

CAPÍTULO 2

DE LA COOPERACIÓN AL CONFLICTO: EL ROL DE LA TOMA DE DECISIONES EN LA INTEGRACIÓN REGIONAL LATINOAMERICANA (2000-2018)

Rita Giacalone¹

1.

Introducción

Actualmente, en América Latina predomina la divergencia en torno a modelos de integración regional, que puede sintetizarse en un conflicto entre el modelo propuesto por Venezuela y representado por la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), y el de la Alianza del Pacífico (AP), auspiciada en especial por Chile y México. Ese conflicto se ha diseminado al escenario regional y exacerba la tendencia del regionalismo latinoamericano a otorgar prioridad a intereses económicos y políticos nacionales frente a los regionales. Si bien esa tendencia ya existía, en este siglo aumentaron los proyectos regionales orientados a satisfacer objetivos nacionales que generaron resistencia o apoyo de otros actores, creando un

1 Ph.D. en Historia (Indiana University, Estados Unidos), profesora titular de Historia económica en la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad de Los Andes (Mérida, Venezuela). Correo electrónico: ritagiacalone@hotmail.com

juego interactivo. En la medida en que ese juego ha aumentado el grado de conflicto en comparación con el relativo grado de cooperación inicial en la región; eliminarlo o disminuirlo es un reto para América Latina y para hacerlo es importante conocer el proceso que lo produjo.

La literatura que estudia la situación conflictiva actual tiende a agruparse en torno a dos explicaciones, que a veces se combinan entre sí: 1) la influencia de factores externos (crisis global, desaceleración económica china, proteccionismo de países desarrollados), que reducen oportunidades y promueven mayor interés pragmático por la inserción global que por la integración (CLACSO, 2019; Botto, 2017²); o 2) el choque ideológico encarnado en personalidades, gobiernos y acuerdos regionales, que crea una dicotomía en la que naufragan propuestas moderadas (Saraiva & Granja, 2019³; Briceño-Ruiz, 2017). Esa literatura analiza la lógica del juego regional como producto de fuerzas económicas o ideológicas y parece ignorar que esas fuerzas y la competencia, cooperación, conflicto y énfasis entre ellas resultan del proceso de toma de decisiones de actores estatales y pueden alterarse por decisiones de esos mismos actores. Niegan, en forma implícita, la posibilidad de que la agencia⁴ de los actores modifique la situación.

Este capítulo presenta una explicación alternativa también a la literatura que asume de la misma forma que las opciones existentes en América Latina son que el conflicto derive en enfrentamiento abierto (militar o electoral), donde un grupo de actores elimine a sus opuestos o que cambios externos a la región (intervención militar por gobiernos u organizaciones internacionales, nuevo auge exportador, etc.), solucionen

2 Aunque, según Botto, la crisis asiática obligó a Brasil a devaluar su moneda en 1998, la crisis no obligaba al gobierno brasileño a hacerlo sin consultar con sus socios del Mercado Común del Sur (MERCOSUR).

3 Saraiva y Granja intentan una aproximación con matices, pero su argumento es que hay períodos de convergencia y divergencia ideológica que determinan el carácter de la integración.

4 Agencia es la capacidad de un actor de obrar de forma independiente frente a una situación, para lo cual se requiere que tenga la voluntad (o intención) de hacerlo. Sin negar que factores sociales, materiales, etc. pueden afectar el resultado de sus acciones, el actor decide sus actos.

el conflicto. El objetivo es revalorizar el rol de la toma de decisiones mediante el estudio de las políticas exteriores de Venezuela, Chile y México⁵ (2004-2018), que auspiciaron proyectos regionales enfrentados (ALBA y AP), y la interacción entre ellas.

Los acuerdos regionales se consideran expresión de acuerdos políticos en torno a intereses e ideas (institucionalismo racionalista, Goldstein & Keohane, 1993) que, una vez convertidos en organizaciones, sufren un proceso de cambio que obliga periódicamente a evaluar en qué medida siguen representando intereses e ideas originales. Eso se debe a que los objetivos (horizontes de largo plazo) políticos y económicos de políticas exteriores y acuerdos de integración se van ajustando a objetivos de corto o mediano plazo por reacción a sucesos internacionales y domésticos y a decisiones de otros gobiernos. Los actores estatales se constituyen así en responsables de las decisiones que llevan a la cooperación o al conflicto.

