya, por ejemplo, indica que es importante hacer una diferencia entre el declive, propiamente dicho, de Estados Unidos y, por otro lado, el declive de orden mundial americano (construido alrededor de un mundo de territorialidad limitada a Estados-nación y apoyada, también, en la benevolencia hegemónica de proveer bienes públicos) Además señala que las llamadas potencias emergentes no representan, por sí solas, la posibilidad de una alternativa de una estructura global de gobernanza post-hegemónica. Cfr. Amitav Acharya, *The End of American World Order*, USA, UK, Polity Press, 2014, pp. 2-5. Traducción libre de la autora.

Joseph Nye, aunque prefiere utilizar el término primacía o preeminencia, en lugar de hegemonía, reconoce que el poder desproporcionado de Estados Unidos se expresa en 3 esferas: la económica, la militar y nuclear. Agrega, también, que el siglo americano no está terminado o declinando (palabra, para él, ambigua) pero indica que las fuerzas transnacionales y no estatales, definitivamente están cambiando la situación. Y que, ningún país, por sí solo, puede superar el poder de Estados Unidos, pero quizá las alianzas entre otros Estados puede poner fin a la preeminencia estadounidense; sin embargo, se pregunta quiénes, en realidad, pueden desarrollar este papel. Cfr. Joseph Nye, *Is the American Century Over?*, USA, UK, Polity Press, 2015. Traducción libre de la autora.

¹¹⁷ Ejemplos como la Alianza del Pacífico, el TPP (*Trans-Pacific Partnership*, por sus siglas en inglés), y la firma de TLC's son la prueba contundente de que la agenda económica aún es capaz de erigir mecanismos de cooperación por medio de la expansión y profundización del libre comercio.

¹¹⁸ Los gobierno de Argentina, Mauricio Macri, y de Brasil, Michel Temer, han sido muestra de una transición ideológica y pragmática que se expresa –en el tema que nos interesa- en un discurso menos proteccionista, menos latinoamericanista y más proclive a incentivar los lazos con el pacífico latinoamericano (Alianza del Pacífico), China, Estados Unidos y el TPP.

“intergubernamentalismo [que] contrasta con una retórica presidencial dominada por metas integracionistas cada vez más ambiciosas”¹¹⁹.

A esta relación, Legler le identifica observa dos características esenciales que le darían, por lo tanto, una particularidad esencial que ayudaría a definirlo como la simiente de un multilateralismo eminentemente latinoamericano, éstas son: “1) un marcado presidencialismo (que se expresa en la diplomacia de cumbres); 2) un énfasis en la construcción de un diálogo político y la concertación; 3) la construcción de instituciones débiles”¹²⁰.

Aunque no compartimos la aseveración de que esas características sean exclusivas de la cooperación multilateral en América Latina, sí estamos convencidos de que se han arraigado tanto a ésta que han sido las normas constitutivas (construidas a partir de estructuras ideacionales) que permiten dotar de una identidad singular (de actuación, de legitimación, subjetivación e intersubjetivación) a la forma y calidad de las relaciones entre los Estados latinoamericanos. Lo anterior, se refleja en la formación de la CELAC.

Es así, que en una identidad fincada en procesos históricos desiguales, pero con compromisos frente a los valores más universales¹²¹, la CELAC intenta encontrar una expresión particular que, no obstante, ayude a cambiar la situación de la región y el mundo defendiendo metas e ideales por medio de la coordinación y unificación de posiciones en el proceso de conformación de la agenda global (y, por lo tanto, en su manera de proyectarse internacionalmente).

Por lo tanto, las características que identifican a la CELAC son: a) que es un espacio informal; b) que busca mejorar la manera de cooperar; c) que no busca ser un mecanismo de integración ni un ente supranacional; d) que le da preferencia a la instrumentalización de una cooperación multinivel y multitemática; e) que busca ser plural, diversa e incluyente¹²²; f) que pretende consolidar a la democracia como uno de los ejes articuladores de compromisos¹²³; g)

¹¹⁹ José Antonio Sanahuja, “Enfoques diferenciados y marcos comunes en el regionalismo latinoamericano: alcance y perspectivas de UNASUR y CELAC”, *Revista Pensamiento Propio*, *op cit.*, p. 80.

¹²⁰ Thomas Legler; Arturo Santa Cruz, “El patrón contemporáneo del multilateralismo latinoamericano” en “Los desafíos del multilateralismo en América Latina”, *op. cit.*, p. 13.

¹²¹ Promoción de la democracia, defensa de los derechos humanos, búsqueda del desarrollo económico para lograr la paz y seguridad, el compromiso frente al cambio climático, la desigualdad, etc.

¹²² Es importante especificar que en este aspecto se hace referencia a la confluencia con otros mecanismos regionales, internacionales y subregionales, de funcionarios de alto nivel, grupos de ONG y sociedad civil.

¹²³ Y además lograr una identificación a través de la construcción de estructuras normativas e ideacionales.

que rescata el pasado unionista en Latinoamérica; h) que utiliza la diplomacia de cumbres (para desplegar discursos de legitimación a través de un *act of speaking o acto de habla*); i) que le da preferencia a la agenda política, pero sin la minimización de la integración económica¹²⁴; j) que impulsa valores como el de la reciprocidad, complementariedad, solidaridad y voluntad política; k) busca el respeto de los principios del Derecho Internacional; l) y que trabaja por la confluencia de liderazgos regionales múltiples, explotando su pertenencia a otras organizaciones regionales e internacionales¹²⁵.

Estas características son el resultado de una lectura específica de la realidad y un modo de vivirla que no es compartido por otra entidad a nivel regional. No hay dos situaciones iguales. Es una fuente de identidad que le da una particularidad frente a otros procesos de cooperación que se llevan en diferentes áreas geográficas del sistema internacional.

Por otro lado, la diplomacia de cumbres, además de ser una característica predominante de las estrategias de cooperación regional en América Latina, es uno de los instrumentos de las políticas exteriores de los Estados para plantear expectativas conjuntas y buscar intereses comunes sin la necesidad de institucionalizar normas en un espacio geográfico y político particular. De esta forma, las cumbres presidenciales se presentan como espacios abiertos y flexibles en donde los gobiernos revelan sus inquietudes y propuestas acerca de ciertos temas que podrían representar desafíos reales o potenciales; así como la disposición de buscar alternativas que les permitan sortear sus efectos negativos pero siempre dentro de un contexto neoliberal y hegemónico en donde los valores aún son dictados por sociedad occidentales de las que Latinoamérica ya es parte.

Francisco Rojas Aravena, asegura que el recurrente establecimiento de cumbres se debe, principalmente, a que “el escenario internacional [...] está caracterizado por la globalización como proceso y por una crisis del multilateralismo, que afecta la estructura fundamental de la institucionalización planetaria [así como al] déficit de legitimidad y de capacidad de incidencia de organizaciones internacionales de vocación universal”¹²⁶.

¹²⁴ Y que se desarrollan, también, en concordancia con los principios del regionalismo abierto.

¹²⁵ Como la OCDE, OMC, G-20, Consejo de Seguridad, etc.

¹²⁶ Francisco Rojas Aravena, “Rol y evaluación de la diplomacia de cumbres. Construyendo el multilateralismo cooperativo” en Francisco Rojas Aravena (editor), *Multilateralismo. Perspectivas latinoamericanas*, Venezuela-Chile, Flacso, 2000, p. 13.

En las cumbres, puede verse una herramienta efectiva en las que pueden alcanzarse resultados, al menos en el ámbito del diálogo y la consecución de acuerdos, ante las constantes fallas de otros organismos internacionales que, en su momento, pueden ser cooptados por los intereses de países poderosos, ya que, a veces, su utilidad para alcanzar el bien común se diluye lentamente.

Para el caso de la región, se observa que las cumbres han desempeñado un papel esencial para el establecimiento de relaciones de cooperación ya que “[...] la experiencia de América Latina sobre su capacidad de incidir en el sistema internacional ha sido reducida [y] su única alternativa para incrementarla es avanzar en un proceso de concertación efectivo y en el diseño de nuevos mecanismos de cooperación”¹²⁷.

Por lo tanto, podemos observar que los valores, ideales y prácticas particulares desarrollados en América Latina le dan a la CELAC una identidad específica al ser la expresión de un tipo específico de cooperación regional multilateral fincada en la diplomacia de cumbres y su organización como un espacio informal de cooperación y no de integración, a pesar de que en su seno se le dé cabida a proyectos con estas características.

La fuente de identidad se encuentra en entender a la Comunidad como un gran esfuerzo pero no como la tarea final que traerá la integración y unidad latinoamericana en un solo bloque homogéneo tal y como lo quería Bolívar. Ahora se reconocen las diferencias y las dificultades institucionales que conllevarían hacer de la región un ente supranacional con personalidad jurídica. Aunque la integración y la unidad son los ideales siempre presentes, la realidad rebasa al discurso y sólo puede dar cabida, hasta el momento, a una serie de compromisos retóricos sin carácter vinculante.

Lo anterior, no quiere decir que los esfuerzos no sean válidos. Lo que debemos hacer válido es medir con justeza los esfuerzos y las prácticas sin dejar de tener presente que los ideales son sólo eso y no pueden ser la medida de los éxitos o fracasos. Si queremos analizar un hecho (en este caso la CELAC) desde una óptica idealizada que busca la perfección asegurando que la Comunidad debe perfilarse como un organismo de integración, estaríamos arriesgándonos a ignorar sus verdaderos alcances y posibilidades. Hasta ahora su papel se centra en fungir como el espacio informal que trata de expandir los

¹²⁷ Alberto Van Klaveren, *op. cit.*

beneficios de la cooperación regional a través de la potencialización de la particulares formas de llevar a cabo las relaciones multilaterales dentro de un contexto de diplomacia de cumbres.

Como un espacio que persigue una cooperación basada en principios (del Derecho Internacional) y valores como el de la solidaridad, reciprocidad y complementariedad, así como el respeto a los derechos humanos y la consolidación de la democracia, la CELAC es una mezcla de dos tipos de multilateralismo: “el tradicional y el liberal. El primero subraya la defensa de los intereses y derechos de los Estados nacionales (soberanía, no intervención) como ejes rectores de la arquitectura multilateral, mientras que el segundo pone el acento en la promoción de valores universales asociados a la defensa de los derechos individuales”¹²⁸.

Hasta ahora, la CELAC se ha mantenido lejos de las diferencias ideológicas, pero las incompatibilidades estructurales y los factores (geográficos, económicos, etc.) que determinan a cada actor, complicarán la utilización de este espacio multilateral como una plataforma de proyección regional efectiva.

Sin embargo, se pretende que uno de los pilares principales de dicha comunidad sea la existencia de una identidad única que debe, valga la redundancia, identificarnos frente a un sistema internacional repletos de actores de los cuales es cada vez más difícil establecer sus características y fines. Y que, además, sea el punto de partida para cooperar frente a diferencias estructurales. Por lo tanto, la construcción que pretende hacerse de una comunidad política debe pasar forzosamente por el establecimiento –real y no retórico- de sus bases.

En la construcción de la CELAC intervinieron diversos factores que pueden analizarse bajo la óptica del enfoque constructivista. En primera instancia, el rescate (en el discurso) del tema de la identidad latinoamericana - expresada en la forma de cooperar- y la formación de intereses específicos a partir de ella (una unión-a-través-de-la-identidad). En un segundo momento, retomaremos las estructuras normativas-ideacionales que sirvieron como caldo de cultivo para la evocación de cumbres y formación de consensos. En tercer lugar, estableceremos por qué la CELAC es producto de la contingencia histórica. Y, finalmente, destacaremos la importancia de las percepciones intersubjetivas para la realización de

¹²⁸ Guadalupe González, “México ante América Latina. Mirando de reojo a Estados Unidos”, *En busca de una nación soberana*, *op. cit.*, p. 485.

cumbres, la construcción de posiciones y el reconocimiento internacional por parte de actores extra regionales.

2.3.Las estructuras normativas-ideacionales y las percepciones subjetivas-intersubjetivas en la construcción de la identidad dentro de la CELAC.

La importancia de las estructuras normativas e ideacionales radica en la complementación que pueden hacer de aquellos análisis eminentemente materialistas de la realidad, arguyendo que en el mundo hay orden y caos no sólo porque existen países poderosos y otros débiles, sino también países que se perciben como poderosos y débiles que, además, están comprometidos con el desarrollo de ciertas conductas, todas construidas en la confluencia de elementos objetivos y subjetivos.

A lo largo del tiempo se vislumbran los esfuerzos que se han concentrado en definir y caracterizar la cultura latinoamericana, así como su expresión política en la creación de instituciones e instancias de cooperación tendientes a revertir y superar los efectos negativos de una inserción internacional desigual.

La cooperación regional al ser parte de las estrategias de política exterior que se formulan en el seno de un Estado, también se convierte en la expresión de una identidad, así como de estructuras normativas-ideacionales que responden a un contexto en particular y a ciertas percepciones de la realidad. Por lo tanto, funciona como el vehículo a través del cual una región (Nosotros, en el caso de América Latina) se relaciona con el exterior (Otro) del que puede surgir un proceso cooperativo –en el que se comparten valores, ideales e identidades- o un proceso conflictivo en el que ninguna de las dos o más partes se reconocen como legítimos constructores de pautas de conducta.

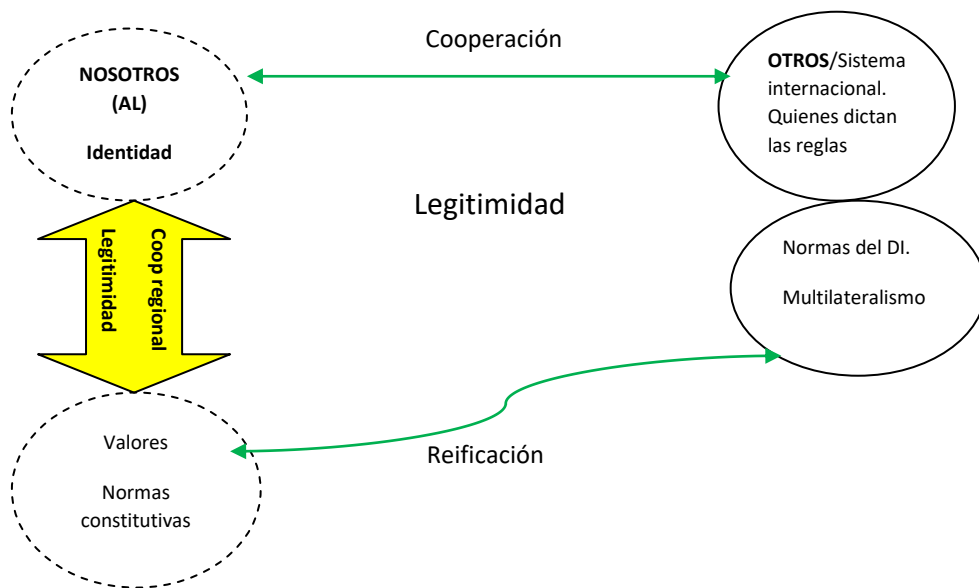
En el caso de la cooperación regional en América Latina, debemos observar que la forma en que se ha llevado a cabo ha sido condicionada por elementos endógenos y exógenos. Históricamente el tema de la cooperación regional ha aparecido como un imperativo en América Latina. Primero, expresando un carácter defensivo por parte de las nacientes repúblicas latinoamericanas. Segundo, expresando un deseo de autonomía en la toma de decisiones respecto de la influencia de Estados Unidos y de otros países. Tercero, como parte de una estrategia que pretendía la disminución de una dependencia estructural y con miras a

fortalecer los términos de intercambio (entre los países de la región y de estos en el sistema internacional, expresado en la estructuración de la Teoría de la Dependencia¹²⁹). Y cuarto, como parte de un sistema económico internacional de corte neoliberal que ha profundizado y ampliado las zonas de libre de comercio y la modernización de las estructuras productivas (expresado en la tesis del regionalismo abierto desarrollada por la Comisión Económica para América Latina, CEPAL, a finales de los años 80 y principios de los 90¹³⁰).

La identificación de valores e ideales que faciliten y legitimen un proceso de cooperación regional que permita la institucionalización de esta práctica no deriva, necesariamente, en una burocratización de las normas regulativas y constitutivas. Si estas normas son legítimas y aceptadas por actores externos, la colaboración es más fácil.

Gráfico 2

La construcción de estructuras normativas e ideacionales legítimas



Fuente: elaboración propia con base en los conceptos básicos del constructivismo.

¹²⁹ Que estableció, a través de postulados teóricos, las razones de la desigualdad entre el centro (los países industrializados) y la periferia (países en vías de desarrollo y exportadores de materias primas) y en los términos de intercambios.

¹³⁰ Aumentar la competitividad de los países latinoamericanos a través de la liberalización de sus mercados y la eliminación de las restricciones al comercio entre los países de una región para que, al mismo tiempo, se multiplicaran las relaciones e intercambios con socios extrarregionales.

Con el cuadro anterior queremos mostrar que los valores y normas constitutivas (expresados en la solidaridad, la hermandad, la unidad, la no intervención en asuntos internos, el respeto de la soberanía y autodeterminación) son fuente de identidad y legitimidad en la cooperación regional. Pero, al mismo tiempo, esa legitimidad y esas particularidades permiten establecer lazos de cooperación con entes extrarregionales que aceptan nuestras formas de cooperar y de proyectarnos internacionalmente porque se respetan y reifican valores universales.

Dentro del tenor de la cooperación regional en Latinoamérica, se ha optado por la posibilidad de erigir foros de discusión y concertación con el objetivo de facilitar el cumplimiento de metas comunes, a través del ejercicio del diálogo y la voluntad política. Las oportunidades generadas por estos espacios idealmente generarían “menores exigencias institucionales a nivel de la concertación de políticas, [lo] que encierra una variada gama de posibilidades de cooperación (consulta, ajuste recíproco de posiciones, etc.), sin que trate necesariamente de establecer nuevas entidades o actores regionales”¹³¹.

En el caso de las estructuras normativas o aquellas pautas de conducta que no necesariamente deben emanar de un acuerdo por escrito o de cláusulas previamente negociadas, América Latina ha enarbolado los principios del Derecho internacional como pauta de acción en los foros internacionales y como piedra angular de los esfuerzos de cooperación o de integración en la región, depende el caso.

En este sentido, las estructuras normativas, estarían actuando como un código de conducta que respondería a las estructuras ideacionales. Así, ante valores e ideales como los de la igualdad, el respeto y la solidaridad, se erigieron normas de conducta tácitas que, se espera, sean observadas¹³².

Los principales documentos que ahora le dan cuerpo a la CELAC, recogen la herencia de estos principios, asegurando con ello el establecimiento de pautas de acción regional en el

¹³¹ Hernán Gutiérrez Bermedo; Manfred Wilhelmy von Wolff, “Concepciones latinoamericanas y asiáticas sobre cooperación regional”, [en línea], Chile, *Estudios Internacionales*, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, Año 24, Núm. 96, octubre-diciembre, 1991, p. 473. Dirección URL: <http://www.jstor.org/stable/41391384>

¹³² Ejemplos de esto, son los principios de no injerencia y autodeterminación que, no obstante, ya han sido reconocidos, incluso legalmente, por todos los países latinoamericanos. Hay una subjetivación, intersubjetivación y reificación que promueve la observancia y el respeto conjuntos

ánimo de conseguir articular una voz unánime, respetando las diferencias entre los mismos Estados. En la Declaración de Caracas de 2011, por ejemplo, que es en donde se establecen los criterios acerca del funcionamiento de la CELAC, podemos ver que se reafirman “los principios y la voluntad integracionista de la región, define los valores y principios comunes que deberán regir todos los procesos de diálogo, intercambio y negociación, tales como: respeto al derecho internacional; la solución pacífica de controversia; la prohibición del uso y de la amenaza al uso de la fuerza; el respeto a la autodeterminación; respeto a la soberanía; respeto a la integridad territorial; la no injerencia en asuntos internos de cada país; la protección y promoción de los derechos humanos y la democracia¹³³.”

Los significados propios y las percepciones subjetivas que tienen los países de la región, en el sentido de sentirse o querer sentirse identificados con los valores o estructuras ideacionales referentes a la solidaridad, igualdad entre los Estados, la fraternidad, han tenido en la construcción de la CELAC un impacto propio aunque todavía mínimo.

No obstante, en el ánimo de la cooperación y diálogo en la región han prevalecido como códigos de conducta los ideales mencionados anteriormente, dentro del marco del respeto a los derechos humanos, la democracia, el estado de derecho y el desarrollo sostenible. De esa forma, se establece que quien se comporte fuera de los parámetros o los contravenga puede menoscabar la construcción de consensos y agendas regionales en el seno de un foro informal como la CELAC en donde a falta de acuerdos vinculantes, se espera que por medio de la voluntad política, los países se comprometan con las metas y objetivos trazados en cada Declaración Política y Plan de Acción.

Para legitimar la existencia de una región, un movimiento regional y/o un regionalismo es necesaria la participación de la población que no sólo es parte de la región sino que siente y percibe a ésta como parte de su origen y razón de existir. Por lo tanto, la retroalimentación o

¹³³ Fernando Nivia-Ruiz, “La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños –CELAC: Más allá de la integración ¿una posibilidad de cooperación regional?”, [en línea], *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, Vol. 1, Núm. 1, enero-febrero, 2014, pp. 43-44. Dirección URL: https://www.academia.edu/10152180/La_Comunidad_de_Estados_Latinoamericanos_y_Caribe%C3%B1os_CELAC_M%C3%A1s_all%C3%A1_de_la_integraci%C3%B3n_una_nueva_posibilidad_de_cooperaci%C3%B3n_regional

construcción de un espacio regional proviene de un movimiento constante de abajo hacia arriba y de arriba hacia abajo¹³⁴.

Una región, además de compartir un espacio territorial, tiene un sentido de pertenencia o conciencia regional –agudo o difuso- que desemboque en una expresión política (tomando en cuenta una serie de variables como valores compartidos o una identidad basada en pertenencias étnicas, lingüísticas, históricas o de intereses) con el objetivo de establecer una participación específica en el escenario internacional y, así, participar directa o indirectamente en su construcción y desarrollo.

Si bien el fin último es la integración completa, es importante destacar que la CELAC no desea homogeneizar las condiciones de los Estados, y mucho menos formar un fastuoso mecanismo de integración supranacional con reglas que limiten la actuación de los Estados. Incurrimos en un error analítico al considerar a la Comunidad como un mecanismo de integración porque precisamente ahí es donde radica su particularidad. La Comunidad nace en el seno de cumbres con temáticas integracionistas y su objetivo es que ésta crezca y se profundice, la CELAC sólo es el medio, no el fin último de la integración de la región.

La región tiene que verse como una plataforma geográfica y política en la que pueden interactuar y dialogar países vecinos (o extrarregionales, según sea el caso) para coordinar o expresar posturas políticas dentro de otros espacios de la sociedad internacional.

“[El] concepto de región puede aparecer como un ámbito de acción preferencial o como un espacio que contiene actores relacionados en un sistema distinguible de otros sistemas”¹³⁵. Por lo tanto, habrá principios y valores definidos que la doten de identidad y le den sustento al discurso que enarbole en el plano internacional para intentar cumplir con ciertas metas.

¹³⁴ Eduardo López-Aranguren asegura que la aparición de una conciencia regional lleva a la expresión de un regionalismo al fincarse sobre una conciencia territorial e intereses comunes. Por lo tanto, en la construcción de un tipo específico de regionalismo participan elementos objetivos (territorio, lengua, etc.) y subjetivos (costumbres, creencias, principios, valores etc.). Cfr. Eduardo López-Aranguren, “Regionalismo e integración nacional: aproximación teórica”, [en línea], España, *Revista Española de Investigación Sociológica*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Núm. 15, julio- septiembre, 1981, pp. 59- 76. Dirección URL: <http://www.jstor.org/stable/40182895>

¹³⁵ Carlos Portales, *op. cit.*, p. 59.

En este sentido, y en diferentes momentos, han surgido instituciones que internalizan un discurso y una práctica de cooperación regional, pero que al mismo tiempo construyen una identidad frente al Otro (el sistema internacional). “Podríamos identificar 3 [papeles de la CEPAL]: el desarrollo, en primer lugar, de una identidad regional, segundo, de sistemas nacionales de información y análisis, y tercero, de una decidida crítica no marxista a los mecanismos de mercado y sus resultado, y con ella una nueva legitimidad subyacente del papel del Estado”¹³⁶. Aunque el rol de esta institución ha cambiado a lo largo del tiempo, con las mismas modificaciones de los procesos de cooperación en el ámbito internacional, sigue teniendo un impacto directo en las características particulares que la cooperación debe tener en América Latina.

“[...] con relación a la integración regional es posible identificar una ruptura, tanto en el plano epistemológico como en la dimensión político-ideológica, entre los planteamientos originales de la CEPAL, aquellos que fueron formulados durante los años cincuenta con base en la oposición entre centro y periferia buscando un desarrollo capitalista autónomo para América Latina; y lo argumentos formulados por ese organismo a partir de la década de los años noventa en torno al regionalismo abierto, formulados en el marco de la estrategia de transformación productiva con equidad. [A partir de ese momento, se enfatizó] la necesidad de una mayor apertura de la economía, gradual y selectiva, como medio para introducir el progreso técnico y favorecer el aumento de la productividad en las economías latinoamericanas”¹³⁷.

La cooperación regional debe ser vista como una herramienta complementaria de aquellos esfuerzos que se llevan a cabo en ámbitos que, por su amplitud, resultan más complejos. En América Latina, por ejemplo, se ha establecido en el ámbito de acción de la CELAC un marco conceptual de referencia que señala los parámetros que serán tomados en cuenta para la construcción un referente conceptual en materia de cooperación regional¹³⁸.

¹³⁶ *Cincuenta años del pensamiento de la CEPAL, textos seleccionados*, [en línea], Chile, Cepal, Fondo de Cultura Económica, p. 26. Dirección URL: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/2037-cincuenta-anos-pensamiento-la-cepal-textos-seleccionados>

¹³⁷ Gabriela Vázquez Olivera, “La idea de integración latinoamericana en el pensamiento de la CEPAL: del mercado común al regionalismo abierto” en Rodrigo Páez Montalbán; Mario Vázquez Olivera (coord.), *Integración latinoamericana. Raíces y perspectivas*, México, UNAM, Ediciones Eón, 2008, pp. 139 y 149.

¹³⁸ En este sentido, el documento titulado *Marco de conceptual de la cooperación internacional para el desarrollo en la CELAC* expresa la noción que tendrá de la cooperación internacional de la siguiente manera: “es un instrumento de política exterior [que conduce] a nuevas formas y modalidades que contribuyen al desarrollo y bienestar de la población [y, al mismo tiempo, es] un elemento transversal y eje articulador de nuestro espacio común que coadyuva al fortalecimiento de las relaciones bilaterales y regionales mediante el intercambio de experiencias y recursos entre los distintos actores, y contribuye al desarrollo sostenible, las

La discusión de los problemas (dando cabida a puntos de vista plurales), la búsqueda de consensos y la interacción voluntaria que se da entre distintos países podría coadyuvar a una mayor efectividad por parte de mecanismos informales de cooperación regional; no obstante, y paradójicamente, en esto también radica su debilidad –sobre todo cuando actúan en un sistema internacional en el que ha predominado la tradición legalista y se espera que el establecimiento de normas y restricciones legales resulten en una mayor efectividad.

Esa particularidad del americano o latinoamericano, que le daría la base para construir una unión-a-través-de-la-identidad, se refleja en las subjetividades que cada uno de los países tienen del otro y de ellos mismos por medio de cuatro posiciones históricas principales: 1) la expresión de un carácter defensivo por parte de las nacientes repúblicas latinoamericanas; 2) la expresión de un deseo de autonomía en la toma de decisiones respecto de la influencia de Estados Unidos y de otros países; 3) la construcción de una estrategia que pretendía la disminución de una dependencia estructural y con miras a fortalecer los términos de intercambio (entre los países de la región y de estos en el sistema internacional. Reflejado en los regionalismos de los años 60 basados en el sistema de sustitución de importaciones y las recomendaciones de la CEPAL); 4) el objetivo de pertenecer a un sistema económico internacional de corte neoliberal que afianzara, profundizara y ampliara las zonas de libre de comercio y la modernización de las estructuras productivas.

Por lo tanto, creemos –como Ian Hurd- que la permanencia en el imaginario de espacios de cooperación como el que representa la CELAC depende en la mayoría de los casos, de la legitimidad expresada y el éxito que tenga en lograr que los actores que participan en ella interioricen las reglas y normas de conducta para que con el paso del tiempo devenga en una estructura normativa que proyecte –en unión de ideales- a América Latina como un único actor a nivel internacional.¹³⁹

2.4.La CELAC como producto de la contingencia histórica

complementariedades económicas, la integración política, económica, social y cultural, la reducción de nuestras asimetrías y de las desigualdades entre los países y dentro de ellos al bienestar de los pueblos”, Cfr. s/a, [en línea], p. 1 y 10. Dirección URL: <file:///C:/Users/deird/Downloads/Marco%20conceptual%20de%20la%20Cooperaci%C3%B3n%20Internacional%20para%20el%20Desarrollo%20en%20la%20CELAC.pdf>

¹³⁹ Ian Hurd, *op. cit.*, p, 252.

Para decir que algo es producto de una contingencia o una situación contingente, es porque obedece a un contexto particular y, también, porque ese mismo fenómeno contingente tiene características que lo singularizan o diferencian de otro fenómeno que, quizá, se le parezca. Sin embargo, no hay dos situaciones iguales.

De la CELAC se ha dicho que es producto de un nuevo regionalismo latinoamericano o de un regionalismo post neoliberal o post hegemónico, que es totalmente distinto de aquel regionalismo abierto volcado a los acuerdos comerciales; que es la oportunidad que tiene América Latina y el Caribe para transitar a una verdadera integración, y que es la expresión más nítida de la necesidad de la región por unirse (atendiendo a sus experiencias en el pasado).

Cuando las ideas para la creación de la CELAC comenzaron a germinar (2008), la región pasaba por un proceso de ebullición política y económica importante. La consolidación de regímenes democráticos en la mayoría de los países, la existencia de presidencias progresistas o de izquierdas, el desarrollo de la crisis financiera a nivel internacional, el posicionamiento de China en el tablero internacional, el crecimiento económico latinoamericano por la gran demanda y precio de las *commodities*, el auge de la cooperación Sur-Sur, y el debilitamiento de las instancias multilaterales de larga data –debido a exigencias no escuchadas sobre la democratización en la toma de decisiones- fueron el caldo de cultivo para que algunos dirigentes de la región consideraran pertinente la creación de un espacio de articulación de opiniones en América Latina y el Caribe.

Ante un contexto de crisis, conflictos y problemas comunes se creyó indispensable crear un foro especializado en la consulta, diálogo y concertación de opiniones regionales apoyado en el supuesto de la existencia de confianza mutua y voluntad política de los países de América Latina, para reactivar las funciones de todos los mecanismos regionales y subregionales de integración ya existentes.

La CELAC es el resultado de un contexto cambiante que ha obligado a los países latinoamericanos a readecuar sus estrategias de política exterior en aras de mejorar los términos de participación política regional para ser parte de la conformación de la agenda internacional. Ante la combinación de elementos objetivos y subjetivos que necesita una región para tener expresión política (regionalismo), debemos cuestionar si América Latina cuenta con una conciencia regional desarrollada y arraigada que la aleje de las relaciones de

desconfianza y recelo que existen entre los países vecinos o cómo se construye o si ésta será necesaria para incidir de forma directa en la política internacional como bloque regional.

La inserción de América Latina en el mundo aún sigue siendo desigual y diferenciada, y la fragmentación de voluntades en la región están a la orden del día; no obstante, el reconocimiento que la CELAC ha logrado en sus primeros años de vida ponen de manifiesto la importancia que un espacio como estos debe tener en un contexto de incertidumbre, de crisis políticas internacionales y búsqueda de posiciones concertadas para buscar soluciones reales a problemas sumamente complejos.

El proceso de construcción de la CELAC, pretende hacer erigir, extender y profundizar estructuras normativas e ideacionales que respondan a la particularidad de la identidad latinoamericana, sin ignorar que, al mismo tiempo, esa misma identidad ha asumido como propios los valores de la humanidad. No hay que olvidar en este complejo proceso, que la subjetividad e intersubjetividad no descartan la existencia de una elección razonada de pertenecer. “Dadas nuestras inevitables identidades plurales, tenemos que decidir acerca de la importancia relativa de nuestras diferentes asociaciones y filiaciones en cada contexto particular”¹⁴⁰.

En el caso de América Latina, se asegura que existe o han surgido “nuevas formas de regionalismos que no sólo han dado lugar a una transformación de la cartografía geopolítica del hemisferio y a la emergencia de nuevos enfoques en torno a la integración regional, sino que también afectan la formulación e implementación de las políticas exteriores de algunos de los principales actores de las Américas”¹⁴¹.

Muchos de los cambios que se han sucedido en el ámbito internacional y regional han impactado en las formas en que los líderes latinoamericanos han decidido cooperar (o no) políticamente, enarbolando principios y valores supuestamente comunes para obtener ciertos logros en la arena internacional¹⁴².

¹⁴⁰ Amartya Sen, *Identidad y violencia*, Argentina, Katz, 2007, p. 11.

¹⁴¹ Eric Hershberg; Andrés Serbin; Tullo Vigevani, *op. cit.*, p. 12.

¹⁴² Ejemplos de ello los componen la existencia de la Alianza Bolivariana para los pueblos de Nuestra América- Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP), la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y, recientemente, la CELAC.

El fin de la Guerra Fría, el fin de las dictaduras y la transición a la democracia, el supuesto declive de Estados Unidos como potencia hegemónica, las constantes crisis económicas, así como los esfuerzos para conseguir la autonomía en la toma de decisiones han provocado que se haga una división tajante entre una vieja y una nueva forma de cooperación política regional.

A este respecto Van Klaveren observa que la manera actual de cooperar en la región responde a la existencia de “[...] un regionalismo heterodoxo, caracterizado por un mayor pragmatismo en comparación con las experiencias anteriores de integración y por la superposición de múltiples vías de acción que incluyen mecanismos formales e informales, procesos multilaterales o bilaterales, esquemas regionales o subregionales”¹⁴³.

Creemos que aunque la identidad latinoamericana, la solidaridad, la reciprocidad sean valores comúnmente citados en los discursos políticos para hacer eco de una unidad regional sólida, la realidad todavía nos muestra otra cosa. Las necesidades de cada país y sus especificidades socio-históricas obligan a redefinir constantemente sus intereses; por lo tanto, la forma particular en la que los Estados latinoamericanos perciben y participan de los fenómenos de integración y/o cooperación regional tendrá consecuencias directas en el desarrollo, la duración y el impacto del bloque regional en el sistema internacional.

La existencia de mecanismos de este tipo respondió a un cambio de contexto en los gobiernos de América Latina, mismos que generaron impulsos para aumentar la autonomía en la toma de decisiones¹⁴⁴. La construcción de esta manera de entender las relaciones regionales ha sido resultado de una búsqueda por la autodeterminación política frente a imposiciones provenientes de otros actores del sistema internacional¹⁴⁵.

¹⁴³ Alberto Van Klaveren, “América Latina en un nuevo mundo”, [en línea], Barcelona, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, Núm. 100, diciembre, 2012, p. 137. Dirección URL: file:///C:/Users/deird/Downloads/131-150_ALBERTO+VAN+CLAVEREN.pdf

¹⁴⁴ A partir del año 2000, en algunos países de América Latina existieron cambios de gobierno que facilitaron la explosión de cumbres presidenciales con el objetivo de unificar esfuerzos a favor de la autonomía y prosperidad de América Latina. Ejemplo de ellos fueron: la llegada de Néstor y Cristina Kirchner al gobierno de Argentina (en 2003 hasta 2015), la presidencia de Hugo Chávez (1999-2013), el presidencia de Luiz Inácio Lula da Silva en Brasil (2003-2008) y continuada en menos medida por su sucesora Dilma Rousseff (2008-2015); en Bolivia la presidencia de Evo Morales (2006-¿?), y en Ecuador la presidencia de Rafael Correa (2007-¿?).

¹⁴⁵ “Probablemente en ninguna parte del mundo las ideas políticas hayan derivado en una casi obsesiva reflexión sobre lo particular y lo universal, la originalidad y la copia, pensada en términos regionales”,

Ante los factores de cambio que permitieron la conformación de un tipo de cooperación, creemos necesario enumerar sus características más relevantes¹⁴⁶: Uno de los resultados del cambio en la naturaleza de las relaciones regionales en América Latina ha sido, como hemos visto hasta ahora, un impulso a los espacios informales a través de los cuales, los países de la región toman posturas políticas respecto de algunos temas comunes a todos ellos, y que también impactan en la agenda internacional y viceversa.

Lo anterior, no quiere decir que los esfuerzos hasta ahora realizados en materia de integración económica y comercial quieran abandonarse; sin embargo, todo parece indicar que ante eso, no se piensa que la construcción de grandes estructuras burocráticas sean los caminos obligados para que se lleve a cabo una integración y cooperación política eficiente.

Finalmente, es preciso señalar que el pasado histórico de América Latina y las veleidades de éste, han imprimido una nota característica a los procesos por los cuales la cooperación regional pasa en el presente; por lo tanto, es importante hacer hincapié en que la contingencia histórica actúa como factor condicionante para la construcción de nuevas formas de cooperación en las cuales la región se ha desenvuelto en el siglo XXI.

De esa manera, hemos observado que en el caso de América Latina, las características que hacen de la CELAC un espacio nacido de la contingencia histórica de la región son: a) que es vista como una herramienta de política exterior que posibilita la inserción internacional de la región; b) que es una respuesta ante la creciente erosión del multilateralismo internacional institucionalizado; c) que está pensada para convertirse en una herramienta de convergencia para responder de manera conjunta y concertada a los efectos negativos de la globalización neoliberal; d) que es una expresión del multilateralismo *ad hoc* de carácter informal; e) que la coordinación de políticas, el diálogo, los intereses y la voluntad política aparecen como una tarea esencial; f) que pretende ser un mecanismo facilitador en los procesos de interlocución regional; g) que dan lugar a temas variados para la construcción de una agenda regional e

Patricia Funes, *Historia mínima de las ideas políticas en América Latina*, México, El Colegio de México, 2014, p. 10.

¹⁴⁶ En este sentido, cabe aclarar que con la mención de estas características no pretendemos establecer de manera determinante estos elementos o dar la impresión que ante estos, ya no hay espacio para incluir otras características. Simplemente, se han observado que –hasta el momento– son estas las características más conspicuas de los regionalismos en América Latina.

internacional¹⁴⁷; h) que son una fuente de legitimación de políticas domésticas; i) y que existe poca capacidad de monitoreo en recomendaciones¹⁴⁸.

En este segundo capítulo observamos las características y los objetivos esenciales de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) para comprender las particularidades de su formación como mecanismo informal de carácter multilateral y las contribuciones que hace a la identificación y diferenciación de la cooperación política en América Latina frente a otros esfuerzos observados en el mundo.

La utilización de conceptos del enfoque constructivista permitió explicar la importancia de los factores subjetivos en la formación de la Comunidad. La diplomacia de cumbres como elemento identitario de la cooperación en América Latina, la existencia de percepciones subjetivas entre los líderes de la región y la construcción de estructuras normativas e ideacionales han constituido las características y funcionamiento de la CELAC en un contexto contingente que, hasta ahora, plantea más desafíos que oportunidades.

¹⁴⁷ En el caso de la CELAC los temas ejes que guían cada cumbre son: seguridad alimentaria y erradicación del hambre y la pobreza; agricultura familiar; prevención y lucha contra la corrupción; promoción de la equidad, igualdad y empoderamiento de la mujer; afrodescendientes; migraciones; problema mundial de las drogas; trabajo; educación; ciencia, tecnología e innovación; cultura y diálogo entre culturas; desarrollo sostenible; medio ambiente; cambio climático; asistencia humanitaria internacional en caso de desastre; infraestructura; energía; desarrollo productivo e industrial; cooperación; mecanismos y organismos regionales y subregionales de integración; política internacional; relacionamiento con socios extra-regionales; Foro de Cooperación CELAC-China (2015-2019); Relacionamiento CELAC-Federación Rusa; Relacionamiento CELAC-India; Relacionamiento CELAC-Turquía; y otros ejes.

¹⁴⁸ Cfr. Francisco Rojas Aravena, *op. cit.*

3. El papel de México en el seno de la CELAC. Las experiencias del pasado, las acciones en el presente y las oportunidades en el futuro

La política exterior es una expresión de la singularidad histórica del Estado que la formula y ejecuta, basándose en percepciones particulares, motivaciones coyunturales, ideologías, valores y/o discursos que establecerán un tipo específico de actuación en el exterior. De este modo, en este estudio partimos de la idea de que la política exterior es una herramienta estratégica elaborada al interior de un país, para tener una proyección en el ámbito internacional y que, al mismo tiempo, impacte en la estrategia de desarrollo nacional.

En este capítulo, analizaremos brevemente los antecedentes inmediatos que han servido como catalizadores para la presencia de México en la CELAC y, por ello, el lugar que ésta ocupa en la estrategia de política exterior desde los últimos años del sexenio del ex presidente Felipe Calderón hasta la administración de Enrique Peña Nieto.

Creemos que mencionar la actuación de la política exterior mexicana frente a mecanismos multilaterales como el Grupo de Contadora y, después, en el Grupo de Río –que ha servido de base institucional para la CELAC- nos permitirá comprender en un primer momento, los objetivos que tuvo México para impulsar la construcción de la Comunidad.

De la misma forma, en otras partes del capítulo, daremos cuenta del contexto en el cual la política exterior de México tiene que desplegarse habida cuenta de los vertiginosos cambios que se vislumbran en el horizonte político latinoamericano. Al ser la CELAC un espacio que da cabida a los 33 países de América Latina (incluido el Caribe), deben tenerse en consideración las complejidades que un mecanismo de estas características presenta al momento de establecer una estrategia de política exterior. Para este propósito trataremos de establecer los cambios de dirección de ésta, así como sus variaciones cualitativas.

En las transformaciones de la política exterior mexicana vale la pena señalar que América Latina ha aparecido como un polo esencial en la meta estratégica de la diversificación, al representar un núcleo social y político dentro del cual, supuestamente, se despliegan percepciones comunes ligadas a valores, una identidad y un pasado. No obstante, en la realidad, el acercamiento con la región ha sido discontinuo y, muchas veces, meramente

coyuntural, mostrando que el pragmatismo y el estilo personal (o de partido) influyen directamente en la calidad de relaciones con el área.

Finalmente, se propondrán algunos caminos de acción que el gobierno de México podría tomar para que la CELAC se presente, de manera efectiva, como el espacio idóneo en el cual nuestro país puede desplegar una política exterior asertiva hacia América Latina que le permita consolidarse como un interlocutor legítimo y, al mismo tiempo, mejore la proyección e imagen del estado mexicano que tiene tras de sí.

3.1.La política exterior mexicana hacia América Latina en la década de los ochenta y su participación en los esfuerzos multilaterales de diálogo político. Los casos de Contadora y el Grupo de Río

América Latina es un vasto territorio dividido en 33 Estados que nacieron como resultado de los procesos de independencia que tuvieron lugar a fines del siglo XIX. La confluencia entre todos ellos es difícil a pesar de compartir un pasado histórico de colonización europea, un idioma (excepto Brasil y el Caribe anglófono), una religión (que mayoritariamente es la católica) y, al parecer, una cultura.

En no pocas ocasiones, la identidad latinoamericana aparece como el imperativo histórico que debe coadyuvar en la construcción de procesos de cooperación y, en última instancia, de integración -en sus fases políticas y económicas. No obstante, estos esfuerzos se han visto mermados ante la imposibilidad de lidiar con las diferencias y, sobre todo, coordinarlas para construir una agenda que exprese, al mismo tiempo, una comunidad de objetivos e intereses.

Con el paso del tiempo y la presencia de coyunturas de diferente índole, el discurso de unión, fraternidad y solidaridad expresadas, sobre todo, en las cumbres presidenciales que reúnen a los mandatarios latinoamericanos, aunque indemne a algunas transformaciones, presenta una importante discontinuidad que no permite la edificación de compromisos durables y la obtención de resultados palpables.

México, por ejemplo, ha estado presente en las iniciativas de unión y cooperación como espectador y como agente activo. Desde el Pacto de Familia de Lucas Alamán¹⁴⁹ –que presentaba abiertas simpatías con el proyecto integracionista de Simón Bolívar¹⁵⁰–, pasando por la reflexión filosófica y literaria de José Vasconcelos, Leopoldo Zea, Carlos Fuentes u Octavio Paz, hasta la participación política y económica en mecanismos como la Organización de Estados Americanos (OEA), la Asociación Latinoamericana de Integración y Desarrollo (ALADI), el Grupo de Contadora, el Grupo de Río, en la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), desde 2010, y la Alianza del Pacífico (AP). Además de participar como miembro observador de numerosos mecanismos subregionales de cooperación tales como el Mercado Común Centroamericano (MCC), la Comunidad del Caribe (CARICOM), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), entre otros.

La instancia que en este estudio nos compete, como bien lo dice el título de la investigación es la CELAC. No obstante, creemos que para entender a cabalidad la actuación de nuestro país en dicha Comunidad es indispensable remontarnos a los esfuerzos multilaterales de pacificación de Centroamérica, (particularmente el Grupo de Contadora), en los que México participó y, analizar también el papel desempeñado en un espacio surgido de este primer esfuerzo que fue el Grupo de Río (GR) o el Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política creado en 1986¹⁵¹.