La pregunta central es cómo afecta el proceso de toma de decisiones a la interacción entre actores estatales y proyectos regionales. Para contestarla se la desagrega en otras preguntas: ¿Qué intereses e ideas (objetivos económicos y políticos), inspiran las políticas exteriores de Venezuela, Chile y México y cómo se reflejan en el ALBA y la AP? ¿Cuáles fueron las coyunturas críticas de ambos acuerdos que necesitaron decisiones con respecto al otro? ¿Qué decisiones se tomaron en cada una de ellas? y ¿qué influencia tuvieron en promover la situación de conflicto? Se busca demostrar que el proceso secuencial de toma de decisiones es fundamental para comprender la interacción entre actores estatales y destacar la centralidad de la lógica regional en el conflicto latinoamericano a partir de la agencia de esos actores.

Se presentan primero las ideas e intereses de las políticas exteriores de Chile, México y Venezuela - identificados mediante el análisis del

5 Venezuela ha sido el eje político y económico del ALBA a lo largo de toda su existencia. En la AP participan también Colombia y Perú, pero Chile y México son más activos en la política regional.

discurso (Gutiérrez, 2003; Hansen, 2007) – plasmados en sus acuerdos regionales, y luego se identifican las coyunturas críticas (Flexor & Grisa, 2016), que hicieron tomar decisiones respecto al otro acuerdo, antes de analizar sus consecuencias. Se asume que las decisiones tomadas en cada coyuntura crítica alteran las expectativas dentro y fuera de un acuerdo, creando un sistema de interdependencia compleja regional (Warren, 2010, p. 699). La teoría del juego permite analizar la interacción entre actores (siguiendo a Giacalone, 2018), mientras el análisis secuencial de la toma de decisiones destaca de qué forma las decisiones de un actor afectan sus decisiones posteriores tanto como las de sus aliados y rivales y, cuando se entrecruzan con decisiones de otros actores de la misma región, se vierten sobre el resto de ella. Los decisores de política exterior simplifican sus opciones frente a un problema eliminando alternativas que les resultan inaceptables por su costo político, para luego elegir entre las que quedan. En la primera etapa predominan sus aspectos cognitivos (ideas) y, en la segunda, la elección racional (Mintz, 2003b). En ambas, sin embargo, el actor tiene la capacidad de decidir.

El análisis secuencial elimina el determinismo del enfoque *path dependence*, ya que este considera que una decisión previa limita las opciones de los actores de tomar decisiones que vayan en sentido diferente que las anteriores. Para el primero, lo que determina las decisiones subsecuentes es el *feedback* positivo o negativo que reciben los actores respecto a decisiones previas frente al mismo problema (Ozkececi-Taner, 2006). En cada ocasión, los decisores pueden mantener su curso de acción, hacer pequeños ajustes, cambiar de curso sin modificar su representación del problema, cambiar la representación del problema o reconsiderar sus objetivos fundamentales. Identificar cada una de las ocasiones en que un problema requirió la decisión de un actor respecto al otro conduce a reconstruir la historia del proceso de toma de decisiones que lleva a la cooperación o al conflicto (Ozkececi-Taner, 2006).

2.

Intereses e ideas en las políticas exteriores de Venezuela, Chile y México (2000-2018)

2.1 Venezuela

Hasta 2012, la política exterior venezolana estuvo dominada por ideas expresadas en el discurso de su líder político, Hugo Chávez, que, en la categorización de Hermann et al. (2001, p. 95), se ubica como “cruzado” (personalidad con creencias fuertes), que persigue su propia visión del mundo, aunque signifique alienar a sus aliados políticos (Mintz & De Rouen Jr., 2010, p. 117), o sufrir pérdidas económicas (Astorino-Courtois & Trusty, 2003, p. 49). Las ideas de este tipo de líder no cambian fácilmente y no responden a un proceso de elección racional porque, aunque la decisión no alcance los objetivos esperados, se la mantiene para justificar los recursos empleados y mantener la imagen del decisor (Ozkececi-Tanner, 2006). El compromiso con una decisión anterior obliga a redefinir las razones para continuarlo, o sea que las explicaciones para mantener el conflicto cambian a lo largo del tiempo, como se observa en el discurso de Venezuela y ALBA.