La razón para utilizar este esquema analítico parte de los antecedentes inmediatos de los que se ha valido la CELAC para establecer sus marcos de acción, así como su identidad basada en estructuras valorativas e ideales que responden, al mismo tiempo, a la existencia de un contexto contingente que se ha analizado en páginas anteriores y que descansa en el desarrollo de un tipo específico de cooperación regional multilateral que tiene su epítome en la

¹⁴⁹ Cuando Alamán fue ministro de Relaciones Exteriores durante los gobiernos conservadores de mitad del siglo XIX propuso una estrecha cooperación política entre los gobiernos independientes de Latinoamérica para que aquél acercamiento desembocara en una integración económica con medidas preferenciales para los países de la región de modo que estos pudieran desarrollar sus capacidades económicas e industriales y conformaran un mercado común.

¹⁵⁰ Las ideas centrales del proyecto aparecen en la Carta de Jamaica y el Discurso de Angostura en donde Bolívar estableció que era necesario una unión continental económica y política no sólo para desarrollar sus capacidades internas sino para combatir las amenazas de las potencias europeas y para evitar, por otro lado, el engullimiento de las nuevas naciones por parte de Estados Unidos que en 1826 ya dejaba sentir su fortaleza financiera y la fuerza de sus ideas imperialistas expresadas en el Destino Manifiesto y la Doctrina Monroe.

¹⁵¹ Y que en 2010 contaba con 24 miembros. En ese año Haití y Cuba solicitaron su inclusión como miembros de pleno derecho.

diplomacia de cumbres. En todas esas instancias nuestro país ha dejado su huella y ha establecido también metas concretas que han dependido, en mayor medida, de las circunstancias del sistema político y económico interno, así como de las coyunturas internacionales.

Por lo tanto, en las páginas siguientes retomaremos brevemente la importancia que para la política exterior mexicana dejó la participación en el Grupo Contadora y el Grupo de Río durante la década de los 80 como espacios *ad hoc* para la resolución de conflictos políticos y diálogo. La idea es indagar en la estrategia seguida por México en estos espacios, sus compromisos y, sobre todo, sus contribuciones a la consolidación de un tipo de cooperación regional que en el capítulo dos hemos caracterizado. Llevar a cabo esta tarea resulta complicado ya que se trata de un contexto en el que –por modificaciones internas y externas- la política exterior mexicana mostró importantes discontinuidades en los procesos de formulación y ejecución, y, además, es un período que se sitúa como el momento del distanciamiento de América Latina.

Durante los años 70 -sexenio de Luis Echeverría Álvarez¹⁵²- se intentó hacer de la política exterior una herramienta para una participación activa de México en la arena internacional¹⁵³ a través de la cual el país pudiera estar presente en la construcción de una identidad de intereses y valores vinculados, en ese momento, a las reivindicaciones de los países integrantes del movimiento del Tercer Mundo¹⁵⁴, que estaban ligados, al mismo tiempo

¹⁵² Heredero de una tradición diplomática legalista, reservada, cautelosa y poco propositiva. México sólo invocaba los principios de no intervención y autodeterminación para denunciar las intervenciones o votar en el sistema de la OEA acerca de situaciones como las que se vivieron en Guatemala (1964), Cuba (1956) y 1962) o República Dominicana (1965). “México ha sostenido a través de su historia una actitud internacional pasiva [...] podría decirse que, en términos generales, el aislamiento se convirtió con el tiempo, junto con los principios de autodeterminación y no intervención, en el elemento vital de la actitud internacional de México”, Mario Ojeda, *op. cit.*, pp. 130-131.

¹⁵³ “Debemos cobrar mayor conciencia de que nuestro destino está ligado a las transformaciones que ocurren más allá de nuestras fronteras. Abstenernos de participar en ellas sería transferir al exterior la posibilidad de determinar el futuro de la nación [...] Equivaldría, también, a desplazar el ejercicio de la soberanía a centros de poder ajenos. Es por ello necesario multiplicar contactos con el exterior, hacer de la diplomacia un medio más apto para la defensa de nuestros principios e intereses y salir al mundo para enfrentar los problemas que nos afectan”. Fragmento correspondiente a la comparecencia de Luis Echeverría ante el Congreso, *ibidem*, p. 137.

¹⁵⁴ El objetivo principal respondía al deseo de los países del “tercer mundo” de evitar asumirse como parte del bloque capitalista o comunista en los tiempos de la Guerra Fría. Los llamados por la paz, el desarme, el respeto a la autodeterminación, la no injerencia y la lucha contra el racismo y los procesos de descolonización han sido sus principales banderas. S/a, [en línea], Dirección URL: http://www.ecured.cu/Movimiento_de_Pa%C3%ADses_No_Alineados

a la búsqueda y demanda de un Nuevo Orden Económico Internacional¹⁵⁵. Las acciones anteriores estaban sólidamente fincadas en un discurso político de apertura y pluralidad que atendía, principalmente, a la intención de legitimar un régimen político interno de partido único que se estaba adentrando en una larga crisis.

Por lo tanto, el apego al discurso latinoamericanista y la dinámica participación internacional tuvieron como base un interés a corto plazo y, sin embargo, estas pequeñas acciones dejaron en el imaginario regional el retrato de un México con independencia en la toma de decisiones que a pesar de ser un socio cercano a Estados Unidos podía defender sus propios intereses, valores y principios.

En ese sentido, la participación y actuación de México en la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) era consistente con la estrategia de desarrollo seguida hasta el momento por el país (sustitución de importaciones), con la posición más activa de la política exterior mexicana en Latinoamérica y con el objetivo de avanzar hacia un Nuevo Orden Económico Internacional (en la defensa de los intereses de los países en desarrollo y del Tercer Mundo). Un mayor involucramiento del país en la región permitía el acercamiento con países vecinos (*nosotros*) para la construcción de una identidad común a través del establecimiento de percepciones, ideales y valores que los acercaran.

Esas participaciones evidenciaron un interés político y económico por parte de México que a través de su política exterior quería establecer una presencia efectiva en el ámbito regional cumpliendo con la diversificación de relaciones y con los objetivos históricos de acercamiento hacia América Latina. Además ese pensamiento estaba teóricamente consolidado gracias a que la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) que, en un primer momento, estableciera como necesaria la sustitución de importaciones y la

¹⁵⁵ “El concepto de la lucha por el nuevo orden económico internacional (NOEI) no se orienta sólo hacia el pasado, hacia la eliminación de las consecuencias de la explotación colonialista, sino también al presente y, con mayor razón, hacia el futuro [...] la dura realidad de los hechos ha mostrado que la independencia política era un logro relativamente fácil a lado de la obtención de un cambio en las relaciones económicas internacionales y en la estructura del poder mundial. [Las metas, en general, consistieron en lograr] la cooperación económica y técnica de tipo horizontal, el inicio de acciones y empresas multinacionales, el reforzamiento de los mecanismos de integración y, genéricamente, la acción solidaria de los países del Sur a favor de la creación de nuevos mecanismos y estrategias eficientes para su desarrollo colectivo”, Carlos Dodero H., “El nuevo orden económico internacional: la promesa y la realidad”, [en línea], México, *Comercio Exterior*, México, Vol. 29, Núm. 11, noviembre, 1979, p. 1213. Dirección URL: <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/441/5/RCE5.pdf>

participación activa del Estado en el control de las áreas estratégicas de la producción, en colaboración, con la inversión privada.

Sin embargo, las modificaciones en el contexto interno¹⁵⁶ y los cambios en el entorno internacional pusieron a prueba la calidad del acercamiento a la región en los años 80. Además de que los intereses de política exterior cambiaron para México y su identidad como país aspirante a pertenecer al primer mundo (y ya no al tercero) lo llevó a buscar una integración económica diferente -con América del Norte-. No obstante, Latinoamérica siguió y sigue apareciendo como un imperativo en la estrategia internacional mexicana, lo que detonó un escenario complejo para la política exterior de México y los tomadores de decisiones, sobre todo en una década en la que la región latinoamericana presentaba escenarios extendidos de crisis económicas y conflictos políticos.

En México, la crisis económica¹⁵⁷ tuvo claros efectos en el cambio de estrategia de desarrollo implementada hasta ese momento y, por lo tanto, se dio un reacomodo pragmático en las estrategias de política exterior que, indefectiblemente, marcaron una ruptura gradual con los objetivos de acercamiento a los países y mecanismos de integración en América Latina. La liberalización comercial y la modernización de la estructura industrial, fueron los primeros cimientos para lo que sería, a partir de ese momento, la constante búsqueda de una transformación institucional marcada por un irrestricto respeto a los derechos humanos y la consolidación de la democracia como sistema político imperante¹⁵⁸.

¹⁵⁶ Agotamiento de la estrategia de desarrollo económico basada en el modelo de sustitución de importaciones, crisis económica expresada en la imposibilidad de pagar los intereses generados por la deuda externa, devaluación del peso, creciente inflación, déficit en la balanza comercial, desempleo, privatización de empresas estatales y banca nacional, así como un menor precio en los barriles de petróleo exportables.

¹⁵⁷ “La crisis de la deuda afectó decisivamente a México por la magnitud de la misma, porque era mayoritariamente del sector público y por el hecho de que una parte sustancial fue contraída con el sistema financiero de EUA. Ante esta situación el gobierno entabló negociaciones con sus acreedores públicos y privados de EUA en condiciones de insolvencia y de escasa capacidad de pago en el mediano plazo. Ese hecho condicionó de manera estrecha el margen de maniobra de la política económica pero también de la política exterior mexicana. Cuando en América Latina muchos pensaban que era posible integrar un cártel de deudores que impusiera condiciones de pago más razonables, México realizó una negociación unilateral y estableció una política de ajuste drástico para pagar ingentes volúmenes de intereses”, Martín Puchet Anyul; Juan Carlos Moreno-Brid; Pablo Ruiz Nápoles, “La integración regional de México: condicionantes y oportunidades por su doble pertenencia a América del Norte y a Latinoamérica”, [en línea], México, *Revista Economía UNAM*, UNAM, Vol. 8, Núm. 23, p. 34. Dirección URL: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-952X2011000200001

¹⁵⁸ Con la profundización de la crisis económica, el entonces presidente Miguel de la Madrid resolvió la modernización de la economía a través de la liberalización comercial y el ingreso de la economía mexicana al mercado globalizado, además de la constitución de un gobierno moderno y eficiente. De este modo, “[...] los

No obstante, la búsqueda de la modernización nacional y el desarrollo, lo llevaron a buscar el ingreso de México al GATT, que finalmente se logró en 1986, para participar, de forma directa, en la toma de decisiones en el seno de la economía neoliberal globalizada¹⁵⁹. Lo anterior, evidenció consecuencias en tres ámbitos principales: 1) un alejamiento del discurso de defensa de los intereses de los países en desarrollo (salida del Grupo de los 77) y del Tercer Mundo –al que México ya no pertenecía, valorativamente, por su ingreso al GATT y, posteriormente, a la (OCDE); 2) una bilateralización de sus relaciones comerciales al interior de ALADI, que en algún punto debilitaron la cooperación multilateral en este mecanismo¹⁶⁰; y 3) la negociación unilateral de la deuda ante la imposibilidad de renegociar este tema en bloque, a pesar de los esfuerzos de algunos países latinoamericanos (Consenso de Cartagena, 1984¹⁶¹).

Por lo tanto, la construcción de una política exterior clara resultó difícil ante un contexto en donde una tímida búsqueda de la transformación de la identidad internacional mexicana basada en la construcción de estructuras normativas e ideacionales –que, al mismo

objetivos fundamentales de la política económica exterior era la reordenación y modernización de la economía, la apertura económica y una mayor participación de México en el comercio y las finanzas internacionales”, Joanna Sosnowska, *Política exterior de México: dimensión regional e internacional*, México, Centro Coordinador y Difusor de Estudios Latinoamericanos, UNAM, 2006, p. 27.

¹⁵⁹ “En los hechos la retórica hacia el sur no fue respaldada suficientemente en México por consensos políticos, recursos o flujos de inversión y comercio que le dieran expresión concreta relevante, salvo en momentos o temas puntuales. En contraposición, si bien el discurso oficial se alejaba de la búsqueda de afinidades o complementariedades con el norte, en la práctica, la dinámica de mercados, empresas, trabajadores y comercio producían un proceso de integración progresivamente más denso entre las economías a los dos lados de la frontera norte de México [...] La disonancia entre el discurso y realidad cambió ya en el sexenio del presidente Salinas, cuando oficialmente se declaró como prioridad y casi necesidad ineludible la integración de manera decidida –institucional y real- de la economía de México con la de su vecino del norte, el mercado más importante del mundo”, Martín Puchet-Anyul; Juan Carlos Moreno-Brid; Pablo Ruiz Nápoles, *op. cit.*, p. 5.

¹⁶⁰ Pero que estaba en consonancia con el nuevo interés y estrategia de México de crear una red de tratados de libre comercio bilaterales y la participación en asociaciones estratégicas de complementación económica. “El Tratado de 1960 no había conseguido la desgravación comercial, ni el desarrollo equitativo para los países miembros; los acuerdos de complementación industrial no sirvieron como tales [...] lo que llevó a que el acuerdo, en lugar de encaminarse hacia la conformación del mercado común, sólo se convirtiera en una zona de preferencias comerciales. [En el Tratado de Montevideo de 1980] se contemplaba el establecimiento de un mercado común, sin plazo fijo [y] permite el desarrollo de iniciativas bilaterales, plurilaterales o conjuntos como mecanismos de entendimiento entre los países miembros”, María Esther Morales Fajardo, “Un repaso a la regionalización y el regionalismo: los primeros procesos de integración regional en América Latina”, [en línea], *CONfines de Relaciones Internacionales y Ciencia Política*, México, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Vol. 3, Núm. 6, agosto-diciembre, 2007, p. 73. Dirección URL: <http://www.redalyc.org/pdf/633/63300606.pdf>

¹⁶¹ Participaron Argentina, Bolivia, Colombia y México para establecer la corresponsabilidad (entre países desarrollados y en desarrollo) en el problema de la deuda externa.

tiempo, modificó lentamente la percepción propia y de la región en su conjunto- provocó un conflicto entre la realidad y la tradición registrada en los principios de política exterior.

En el álgido contexto de los años 80, en donde convergían los últimos resquicios de la Guerra Fría, una fuerte crisis económica latinoamericana, la existencia de gobiernos dictatoriales y conflictos políticos y sociales, la política exterior mexicana puso a prueba la legitimidad y validez de sus principios tradicionales y su capacidad de adaptación a las nuevas coyunturas internacionales y regionales que se le presentaban. Pese a su aparente retirada de los asuntos latinoamericanos, México fue partícipe de un mecanismo *ad hoc* que intentó construir, a través de los buenos oficios y la mediación multilateral, la paz y la estabilidad en Centroamérica (de la mano de otros tres países de la región: Venezuela, Colombia y Panamá). Para nosotros este momento de la historia es importante para comprender los esfuerzos de coordinación y concertación que precedieron a la CELAC y la contribución que éstos hicieron a la dinámica de la construcción de espacios regionales de cooperación multilateral de naturaleza informal.

A lo largo de los años, la noción de soberanía en el país se ha transformado como parte del desarrollo de los asuntos nacionales y como respuesta a un mundo repleto de cambios que han puesto a México ante la disyuntiva de transformarse o ser víctima de los hechos. En este sentido, Mario Ojeda observa que la política exterior mexicana ha sabido evolucionar y adaptarse para ser partícipe que los procesos de adecuación por los que ha pasado el mundo, la región y el país.

Sin embargo, la política exterior de México “fue diseñada fundamentalmente para la defensa de los intereses nacionales internos [y, por lo tanto,] el fin último de esta política ha sido siempre, en principio, la preservación y afirmación de la soberanía nacional”¹⁶². Con base en esta noción, la conducta internacional de México ha oscilado alrededor de tres ejes

¹⁶² Mario Ojeda, *op. cit.*, p. 9. Con base en la cambiante noción de soberanía, se pueden establecer claramente las pautas de comportamiento que las estrategias de política exterior han utilizado a lo largo del desarrollo histórico del país. Estos ejes oscilan siempre alrededor de tres elementos: la defensa del territorio y su integridad; la autonomía en la toma de decisiones y la no intervención en asuntos internos. La defensa de estos ejes dio como resultado la formulación y ejecución de una política exterior comprometida con las mejores causas internacionales (como la búsqueda de la paz y el desarme), pero sin el activismo o compromiso suficiente para que se diera pauta a un abierto control internacional sobre las decisiones de México.

principales: la defensa del territorio y su integridad; la autonomía en la toma de decisiones, y la no intervención en asuntos internos.

En la formulación y ejecución de su política exterior, esos tres ejes han aparecido como una constante convirtiéndolos, por ello, en principios normativos (no necesariamente prescriptivos) que deben guiar la actuación del país en el exterior. Para el caso de América Latina, concretamente, esos principios han sido compartidos por los Estados que forman parte de la región provocando, con ello, la construcción de códigos de conducta o estructuras normativas e ideacionales que le imprimen un signo particular a las interacciones entre ellos.

Paradójicamente, para México no ha sido fácil entablar un diálogo constante y rico con sus vecinos latinoamericanos por razones históricas y estructurales que no nos compete estudiar en este momento. No obstante, creemos que al ser parte de encomiables iniciativas y esfuerzos de cooperación en diferentes épocas y coyunturas, se le puede reconocer como un actor fundamental para la construcción de una agenda regional, aunque muchas veces este objetivo esté lejos de figurar entre las prioridades prácticas del gobierno en turno.

Para el tema que nos compete, es decir, la política exterior de México en el seno de la CELAC, notamos que es de suma importancia establecer el papel de nuestro país en dos de los espacios multilaterales más emblemáticos que han servido de herencia normativa e ideológica para la recién creada Comunidad. Nos referimos al caso del Grupo de Contadora y el Grupo de Río, ambos creados en la década de los 80.

El telón de fondo o contexto que obliga a la formación de estos mecanismos informales *ad hoc*, es aquél que se caracterizó por una evidente crisis multidimensional que azotó a la región centroamericana. La gravedad de esta situación obligó a que varios gobiernos latinoamericanos ofrecieran sus servicios de mediación y buenos oficios para encontrar una solución pacífica y dialogada –entre todas las partes involucradas- que no pusiera en peligro la estabilidad general de Latinoamérica y, sobre todo, de aquellos países limítrofes que podrían verse afectados directamente.

Diversos autores¹⁶³ aseguran que las principales causas de la crisis centroamericana eran: las dificultades socio-económicas derivadas de una desigual distribución de la riqueza; la

¹⁶³ Mónica Ortiz Taboada, *Relación de Contadora*, México, Fondo de Cultura Económica, SRE, 1988.

existencia de gobiernos dictatoriales que no dejaban lugar a la existencia de partidos de oposición, y sobre todo, la presencia de activos extranjeros que sostenían a los gobiernos autoritarios para evitar la propagación de la ideología comunista. Los factores anteriores posiblemente fueron las principales causas que provocaron en tres países de Centroamérica, Nicaragua, El Salvador y Guatemala, cruentas guerras civiles, formaciones de guerrillas que luchaban en contra de los gobiernos dictatoriales militares, el poder de las oligarquías y la inestabilidad política –con una ola masiva de refugiados- que amenazaba con extenderse a la región de manera rápida.

Aunque hay quienes aseguran que no es correcto analizar los conflictos centroamericanos bajo la óptica de la Guerra Fría¹⁶⁴, nos parece incorrecto desestimar el impacto que este factor pudo tener, sencillamente porque era el contexto internacional que permeaba a la política internacional, en general, y porque Estados Unidos tuvo un papel directo en el desarrollo del conflicto y en el fortalecimiento de elementos contrainsurgentes¹⁶⁵.

El peligro latente de inestabilidad general y el riesgo de una intervención de mayores magnitudes por parte de Estados Unidos -en abierta violación a los principios de no intervención, no injerencia y autonomía en la toma de decisiones- fueron los elementos que detonaron la creación de espacio multilateral informal de discusión que pudiera mediar de manera positiva en el conflicto centroamericano.

a) La participación de México en el Grupo de Contadora

El Grupo tiene su origen en el año 1983 en la isla de Contadora (Panamá), reuniendo a los gobiernos de Colombia, México, Panamá y Venezuela que, en su momento, mostraron una abierta preocupación por la profundización del conflicto debido a la cercanía geográfica con el istmo centroamericano y porque una intervención directa de Estados Unidos mermaría su

Mario Ojeda, *Retrospección de Contadora. Los esfuerzos de México para la paz de Centroamérica (1983-1985)*, México, El Colegio de México, 2007, 159 pp.

Ricardo Valero, “Contadora: la búsqueda de la pacificación en Centroamérica”, *Revista Foro Internacional*, México, El Colegio de México, Vol. XXVI, Núm. 2, octubre-diciembre, 1985, pp. 125-156.

¹⁶⁴ Como Mario Ojeda, Bernardo Sepúlveda o Ricardo Valero.

¹⁶⁵ La Corte Internacional de Justicia (CIJ) como respuesta a la demanda del gobierno de Nicaragua acerca de la participación de Estados Unidos en tareas de apoyo a los movimientos contrarrevolucionarios y al uso de suelo de otros países (Honduras) para la construcción de bases militares emitió un fallo en el que se reconocía la responsabilidad internacional del gobierno estadounidense en este hecho y se le ordenaba abandonar los territorios ocupados para coadyuvar a alcanzar una paz duradera en la región centroamericana. Cfr. Corte Internacional de Justicia [en línea], Dirección URL: <http://www.un.org/es/iccj/>

capacidad de tomar decisiones y, obviamente, su soberanía. “El triunfo de la Revolución Sandinista y el derrocamiento del gobierno salvadoreño del general Carlos Humberto Romero son acontecimientos que habrían de provocar serias repercusiones en la región”¹⁶⁶.

Para nuestro país, específicamente, la participación en el Grupo de Contadora supuso en un principio una adecuación pragmática de la política exterior -que en ese momento ya tenía una posición sólida frente a los nuevos intereses de integración con América del Norte y su participación en el mundo globalizado-, así como una lectura-aplicación práctica un tanto diferente de los principios que se refieren a la no intervención, la autodeterminación y la autonomía en la toma de decisiones. Guadalupe González observa que, en ese momento, existió [un] tránsito de una política exterior ideológica y juricista hacia el pragmatismo, un alineamiento con Estados Unidos, y un patrón de compromiso selectivo con instituciones internacionales”¹⁶⁷.

La situación conflictiva en Centroamérica obligaba a una actuación activa en la resolución de los diferendos y en la formulación de propuestas para paliar la situación económica y social que los países participantes en el Grupo de Contadora veían como las razones profundas que, en su momento, hicieron estallar el conflicto.

Para ese momento, el Grupo Contadora representó un espacio de cooperación *sui generis* en la región porque intentó que en un marco de informalidad y paralelismo respecto a otras organizaciones regionales y/mundiales institucionalizadas (OEA u ONU), se llevaran a cabo reuniones periódicas entre presidentes mediadores y los representantes de las partes involucradas para lograr, en el corto y mediano plazo, una solución permanente y multidimensional del conflicto. Este esfuerzo fue particular en su tiempo porque intentó: “ser sistemático y permanente, involucrar por igual en los esfuerzos de paz a todas las partes implicadas en los conflictos directa o indirectamente, tener un marco estrictamente latinoamericano y llevarse a cabo conjuntamente por varios países de América Latina”¹⁶⁸.

¹⁶⁶ Ricardo Valero, *op. cit.*, p. 133.