La constitución venezolana de 1999 enfatizó la integración política y estratégica⁶ definida como unión política con elementos militares y culturales del “bolivarianismo”, en oposición a cualquier visión alternativa (Cardoso & Romero 2001, pp. 9-10). El discurso sobre política exterior exaltó conceptos como multipolaridad, autonomía, defensa de recursos naturales (petróleo), y unión política latinoamericana, considerados objetivos a largo plazo que corresponden al campo ideático. Pero en el corto

6 Mientras para Bouzas (2017), el “regionalismo estratégico” se vincula con objetivos económicos, el término “estratégico” del regionalismo venezolano se relaciona con el lenguaje militar del discurso político, donde la confrontación y el conflicto con Estados Unidos son inevitables.

y mediano plazo predominaron objetivos concretos como reincorporar a Cuba a la Organización de Estados Americanos (OEA), organizar en un acuerdo regional a países políticamente afines (ALBA), ingresar a acuerdos preexistentes para modificarlos desde adentro (MERCOSUR) o salir de ellos (Comunidad Andina, CAN), cuando no se consiguió redirigirlo en el sentido deseado.

En paralelo, la política exterior venezolana mantuvo intereses vinculados al petróleo, que en la constitución de 1999 se relacionó con el concepto de seguridad y protección de recursos naturales. Objetivos de largo y corto plazo e intereses económicos se vieron como parte del enfrentamiento con Estados Unidos (Bustamante & Giacalone, en prensa), de forma que Venezuela pasó de vincularse a Colombia por razones económicas (aumento de comercio e inversiones desde liberalización bilateral en 1992), a hacerlo con Brasil por razones geopolíticas y estratégicas.

En la primera década del siglo, el discurso tuvo talante agresivo empleó terminología militar y destacó el compromiso moral de Venezuela de dirigir la lucha “*contra las fuerzas materialistas y sin alma del neoliberalismo*” y ofrecer al mundo un modelo de salvación (Chávez, 2003, p. 121). Esa lucha exigía cooptar el apoyo político de naciones latinoamericanas y caribeñas, porque “*si no ayudamos a los países hermanos, ya Estados Unidos nos habría aislado [...] unir a los pueblos políticamente significa hasta una estrategia de supervivencia*” (Walter Gavidia, citado en Giacalone, 2008, p. 27). Se asumía que, debilitada la resistencia política interna luego de 2004, faltaba solamente eliminar la amenaza de aislamiento regional o intervención internacional (Cardoso, 2006, p. 94).

Se observa también el interés por la integración energética y el uso del petróleo para construir clientelas políticas (Northouse, 2001). Con la primera se buscaba constituir una megaempresa regional petrolera combinando recursos de empresas estatales latinoamericanas para desplazar

a las multinacionales extranjeras. Con el segundo se intentaba formar una clientela de gobiernos, movimientos sociales y empresas que dependieran del gobierno venezolano para mantener logros políticos o ganancias económicas. Sin embargo, esos intereses se desarrollaron en un segundo plano desde 2006 en adelante, mientras los objetivos políticos fueron centrales en el discurso.

Un hilo conductor de la política exterior venezolana 2000-2018 fue expandir sus ideas políticas regionalmente para constituir un eje contrario a la hegemonía estadounidense. Ese factor determinó la selección de opciones en el proceso de toma de decisiones. El enfrentamiento con Estados Unidos se justificó al principio por los problemas creados por medidas de ajuste económico en los noventa y la propuesta del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), auspiciada por el gobierno estadounidense, que agravaría esos problemas, sintetizados bajo el binomio neoliberalismo/globalización. Después del fin de la negociación del ALCA (2005), los tratados comerciales de Colombia y Perú con Estados Unidos sirvieron de justificación para la salida de Venezuela de la CAN (2006), y el discurso venezolano adoptó como símbolo el rechazo del libre comercio.

Pero el discurso mantuvo simbolismos más amplios que los regionales porque, si en la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN, 2004), interesaba la integración regional petrolera (Hernández, 2007, en Giacalone, 2013, p. 144), cuando la CSN se convirtió en Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR, 2008), el gobierno venezolano la consideró “*el motor fundacional de los cambios del mundo*” (“Chávez: EE.UU amenaza unión sudamericana”, 2008, en Giacalone, 2013, p. 146). En 2012, su Secretario General, el venezolano Alí Rodríguez (discurso de Alí Rodríguez en la entrega de la Secretaría de Unasur, 2012), destacaba que los recursos naturales sudamericanos debían impulsar la industrialización para aumentar la productividad, ya que el desarrollo de las bases materiales de

UNASUR le daría “*mayor peso específico en escenarios internacionales*”. Los intereses económicos servían así de base para alcanzar objetivos políticos de largo plazo.

Desde la enfermedad y muerte de Chávez (2012-2013), la necesidad de asegurar la sucesión política llevó a enfatizar el ámbito nacional, y el discurso de política exterior sufrió cambios por la desaparición de su principal emisor y porque las medidas internas para contener a la oposición generaron llamadas de atención y denuncias de la comunidad regional e internacional. Aunque la política exterior se volvió reactiva, el discurso mantuvo su simbología y tono agresivo, mientras el nuevo gobierno perdía la oportunidad de adoptar una posición moderada al ingresar oficialmente a Mercosur (2012) (Roy, 2013).

En las declaraciones del ALBA se advierten también cambios. En 2007, ALBA apoyaba la creación de una “*Patria Grande*” latinoamericana, se consideraba una alianza política para producir “*transformaciones estructurales en la composición económica y social de las naciones que forman parte de ella...*” (ALBA-TCP, 2011, p. 31) y sus miembros eran “*la fuerza revolucionaria*” que alteraría “*las relaciones de poder político*” en el continente. En 2009, se reafirmaba que la “*afinidad conceptual*” era básica para alcanzar “*la unión política de nuestras naciones...*” en un mundo “*inter-polar*” (ALBA-TCP, 2011, p. 51). En 2010, ALBA promovía alianzas con “*países y organizaciones que contribuyeran a poner fin a la hegemonía imperial*” (ALBA-TCP, 2011, p. 155).

Esas declaraciones enfatizaban la proyección externa del ALBA, pero luego de la muerte de Chávez, en su reunión cumbre de 2013, se discutió su institucionalidad, la implementación del Sistema Único de Compensación Regional (SUCRE), un Fondo Común de Reserva y otras medidas de orden interno del acuerdo. A medida que se aplicaban sanciones al gobierno de Nicolás Maduro, ALBA se convirtió en un mecanis-

mo de defensa. La declaración de La Habana (2014) apoyó al gobierno venezolano frente a ataques y sanciones estadounidenses. Sin embargo, intentó mantener proyección regional al indicar que buscaría incorporar a los países de Petrocaribe al Acuerdo de Complementación Económica (ACE) 70 de la Asociación Latinoamericana de Integración entre Venezuela, Cuba, Bolivia y Nicaragua, para formar una zona de comercio ALBA-Petrocaribe-Comunidad del Caribe (CARICOM-MERCOSUR). Este llamado no encontró respuesta positiva en los otros actores, indicando que la proyección regional de ALBA había perdido importancia.

Resumiendo, la política exterior se propuso confrontar la influencia estadounidense mediante una unión política latinoamericana que se plasmó en apoyo a UNASUR desde 2008, seguido de una organización latinoamericana y caribeña sin Estados Unidos y Canadá, la CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, 2011). En el discurso, Venezuela manejó un concepto de multipolaridad en la que se ubicaba como eje contra-hegemónico, excluyendo la posibilidad de convivencia con Estados Unidos. En su aplicación práctica también fueron evidentes intereses económicos concretos – integración energética y uso de recursos financieros para construir apoyo político regional e internacional para su gobierno.

2.2 Chile

En Chile, las ideas e intereses de su política exterior se articularon a partir de los años ochenta y se refrendaron en la transición política de los noventa, cuando se producía en la región el retorno a la democracia y predominaba un modelo de desarrollo sustentado en la apertura económica (Fernandois & Henríquez, 2005, p.57). En tanto la aplicación de esos factores aseguró la estabilidad política y económica chilena, esto otorgó legitimidad a su modelo de desarrollo (Faust, 2004, p. 463). En la redemocratización, los decisores de política exterior recurrieron al conoci-

miento técnico de especialistas del ministerio de Relaciones Exteriores y del sector privado, de modo que empresarios y consultores académicos apoyaron la continuación de las políticas exteriores económicas (Faust, 2004, pp. 766-767), creando un relativo consenso. Igualmente, el discurso presidencial posterior a 1990 promovió que se reconociera los delitos cometidos por el régimen militar, pero también enfatizó que ese régimen había concluido y la transición exigía centrar la mirada en el futuro y no en el pasado (Jiménez, 2019).