¹⁶⁷ Guadalupe González, “Las estrategias de política exterior de México en la era de la globalización”, *op. cit.*, p. 619-620.

¹⁶⁸ Mario Ojeda, *Retrospección de Contadora*, *op. cit.*, p. 14.

Durante la formación y funcionamiento del Grupo de Contadora, hubo una sucesión presidencial en México que, prácticamente, formuló y aplicó una política exterior continuista de frente a la resolución del conflicto centroamericano.

En el sexenio de López Portillo, se trabajó de manera cercana con el gobierno de Venezuela (con el que firmó el Acuerdo de San José¹⁶⁹) para contribuir a paliar los efectos negativos de la crisis económica por la que estaban atravesando los países centroamericanos y fortalecer la construcción de infraestructura para fortalecer sus estrategias de desarrollo.

De manera unilateral, el gobierno mexicano expresó formalmente, mediante la presentación de un Plan de Paz para Centroamérica¹⁷⁰, su preocupación por la escalada de violencia en el istmo centroamericano y por la creciente desigualdad social y económica que se observaba en los países que lo conformaban. También reconocía el derecho de algunos países de instituir la forma de gobierno de su preferencia (en abierta simpatía y apoyo al movimiento revolucionario triunfante en Nicaragua), así como las condiciones para que perviviera un ambiente pacífico en la región y en todo el continente; principalmente, a través de un diálogo profundo y sincero entre el gobierno de Estados Unidos y Nicaragua.

En 1981, con Francia, firma y publica el Comunicado franco-mexicano con el que instaron a reconocer al frente guerrillero y revolucionario de El Salvador como fuerza política beligerante que debía contar con representación política en el país si deseaba instaurarse un verdadero gobierno democrático que le diera cabida a todas las voces y puntos de vista¹⁷¹.

¹⁶⁹ Era un Programa de Cooperación Energética para los Países de Centroamérica y el Caribe”. Se firmó en 1980 en San José, Costa Rica. “Consistía en que México y Venezuela aportarían, en partes iguales, 160 000 barriles de petróleo diarios a la zona, con créditos a los países beneficiarios por el equivalente a 30% de sus facturas con un plazo de cinco años y una tasa de interés anual del 4%. El plazo podría ampliarse a 20 años y la tasa de interés reducirse a 2% en el caso de que tales créditos se destinaran a proyectos de desarrollo energético, sin ataduras políticas”, Roberta Lajous, *op. cit.*, pp. 315-316.

¹⁷⁰ “[...] proponía la búsqueda de una solución negociada para El Salvador, la formulación de un pacto de no agresión de Estados Unidos y Nicaragua, y la continuación del diálogo entre Cuba y Estados Unidos, con México como mediador”, *idem*.

¹⁷¹ Como respuesta al comunicado “se emitió la Declaración de Caracas en la que se acusó a México y a Francia de intervenir en asuntos internos, la cual recibió el apoyo de Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Guatemala, Honduras, Paraguay y República Dominicana”, *ibidem*, p. 314.

La participación mexicana y sus propuestas se vieron obstaculizadas por las posiciones intransigentes de los estadounidenses que pese a los primeros pasos de Carter por acercar a Estados Unidos y los países centroamericanos¹⁷², no pudieron evitar el endurecimiento de las medidas hacia los movimientos revolucionarios y los cambios de gobierno que no convenían a sus intereses como en el caso de Reagan¹⁷³.

En el clima de distensión y radicalización del conflicto intervinieron, por un lado, las demandas y propuestas de cada una de las partes involucradas, pero, también, impactaron las modificaciones del contexto y aún más de los personajes que llegaron a gobernar cada país porque cada uno contaba con una posición concreta al respecto y ofrecía viabilidades u obstáculos, según el caso, para que los problemas en Centroamérica conocieran al fin una solución final.

México –desde el gobierno de José López Portillo- se había propuesto fungir como uno de los países que ayudara a la región centroamericana al presentarse ésta como una posible fuente de desestabilización de la seguridad nacional que podía expresarse en una crisis migratoria, la creación de células insurgentes en territorio mexicano y la intromisión de gobiernos ajenos al conflicto que deseaban imponer su punto de vista a la vez que mermaban la capacidad de tomar decisiones con autonomía.

El punto de vista mexicano acerca de las raíces de la inestabilidad en Centroamérica era que todos los problemas se derivaban “de estructuras sociales y políticas arcaicas, agravados por un inequitativo orden internacional económico. En consecuencia, para México los conflictos debían enfrentarse yendo al fondo de sus raíces sociales, económicas y políticas y no meramente atacando sus síntomas externos”¹⁷⁴.

¹⁷² Aunque el presidente Carter había manifestado una abierta disposición para la firma del tratado Torrijos-Carter concerniente al Canal de Panamá en 1973 y un acercamiento cordial con los países latinoamericanos, en los últimos años de su administración proveyó de armamentos a los militares salvadoreños para luchar contra la guerrilla.

¹⁷³ Reagan propone la creación del Foro pro Paz y Democracia [con toda la carga valorativa y simbólica que ello representaba para los procesos políticos mundiales de la época] que sustituiría a la Comunidad Democrática Centroamericana en octubre de 1982. Participan Costa Rica, El Salvador, Honduras y como observadores Belice, Colombia, Panamá y República Dominicana. Nicaragua y Guatemala quedan excluidas. México y Venezuela declinan la invitación. Cfr. Mario Ojeda, *Retrospección de Contadora*, *op. cit.*, p. 27.

¹⁷⁴ “La tesis mexicana consideraba a los conflictos de Centroamérica bajo una perspectiva que se acercaba más a la óptica Norte-Sur de los problemas internacionales que a la de la confrontación Este-Oeste [...] México sostuvo la tesis de que la mejor forma de evitar la injerencia de otras potencias extranjeras ajenas al

La situación y resolución del conflicto que nuestro país clamaba se daba en un clima de muchas sensibilidades que podían verse transgredidas por una intromisión mayor en los asuntos internos del propio México que en ese momento se encontraba deslegitimado socialmente por la severas crisis económicas y vilipendiado por las instituciones financieras internacionales que querían evitar la moratoria en los pagos y una renegociación de la deuda con beneficios para los países afectados. Defendiendo posiciones de política exterior el gobierno mexicano trataba de cuidar que la toma de decisiones al interior del país se mantuviera con un grado decoroso de autonomía.

“De aquí entonces que los esfuerzos de México, por conducto del Grupo Contadora, estuvieran encaminados hacia tres objetivos básicos. Primero, detener una conflagración bélica en el área centroamericana. Segundo, crear condiciones pacíficas en Centroamérica, mediante acuerdos destinados a eliminar el armamentismo y la presencia militar extranjera. Tercero, impulsar un proceso de desarrollo económica y social en la región”¹⁷⁵.

Sin embargo, el esfuerzo de Contadora no estuvo exento de dificultades. La primera de ellas era la poca disposición de las partes involucradas para entablar un diálogo constructivo e incluyente; la segunda dificultad provenía de la presencia de Estados Unidos en el conflicto mediante el apoyo de los grupos revolucionarios, y la tercera tenía que ver con la desconfianza hacia los actores involucrados en la mediación¹⁷⁶.

A pesar de todas las dificultades en el seno del Grupo –ya en el sexenio de Miguel de la Madrid- se aprobaron una serie de documentos que apoyaron un gradual proceso de paz. En 1983, se aprobó “una primera síntesis de acuerdos [condensados en el] Documento de Objetivos [que buscaban] proscribir la presencia militar foránea, asegurar los principios del Derecho Internacional, respetar y garantizar el ejercicio de los derechos humanos, políticos y civiles [...] fomentar el desarrollo económico y social [...] revitalización de los

continente era justamente la de evitar la intromisión de los propios Estados Unidos en los asuntos internos de estos países”, *ibidem*, p. 33.

¹⁷⁵ *Ibidem*, p. 34.

¹⁷⁶ Esto quedó evidenciado en el rechazo hacia el comunicado conjunto que publicaron México y Francia en el que proponían, como parte importante para la resolución del conflicto, el reconocimiento de la guerrilla salvadoreña y su incorporación a las filas de la oposición política.

mecanismos de integración económica, gestionar el acceso a los mercados internacionales [entre otros]”¹⁷⁷.

Finalmente, en 1984 se aprobó el Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica con la que se preveía establecer normas formales que permitieran el cumplimiento institucional del documento de objetivos y los países centroamericanos se comprometieran verdaderamente a alcanzar una paz duradera.

El reconocimiento internacional de estos esfuerzos no se hizo esperar; sin embargo, fue de la región sudamericana de donde vino un apoyo oficial a los trabajos del Grupo de Contadora. De esa manera, en 1985 nació el Grupo de Lima conformado por Argentina, Brasil, Perú y Uruguay que, más tarde, se sumaron formalmente a Colombia, México, Panamá y Venezuela para construir el Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política en Río de Janeiro, Brasil.

a) México y la formación del Grupo de Río

El Grupo de Río (GR) o el Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política fue resultado, en 1986, de la decisión de los países del Grupo Contadora y del Grupo de Apoyo de fusionarse con el objetivo de conformar un espacio informal en donde los países de la región pudieran discutir los desafíos principales de América Latina, mediar en los conflictos existentes y, lo más importante, construir una instancia que pudiera proyectar de manera unificada a la región frente a otros actores extrarregionales (Declaración de Río de Janeiro¹⁷⁸).

De esa manera, el Grupo de Río llevó a horizontes más amplios el pequeño esfuerzo de Contadora para lograr crear un clima de estabilidad, pero ahora en toda la región latinoamericana. La tarea era aún más compleja, sobre todo, cuando la cantidad de miembros comenzó a aumentar al paso de los años. La meta de extenderse a toda la región y poder ofrecer alternativas de negociación y mediación (paralelamente a la OEA que en los años 80 no contaba con altos niveles de popularidad, confianza y credibilidad debido al peso de los intereses de Estados Unidos en detrimento de la autonomía en la toma de

¹⁷⁷ Ricardo Valero, *op. cit.*, p. 137.

¹⁷⁸ [En línea], Dirección URL: walk.sela.org/attach/258/EDOCS/SRed/2010/10/T023600002300-0-Declaracion_de_Rio_de_Janeiro_1986.pdf

decisiones en otros países de Latinoamérica), así como espacios flexibles e informales para que los gobiernos de América Latina se comunicaran, de forma multilateral, con el objetivo de establecer las prioridades, los cursos de acción y sus intereses hacia el exterior como mecanismo de cooperación y no de integración.

Con el establecimiento de Contadora y el GR se expresó la preferencia de la cooperación latinoamericana por los espacios informales en detrimento de la conformación de normas prescriptivas que castigaran, en su momento, el incumplimiento de los objetivos y, sobre todo, que le dieran nacimiento a cuerpos burocráticos que se encargaran de tomar decisiones estratégicas o sensibles a la soberanía y al principio de autodeterminación.

Y, por último, los aportes de estos espacios *ad hoc* para la cooperación regional se centraron en la búsqueda constante de una agenda multidimensional –idealmente– concertada que permitiera el reconocimiento extrarregional de América Latina como un interlocutor sólido y creíble con el que se pudiera profundizar los lazos bilaterales, pero también establecer acuerdos multilaterales que se aprovecharan en instancias más universales.

En el ámbito de la experiencia o herencia que le deja a la CELAC, se observa el esfuerzo por la inclusión de todos los países de América Latina, dándole a Cuba, por ejemplo, la bienvenida como miembro de pleno derecho y estableciendo que un mecanismo de corte regional, en el que se incluyan todos los Estados, debía pasar por la presencia de la isla caribeña tomando en consideración los cambios políticos en su interior, las reformas y el camino hacia la normalización de relaciones con Estados Unidos.

De esta manera, en un primer momento, la CELAC daba la pauta para que se reforzara el discurso de autonomía en la toma de decisiones y el pluralismo de frente a otras asociaciones de países con intereses más puntuales o con pautas de cooperación en el ámbito de la economía neoliberal. Sin la inclusión de todos América Latina no podría presentarse como un actor unificado

La ventaja, para México, en el ámbito de su participación en el Grupo de Río, es el reconocimiento de su papel en la pacificación de la región centroamericana, su compromiso con la estabilidad regional y sus objetivos de ampliar la cooperación multilateral con sus

pares latinoamericanos para lograr proyectarse en esferas internacionales o en organismos de alcance mundial como la ONU, la OMC, sólo por citar algunos ejemplos con una agenda, al menos teóricamente unificada.

La asistencia a todas las cumbres y el interés por presentar al país como sede de reuniones ordinarias del mismo GR o extraordinarias como la Cumbre de la Unidad, pusieron a México desde el 2010 en la palestra de las discusiones de alcance regional o subregional—de corte político- de los que había sido excluido (como en el caso de Unasur).

Aunque desde marzo de 2007, en la cumbre de Guyana, “se acordaron una serie de medidas orientadas a fortalecer al Grupo Río, con el propósito de refrendar su papel como herramienta fundamental en el diálogo, la concertación y la integración regionales y asegurar la interlocución de nuestra región con otros actores de la comunidad internacional”¹⁷⁹, fue hasta 2010 donde se expresó —oficialmente- la idea de mejorar ese espacio dándole un giro en materia de amplitud de miembros y de temas que, en un mundo de bloques, le permitirían participar en la construcción de la paz y la unidad regionales, así como en la búsqueda de soluciones para los principales desafíos que enfrentan las instituciones y la sociedad mundial.

En la formación del Grupo de Contadora y, posteriormente, del Grupo de Río, México actuó con independencia frente a su relación con Estados Unidos y otras organizaciones latinoamericanas. Lo que en última instancia se buscaba era evitar la internacionalización del conflicto centroamericano, la pacificación de la zona, el apoyo y la cooperación para el desarrollo económico y social de los países del área.

En la génesis de la CELAC, el Grupo de Río fue importante por lo que había logrado en el “ámbito de coordinación y consulta política, con un significativo impacto en la prevención de algunos conflictos, tanto intra como interestatales en la región”¹⁸⁰, así como las metas estratégicas que, desde ese momento, ya pretendían implementar la inclusión geográfica ampliada al no condicionar la pertenencia al Grupo por cuestiones políticas o ideológicas, y aceptar la diversidad de proyectos de integración económica.

¹⁷⁹ Salvador Beltrán del Río y José Antonio Zabalgoitia, “El impulso de México en la nueva Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños; y su papel en el Grupo de Río y la Cumbre de la Unidad”, *Memoria de la Cumbre de la Unidad*, México, SRE, pp. 109-120.

¹⁸⁰ Eric Hershberg; Andrés Serbin; Tullo Vigevani; *op. cit.*, p. 14.

Finalmente, creemos que los esfuerzos de cooperación multilateral que remarcan el carácter incluyente y plural -que ahora se observa gráficamente y simbólicamente en la conformación de la CELAC.- fueron tomados, en su momento, como las oportunidades para rememorar un pasado de la política exterior de México en donde la autodeterminación y la autonomía en la toma de decisiones eran claros valores estratégicos a pesar de la transformación de la identidad internacional del país (con calidad de aspirante al primer mundo) que lo ponían en una crítica relación de dependencia estructural frente a Estados Unidos.

3.2. Acciones en el presente. La CELAC como campo de acción de la política exterior de México en la segunda década del siglo XXI.

El siglo XXI, en general, le ha representado a la política exterior mexicana una serie de oportunidades que, paradójicamente, no se han aprovechado en todo momento. A pesar de que el contexto de democratización de las sociedades latinoamericanas era un proceso generalizado, los proyectos diferenciados, y un compromiso con ciertos valores, llevaron por caminos diferentes a todos los países de la región.

El primer gobierno panista, que llegó al poder tras los comicios del año 2000, tenía tras de sí lo que Jorge G. Castañeda denominó “bono democrático”. Como representante de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y responsable –con el presidente- de la formulación y ejecución de la política exterior, consideró que la alternancia política, representaría una oportunidad para aumentar la credibilidad y legitimidad al interior del país y, sobre todo, en la arena internacional.

La estrategia al respecto formulada en el Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006, planteó, en el ámbito de la política interna, una búsqueda de estabilidad política posterior a unas elecciones pacíficas, democráticas y legítimas para dialogar con las fuerzas opositoras al nuevo gobierno. Y en el ámbito de la política exterior, las ambiciones no sólo eran mayores sino más complejas. Se quería por un lado profundizar la relación con América del Norte, específicamente con Estados Unidos y, por el otro, tener una participación activa en la

construcción de un nuevo orden internacional que correspondiera con los nuevos tiempos de multipolaridad y concentración difusa del poder¹⁸¹.

En este sentido, vale la pena señalar que el renovado compromiso con la democracia y los derechos humanos que caracterizó al nuevo gobierno provocó una modificación en el discurso y en los objetivos de política exterior al construirse nuevas identidades y una renovación gradual de las estructuras valorativas e ideacionales que buscaban cambiar la imagen del régimen para lograr que el quehacer de México en el sistema internacional multipolar fuera dinámico y propositivo. Lo anterior se expresó en la búsqueda, y posterior ocupación, de un asiento (como miembro no permanente) en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas¹⁸², que se participara en la reforma de la Comisión de Derechos Humanos de la misma organización y en el despliegue de una política exterior regional –como nuevo país plenamente democrático- apegada al discurso, los valores y la práctica de la democracia liberal como sistema político y social¹⁸³, a la libertad y promoción de los derechos humanos¹⁸⁴.

Esta fue la herencia que recibieron, en 2006, Felipe Calderón y, en 2012, Enrique Peña Nieto. El discurso democratizador, de derechos humanos y promoción del libre mercado en el gobierno de Fox resultaron en algunos desacuerdos con países latinoamericanos que Calderón buscó subsanar con distintas iniciativas, entre ellas la CELAC. No obstante, el contexto en la región era complejo y la estrategia mexicana, en este sentido, tuvo algunas dificultades debido a la creciente fragmentación regional, al reacomodo de algunos mecanismos de integración ante los contradictorios resultados de un regionalismo abierto y a la existencia de gobiernos de izquierda en la mayoría de los países sudamericanos que tenían agendas revisionistas frente al orden internacional a diferencia de la posición mexicana que ha buscado mantener el *statu quo* internacional.

¹⁸¹ Estructura Internacional del Nuevo Milenio.

¹⁸² En esta búsqueda se suscitó un diferendo con la República Dominicana, ya que este país había presentado su candidatura con anterioridad. Además este hecho resulta importante porque era la primera vez que el país participaba de manera voluntaria y consciente en este órgano de las Naciones Unidas.

¹⁸³ Firma de la Carta Democrática Interamericana en el año 2001 en el seno de la Organización de Estados Americanos.

¹⁸⁴ Creación de la Subsecretaría de Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos. Este aspecto provocó el distanciamiento de países con los que históricamente se habían mantenido relaciones normales como en el caso del gobierno cubano.

El viraje ideológico en algunos países gobernados por la izquierda, evidenciado en la Cumbre de las Américas de 2003, en Mar del Plata, Argentina señaló o visibilizó las demandas por la necesidad de invertir capital y voluntad política en proyectos autónomos o latinoamericanos que impulsaran el diálogo y la coordinación de posiciones de los países de la región frente a la crisis de instituciones internacionales y/o regionales que ya no representaban una opción viable o única para la resolución de conflictos y reducción de desafíos.

Sin duda México, al dar preferencia a la liberalización de su economía y a una interacción con América del Norte, tenía un camino difícil para insertarse cómodamente en esta nueva corriente de pensamiento en América Latina. Su ausencia de Unasur, la inviabilidad de pertenecer al ALBA por cuestiones ideológicas, el diálogo cada vez más alejado que tenía con Mercosur y la bilateralización de sus relaciones minimizaron e, incluso, negaron a la política exterior mexicana la posibilidad de participar activamente en la construcción de una agenda regional y en la proyección de la región como un interlocutor unificado con el que otros grupos extrarregionales se relacionaran.

La búsqueda de la presidencia del Grupo de Río en 2008 tenía el objetivo de revivir uno de los instrumentos, que en el pasado, le dieron a México una voz importante en el área del diálogo político y la concertación de opiniones, según la opinión de Saltalamacchia, Pellicer, González y Velázquez Flores.

La meta de mejorar la imagen y legitimidad del gobierno, así como el seguimiento de sus intereses internacionales (cambio climático, papel activo en la ONU, formar parte de los grupos de discusión más importantes como el G-20), le dieron a la participación en el GR y la creación de la CELAC importancia sobre todo para el cambio de percepciones en América Latina acerca de su dependencia estructural y modificación de su identidad internacional ocurrida en los años 80. Al mismo tiempo, pero en un escenario internacional, el objetivo era expresar un abierto compromiso con las normas internacionales, la preservación de la paz y la participación en la resolución de problemas mundiales.

Creemos que con la participación de México en la creación de la CELAC, el gobierno de México pudo haber concretado una estrategia general de acercamiento con respecto a la región latinoamericana en su conjunto, utilizando la experiencia del Grupo de Río para

adaptarse a las nuevas tendencias de cooperación regional que se observaban regional e internacionalmente.

La CELAC como destinatario del contexto latinoamericano en 2010 representaba un escenario de búsqueda de independencia económica, política y de desarrollo social con la crítica de los efectos del libre mercado (pero sin su plena oposición) y la promoción de un activo papel del Estado en las actividades económicas estratégicas y una afirmación de la autonomía en la toma de decisiones a través de la creación de espacios políticos de concertación.

Aunque con la rotación de la presidencia pro t mpore se esperaba que en la Comunidad ningún país ejerciera un liderazgo, la expectativa era que México tuviera un papel dinámico en su seno por figurar como uno de sus objetivos estratégicos de acercamiento a América Latina y participación en el desarrollo de proyectos de cooperación política. Sin embargo, ante la insipiente del nuevo espacio y la finalización del gobierno que le dio impulso, los resultados para nuestro país, en este sentido, no se han observado en el corto plazo.

A lo anterior debe añadirse, el hecho de que la Comunidad no se ha desarrollado en un contexto estable; por lo tanto, el seguimiento que se le da y, sobre todo, el impulso a las iniciativas o acuerdos a los que se llegan en su seno no figuran como estratégicos en las formulaciones de la política exterior de la totalidad de los países latinoamericanos. La segunda década del siglo XXI se caracterizó por un estancamiento del crecimiento económico de los países latinoamericanos -debido a una fluctuación en los precios de los productos básicos o *commodities*, al descenso en los precios del petr leo¹⁸⁵ y a las consecuencias de la crisis económica y financiera a nivel internacional.

A lo anterior, deb  sumarse el dinamismo económico de la región Asia Pacífico y, sobre todo, de China que se convertía en un socio importante para las economías

¹⁸⁵ “En 2015, el PIB de América Latina y el Caribe se contrajo un 0,4%, lo que se tradujo en una reducción del 1,5% del PIB por habitante en la región. Este resultado corresponde a la tasa de expansión más baja registrada desde 2009 [...] El 44% de las exportaciones de la región corresponden a productos básicos, por lo que el descenso de los precios [...] incide fuertemente en los precios de exportación [...] El petróleo ha liderado esta baja de precios, con una disminución del 48% seguido por los minerales y los metales, con una reducción de precios del 23% y los productos agropecuarios, cuyos precios bajaron a un 15%” en *Panorama Económico y Social de la CELAC*, Santiago, enero 2016, CEPAL, pp. 12 y 15.

latinoamericanas¹⁸⁶ a lado de los aliados tradicionales (Estados Unidos y la Unión Europea), además de ser una importante fuente de Inversión Extranjera Directa; pero que desde 2012 ha bajado su rendimiento económico impactando en los niveles de exportación de materias primas y su precio.

Por otra parte, en el plano de la cooperación regional, nos encontramos con una sobre oferta de iniciativas de diferente índole y alcance entre las que se hace cada vez más difícil establecer un diálogo constructivo y fructífero a largo plazo. La complejidad de este escenario aumenta con el entrelazamiento entre los diferentes países involucrados –que tiene consecuencias en la calidad y grado de la cooperación latinoamericana- y el impacto que pueden tener los factores externos, entre los que encontramos: la incertidumbre económica, la multipolaridad (que hace más difusa la correlación de fuerzas a nivel mundial), la debilidad de las instituciones multilaterales y el reacomodo geopolíticos expresados en la firma de mega-acuerdos (Acuerdo Transpacífico) que incluyen a varios de los países latinoamericanos¹⁸⁷.

Ante este contexto opera la CELAC que, a pesar de los magros avances efectivos que se han presentado en la convergencia de los esfuerzos de integración –basándose en el ideal de la unidad en la diversidad- sigue operando reuniendo cada año, en cumbres presidenciales, a la mayoría de los mandatarios latinoamericanos y, también, a través de la creación de grupos especiales de trabajo y reuniones de ministros de relaciones exteriores.

El Plan Nacional de Desarrollo de 2012, retoma –como tradicionalmente lo hace- entre uno de sus ejes la importancia que tiene América Latina para la diversificación de las relaciones exteriores de México y, también, como una base para la construcción de un papel más responsable del país a nivel internacional. El propio gobierno argumenta que la identidad, la cultura, las costumbres, los intereses y los desafíos comunes representan un ámbito natural para la actuación del Estado mexicano. En el mismo Plan, la CELAC se reconoce como un espacio importante para el diálogo y acercamiento a los países de la región pero sin enumerar

¹⁸⁶ “China es el principal socio comercial de Brasil, Chile y Perú, y el segundo de Argentina, Cuba, Uruguay y Colombia. En América Central, su relevancia se concentra en Costa Rica [...] En el conjunto de la región, es el segundo socio comercial tras los EE.UU. y podría convertirse en el primer en 2015. En 2012, el entonces primer ministro Wen Jiabao, de gira por la región planteó el objetivo de alcanzar los 400 000 millones de dólares de intercambio comercial en 2017, una cifra ciertamente ambiciosa”, [en línea], Dirección URL: <http://www.politica-china.org/nova.php?id=6538&clase=17&lg=gal>

¹⁸⁷ Sobre todo los que pertenecen a la Alianza del Pacífico y/o tienen algún tratado de libre comercio con Estados Unidos.

las iniciativas concretas presentadas en el seno de la Comunidad y sin aclarar si existen objetivos estratégicos particulares.

En este sentido, la CELAC como campo de acción de la política exterior mexicana aún no se ha utilizado y explotado al cien por cien de sus capacidades debido a que no existe una estrategia concreta que guíe la ejecución de dicha política en su seno. Las oportunidades que hasta ahora la Comunidad representa no rebasan el hecho obvio de poder tener en una mesa de diálogo a todos los países latinoamericanos y a los socios de toda la vida, pero aún no pueden superarse las vicisitudes del contexto fragmentado y de inestabilidad política en algunos países que también ha desembocado en un giro de sus políticas exteriores.

3.2.1 Oportunidades del futuro. La proyección regional de México: estrategias y herramientas en su participación dentro de la CELAC.

México, como ya lo revisamos, ha desplegado distintas estrategias en el ámbito de la política exterior en relación a su cercanía con América Latina. Los cambios cualitativos en el país, en el mundo y en el proceso de toma de decisiones, provocaron una transformación y complejización de la identidad internacional del país y, al mismo tiempo, se dio una modificación de las percepciones que la política exterior mexicana tenía de la región y el mundo.

Hablamos de una complejización de las estrategias de la política exterior de México porque a la vez que se impulsa un discurso de profundización de los lazos económicos en torno al libre mercado y las zonas comerciales de preferencias arancelarias, se ha intentado participar dinámicamente en los espacios que inciden en el acercamiento y cooperación en temas de la política regional.

Creemos que, en una primera instancia, uno de los aciertos de esta estrategia es reconocer que, en un mundo cambiante y cada vez más problemático, México no puede evadir la responsabilidad de ser un actor decidido a apoyar la preservación del mundo, con el logro de la paz y con la transformación de las estructuras que generan inequidad y conflictos, que, además, son aspectos que impactan negativamente en la consecución de los intereses al interior. Básicamente, lo que el país estaría buscando con una formulación de una política exterior más comprometida, sería convertirse en un jugador global para mejorar sus relaciones

con los países más desarrollados e incidir, directamente, en la construcción de las agendas regionales y globales.

En este sentido, en la estrategia de política exterior mexicana, América Latina aparece –después de América del Norte y antes que Asia-Pacífico- como un área prioritaria para la diversificación de las relaciones, la consolidación de los lazos históricos y económicos, así como para la formación de una plataforma regional que tenga impacto en el sistema internacional.

No obstante, en el mismo PND se observa una importante debilidad estratégica para perseguir el objetivo anterior, ya que en ninguna parte del documento se menciona cuáles serán los esfuerzos concretos que se realizarán para acercarse efectivamente a América Latina en bloque (complementando los lazos bilaterales con los que ya cuenta). Hasta ahora, las relaciones que sostiene con la región no han trascendido los acuerdos de libre comercio, los acuerdos de complementación económica, de asociación estratégica¹⁸⁸ o su participación como observador en mecanismos de integración económica.

La construcción de estrategias que plantee México para América Latina deben tomar en cuenta las diferentes estrategias de desarrollo existentes, las distintas pertenencias políticas, los intereses extra regionales, las diferentes metas política exterior de países vecinos que en algún punto puedan establecer contradicciones con la actuación del país. “[...] los cambios recientes en la economía mundial con el creciente peso de las economías emergentes, la recuperación de la economía estadounidense y algunas áreas de la eurozona, y la desaceleración del crecimiento económico de China, articulada a implicaciones geopolíticas sustantivas, [que] comienzan a generar un nuevo entorno internacional en cuyo marco, los avances regionales de la década precedente puede enfrentar nuevos retos y desafíos¹⁸⁹.

¹⁸⁸ En el marco de ALADI, México cuenta con 12 acuerdos de complementación económica, 2 acuerdos de alcance parcial de renegociación, 6 acuerdos regionales de aperturas de mercado, 1 acuerdo regional de cooperación e intercambio de bienes en las áreas cultural, educacional y científica, 1 acuerdo de cooperación científica y tecnológica entre los miembros de la asociación, 1 acuerdo marco para la promoción del comercio y 1 acuerdo regional relativo a la preferencia arancelaria regional. [En línea], Dirección URL: http://www.sev.gob.mx/educacion-tecnologica/files/2013/05/PND_2013_2018.pdf

¹⁸⁹ Andrés Serbin; Laneydi Martínez; Haroldo Ramanzini Júnior (coord.), *¿Atlántico vs Pacífico?: América Latina y el Caribe, los cambios regionales y los desafíos globales. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe*, Núm. 10, 2014, CRIES. p. 9

La Alianza de Pacífico (AP) ha sido la gran apuesta, en muchos sentidos en detrimento de la CELAC, como si estos dos mecanismos o espacios pudieran contraponerse sin llegar a converger de manera adecuada. Lo anterior, hace pensar que aún persiste un interés más económico que político en la región, a pesar de que cada vez es más difícil separarlos.

Sin una plataforma política adecuada (creemos que la CELAC lo es por el alto grado de flexibilidad que presenta), las relaciones económicas tienden a debilitarse a largo plazo y, por lo tanto, la proyección regional e internacional de México presenta altibajos importantes, sobre todo porque esta situación expresa un compromiso volátil y una débil estrategia que permita una actuación de largo plazo y continua que afiance los impulsos por hacer del país un actor con responsabilidad global. Lo anterior, demerita, en algún punto, la identidad internacional del país, su legitimidad y participación en la política internacional, provocando percepciones negativas acerca de los alcances de su política exterior.

Hasta ahora, las estrategias de acercamientos siguen transitando por el sendero de la economía y el intercambio comercial sin observarse un despliegue de herramientas concretas que permitan la cooperación y el diálogo político. La CELAC no aparece entre los objetivos primordiales y tampoco entre las estrategias prioritarias hacia América Latina. La apuesta por la Alianza del Pacífico (AP), acentúa la fragmentación entre los bloques y espacios regionales y subregionales y evidencia una imposibilidad de transitar hacia procesos más profundos de cooperación política efectiva.

“Las relaciones de México con América Latina constituyen un caso de estudio clave para ilustrar la manera en la que México ha buscado resolver los dilemas de su doble posición geopolítica, como vecino inmediato de Estados Unidos y como país con alto potencial de proyección y liderazgo regional. México ha ensayado distintas estrategias encaminadas a mejorar su posición internacional, y la mayoría ha tenido como escenario más importante a Latinoamérica”¹⁹⁰.

En este sentido, nosotros podemos observar que hasta el momento la proyección internacional y regional de México tendría que basarse en: las estrategias de acercamiento político a través del diálogo regional; la creación de plataformas de liderazgos múltiples (en donde la CELAC podría jugar un papel especial); el acercamiento económico y la posibilidad

¹⁹⁰ Guadalupe González, “México ante América Latina. Mirando de reojo a Estados Unidos”, *op. cit.*, p, 464.

de construir una posición común en organismos multilaterales de carácter universal o en otros espacios informales internacionales que discuten acerca de las reformas necesarias para lograr, por ejemplo, los objetivos de desarrollo sostenible¹⁹¹.

3.2.1.1. El diálogo político como posibilidad

La historia de México nos demuestra que la búsqueda de un diálogo con sus pares latinoamericanos ha estado presente desde el advenimiento de la independencia y la consolidación de los Estados nacionales, aunque no por ello se han evitado los roces y las confrontaciones directas¹⁹².

Natalia Saltalamacchia, por ejemplo, destaca que la estrategia de política exterior hacia América Latina para incentivar el diálogo y la concertación en el área política entre Estados y presidentes, fue un activo importante durante el gobierno de Felipe Calderón (2006-2012) en donde se intentó aminorar la exclusión del país en mecanismos políticos y/o económicos de planteaban la conformación de marcadas zonas de influencia (como el ALBA, el Mercosur¹⁹³ o la Unasur)¹⁹⁴.

De esa manera, teórica y discursivamente se impulsó a la CELAC como la herramienta que ayudaría a incrementar la presencia política de México en los debates y toma de decisiones regionales de los que estaba siendo excluido. El ejercicio y participación en el diálogo político, la coordinación y concertación de opiniones idealmente servirían a dos de los objetivos tradicionales de la política exterior mexicana: 1) acercarse a Latinoamérica y 2) participar en un proceso de integración regional multidimensional, a pesar de que la Comunidad no es propiamente un espacio que tenga como finalidad, en su seno, la integración total de los países latinoamericanos.

¹⁹¹ Objetivos de desarrollo sostenible.

¹⁹² Cfr. Roberta Lajous, *Historia Mínima relaciones internacionales de México, 1821-2000*, México, El Colegio de México, 2007, 250 pp.

¹⁹³ Si bien el Mercosur nació como un mecanismo subregional de integración económica, con la creación del (Consejo del Mercado Común) fue clara su transformación y ampliación de este como espacio político en donde se dirimían posiciones de frente a temas regionales y mundiales, se establecían zonas de influencia y se caracterizaba por la posición internacional de dos actores fuertes en el Mercosur como Argentina y Brasil desde 2003 a 2014.

¹⁹⁴ Natalia Saltalamacchia Ziccardi, *The Rise of Latin American Multilateralism: Something Old, Something New*, [en línea], Dirección URL: https://www.academia.edu/10716353/The_Rise_of_Latin_American_Multilateralism_Something_Old_Something_New

González y Pellicer, aducen que la estrategia de política exterior de México hacia América Latina a partir de 2010 ha profundizado la vertiente bilateral, pero también ha impulsado abiertamente un acercamiento multilateral. En este último,

se optó por privilegiar el diálogo político en las instancias multilaterales de alcance subcontinental, como la CELAC, que en principio, ofrecen mayores posibilidades de interlocución con distintas sub regiones y coaliciones de países, reducen el riesgo de quedar fuera de espacios regionales por razones geográficas, por orientación político-ideológica o por discordancia con los modelos de desarrollo. [A pesar de que] México no ha buscado fijar la agenda ni desempeñar un rol de liderazgo dentro de la CELAC, ni tampoco asumir responsabilidades de mediación activa en situaciones de crisis políticas o diplomáticas en la región, [...] sí ha procurado tener una presencia más activa en programas y esquemas de cooperación [para] recuperar los espacios de interlocución perdidos por la polarización regional que siguió a la IV Cumbre de las Américas de Mar del Plata en 2005¹⁹⁵.

De esta forma, la CELAC –a través del esfuerzo de todos los países participantes– puede ser una plataforma de diálogo político importante teniendo en cuenta que puede ser ésta una herramienta legitimadora a nivel internacional ya que como bloque exclusivamente latinoamericano es potencialmente atractiva. La flexibilidad y complementariedad que la Comunidad espera fomentar incita a que exista una mayor convergencia entre mecanismos contrarios o simplemente diferentes.

La diplomacia de cumbres, epítome de la estrategia del diálogo político a nivel regional, es la mejor estrategia de política exterior para entablar o construir compromisos que dependen, sí, de la voluntad política, pero que a pesar de todo, pueden establecer una agenda regional complementada por las actividades en mecanismos en los que se ha fragmentado la región.

No debemos olvidar que la experiencia de México en los esfuerzos de diálogo político ha sido amplia y, ahora, puede ser una herramienta clave para el desarrollo de la política exterior en un mundo de bloques regionales. Sin embargo, para que pueda darse de manera efectiva y, a su vez, sea complementario de las metas que el país se ha forjado al interior y exterior, es necesario tener socios duraderos. Hasta el momento, el país carece de una estrategia unificada en este sentido y, lo anterior, provoca relaciones erráticas y pendulares. Un diálogo en una atmósfera en donde reine la percepción de no existir socios regionales y una identificación de intereses, deviene en retórica vacía para mero consumo interno.

¹⁹⁵ Guadalupe González, Olga Pellicer, *op. cit.*, p. 266.

3.2.1.2 América Latina como plataforma de proyección internacional ¿Buscando un liderazgo regional o creando liderazgos múltiples?

Si atendemos a que la región puede ser una verdadera plataforma de proyección internacional para consolidar el papel de México como un actor con responsabilidad global, ¿estamos asumiendo que el país debería construir un liderazgo en solitario o que debería compartirlo con otros actores regionales?

La respuesta al respecto no es fácil, sobre todo porque el escenario regional ahora se antoja mucho más complejo que antes debido a los continuos cambios políticos y económicos que están ocurriendo¹⁹⁶(y que, evidentemente, tienen un impacto en el impulso y carácter que se le impriman a los esfuerzos de diálogo e integración regional). Ahora es cada vez más difícil establecer un liderazgo duradero, pese a que esa meta puede estar en el horizonte de una política exterior tradicional y esencial para algunos países (como Brasil, por ejemplo).

A estos factores se le suman, según Tokatlián, la crisis en la arquitectura institucional occidental que es “cada vez menos creíble y legítima [que se suma a dificultades propias de la cooperación e integración latinoamericana que pueden resumirse en:] una alta formalización y una baja institucionalidad [, la] inflación de consejos sectoriales [, la] inexistencia de coordinación temática y un magro consenso inter-estatal en cada materia [así como] problemas de liderazgo [y] ambigüedad en los pronunciamientos internacionales”¹⁹⁷.

Por otro lado, encontramos la abierta fragmentación de espacios regionales y subregionales en donde no se puede evitar, a veces, una confrontación de proyectos. Por lo tanto, creemos que el impulso de una estrategia de liderazgos múltiples puede darle viabilidad y durabilidad a un instrumento a la vez tan laxo y tan complejo como el que representa la CELAC.

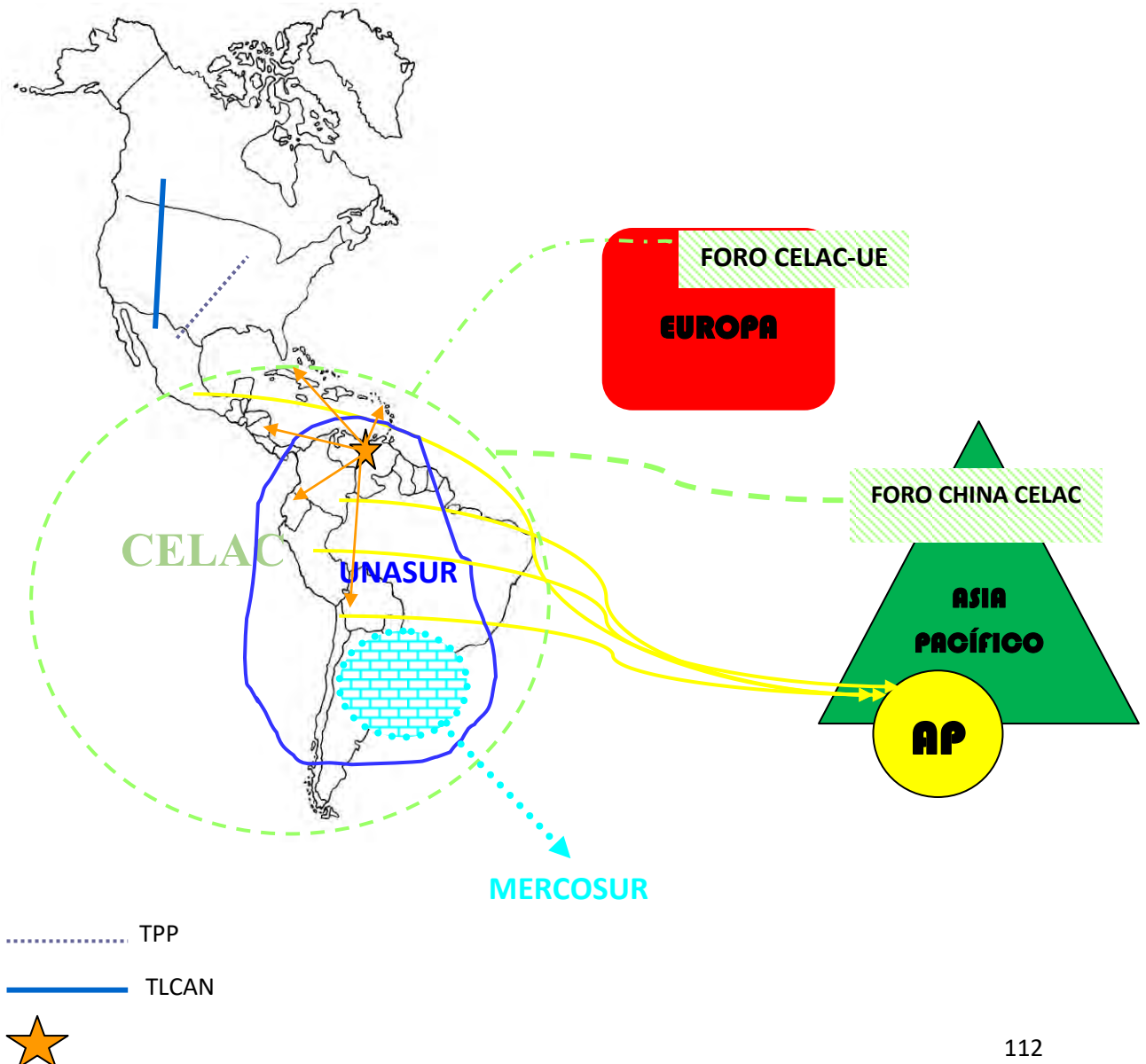
¹⁹⁶ Incertidumbre política en Brasil ante el *impeachment* y posterior destitución de Dilma Rousseff y la presidencia de Michael Temer; la llegada de Mauricio Macri al gobierno de Argentina; la inestabilidad política y económica al interior de Venezuela; las elecciones en Perú; la preeminencia del no en el referéndum en Bolivia (evitando otra reelección de Evo Morales en un futuro); el acercamiento entre Cuba y Estados Unidos, etc.

¹⁹⁷ Juan Gabriel Tokatlián, “Un ensayo crítico en torno a la coyuntura internacional” en Ricardo Lagos Escobar; Enrique Iglesias García (editores), *América Latina, China y Estados Unidos. Perspectivas latinoamericanas de las relaciones internacionales en el siglo XXI*, Chile, Fondo de Cultura Económica, Consejo de Relaciones Internacionales de América Latina y el Caribe (RIAL), 2015, p. 77.

Actualmente, al menos en el horizonte político –con reverberaciones en el área económica y viceversa-, hay varios proyectos que se contraponen: la Alianza del Pacífico, la Unasur, el ALBA, el Mercosur, el Mercado Común Centroamericano (MCC), la Asociación de Estados del Caribe (AEC), la Comunidad Andina, ALADI, sólo por mencionar los más importantes. Todos los anteriores confluyen al interior de la CELAC y el objetivo principal de ésta es lograr que los intereses de cada uno puedan coordinarse y lograr una identificación única de metas para lograr una agenda unificada y sólida.

Grafico 3

*América Latina y la confluencia-fragmentación de distintos espacios de cooperación política e integración económica



ALBA

Fuente: elaboración propia con base en información publicada en el sitio oficial del SELA www.sela.org

México tiene relaciones con (o en) todos ellos, pero con niveles y lazos diferenciados. Para Guadalupe González “[...] la reactivación de la presencia mexicana en la región debe orientarse principalmente a dos objetivos: primero, cimentar una sólida presencia económica que optimice el potencial de comercio e inversión y, segundo, convertir a México en un factor de equilibrio y estabilidad regional que promueva la convergencia de intereses para la concertación de posiciones frente a problemas globales y la mejor articulación entre las diversas opciones de integración regional”¹⁹⁸.

Si, en lo que concierne a América Latina, la política exterior de México aspira a que el país sea un puente efectivo y legítimo entre la dicotómica idea de un Norte y un Sur¹⁹⁹, se hace necesaria la construcción e implementación de un diálogo político regional que tenga lugar en el seno de espacios multilaterales como la CELAC, en donde las alianzas o acuerdos a los que puedan llegar los países se realicen sin un mandato específico, pero en donde exista –como telón de fondo– una infraestructura jurídica que ya se ha trabajado en otros mecanismos de integración.

El rumbo de la política exterior mexicana ha dependido, en gran medida, de la cooperación con otros países y no de su actuación en solitario. El país nunca ha estado en la posición real de ejercer un liderazgo (moral, económico o militar), por lo que sería realmente incoherente que buscara ser un líder regional que dirija los avances del diálogo político y tenga la opinión preponderante en la construcción de la agenda en América Latina y, por lo tanto, un papel fundamental en la elaboración de una agenda global.