A principios del siglo XXI, Chile rechazó ingresar a MERCOSUR porque perdería su autonomía decisoria en política exterior económica, ya que el acuerdo le obligaba a negociar tratados comerciales en forma conjunta con economías cuyas estrategias e intereses internacionales eran diferentes de los propios (Fernandois & Henríquez, 2005, p. 59; Kahhat, 2011). Además, desde los noventa, la inserción internacional chilena era más importante que la reinserción en América Latina, porque los principales clientes de sus exportaciones eran extra-regionales.

Declaraciones del presidente Patricio Aylwin (1990-1994), y su asesor Alberto Van Klaveren destacaron que:

1. *(solo) asociados en un vasto conglomerado de países, con el poder de negociación que ello lleva aparejado, es que se presentará para América Latina la posibilidad de competir con éxito en los mercados internacionales*, lo que planteaba la posibilidad de articular una “*integración [regional] diferida*” mediante la convergencia con otros países de su región y
2. *no existe incompatibilidad entre un proceso de apertura a la economía internacional con la creación, desarrollo y consolidación de un espacio económico regional. (...) se trata de procesos que se apoyan, se retroalimentan y se sostienen mutuamente.* (citados en Fernandois & Henríquez, 2005, p.61).

Esas declaraciones indicaban intereses e ideas del gobierno chileno que se plasmarían luego en la AP. Entre los intereses destacan 1) continuar con una diplomacia de inserción unilateral, que había rehabilitado internacionalmente a Chile, y que correlaciona aumento de diversificación exportadora con autonomía (Aranda, 2016); 2) desarrollar relaciones con Asia-Pacífico, considerada el nuevo motor del comercio internacional (Ramírez, 2013); 3) proteger su modelo de desarrollo frente a proyectos estatistas basados en afinidad ideológica (ALBA), o intereses económicos y políticos brasileños (MERCOSUR); y 4) fortalecer su capacidad negociadora para defenderse de la expansión política de Venezuela, asociándose con gobiernos que comparten principios similares de desarrollo e inserción internacional (Fernandois, 2016, p.83).

Las ideas centrales que acompañan a esos intereses son: 1) un modelo de desarrollo basado en libre comercio, diversificación exportadora e inserción en cadenas de valor; 2) la democracia representativa como forma de organización política; 3) el sector privado como actor necesario de la política económica, y 4) una multipolaridad inclusiva de países en desarrollo, desarrollados y emergentes.

Si bien la política exterior hacia Asia Pacífico ilustra la asociación de intereses e ideas que en 2012 se plasmó en la AP,⁷ Sanhueza y Soto (2009, pp. 128, 130-131) diferencian entre objetivos de esa política para la vertiente asiática y para la parte americana del Pacífico. En la primera, predomina la noción de una integración transpacífica, expresada en la firma del Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica (P4) por Chile, Brunei, Nueva Zelanda y Singapur (2005). Ese objetivo se incorporó en la negociación del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP, por su sigla en inglés), y luego de la salida de Estados Unidos del acuerdo, se concretó en el Acuerdo Integral y Progresivo de

7 Antes de crearse la AP, Chile se había asociado a la CAN después de la salida de Venezuela (2006), y auspiciado el Arco del Pacífico Latinoamericano (APL), en 2007.

Asociación Transpacífica (CPTPP, sigla en inglés) (2018). En la vertiente latinoamericana, Chile no podía profundizar su inserción internacional utilizando el APL (2007), por la disparidad económica e ideológica entre sus miembros, pero necesitaba defender su modelo de desarrollo de la expansión venezolana. Esta se manifestaba en el aumento del número de miembros del ALBA y en el financiamiento venezolano de grupos políticos opositores en Chile y otros países latinoamericanos, por ejemplo, mediante la Coordinadora Continental Bolivariana (Cobo, 2008). La decisión brasileña de ampliar MERCOSUR para superponerlo con UNASUR agravó la percepción de amenaza regional de Venezuela, porque esa ampliación se inició con ella y Bolivia, miembros del ALBA.

La AP complementó los objetivos económicos del APL (promoción de comercio, inversiones, competitividad, proyección económica hacia Asia-Pacífico y, desde 2009, concertación de posiciones frente a crisis global), con otros políticos al especificar en su Acuerdo Marco (2012), que una nación debía ser democrática, mantener el Estado de derecho, la separación de poderes y defender los derechos humanos para ingresar al acuerdo. De esta forma, se mantuvo el relativo consenso en torno al modelo político y económico (Quiroga, Guerrero, & Schuster, 2016).

En Chile se observa la experiencia secuencial en el cambio de la apertura comercial unilateral a la regional (APL), y del aislamiento político a la alianza con países que aplican el mismo modelo de desarrollo (AP). El primer cambio buscaba enfrentar la crisis de los países desarrollados a la cual, en la segunda década del siglo, se sumó la desaceleración de la economía china. En el plano de las ideas fue prioritaria la necesidad de protegerse del avance de la influencia política venezolana y del ALBA. Cuatro gobiernos que previamente habían resistido esa influencia en forma individual combinaron fuerzas en la AP (Giacalone, 2018).

La AP dio continuidad también al interés económico chileno por Asia Pacífico, ya que más de la mitad de sus exportaciones van a esa región (Heine, 2019). Oyarzún (2018) agrega como ideas centrales que la AP es para Chile un mecanismo de “poder suave” para balancear el predominio de proyectos regionales proteccionistas y una plataforma para defender la idea de que el libre comercio refuerza la seguridad económica. Cuando la salida del Reino Unido de la Unión Europea y el retiro de Estados Unidos del TPP acrecentaron el rol del proteccionismo en el ámbito global, Chile propuso la convergencia de la AP y el MERCOSUR para relacionar a los países del eje atlántico latinoamericano con Asia Pacífico y profundizar su enfoque pragmático de las relaciones internacionales.

El concepto de multipolaridad de la política exterior chilena favorece relaciones transpacificas para acercarse a nuevos polos de poder (China e India), sin abandonar relaciones económicas y políticas con Estados Unidos y países desarrollados. Un factor importante de esa política es que es una política de Estado, porque, desde los ochenta, hubo un acuerdo de élites públicas y privadas en torno al modelo de desarrollo (Faust, 2004, p. 743).

2.3 México

Desde la crisis de la deuda (1982), la política exterior mexicana, comenzando por la comercial, se movió hacia la apertura económica unilateral (1986), que, en los noventa, pasó a basarse en tratados de libre comercio (López & Zabludovsky, 2010, p. 717)⁸. Desde entonces, su política exterior asocia apertura democrática (fin de la hegemonía del Partido Revolu-

8 Según Sánchez (2006), la crisis petrolera y la deuda externa redujeron la principal fuente de financiamiento del Estado, el petróleo, haciéndolo dependiente del impuesto a la renta y el IVA, por lo cual se acercó a las empresas exportadoras, base de la coalición que posibilitó el cambio de política comercial. Pero no hay consenso positivo respecto al modelo de desarrollo económico, porque el crecimiento de las exportaciones se concentra solo en ciertas regiones, y la integración con Estados Unidos hace a México dependiente de los ciclos económicos de su socio (López & Zabludovsky, 2010, pp. 724-725).

cionario Institucional, PRI), con profundización de la inserción internacional, acompañada de un discurso que exalta los derechos humanos para promover el orden internacional. En cuanto a América Latina, se destaca una relación especial que exige que México ayude a desarrollar un espacio de “interlocución regional” frente a la existencia de visiones divergentes sobre globalización, democracia y desarrollo (Covarrubias, 2013, p. 458). En la primera década del siglo XXI, esas ideas se expresaron en esfuerzos por reconstruir sus relaciones con Cuba y Venezuela y, a principios de la segunda década, en el apoyo mexicano a la creación de la CELAC.

En México hay continuidad en las ideas centrales de su política exterior desde los noventa y, en su política latinoamericana, el predominio de intereses económicos y comerciales llevó a disminuir las diferencias ideológicas con Cuba y Venezuela. Rodríguez y Prado (2015, p. 14), consideran que hasta el siglo XXI el discurso oficial sobre la región empleó términos como “países hermanos” sin asociarlos a acciones concretas, excepto cuando se discutió el ALCA. Luego, las sucesivas administraciones apoyaron dos objetivos en América Latina: establecer acuerdos comerciales y no confrontar con otros gobiernos. Esto último se rompió en el caso de Venezuela en 2005-2006, cuando escalaron las declaraciones agresivas entre sus presidentes después de que Chávez declarara que el presidente mexicano se arrodillaba “ante el imperio norteamericano”.

En su discurso, se presenta la ubicación geográfica (cercanía a Estados Unidos, su mayor frontera terrestre, y vertientes marítimas en el Pacífico y el Caribe), como factor explicativo de su inserción económica pragmática (Ardila, 2015), y algunos señalan que esta determina también un menor compromiso con la democracia y los derechos humanos en el plano internacional (Villamar, 2013).