Aunque se tomó la iniciativa en contadas ocasiones para resolver conflictos muy específicos, la realidad es que México siempre ha asumido una posición limitada y de bajo perfil, cuando las circunstancias así lo han permitido. No ha existido una visión de largo plazo

¹⁹⁸ Guadalupe González, “América Latina en la política exterior” en Olga Pellicer; Guadalupe González (ed.), *La política exterior de México. Metas y obstáculos*, México, Siglo XXI, ITAM, p. 371

¹⁹⁹ Posición compartida por Rosario Green, Jorge Schiavon, Natalia Saltalamacchia y Olga Pellicer.

que allane el terreno para el establecimiento de una estrategia de liderazgo regional o subregional (como en el caso de Brasil²⁰⁰, Venezuela e, incluso, Argentina) e, incluso, y, no ha sido claro si esta meta ha sido buscada a lo largo de tiempo.

De esa forma, y desde nuestra perspectiva, la confluencia al interior de la CELAC debería tener como resultado la creación de liderazgos múltiples acordes con el discurso que subyace y en consonancia, también, con la propia estrategia real del gobierno mexicano que ha decidido insertarse en la región a diferentes velocidades apoyándose, al mismo tiempo, en diferentes herramientas.

Las diversas pertenencias a mecanismos tan disímiles deberían permitir (en teoría) un mayor impulso para elaborar más iniciativas mexicanas en conjunto con otros países. Podría creerse que la implementación de la política exterior en una región dividida, fragmenta al mismo tiempo esta política; no obstante, a través de este desdoblamiento que, en la práctica, lleva a cabo la política exterior mexicana, se facilitaría tejer una red de países *likeminded*²⁰¹ con la posibilidad de reforzar, con ellos la identidad latinoamericana en materia de cooperación regional, la identidad de intereses y la actuación de América Latina como bloque teniendo en consideración la existencia de liderazgos múltiples.

La CELAC, por sus características y objetivos principales, podría ser el espacio ideal para que, en su interior, se establezcan redes de liderazgos múltiples simultáneos y convergentes para establecer iniciativas específicas, con posicionamientos oficiales, que al final de las cumbres puedan ser llevadas a los mecanismos multilaterales en donde todos los países participen, pero en los que cada cual persigue un proyecto diferente.

Lo determinante será estudiar, al interior de la cumbre y mediante grupos de trabajo especializados, cuáles serán los temas en donde en realidad el bloque latinoamericano podría tener, de manera más fácil, iniciativas comunes en el seno de foros internacionales de gran

²⁰⁰ Con la llegada, en 2003, a la presidencia de Brasil del ex mandatario Luis Inácio Lula da Silva se conformó un gabinete de asesores personales del presidente en materia de política exterior, paralelo a las funciones de *Imaraty* (el Ministerio de Relaciones Exteriores). De esa forma, Marco Aurélio García, Celso Lafer y Antonio Patriota elaboraron las estrategias de inserción internacional del Brasil estableciendo que uno de los objetivos principales de ésta era el convertir al país en un *global player*. Lo que significaba convertirlo en un líder regional con impacto en la agenda global. Participación en los BRICS, G-20, cumbres con China, etc.

²⁰¹ “[...] países con los cuales hay afinidades en materia de políticas públicas y una considerable sintonía internacional”, Alberto Van Klaveren, “América Latina en un nuevo mundo”, *op. cit.*, p. 148.

calado donde participan activamente (como en el ECOSOC²⁰², la Asamblea General y el Consejo de Seguridad²⁰³ en el seno de las Naciones Unidas).

Sin lugar a dudas, el proceso de formulación de liderazgos múltiples beneficiaría la negociación y diálogo entre los dos países más fuertes –o con una participación más activa y visible a nivel internacional- de América Latina: Brasil y México. Ellos dos tienen presencia, además, en otros espacios alternos en donde complementariamente a la CELAC, pueden impulsarse acuerdos e iniciativas que beneficien la inserción internacional de la región. Brasil es miembro de los BRICS, tiene foros de diálogo con los países africanos y sus propias iniciativas en Sudamérica. México pertenece al TPP, a la Alianza del Pacífico, APEC y ha establecido diversos tipos de relaciones con Centroamérica. Ambos pertenecen al G-20, a la OMC y a ALADI²⁰⁴ en donde pueden acercar sus posiciones teniendo como telón de fondo un *background* obtenido de su participación en el sistema internacional de manera individual.

En el G20 México ya ha ejercido la presidencia y Brasil tiene un papel importante en instancias extra regionales que comparten pero con los que tienen diversos niveles y existen matices importantes en sus políticas exteriores. Ambos aspiran a ser actores activos en la región y tener mayor peso en la toma de decisiones a nivel internacional, por lo que una estrategia de liderazgo compartido en diferentes frentes (Brasil en Sudamérica y México en la parte más allegada a EU) puede ser la más eficiente si se destraba el diálogo político, hay más confianza y se construye una identidad de intereses.

Con respecto al tema de la Alianza del Pacífico (AP) es importante señalar que en el momento de su surgimiento tuvo un impulso parecido al que el gobierno mexicano le dio a la CELAC, a pesar de que ambos tienen alcances y fines muy diferentes. La Alianza surgió como un proyecto peruano para impulsar un área de integración económica dirigida a la

²⁰² *Transformar nuestro mundo: la agenda 2030 para el desarrollo sostenible*. S/a, [en línea], Dirección URL: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/L.1&Lang=S

²⁰³ En el seno de este espacio, Brasil y México son parte de bloques de negociación diferenciados. Brasil aboga por la reforma del Consejo para permitir la inclusión de otros miembros permanentes (potencias emergentes); México, al contrario, es parte del movimiento “unidos por el consenso” en el que prefieren establecer iniciativas conjuntas en lugar de ampliar el número de miembros permanentes, más ligado al proceso que se da al interior del Consejo.

²⁰⁴ “La estrategia industrial de Brasil y la interdependencia asimétrica de México de EUA hacen prever que las negociaciones en curso conduzcan a diferentes términos aperturas recíprocas, condiciones para la Inversión Extranjera Directa y las cláusulas sobre la propiedad intelectual”, Martín Punchet Anyul; Juan Carlos Moreno-Brid; Pablo Ruiz Nápoles, *op. cit.*, p. 12.

profundización de los lazos de los países latinoamericanos con litoral en el Pacífico, respecto de una de las regiones más dinámicas del mundo: la región del Asia-Pacífico²⁰⁵.

La pertenencia de México a la AP nos muestra varias cosas. La primera, y más importante, es la complejidad impresa en el proceso de formulación y ejecución de su política exterior que expresa su interés tradicional por acercarse a los países latinoamericanos y, al mismo tiempo, un imperativo estratégico de insertarse en las economías pujantes del Asia-Pacífico. La segunda, es su preferencia por los espacios de liberalización comercial en donde si se establecen bases jurídicas e institucionales. Y, la tercera, es su modo de insertarse en los espacios de cooperación regionales que tratan de impulsar, con el mismo grado de importancia (sin lograrlo) iniciativas políticas y económicas.

En este último sentido, podría creerse que la diferencia que existe entre la Alianza del Pacífico y la CELAC, indefectiblemente profundizará la fragmentación ya existente en la región que separara- al menos en el discurso- a aquellos países con un punto de vista más revisionista del estado de cosas en el mundo y otros que con sus iniciativas (como la AP²⁰⁶) intentan mejorar las condiciones de intercambio y cooperación pero en un escenario de profundización del *statu quo*.

Analistas como Francisco Rojas Aravena, ven en la creación de la AP una formación no sólo de corte económico sino geopolítico (por los vínculos que tienen México, Chile y Perú con el TPP), que fragmenta aún más a la región en diferentes bloques. Por un lado, ven

²⁰⁵ No hay que olvidar que un antecedente inmediato de la Alianza del Pacífico lo constituye la iniciativa Arco del Pacífico que también fue impulsada por el Perú en el año de 2010 con la misma esencia pero con objetivos acordes con los tiempos en los que fue creada. “La AP nace la iniciativa del ex presidente peruano Alan García Pérez que propuso conformar un área de integración profunda entre Chile, Colombia, Perú, México, Ecuador y Panamá [...] El término integración profunda fue definido como la libre circulación de bienes, servicios, personas y capitales, lo que de acuerdo a la teoría clásica de la integración supone la implementación de un mercado común”, Ignacio Bartesaghi, “Efectos del TPP en Asia Pacífico y Latinoamérica”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, México, ITAM, 2015, número 3, vol. 15, julio-septiembre, p. 4.

Como un dato adicional debe mencionarse que el 68% de comercio de los socios de la Alianza del Pacífico es con Estados Unidos, y sólo un 4.2% pertenece al comercio entre ellos. “América Latina y el Caribe y el nuevo sistema internacional: miradas desde el sur”, *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe*, [en línea], Núm. 11, 2015. Dirección URL: <http://www.ieei-unesp.com.br/portal/wp-content/uploads/2016/02/2015-Anuario-CRIES.pdf>

²⁰⁶ Costa Rica y Panamá están próximos a constituirse como miembros plenos. Existen también una decena de países observadores que son: Australia, Canadá, China, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Francia, Guatemala, Honduras, Japón, Nueva Zelanda, Portugal, Paraguay, Corea del Sur, España, Turquía, Estados Unidos y Uruguay. Recientemente se han integrado a este grupo Guatemala y Japón.

languidecer el liderazgo brasileño²⁰⁷ por su crisis interna, por la debilidad del Mercosur como un verdadero mercado común y zona de libre comercio, así como sus relaciones con actores extra regionales, la existencia todavía importante de UNASUR²⁰⁸ y la exclusión de Brasil de las negociaciones del TPP, además de las complicada relaciones de algunos países latinoamericanos con China²⁰⁹.

Aunque no es imposible la convergencia entre estas dos iniciativas –sobre todo porque la CELAC pretende ser el espacio que permita las confluencias y el intercambio de experiencia- la existencia de ambas iniciativas representa una visible fragmentación política si atendemos a que la delimitación de zonas de influencia aún está vigente a pesar de la crisis política y económica por la que atraviesan algunos países que pretenden liderar otros espacios subregionales de integración (Brasil y Venezuela, por ejemplo); lo anterior, podría, indefectiblemente, dificultar la convergencia entre ellos y, por lo tanto, debilitar una de las principales funciones de la Comunidad. De la misma forma, la utilización de la CELAC como herramienta de la política exterior mexicana para acercarse a América Latina, tendría pocas posibilidades de prosperar si se tiene en cuenta que la política exterior ha seguido una estrategia pragmática de cooperación a diferentes velocidades que inserta a México en una posición diferenciada y no coordinada, que le impide ser participante en diálogos constructivos²¹⁰.

²⁰⁷ “La actividad brasileña en este sentido pretende hacer del Cono Sur (consideraba por Río Branco como „la circunstancia de su yo diplomático [...] pasó a ser una fuerza profunda de la política exterior brasileña [en la que] la condición de paz era indispensable para favorecer el desarrollo del espacio nacional”, Paola Hernández Ozuna, *op. cit.*, p. 147.

²⁰⁸ “Según Gian Luca Gardiani, la Unasur es el resultado de la visión brasileña para crear „Sudamérica” como una comunidad políticamente activa y cohesionada [...] Es un instrumento para la coordinación política y de seguridad para resolver cuestiones y diferencias regionales”, *ibídem*, p. 160.

²⁰⁹ Como el caso de México, en donde la balanza comercial es altamente deficitaria para nuestro país. Lo que hace urgente una redefinición de las estrategias de vinculación comercial y una transformación productiva del país en el camino de mejorar su inserción en las cadenas de valor y no convertirse en un mero proveedor de materias primas. Como pasa con los principales socios del gigante asiático en América Latina, ya que Chile y Perú exportan en un 91% materias primas compuestas por soja, cobre, maíz y productos cárnicos. *Explorando espacios para la integración productiva entre América Latina y Asia Pacífico*, [en línea], Montevideo, Uruguay, Observatorio América Latina- Asia Pacífico, ALADI, CAF, CEPAL, 2016, Dirección URL: http://www.observatorioasiapacifico.org/data/OBSERVATORIO.Images/Publication/2144/20160506014456_ExplorandoespaciosparalaintegracinproductivaentreAmricaLatinayAsiaPacfico.pdf

²¹⁰ México puede considerarse, por su actuación, como el vecino incómodo sobre todo porque se ha insertado en Sudamérica –una zona complicada para la política exterior de México históricamente- con una iniciativa económica de promoción del libre comercio que tiene algunos signos de confrontación con mecanismos como Unasur, Mercosur o ALBA. Tema aparte el que dos de los miembros del Mercosur son observadores de la

Los intereses diferenciados que se observan al interior de cada mecanismo y las diferentes estrategias de inserción internacional, debilitarán en gran medida la convergencia que la CELAC pueda hacer de todos ellos en beneficio de la construcción de una agenda común en el ámbito regional. Parece que, hasta el momento, no se ha identificado el impacto que tienen todos estos cambios y sus implicaciones, si así fuera se comenzaría a perfilar un papel más estratégico de la Comunidad para permitir que en negociaciones más amplias pueda llevarse a cabo una concertación de opiniones y, por lo tanto, la vinculación más unificada con el exterior.

3.2.1.3 El futuro de la CELAC y la participación de México. 2012-2016. ¿Cómo mejorar su papel en la Comunidad?

El futuro de la participación de México en la CELAC aún es incierto. Si nos concentramos en su asistencia a las cumbres es muy probable que siga siendo un actor presente; no obstante, el verdadero impulso que pueda darle dentro del gobierno y las iniciativas que lleve a cabo al interior de la Comunidad dependerán del interés que se persiga en alguna coyuntura, momento determinado o gobierno en turno. En lo que respecta al período que va desde 2012 hasta el presente 2016, se puede observar que en México no hay, todavía, una estrategia ni una agenda a seguir dentro de la CELAC para impulsar iniciativas de cooperación concretas o coordinar posiciones comunes que se reflejen en una agenda regional y/o global.

El gobierno mexicano, a través del presidente y la Secretaría de Relaciones Exteriores, han condenado –quizá sin quererlo- a la CELAC a ser un foro meramente protocolario que parece haber rebasado el impulso que se le dio en el sexenio pasado. La estrategia de política exterior hacia Latinoamérica se ha decantado, hasta el momento, por la participación activa en bloques con un menor número de miembros y con un impacto más comercial en la esfera de la cooperación en América Latina.

Creemos que aún no se ha dimensionado lo importante que puede ser, con el impulso correcto, la existencia de un bloque de la naturaleza de la CELAC si atendemos al papel marginal que aún juega México en el escenario internacional. Aunque se auto impute el término de potencia emergente con influencia en el mundo, la realidad dista mucho del ideal.

Alianza del Pacífico (Uruguay y Paraguay), y uno de ellos firmó un Tratado de Libre Comercio con México (2004), lo que lo haría candidato a convertirse en miembro de pleno derecho de la iniciativa.

Ante un contexto interno adverso, en donde la imagen de México al exterior se relaciona con la corrupción, la mala política, el respeto selectivo en materia de derechos humanos y la narcoviolenencia, se necesitan de espacios plurales e incluyentes que le permitan a México establecer acuerdos con países en donde su presencia no es tan dinámica. Es indispensable que se establezcan los intereses y las prioridades que se perseguirían en el seno de la Comunidad para tener claras las expectativas. Es válido preguntarse de qué serviría estar en la CELAC y si al país le interesa verlo como un espacio efectivo de confluencias.

Si se tiene claro lo anterior, será más sencillo determinar el papel que tendrá México en la CELAC y, sobre todo, si puede ser la herramienta correcta para desplegar una política exterior que acerque al país hacia todos los países latinoamericanos con los que tiene algún lazo. Aunque notamos una seria confusión en cuanto a la estrategia a seguir y el espacio a abarcar, nos parece que la Comunidad debe ser el foro que permita operar un vínculo efectivo con América Latina en bloque.

En los temas que tocan la cooperación entre América Latina y México, también resulta válido e importante cuestionarse sobre la verdadera participación que México desea seguir en la región y en la CELAC y, sobre todo, si es o debe ser sólo un espectador y/o un impulsor de las relaciones intra e interregionales. Y las respuestas afirmativas o negativas al respecto dependerán mucho de los intereses concretos, los vínculos existentes al momento, los actores involucrados y los factores condicionantes.

Hasta el momento, notamos que no hay una estrategia definida ni un deseo o interés de utilizar a la Comunidad como un espacio que permita el acercamiento de México hacia los países de América Latina en bloque. Por esa razón, la política exterior dirigida a esa región carece de resultados concretos y a largo plazo, amén de las dificultades y desconfianzas que el país debe sortear para ser parte de un diálogo político regional duradero.

Hasta el momento México se ha contentado con ser un espectador de las cumbres de la CELAC, a pesar de haber sido, en un comienzo, uno de sus más activos impulsores. Para cambiar los factores en esta ecuación, hace falta una cosa que, en apariencia, es muy sencilla: consolidar la comunicación para incidir en el intercambio de experiencias y la construcción de oportunidades. Porque si bien la comunidad no es creadora de acuerdos vinculantes, cada uno

de los países tiene la capacidad y el tiempo de dialogar con sus homólogos para llegar a acuerdos que, por diversas razones, pudieran estar estancados.

Una buena estrategia de comunicación, podría representar para México, la oportunidad de monitorear los resultados obtenidos en cada una de las cumbres, pudiendo estimar con ello la cantidad de recursos humanos y materiales que se requieren para la formulación de estrategias de trabajo en el seno de la CELAC. Lo anterior, sería un elemento contundente para ampliar la representación y presencia de la política exterior mexicana en la construcción de proyectos e iniciativas que se realicen en América Latina, a la vez que reforzaría las relaciones bilaterales y la cooperación con otros bloques subregionales en los que actualmente México no participa o no tiene alcance.

De esa manera, el ideal sería que México se convirtiera en un impulsor de esta Comunidad para que de esa forma se pudiera vislumbrar una efectiva relación con América Latina. Creemos que las condiciones para que esto suceda son favorables, si atendemos a la disposición que han tenido los gobiernos de cada uno de los países que la conforman para asistir a las cumbres anuales.

Por otra parte, si el acercamiento con Latinoamérica ha fungido como un elemento para el consumo interno (y legitimar entre la clase política el proyecto de política exterior), puede estimarse positivo el acercamiento a la región como una forma de mejorar la imagen que México proyecta al mundo en su conjunto. “[La] persistencia de grandes debilidades y rezagos sociales, crisis política, crisis confianza ciudadana, afectan negativamente la imagen de México en el exterior. [La] incertidumbre es el rasgo dominante del momento que enfrenta actualmente el país en su proyección internacional, por lo que es previsible un enfoque de acomodamiento pragmático e involucramiento selectivo sin ánimo de liderazgo regional”²¹¹.

Por lo tanto, aunque el proyecto de México para convertirse en un actor con responsabilidad global, debiera descansar en una estrategia de vinculación profunda con América Latina (sin perder de vista las diferencias), se ha preferido establecer vínculos a pequeña escala y en materia comercial determinando, con ello, los fines y alcances que desea alcanzar la política exterior. Estas preferencias están condicionadas, como lo dice González,

²¹¹ Guadalupe González; Olga Pellicer “El posicionamiento internacional de México en el segundo decenio del siglo XXI” en Ricardo Lagos Escobar; Enrique Iglesias García (editores), *op. cit.*, pp. 214 y 215.

por “un patrón triangular en el que convergen tres vértices: la relación bilateral México-Estados Unidos, la interacción de EU con América Latina y los vínculos de México con los países de la región”²¹². La dependencia estructural que presenta nuestro país respecto al vecino del Norte, ha influido en la identidad internacional mexicana que se decanta por la promoción de una diplomacia comercial, la apertura del mercado y la participación en grandes bloques comerciales que impactan en las reglas comerciales y las cadenas internacionales de valor.

En los cuatro años de existencia de la Comunidad y cuatro Cumbres, las posibilidades de calificar la actuación de México en la CELAC son difíciles por la actualidad del tema y, además, por la poca literatura crítica (e incluso oficial) que se ha producido al respecto. Sin embargo, creemos que es posible mencionar algunas de las bondades de este espacio informal para que nuestro país construya y despliegue una estrategia de (re) acercamiento hacia América Latina.

Aunque el vínculo que nos une a Latinoamérica es, *de facto*, verdadero por cuestiones culturales e históricas, por demás documentadas, todavía “[...] para los grandes países de América del Sur [por ejemplo], el México de hoy es una incógnita. Por un lado, [...] participa de modo entusiasta en las iniciativas de coordinación y cooperación política que han surgido en la región en la última década. Por el otro, es indudable que México se está integrando cada vez más a Estados Unidos”²¹³.

No obstante, no debemos dejar de observar que desde que se reconoció la importancia estructural de la relación bilateral con Estados Unidos para la formulación y ejecución de la política exterior mexicana, se ha intentado estructurar una red de interacciones con los países latinoamericanos que se adecuen a los intereses pragmáticos, coyunturales o de legitimación del gobierno en turno. En este sentido, la diplomacia meramente política (en la que México participa asistiendo a las cumbres, emitiendo u omitiendo opiniones) y la diplomacia comercial, que han sido las dos estrategias de acercamiento a América Latina, se han desplegado de forma desigual dando como resultado una participación acotada en espacios regionales como la CELAC en donde pueden converger todas las metas de política exterior.

²¹² Guadalupe González, “México ante América Latina. Mirando de reojo a Estados Unidos”, *op. cit.*, p. 468.

²¹³ José Miguel Insulza, “México y América Latina en los noventa: las posibilidades de una nueva relación” en Riordan Roett (comp.), *Relaciones exteriores de México en la década de los noventa*, México, Siglo XXI, 2001, p. 207.

Teniendo en cuenta que la AP es, en 2016, uno de los espacios de cooperación económica con algunos países de Latinoamérica que nuestro país ha promovido e impulsado de forma abierta, creemos que los intereses que busca en ella no se contraponen o no deben hacerlo con aquellos que podría perseguir en el seno de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños. Incluso los avances objetivos en materia económica al interior de la AP pueden impulsarse y extenderse si existe un diálogo político periódico en el que se puedan establecer otro tipo de prioridades que quizá, al mismo tiempo, puedan converger con las metas de otros países que, por ejemplo, no participen en la Alianza, pero sí en la CELAC.

De esta manera, en el proceso de toma de decisiones, los hacedores de política exterior podrían crear un esquema de efecto dominó o de reacción en cadena que construya redes de entendimiento que involucre, intereses, valores, ideales, códigos de conducta y, además, impulsen y profundicen la cooperación política latinoamericana -que se caracteriza por una magra formación de instituciones burocráticas y la preferencia por las cumbres presidenciales- y logren crear condiciones para negociar y dialogar acerca de otros temas como, por ejemplo, diferendos territoriales, diferencias políticas, colaboración en temas de infraestructura, salud, etc.