En la campaña presidencial de 2012, el candidato presidencial ganador apeló a un elemento que destaca también en el discurso de la AP – las

promesas políticas están subvaluadas, por ello él no habla mucho, pero cumple lo que dice- (López, 2018⁹).

Sobre la importancia del proceso de toma de decisión en el enfrentamiento México-Venezuela, Velásquez y Domínguez (2007), lo atribuyen a cambios hechos por el gobierno de Vicente Fox en la Secretaría de Relaciones Internacionales, porque se concentró el manejo de la crisis en pocas personas y el presidente hizo declaraciones directas, posiblemente por haber sido aludido en forma personal. A pesar de los intentos mexicanos por desactivar el conflicto, el presidente venezolano escaló sus declaraciones en los meses siguientes, en un intento por influir a favor del candidato de la izquierda en las elecciones presidenciales (Velásquez & Domínguez, 2007, p. 35).

El enfrentamiento culminó en mayo de 2006, con Chávez llamando a Fox “cachorro del imperio” y sacando a Venezuela del Grupo de Los Tres (G-3, Colombia, México y Venezuela, 1994). Cuando Felipe Calderón ganó la elección, Venezuela se negó a reconocer el resultado, sugiriendo que había fraude, pero la administración Calderón hizo esfuerzos por acercarse al gobierno venezolano con los mismos objetivos de los gobiernos anteriores a Fox – impulsar el comercio y disminuir el conflicto. Aunque el gobierno venezolano expropió a empresas mexicanas, como CEMEX, ellas no encontraron apoyo en el gobierno mexicano para presionar a Venezuela (Rodríguez & Prado, 2015, p. 21).

La AP (2012), significó un cambio importante de política exterior para México. Sus intereses eran mantener la estabilidad y prosperidad de la región, asumir un papel activo en la integración regional y promover la convergencia entre acuerdos, en un contexto donde otros proyectos amenazaban esa estabilidad y prosperidad y existía una historia de proyectos frustrados y compromisos nacionales que se solapaban (Hernández, 2013).

9 Esa autora compara el discurso de las campañas presidenciales de Peña Nieto, Hugo Chávez y Cristina Fernández de Kirchner en 2011-2012.

Pero también implicó un cambio de dirección, porque se pasó de una política exterior individual a una alianza con gobiernos sudamericanos.

Para poner en marcha la AP, la administración de Enrique Peña Nieto (2012-2018), revalorizó la política exterior económica, al insistir en la necesidad de mejorar la imagen de México para atraer inversiones y turistas. Asia Pacífico ocupó lugar central porque los acuerdos que atrajeron primero la atención del gobierno fueron la AP y el TPP¹⁰. En el primero, la integración transpacífica se asoció a acciones conjuntas con otros países latinoamericanos mediante un proyecto de integración basado en liberalización económica y apertura de mercados (Ramírez & Rochin, 2017).

En paralelo a sus esfuerzos hacia el Pacífico, México buscó relacionarse con acuerdos de integración consolidados mediante un acuerdo de complementación económica (ACE) con MERCOSUR, un tratado de libre comercio con Centroamérica, acuerdos bilaterales comerciales con Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, y participando en la CELAC y la AEC (Asociación de Estados Caribeños). Como China no participaba en la negociación del TPP, México firmó en 2013 un acuerdo de Asociación Estratégica con su gobierno¹¹ (Ramírez & Rochin, 2017).

Según González *et al.* (2019), la compleja interacción entre escenarios internacional, regional y doméstico, y cambios simultáneos en ellos obligaron a adaptar la política exterior a nuevas condiciones. Sin alterar la orientación general de gobiernos anteriores, hubo “*reformas (modificaciones lentas, incrementales y parciales) y ajustes (alteraciones adaptativas)*” en sus patrones. Esas medidas permiten desarrollar indicadores más precisos que la tipología de la política exterior mexicana como pasiva, reactiva

10 Cuando Estados Unidos se retiró del TPP (2016), México estuvo entre los países que firmaron el CBTTP, que da continuidad a lo acordado en el primero.