La CELAC no es la panacea para que los problemas de América Latina se acaben y la desconfianza (sumada al desconocimiento) entre los países que la conforman desaparezca de una vez y para siempre. Tampoco es un espacio que tiene como principal fin lograr la integración total y armónica de la región. No obstante, más allá de los recursos retóricos e invariablemente vacíos de los presidentes que aluden a la unión latinoamericana, la Comunidad puede cumplir un rol importante de cabildeo y coordinación de opiniones para destrabar, impulsar o ampliar los temas más apremiantes entre los países y analizar las herramientas más viables para la construcción de una agenda apegada a la realidad que tenga un impacto en la agenda internacional.

La principal sugerencia sería establecer un anclaje mayor por parte de la política exterior de México hacia la CELAC. Quizá se han sobreentendido sus funciones y no se ha aprovechado como un espacio genuino de diálogo para contrarrestar las debilidades que tiene la estrategia mexicana hacia Latinoamérica. De esa forma, consideramos que la Comunidad podría ayudar, por ejemplo, a que exista un mayor acercamiento entre Brasil y México, más

allá de la relación económica que no dudamos, que en su momento, traiga beneficios. Además, en este sentido, los cambios en el contexto económico y político del gigante sudamericano –en donde el presidente muestra un interés por la Alianza del Pacífico y TPP- pueden facilitar un acercamiento entre dos presidentes con una ideología y discurso de libre mercado abiertamente expresados. Las dificultades para que esto suceda son varias, sin embargo podrían existir acciones al respecto.

Lo anterior, permitiría que en el seno de organizaciones multilaterales mundiales –el conocimiento ampliado que tengan de ambos- los lleve a formar una identidad de intereses que puede resultar en posiciones más coordinadas. En el ámbito del ECOSOC, en donde ambos tienen experiencias de política públicas en materia de reducción de la pobreza y desarrollo sustentable, pueden establecer proyectos conjuntos que impulsen el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sustentable en la región, por ejemplo²¹⁴.

La CELAC, puede ser un espacio en donde acerquen opiniones y posiciones que pueden, luego, llevar al G20 y/o la OMC en lo relativo a su participación en las cadenas de valor, la reprimarización de sus exportaciones, la complicada relación económica que en el caso de México existe con China, la transformación de las reglas del comercio internacional con el impacto de los mega acuerdos como el TTP, el TTIP o el área de libre comercio que China desea implementar en la región de Asia-Pacífico.

En este sentido, la Comunidad, puede abonar el diálogo entre proyectos de desarrollo de infraestructura como IIRSA (Sudamérica) y el Proyecto Mesoamericana (Centroamérica y México) para contribuir en la profundización del comercio intrarregional y el fortalecimiento de la participación regional en las cadenas mundiales de valor. Lo que redundaría en efectos importantes sobre la manera de vincularse con otras regiones, como Asia-Pacífico, teniendo acceso a los beneficios que existentes de frente a su participación en los BRICS, en el caso de Brasil y en el papel de la Alianza del Pacífico y sus nexos con el TPP y APEC, en el caso de México, que también son importantes.

Al mismo tiempo, existen más posibilidades de establecer una política exterior mexicana hacia América Latina más coordinada y legítima si se cultiva la posición intermedia que tiene México en el sentido de buscar la profundización de su economía neoliberal y, por

²¹⁴ Y que además en un tema nodal en la agenda de la CELAC.

otro lado, el fortalecimiento de su identidad latinoamericana (que se expresa en el discurso latinoamericanista tradicional basado en sostener la necesidad de una inserción más equitativa de la región en el sistema internacional por medio de la autonomía en la toma de decisiones y en su preferencia por la diplomacia de cumbres presidenciales).

Así, el criterio *likeminded* le permitiría a la política exterior de México la construcción de vínculos políticos entre los países que buscan, producen y aplican políticas públicas parecidas que intentan paliar desafíos similares (aunque siempre cuidando las diferencias cualitativas y de grado que, al respecto, puedan existir). Si nos basamos en la existencia de valores políticos y culturales similares –expresados ante mecanismos regionales y mundiales- que le dan sustento a la existencia de la CELAC, pensamos que sería ser menos complicado crear una identidad de intereses para construir la agenda regional.

Creemos que la CELAC, por su característica principal de ser un espacio informal de búsqueda de confluencias- puede redinamizar la política exterior de América Latina por medio del criterio *likeminded*, que en realidad no requiere del establecimiento de instituciones formales y no acarrea, por lo tanto, acuerdos vinculantes que vulneren la aplicación de políticas nacionales en otros ámbitos y contextos, pero que plantean una buena oportunidad para internacionalizar la toma de decisiones impulsando el ideal de las responsabilidades y beneficios que se compartirían a largo plazo.

Aunque la CELAC enfrenta el debate sobre la persistencia de fracturas profundas en los modelos de Estado y desarrollo²¹⁵, representa, para la política exterior de México, una herramienta aún no explorada ni explotada y que representa una oportunidad genuina de acercamiento efectivo con la región –siempre y cuando exista una estrategia genuina, que empezará a construirse con unas preguntas, en apariencia, muy simples: ¿qué esperamos, en realidad, obtener de nuestra relación de América Latina? ¿En qué estamos dispuestos a contribuir para que la relación avance? ¿Cuáles son los temas que se pueden impulsar en conjunto que no generen situaciones incómodas o de confrontación de México con otros actores extra regionales y con la misma región? ¿Qué significaría para la política exterior de México construir una identidad de intereses con América Latina?

²¹⁵ Bruno Ayllón, *Revista Pensamiento Propio*, op. cit., p. 218

En este tercer capítulo, revisamos la participación de México en dos mecanismos de concertación política *ad hoc* que nacieron en los años 80: el Grupo de Contadora y el Grupo de Río. La rememoración estos espacios respondió a la necesidad de mostrar la transformación gradual de la política exterior de México durante esa época y la importancia de esos esfuerzos de concertación y diálogo como antecedentes de la CELAC.

Asimismo, analizamos el papel de México en el seno de la CELAC, sus estrategias de acercamiento a América Latina y los desafíos del país frente a un contexto regional más fragmentado política y económicamente, lo que, indudablemente, abre numerosas y complejas interrogantes acerca del futuro de la cooperación política informal y en bloque en el seno de la región latinoamericana.

CONCLUSIONES

El trabajo de investigación que se ha desarrollado a lo largo de estas páginas y que llevó por título *La política exterior de México en el seno de la CELAC* no estuvo exento de dificultades. En primer lugar, por la poca información -oficial y académica- que existe al respecto. En segundo lugar, por el enfoque analítico que se implementó. Y, en tercer lugar, porque la relación de nuestro país con América Latina siempre ha transitado por caminos complicados y discontinuos.

Sin embargo, pese a los matices en las relaciones con los países latinoamericanos que han existido de acuerdo a los contextos históricos mundiales, regionales y particulares (de cada uno de los Estados), la idea de mantenerse cercanos ha estado presente a lo largo de la historia. Por lo tanto, lo que nos interesaba descubrir en este trabajo era, por un lado, cómo podía ayudar la CELAC a cumplir el eterno ideal de acercamiento y, por otro lado, cuál es y podría ser la participación de México en esta Comunidad, atendiendo a su inserción en América Latina y su papel como uno de los países más grandes de la región.

Consideramos que las relaciones con Latinoamérica son inherentemente complicadas para México por el proceso de integración silenciosa que tiene con su vecino del Norte (Estados Unidos) y la por la influencia estructural que este mismo tiene en toda la región. También lo son por el desconocimiento y desconfianza que prima entre los países, a pesar de compartir metas, herramientas, valores e ideales.

El acercamiento selectivo y acotado de la política exterior mexicana se acentúa en las relaciones que mantiene con América Latina, dándole preferencia a espacios de interacción en formato minilateral (tres o cuatro países) de alcance comercial, observándose, de forma paralela, una pérdida del rumbo y estrategia en esferas de discusión política regionales, multilaterales, incluyentes y multitemáticas como la CELAC.

Hemos considerado que un estudio de esta naturaleza enriquece a las Relaciones Internacionales al traer al campo de la investigación temas que, de algún modo, han estado al margen de los tópicos tradicionales abordados por la disciplina. El análisis de la relación de nuestro país con América Latina responde a un interés real por establecer que los temas aquí

tratados revisten importancia para entender el papel de la política exterior de México a nivel regional.

De esta manera, para justificar que la relación de México con América Latina debe ser importante –más allá del discurso- en la hipótesis central que guió el presente trabajo de investigación, se aseguró que la CELAC podía ser una herramienta idónea para que el país se proyectara positivamente en la región y el mundo, cumpliendo con uno de los históricos intereses de política exterior (reforzar y acrecentar los lazos con América Latina) y, al mismo tiempo, mejorar su imagen (demeritada por un contexto interno negativo) para llegar a una de las metas más importantes de la estrategia de política exterior del actual gobierno: ser un actor con responsabilidad global.

A este respecto, no pude decirse de manera contundente y determinista si la hipótesis planteada se cumplió o no, debido a que fue formulada como un estadio ideal (para alcanzarse en un futuro próximo), proyectado a partir del análisis de una situación presente o contingente. De esta manera, si atendemos al estado actual de las cosas y el interés de la política exterior mexicana en el seno de la CELAC, podemos concluir que ésta todavía no es visualizada como un instrumento de política exterior y es poco probable que sea así en el corto plazo debido a que no existe una estrategia explícita al respecto.

Creemos que lo anterior se debe, a la diversidad de intereses que se han planteado en la región y a la poca claridad de las estrategias que se han formulado para conseguirlos; sin embargo, por el magro interés mostrado en la CELAC, no debe concluirse, *a priori*, que México carece de algún tipo de interés en América Latina. A pesar de su papel –aún marginal- ha logrado mantener su lugar en la región explotando una estrategia diplomática comercial que, también, pueden tener implicaciones políticas inesperadas.

Aunque la política exterior de México ha sido analizada desde varios puntos de vista en relación con la región, ya sea que se le considere como un país que busca liderar a ésta; un actor que amenaza sus intereses por su cercanía con Estados Unidos; un país que ignora su área natural de influencia por diversas razones; o simplemente un actor que confronta los intereses de otro enorme país como Brasil; no había existido en el contexto regional la oportunidad de analizar las estrategias que México podría desplegar hacia América Latina (vista como bloque). Por esas razones, se creyó que la CELAC representaba una herramienta

no desdeñable para que México pudiera construir objetivos de política exterior específicos y concretos aprovechando, también, la flexibilidad de este mecanismo informal.

En el intento por comprender el origen de la CELAC y su potencial, decidimos utilizar algunos conceptos del enfoque constructivista de las Relaciones Internacionales, partiendo del hecho de que la Comunidad es un constructo social erigido sobre valores subjetivos – percibidos como comunes a los países que la conforman- que no siempre están anclados a una base material objetiva.

La elección del enfoque constructivista surgió de un ejercicio de autocuestionamiento acerca de las virtudes y carencias que se observaban en los enfoques y teorías clásicas de las Relaciones Internacionales. De esa manera, se creyó que el constructivismo planteaba la necesidad de explorar en la subjetividad para explicar hechos sociales que, por su propia naturaleza, son difíciles de analizar desde un punto de vista meramente material. Si no comprendemos que todos los hechos internacionales son hechos sociales -por cuanto intervienen un sinnúmero de personas, sociedades, normas e instituciones creadas por los mismos seres humanos- estamos ignorando su esencia y estamos minimizando la importancia de este elemento.

La CELAC como foro informal de diálogo y concertación política en dónde intervienen las opiniones de 33 países es el producto de múltiples interacciones, percepciones, intereses, objetivos y contextos que al final derivan en estructuras ideacionales que crean normas, códigos de conducta y, a su vez, identidades. Como lo indican los documentos oficiales, la identidad latinoamericana fue la base para la creación de un espacio propio y creemos que esta identidad se expresa en tres elementos principales: el interés de la convergencia política dentro de espacios informales; la preferencia por las cumbres presidenciales y el proyecto de construir una agenda multitemática que a la vez que tome en cuenta los principales desafíos latinoamericanos y proyecte a la región, tenga un impacto positivo en las discusiones acerca de los problemas de la humanidad dentro de instituciones internacionales como la ONU.

Debemos recordar que la CELAC ha nacido en un momento muy específico en las relaciones políticas regionales que daba un impulso importante a la expresión de opiniones basada en la autonomía en la toma de decisiones y en la autodeterminación. No debemos

olvidar que entre los principales impulsores de la Comunidad estaba la Venezuela de Hugo Chávez, el Brasil de Lula da Silva y la Argentina de Cristina Kirchner. México, pese a no compartir muchos postulados ideológicos y de conducción política, decidió apoyar la creación de este espacio al mismo tiempo que ostentaba la presidencia del Grupo de Río.

El cambio cualitativo en las relaciones regionales –en los albores del siglo XXI- que incitaban a la creación de espacios particularmente latinoamericanos (con la exclusión de Estados Unidos y Canadá) más allá de ser una característica de un regionalismo post hegemónico, era la prueba de un interés por reproducir los valores y los códigos de conducta universales (occidentales) pero desde un plano latinoamericano imprimiéndole con ello una particularidad en las metas, el discurso y los objetivos.

En este sentido, su papel frente al mecanismo político interamericano por excelencia, la OEA, no era del todo contrario e incluso no se cuestionaban sus funciones medulares a pesar de reconocerse la crisis de credibilidad por las que atravesaban y aún atraviesan las instituciones multilaterales formales.

De esa manera, los proyectos dentro de la CELAC correspondían a intereses diferentes: Venezuela con una tesitura antiimperialista (ALBA), Brasil con la intención de ampliar su estrategia de proyección fincada en una esfera de influencia regional y México aún no define sus verdaderas intenciones, pero en un primer momento creemos que intenta aminorar su ausencia en proyectos de cooperación política y construir un discurso más favorable para legitimar gobiernos e impulsar su participación en otros foros internacionales para apuntalar iniciativas. Lo anterior evidenciaba la complejidad intrínseca en la que tenía que desarrollarse la Comunidad, pero la convergencia en los objetivos que esta tendría animó su formación e impulso

Los cambios de gobierno en Argentina (Mauricio Macri) y Brasil (Michael Temer), así como la notable crisis política en Venezuela y las readecuaciones de los intereses de México (prefiriendo los acuerdos de alcance comercial), abren serias interrogantes acerca del impulso de la Comunidad, la trascendencia de sus cumbres anuales y el verdadero alcance que ésta tendrá para proyectar internacionalmente una agenda latinoamericana cuando la fragmentación y debilitamiento de otros espacios es palpable.

La ausencia de líderes que impulsen las metas de la CELAC y su impacto en escenarios más grandes, dificultará el cumplimiento de sus objetivos y limitarán los alcances que como plataforma de coordinación de políticas exteriores y facilitadora de diálogos multilaterales pudo (o todavía puede) tener.

No hay que olvidar que la CELAC es un espacio de simple interlocución simbólica en donde los acuerdos no tienen un carácter vinculante; pero esa misma cualidad, puede resultar en un medio para aminorar el desconocimiento entre los países y, por otro lado, en una herramienta eficaz de *lobby* en donde los mandatarios y ministros, así como los grupos de trabajo se encuentren frente a frente para discutir temas de interés para todos.

La Comunidad puede fungir como una de las bases principales a través de la cuales se establezca un diálogo político que complemente objetivos particulares perseguidos fuera de ella. Así, se estaría colaborando cercanamente en la construcción de una relativa corresponsabilidad de valores e intereses haciendo factible un (re) acercamiento entre los países latinoamericanos dada la existencia de un pasado histórico parecido y algunas costumbres compartidas.

La importancia de compartir valores y principios incidirá en la modificación de las percepciones y en los sentidos de pertenencia, para establecer nuevos o reforzar los códigos de conducta ya existentes, que impacten en la coordinación de acuerdos que no necesariamente tienen que pasar por un proceso de integración profunda para formar instituciones supranacionales al estilo de la Unión Europea.

Lo anterior presentaría ciertas dificultades debido a la profunda fragmentación en espacios de cooperación y a la diversidad de discursos e intereses estatales. La construcción de una cooperación política regional particular –que podría tener como escenario de actuación y expresión en el seno de la CELAC- debería fincarse en desarrollar una coordinación basada en la noción de países *likeminded* como lo plantea Van Klaveren que resalta la preferencia por la formación de códigos de conducta y estructuras ideacionales que guíen los acuerdos (además legítimos ante normas del Derecho Internacional) en lugar de erigir burocracias regionales que en su momento puedan limitar los intereses individuales de los Estados.

En un contexto de esa naturaleza, podemos decir que, en un primer momento, la lectura que hicieron los tomadores de decisiones en la política exterior mexicana fue correcta al impulsar una participación dinámica en la creación de la CELAC. La exclusión de México de otros espacios de decisión e involucramiento político en América Latina, obligaba al país a ser parte de mecanismo de estas características debido al papel desplegado en el Grupo de Río que se tomó como herencia en la creación de la Comunidad.

No obstante, esta lectura de la realidad política regional no fue acompañada por una estrategia a largo plazo para consolidar y profundizar el (re) acercamiento con los países latinoamericanos. De la misma forma, las vicisitudes de la política interna han obligado a dar prioridad a otras iniciativas, como la Alianza del Pacífico, que se concentran en el desarrollo económico y competitividad comercial del país.

No obstante, la diplomacia comercial debe estar acompañada de herramientas de participación política que proyecten una imagen positiva de México a nivel internacional como un actor responsable que puede actuar de acuerdo a la grandeza que como potencia media desea ostentar. Por lo tanto, una estrategia de política exterior para conseguir que nuestro país se convierta en un actor con responsabilidad global debe descansar en el saneamiento de una política interna (trabajando en el fortalecimiento de las instituciones, aumentando la confianza ciudadana, atacando la corrupción y disminuyendo los índices de pobreza y desigualdad) que contribuya a elevar la capacidad de negociación internacional para que el involucramiento selectivo y pragmático que tiene en los organismos multilaterales y/o espacio de cooperación se transforme paulatinamente en una efectiva implicación en la toma de decisiones a nivel regional e internacional.

Otra estrategia mexicana aplicada en el seno de la CELAC, debería basarse en la explotación del discurso de unión y acercamiento por lazos históricos y culturales para que el simbolismo de los códigos de conducta y las estructuras ideacionales de utilicen para la construcción de acuerdos y agendas.

México, también, debería emprender una verdadera búsqueda política en la región para erigirse como un actor que facilite acuerdos y el diálogo entre países con intereses disímiles para que al mismo tiempo que conserva su *statu quo* regional dentro de la profundización del libre comercio y mercado, se comprometa en la conservación de la estabilidad regional a

través de la estructuración de un agenda que combata los principales desafíos a los que se enfrenta.

Sin embargo, en círculos oficiales es muy poco clara la importancia que se le da a la CELAC como instrumento de acercamiento hacia América Latina y proyección internacional. El gobierno de Enrique Peña Nieto ha preferido profundizar las relaciones bilaterales de libre comercio, sin anclar esa estrategia con los procesos que se llevan a cabo al interior de la Comunidad. Se ha querido separar, por ejemplo, la actuación de México en esferas políticas y económicas sin entender que esas dos esferas irremediamente están unidas. La política exterior de México debe combinar la noción que tiene de la diversificación de relaciones (que atiende más a objetivos meramente económicos) con una en donde los lazos políticos también se multipliquen en atención al interés de convertirse en un una potencia emergente y/o un jugador global.

La discusión no debe centrarse en saber si la política exterior de México hacia América Latina es activa, pasiva, indiferente o pragmática, porque es todo eso al mismo tiempo y en diferentes grados. Lo que hay que entender es que la actuación debe matizarse en cada contexto teniendo detrás una estrategia de continuidad, para evitar que propuestas con oportunidad para el relacionamiento integral con la región lleguen a ser el logro efímero de un gobierno particular.

La realidad es que México necesita tener una presencia en la región, no de líder o de puente, pero sí de participante activo en la toma de decisiones. Si algo hizo bien el gobierno de Felipe Calderón en materia de política exterior fue entender que México estaba quedando al margen de los cambios en la cooperación política regional y de grandes e importantes construcciones regionales que ya establecían zonas de influencia alrededor de países que abiertamente buscan un liderazgo.

Sin embargo, hay que aclarar que no es lo mismo no tener una agenda clara en el seno de la CELAC –viendo a América Latina como bloque regional- y otra, muy diferente, es no tener una estrategia de política exterior latinoamericanista. Su presencia en la ALADI, los tratados de libre comercio, los acuerdos de cooperación y los mecanismos de integración dan cuenta del interés real por acercarse a la región; no obstante, creemos que la infraestructura económica y comercial que está construyendo al interior de esta puede ir de la mano con un

diálogo político concertado que además de construir un puente sólido de comunicación, permite una interlocución internacional más acertada y efectiva en el ámbito internacional.

Si es verdad lo que dice la secretaria de Relaciones Exteriores, Claudia Ruiz Massieu, en el sentido de que la política exterior mexicana del siglo XXI toma en cuenta la relación dialéctica entre principios e intereses –a través de una constante adaptación a la realidad- la CELAC como conducto de las relaciones política con América Latina es el espacio en donde pueden desplegarse abiertamente intereses particulares dentro del margen de los principios de política exterior que son compartidos, como estructuras normativas e ideacionales, por los países de América Latina creando, quizá para fines más discursivos que prácticos, percepciones intersubjetivas facilitadoras del diálogo y coordinación de opiniones

Ante este panorama y nueva visión de lo que debería ser la política exterior, la estrategia podría superar el deseo de vinculación sólo con América Central y el Caribe, y ser un reflejo de un verdadero camino de innovación hacia un entrelazamiento más profundo con la región en su totalidad. Aunque sabemos que existen intereses que merecen más atención que otros, la fragmentación de acciones y la integración a diferentes velocidades puede complementar la participación del país en Latinoamérica, permitiendo su proyección como zona de paz, estabilidad, promoción de la democracia, los derechos humanos y el desarrollo sostenible y con equidad para erradicar el hambre y la pobreza, entre otros.

Los cambios políticos en la región y, sobre todo, en México dificultarán un mejor impulso de la CELAC como espacio político y como herramienta de política exterior a corto plazo, su participación en la Comunidad podrá ser un reflejo de la eficiente promoción de los valores que tiene el país y los que aspira subjetivar.

Hoy la CELAC tiene un gran reto, pero sobre todo lo tiene la política exterior de México en el sentido de llevar a la *praxis* el discurso enarbolado por la secretaria Ruiz Massieu en el sentido de reflejar un compromiso internacional y en el hecho de aplicar – dialécticamente- los principios anclados a un pasado histórico y, sobre todo, los intereses de adecuarse a los cambios que se presentan frente al país y sus estrategias de política exterior.

En este sentido, la política exterior de México debería –a través de la CELAC- impulsar un papel más activo y comprometido, utilizándola al mismo tiempo como una

herramienta para vincular sus intereses nacionales, regionales e internacionales, aprovechando espacios de negociación *face to face* para tejer redes de países *likeminded* en beneficio de su proyecto de inserción internacional (de promoción de libre comercio) y de su capital político regional.

Aunque las metas de política exterior del PND tienen una formulación multidimensional y alcance regional (por lo que toca al tema de América Latina) en los hechos ha pasado otra cosa. El camino para convertir a México en un actor con responsabilidad global (*leitmotiv* de la política exterior de México en este gobierno), para hacer del país una potencia emergente consolidada, un legítimo interlocutor político y un actor activo en la consolidación de la paz y estabilidad a nivel internacional, necesita de un mayor impulso sobre bases las bases reales de una cooperación política que desemboque en una coordinación de opiniones con el objetivo de hacer de América Latina una voz si bien no única si más fuerte en los organismos internacionales que se encargan de formular la agenda global.

Aunque nos gustaría que fuera de otra forma la política exterior de México, en general, pero particularmente aquella que está dirigida a América Latina no ha contado con el impulso suficiente por la escasez de recursos y los problemas internos que obligan a desdeñar la implementación de un gabinete especial que se encargue de plantear y estructurar las estrategias más viables para apuntalar el papel político de México. Se observa la inexistencia de un enfoque integral bien balanceado que abarque aspectos económicos y políticos necesarios para abrir las oportunidades de aminorar los desafíos en otras esferas.

Lo que es importante señalar es que la CELAC al ser un espacio informal de cooperación política, en lugar de ser un mecanismo de integración, impone menos trabas a la conducta de los Estados y a la implementación de política exteriores dejando a la voluntad política el mayor de los trabajos. Si bien lo anterior puede ser el principal elemento de debilidad para la Comunidad, puede –al mismo tiempo– ser un camino más sólido para la coordinación y el diálogo en consonancia con los principios de autodeterminación y no intervención.

Finalmente podemos decir que el gobierno de Peña Nieto –en su política exterior dirigida hacia América Latina en el seno de la CELAC– no ha tenido grandes logros. Se vislumbra un regreso a una política exterior de bajo perfil hacia América Latina, temerosa de

los efectos colaterales que pudiera tener un posicionamiento activo o independiente en algún tema sensible para los mismos países, para Estados Unidos o socios extra regionales. Hasta el momento, no ha podido inmiscuirse en discusiones clave para la solución o ayuda en la solución de problemas en la región o en el mundo.

A pesar de que la CELAC tiene un lugar dentro del discurso de la política exterior de México, ésta no ha superado su existencia y/o significado simbólico para materializarse en una estrategia efectiva de acercamiento y crecimiento de su influencia en América Latina en términos de construcción de una agenda regional sólida y coordinada en el ámbito internacional.

La Comunidad no representa una prioridad tangible y a corto plazo dentro de la estrategia del gobierno mexicano que, en la administración de Peña Nieto, ya que ha dado prioridad a un aumento y profundización de los intercambios comerciales y zonas de libre comercio en detrimento del fortalecimiento de los espacios de cooperación tendientes a crear un diálogo regional menos accidentado.

En la situación actual, es difícil establecer un correcto equilibrio entre la política interna y la política exterior, lo cual impacta negativamente en una estrategia planificada y resulta en una conducta poco proactiva que impulse la presencia de México en el sistema internacional aunque el contexto interno sea adverso. Sin embargo, es común que un desequilibrio en el sistema político interno (inestable) deje pocas posibilidades al desarrollo y despliegue de una capacidad de negociación internacional efectiva que apoye el cumplimiento de las metas y objetivos de política exterior.

De la misma forma el contexto regional es negativo porque a diferencia de lo que en otros momentos sucedió en Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador o Venezuela, en donde el acercamiento a la región se basaba en consideraciones que se oponían a la presencia de Estados Unidos en Latinoamérica, actualmente se trata de acortar las brechas entre el Norte y el Sur (de todos modos la autonomía en la toma de decisiones era un activo valioso que se añadía a las capacidades de México para negociar una agenda latinoamericana).

La crisis de las instancias multilaterales globales que significó una reducción de los espacios de expresión de actores medios y una disminución del impacto de las políticas,

estrategias y discursos que buscaban un desarrollo igualitario y una inclusión más equitativa en las agendas globales, resultaron en la búsqueda de escenarios propios para alcanzar una proyección internacional más sólida. Aunque esto delineo consolidación de las características particulares de la cooperación latinoamericana, no se establecieron medios concretos que en un contexto fragmentado pueden tener una mayor dificultad de construirse y ejecutarse.

Agenda de investigación futura

Los retos a futuro que tiene un tema como el que desarrollamos a lo largo de este trabajo de investigación son numerosos. Académicamente aún queda mucho trabajo por hacer y la vinculación con los aparatos administrativos, burocráticos y diplomáticos del Estado se hace más necesaria. Sin embargo, creemos importante señalar los temas que deberían tomarse en cuenta en un futuro próximo. Estos son los siguientes:

- Profundizar en el estudio de los verdaderos alcances de los espacios de cooperación política regional de carácter informal, poniendo énfasis en el desarrollo de la CELAC.
- Enumerar y estudiar a profundidad las iniciativas y los resultados concretos –a manera de una plataforma digital de monitoreo- alcanzados en cada una de las cumbres de la CELAC.
- Indagar los impactos que tienen los cambios de gobierno en diferentes países de América Latina y Estados Unidos en los alcances de la cooperación política regional.
- Establecer cuál es la viabilidad de los procesos de institucionalización-burocratización de los espacios de cooperación política para su funcionamiento.
- El futuro de la región ante la fragmentación y proliferación de distintos espacios de integración y/o cooperación.
- El impacto en el acercamiento y estrechamiento de lazos entre los países de América Latina de frente al *impasse* o crisis que viven procesos importantes de integración y cooperación como el Mercosur, la Unasur o el ALBA.

BIBLIOGRAFÍA, HEMEROGRAFÍA Y OTRAS FUENTES DE CONSULTA

-Bibliografía:

1. Acharya, Amitav, *The End of American World Order*, USA, UK, Polity Press, 2014, 150 pp.
2. Butler, Judith; Laclau, Ernesto; Žižek, Slavoj, *Contingencia, hegemonía y universalidad*, México, FCE, 2011, 327 pp.
3. Calduch Cervera, Rafael, *Dinámicas de la Sociedad Internacional*, Madrid, Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, 1993, 524 pp.
4. Cárdenas, Raymundo; Sandoval, Cuauhtémoc; Moreno Santos, José (comp.), *Hacia una política exterior de Estado*, México, Senado de la República, Coordinación de Política Exterior, julio, 2002.
5. Cusimano, Maryann, *Beyond Sovereignty, the rise of transsovereign problems*, New York, USA, Palgrave MacMillan, 2000, 384 pp.
6. Dávila Pérez, Consuelo; Cuéllar Laureano, Rubén (coord.), *La política exterior de México y sus nuevos desafíos*, México, UNAM, Plaza y Valdés, 2008, 612 pp.
7. Franco, Jean, *La cultura moderna en América Latina*, México, Enlace Grijalbo, 1985, 358 pp.
8. Funes, Patricia, *Historia mínima de las ideas políticas en América Latina*, México, El Colegio de México, 2014, 282 pp.
9. González, Guadalupe; Pellicer, Olga (coord.), *Los retos internacionales de México. Urgencia de una mirada nueva*, México, Siglo XXI, 2011, 342 pp.
10. González, Guadalupe; Pellicer, Olga (coord.), *La política exterior de México. Metas y obstáculos*, México, ITAM, Siglo XXI, 2013, 445 pp.
11. González, Guadalupe; Pellicer, Olga; Saltalamacchia, Natalia (editoras), *México y el multilateralismo del siglo XXI*, México, Siglo XXI, ITAM, Senado de la República, 2015, 527 pp.
12. Hernández Ozuna, Paola Anahí, *La política exterior brasileña durante el lulismo: entre la tradición y la ruptura*, México, UNAM-FCPyS, Tesis de Licenciatura, 2012, 196 pp.

13. Herrera-Lasso M., Luis (coord.), *México ante el mundo: tiempo de definiciones*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006, 401 pp.
14. Herrero de Castro, Rubén, *La realidad inventada. Percepciones y toma de decisiones en Política Exterior*, Madrid, Tecnos, 2006, 311 pp.
15. Kegley, Charles W.; Wittkopf, Eugene, *American Foreign Policy. Pattern and Process*, New York, St. Martin's Press, 1991.
16. Keohane, Robert (ed.), *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory*, Boulder, Westview Press, 1989, 270 pp.
17. Kubalková, Vendulka; Onuf, Nicholas; Kowert Paul (editors), *International relations in a Constructed World*, Routledge, 1998, 232 pp.
18. Lagos Escobar, Ricardo; Iglesias García, Enrique (editores), *América Latina, China y Estados Unidos. Perspectivas latinoamericanas de las relaciones internacionales en el siglo XXI*, Chile, Fondo de Cultura Económica, RIAL, 2015, 324 pp.
19. Lajous Vargas, Roberta, *Historia mínima de las relaciones exteriores de México, 1821-2000*, México, El Colegio de México, 2012, 370 pp.
20. Legler, Thomas; Santa Cruz, Arturo; Zamudio González, Laura, *Introducción a las Relaciones Internacionales: América Latina y la Política Global*, México, Oxford, 2013, 282 pp.
21. Llenderrozas, Elsa (coord.), *Relaciones Internacionales: teorías y debates*, Argentina, Eudeba, 2013, 336 pp.
22. Nye, Joseph, *Is the American Century Over?* USA, UK, Polity Press, 2015, 185 pp.
23. Ojeda, Mario, *Retrospección de Contadora. Los esfuerzos de México para la paz en Centroamérica (1983-1985)*, México, El Colegio de México, 2007, 159 pp.
24. Ojeda, Mario, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, COLMEX, 2006. 274 pp.
25. O' Gorman, Edmundo, *La invención de América*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006, 255 pp.
26. Oropeza García, Arturo (coord.), *Latinoamérica frente al espejo de su integración (1810-2010)*, México, SRE, 2010, 386 pp.
27. Ortiz Taboada, Mónica; Flores Olea, Víctor, *Relación de Contadora*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988, 503 pp.

28. Páez Montalbán, Rodrigo; Vázquez Olivera, Mario (coord.), *Integración latinoamericana. Raíces y perspectivas*, México, UNAM; Ediciones Eón; CIALC, 2008, 299 pp.
29. Rodríguez, Jaime, *La independencia de la América Española*, El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica, 2014, 472 pp.
30. Roett, Riordan (comp.), *Relaciones exteriores de México en la década de los noventa*, México, Siglo XXI, 2001, 343 pp.
31. Rojas Aravena, Francisco (editor), *Multilateralismo. Perspectivas latinoamericanas*, Venezuela-Chile, Flacso, Nueva Sociedad, 2000, 225 pp.
32. Rojas Aravena, Francisco (coord.), *Multilateralismo vs. Soberanía: la construcción de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*, Buenos Aires, Teseo; Flacso, 2011, 266 pp.
33. Santa Cruz, Arturo, *El Constructivismo y las Relaciones Internacionales*, México, CIDE, 2009, 595 pp.
34. Sepúlveda, César (comp.), *La política internacional de México en el decenio de los ochenta*, México, FCE, 1994, 656 pp.
35. Sen, Amartya, *Identidad y violencia. La ilusión del destino*, Argentina, Katz, 2007, 266 pp.
36. Schiavon, Jorge A.; Spenser, Daniela; Vázquez Olivera, Mario (editores), *En busca de una nación soberana. Relaciones internacionales de México, siglos XIX y XX*, México, CIDE, SRE, 2006, 595 pp.
37. Sosnowska, Joanna, *Política exterior de México: dimensión regional e internacional*, México, Centro Coordinador y Difusor de Estudios Latinoamericanos, UNAM, 2006, 193 pp.
38. Velázquez Flores, Rafael, *Factores, bases y fundamentos en la política exterior de México*, México, Plaza y Valdés; Universidad del Mar, 2007, 404 pp.
39. Velázquez, Rafael; Garza Elizondo, Humberto; Schiavon, Jorge (editores), *Balance y Perspectivas de la Política Exterior de México 2006-2012*, México, CIDE; El Colegio de México, 2014, 560 pp.
40. Velázquez Flores, Rafael (coord.), *La política exterior de México bajo un régimen democrático*, México Plaza y Valdés.

41. Volpi, Jorge, *El insomnio de Bolívar. Cuatro consideraciones intempestivas sobre América Latina en el siglo XXI*, Barcelona, Random House Mondadori, 2010. 259 pp.
42. Zea, Leopoldo, *El pensamiento latinoamericano*, Barcelona, España, Ariel, 1976.

-Hemerografía:

43. *Foreign Affairs Latinoamérica*, México, ITAM, Vol. 10, Núm., 3, julio-septiembre, 2010, 167 pp.
44. *Foreign Affairs Latinoamérica*, México, ITAM, Vol. 11, Núm. 1, enero-marzo, 2011, 164 pp.
45. Gámez, Alba, “Fuentes de cambio en política exterior. Una revisión de los modelos de política exterior para los países en desarrollo”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, Barcelona, 2005, núm. 69.
46. González, Guadalupe, “Las estrategias de la política exterior de México en la era de la globalización” en *Foro Internacional*, México, El Colegio de México, No. 166, 2001, pp. 619-660.
47. Köning, Wolfgang, “México frente a la ALALC y los otros mecanismos latinoamericanos de integración económica”, *Foro Internacional*, México, El Colegio de México, abril-junio, 1974.
48. Prado Lallande, José Pablo (coord.), “La Alianza del Pacífico: un nuevo paradigma de integración en América Latina y el Caribe”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, México, Instituto Matías Romero, SRE, Núm. 106, enero-abril, 2016, 291 pp.
49. Valero Becerra, Ricardo, “Contadora: la búsqueda de la pacificación en Centroamérica” en *Revista Foro Internacional*, México, El Colegio de México, Núm. 2, Vol. XXVI, octubre-diciembre, 1985, 305 pp.

-Recursos electrónicos:

50. Arriola, Jonathan, “El constructivismo: su revolución „onto-epistemológica“ en Relaciones Internacionales”, [en línea] *Revista Opinão Filosófica*, Porto Alegre, 2013, vol. 04; núm. 01. Dirección URL: <http://abavaresco.com.br/wp/wp-content/uploads/3552.pdf>
51. Bartesaghi, Ignacio, *Encrucijada de la política exterior de Uruguay*, [en línea], Uruguay, Departamento de Negocios Internacionales e Integración, Universidad Católica del Uruguay, 2013, Dirección URL: <http://ucu.edu.uy/sites/default/files/La%20encrucijada%20de%20la%20pol%C3%A Dtica%20exterior%20del%20Uruguay.pdf>
52. Bartesaghi, Ignacio, *El Mercosur y la Alianza del Pacífico, ¿más diferencias que coincidencias?*, [en línea], Uruguay, Universidad Católica del Uruguay, Departamento de Negocios Internacionales e Integración, 2014. Dirección URL: <http://www19.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2014/14651.pdf>
53. Bartesaghi, Ignacio, “Efectos del TPP en Asia Pacífico y Latinoamérica”, [en línea] *Foreign Affairs Latinoamérica*, México, ITAM, Número 3, Vol. 15, julio-septiembre, 2015. Dirección URL: <http://revistafal.com/numeros-anteriores/fal-15-3/>
54. Bonilla Soria, Adrián; Álvarez Echandi, Isabel, *Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo: CELAC e Iberoamérica*, [en línea], Flacso, San José, Cosa Rica, 2013, 383 pp. Dirección URL: <http://flacso.org/sites/default/files/Documentos/libros/secretaria-general/Desaf%EDos%20estrat%E9gicos%20CELAC.pdf>
55. *CECLA: América Latina ante la Comunidad Económica Europea*, 1970, [en línea], Documentos, Dirección URL: <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/437/3/RCE3.pdf>
56. De la Reza, Germán, *Documentos del Congreso Anfictionico de Panamá*, Disponible en línea: www.fundayacucho.gob.ve/wp-content/uploads/2015/11/DOCUMENTOS-DEL-CONGRESO-ANFICTIONICO-DE-PANAMA.pdf

57. *Explorando espacios para la integración productiva*, [en línea], Observatorio para América Latina y Asia-Pacífico. Sitio oficial. Dirección URL: <http://www.observatorioasiapacifico.org/OBSEExternalUI/pages/public/home.jsf>
58. García San Martín, Álvaro, “Francisco Bilbao, entre el proyecto latinoamericano y el gran molusco”, *Mirador Latinoamericano*, México, 2013/1, p. 143, [en línea], Dirección URL: http://www.cialc.unam.mx/web_latino_final/archivo_pdf/Lat56-141.pdf
59. Gutiérrez Bermedo, Hernán; Wilhelmy von Wolff, Manfred “Concepciones latinoamericanas y asiáticas sobre cooperación regional”, [en línea], Chile, *Estudios Internacionales*, Año 24, Número 96, octubre-diciembre, 1991, Instituto de Estudios Internacionales Universidad de Chile, 1991, p. 473. Dirección URL: <http://www.jstor.org/stable/41391384>
60. Herrera Santana, David, “La política exterior como pensamiento estratégico y la funcionalidad de las estrategias dentro de una concepción procesal” [en línea], *Revista Electrónica Escenarios XXI*, Año II, No. 10, México, julio-agosto de 2011, Dirección URL: <http://www.escenarios21.com/textos/2011/Julio-Agosto/3148PolExtPensamientoHerrera.pdf>
61. Hopf, Ted, “The Promise of Constructivism in International Relations Theory”, [en línea], *International Security*, Vol. 23, No. 1, 1998, pp. 171-200. Dirección URL en: <http://www.jstor.org/stable/2539267>
62. Holsti, K. J., “State and statehood” en *Taming the Sovereigns. Institutional Change in International Politics*, U.K., Cambridge University Press, 2004, [en línea], Dirección URL: <http://www.cambridge.org/9780521834032>
63. Jaramillo, Grace, *La Celac en el escenario contemporáneo de América Latina y el Caribe*, [en línea], Costa Rica, Flacso, Banco de Desarrollo de América Latina, 2014. Dirección URL: <http://www.flacso.org/sites/default/files/Documentos/libros/secretaria-general/CELAC%20Politica%20Exterior.pdf>
64. Lasagna, Marcelo, “Las determinantes internas de la política exterior: un tema descuidado en la teoría de la política exterior”, [en línea], en *Estudios Internacionales*, Chile, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile,

- Año 28, No. 111, julio-septiembre, 1995, [en línea], Dirección URL: <http://www.jstor.org/stable/41391524>
65. López-Aranguren, Eduardo, “Regionalismo e integración nacional: aproximación teórica”, [en línea], *Revista Española de Investigación Sociológicas*, Centro de Investigaciones Sociológicas, No. 15, julio- septiembre, 1981, pp. 59- 76. Dirección URL: <http://www.jstor.org/stable/40182895>
66. Morales Fajardo, María Esther, “Un repaso a la regionalización y el regionalismo. Los primeros procesos de integración regional en América Latina”, [en línea], *CONfines*, Vol. 3, Núm. 6, agosto-diciembre, 2007. Dirección URL: <http://www.redalyc.org/pdf/633/63300606.pdf>
67. Muñoz, Herald, “El estudio de las políticas exteriores latinoamericanas: temas y enfoques dominantes”, [en línea], en *Estudios Internacionales*, Chile, Instituto de *Estudios Internacionales*, Universidad de Chile, Año 20, No. 80, octubre-diciembre, 1987, Dirección URL: <http://www.jstor.org/stable/41391253>
68. Oyarzún Serrano, Lorena; Rojas de Galarreta, Federico, “La Alianza del Pacífico ¿Contrapeso regional?”, [en línea], *Cuaderno sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, vol. 8, número 16, julio-diciembre, 2013. Dirección URL: https://www.academia.edu/7174731/La_Alianza_del_Pac%C3%ADfico_en_Am%C3%A9rica_Latina_Contrapeso_regional
69. *Panorama Económico y Social de la CELAC*, [en línea], Santiago, CEPAL, enero 2016. Dirección URL: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39823/S1501406_es.pdf
70. Plan Nacional de Desarrollo, 2012-2018, sección quinta [En línea], Dirección URL: <http://www.presidencia.gob.mx>
71. Puchet Anyul, Martín; Moreno-Brid, Juan Carlos; Ruiz Nápoles, Pablo, “La integración regional de México: condicionantes y oportunidades por su doble pertenencia a América del Norte y a Latinoamérica”, *Revista Economía UNAM*, vol. 8, núm. 23, México, UNAM. Disponible en línea: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-952X2011000200001

72. Ramos Cardoso, Alejandro, “México ante el renovado espíritu integracionista en América Latina y el Caribe”, [en línea], *Revista Mexicana de Política Exterior*, México, Núm. 97, 2013, 133-165 pp. Dirección URL: <https://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/n97/ramos.pdf>
73. Sitio oficial SELA: www.sela.org/view/index.asp?ms=258&pageMS=77954
74. Serbin, Andrés; Martínez, Laneydi; Ramanzini Júnior, Haroldo (coord.), *¿Atlántico vs Pacífico?: América Latina y el Caribe, los cambios regionales y los desafíos globales. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe*, [en línea], Núm. 10, 2014, CRIES. Dirección URL: <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2014/11/Anuario-2014-1.pdf>
75. Snyder, Richard C.; Bruck, H. W.; Sapin, Burton, *The Decision-Making Approach to the Study of International Politics*. Dirección URL: <http://www.palgraveconnect.com/pc/doifinder/view/10.1057/9780230107526>
76. Tomassini, Luciano, “Los nuevos desafíos de la política exterior”, [en línea], *Revista de Estudios Internacionales*, Chile, Universidad de Chile, 1988, Dirección URL: <http://www.revistaei.uchile.cl/index.php/REI/article/viewFile/15688/16159>
77. Van Klaveren, Alberto, “Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: modelo para armar” en *Estudios Internacionales*, Chile, Universidad de Chile, año 25, No. 98, abril-junio, 1992, [en línea], Dirección URL: <http://www.jstor.org/stable/41391401>
78. Van Klaveren, Alberto, “América Latina en un nuevo mundo”, [en línea], *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, no. 100, diciembre, 2012, Dirección URL: https://www.jstor.org/stable/41803508?seq=1#page_scan_tab_contents
79. Villegas, Claudia, “Los entretelones del Acuerdo de San José”, [en línea], *Revista Fortuna*, Dirección URL: <http://revistafortuna.com.mx/contenido/2010/12/15/los-entretelones-del-acuerdo-de-san-jose/>
80. Vitelli, Marina, *Veinte años de constructivismo en Relaciones Internacionales. Del debate metateórico al desarrollo de investigaciones empíricas. Una perspectiva sin un marco de política exterior*, [en línea], Dirección URL: http://www.scielo.org/arg/scielo.php?pld=S1851-96012014000100005&script=sci_arttext

81. Wallerstein, Immanuel, “Golpe de Estado en Paraguay: ¿quién ganó qué?”, [en línea], *La Jornada*, Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2012/07/21/opinion/022a1mun>
82. Eduard Soler i Lecha (coord.), “El mundo en 2016: diez temas que marcarán la agenda internacional”, [en línea], *Notes internacionals*, CIDOB, febrero, 2014. Dirección URL: http://www.cidob.org/publicaciones/serie_de_publicacion/notes_internacionals/n1_140_el_mundo_en_2016_diez_temas_que_marcaran_la_agenda_internacional/el_mundo_en_2016_diez_temas_que_marcaran_la_agenda_internacional