11 En energía, el acuerdo con China tiene especial importancia, pues si Estados Unidos alcanza su objetivo de no importar petróleo para fines de los 2030, China sería un mercado promisorio para el petróleo mexicano (Ramírez & Rochín, 2017).

y proactiva, y explorar cómo interactúan específicamente “*los mecanismos a nivel sistémico, regional y doméstico que impulsan o inhiben la acción diplomática y qué tipo de efecto motivacional ejercen sobre quienes toman decisiones*” (González *et al.*, 2019, pp. 767-768).

Luego de 2012, México pudo proyectarse económicamente hacia Sudamérica por el declive de gobiernos de la izquierda populista en Argentina, Brasil y Venezuela, que antes habían obstaculizado su presencia (González *et al.*, 2019, p. 776). México justificó su reinscripción en Sudamérica mediante la AP por el aumento de sus exportaciones hacia esa región entre 2006 y 2012 (González & Velázquez, 2013, pp. 589-590), y por su coincidencia en modelo de desarrollo con Colombia, Chile y Perú.

Los objetivos mexicanos fueron cambiar la “*inercia competitiva con Argentina y Brasil*”, “relanzar” la relación con Cuba, restablecer la confianza con países del ALBA –que incluyó la presencia de Peña Nieto en el funeral de Chávez- y profundizar relaciones con el Pacífico latinoamericano y Uruguay. La AP fue punta de lanza en esa política, porque se realizaron consultas para asumir posiciones comunes en temas como la crisis venezolana (González *et al.*, 2019, pp. 777-780), que llevaron a la formación del Grupo de Lima con participación de México¹². González y Morales (2019, pp. 782-783), consideran que previamente México se había disociado de la política de defensa de la democracia y los derechos humanos para no entorpecer su acercamiento a Cuba y Venezuela, por razones económicas y pragmáticas vinculadas a su política doméstica (quitarle fuerza a la oposición de izquierda). En 2015 el agravamiento de la crisis venezolana echó por tierra esos esfuerzos.

Después de la llegada de Donald Trump a la presidencia de Estados Unidos, se tensaron las relaciones bilaterales y los conflictos migratorios agravaron problemas domésticos como violencia y pobreza. En la AP y en

12 La administración López Obrador descartó la consulta con la AP en enero de 2019, al negarse a reconocer al gobierno paralelo venezolano, aunque sin salirse del Grupo de Lima.

sus negociaciones con MERCOSUR, México tuvo una posición inercial hasta que el enfrentamiento con la administración Trump se agudizó por la renegociación del TLCAN. México recurrió entonces a América Latina para contener a su vecino norteamericano. Ejemplos fueron la reunión trilateral Argentina-Brasil-México (2017), para acercar posiciones orientadas a defender el sistema multilateral de comercio (Organización Mundial de Comercio y Grupo de Los Veinte), y la firma del CPTPP con gobiernos de la AP y de Asia Pacífico (González *et al.*, 2019, pp. 795-796).

Pese a la elección del izquierdista Andrés Manuel López Obrador como presidente (2018), México reiteró su compromiso con América Latina, destacando que busca reforzar la integración regional y que la AP tiene prioridad, durante la reunión del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de la AP (2019), realizada en México (Gobierno de México, 2019). En el proyecto del Movimiento Regeneración Nacional (Morena, 2018, p. 83), se menciona, además, que “*América Latina y el Caribe no tendrán en la escena internacional el peso que merecen, mientras México y Brasil no caminen juntos. Nuestros proyectos de nación no deben implicar la exclusión del otro*”.

3

Intereses e ideas en ALBA y AP

Considerando que las ideas e intereses de las políticas exteriores de sus miembros se plasman en los acuerdos regionales que establecen, esos acuerdos pueden institucionalizar el conflicto o la cooperación al exacerbar los aspectos divergentes o convergentes entre ellos¹³. El cuadro 1 resume

13 Un “conflicto político institucionalizado” representa una situación en torno a la cual los actores expresan posiciones divergentes, que se activan comunicacionalmente a distintos intervalos, de manera que posiciones y discurso se vuelven rutinarios. Quiroga, Guerrero y Schuster (2016), aplican ese concepto al conflicto por el salario de los empleados públicos, pero aquí se extiende al conflicto ALBA-AP, porque la política exterior es también una política pública.

ideas e intereses del ALBA y la AP entre 2004, cuando se fundó el primer acuerdo, y 2018. Como la fundación de la AP fue recién en 2012, hasta ese año se incluyen los de Chile y México.

Cuadro 1. Ideas e intereses plasmados en ALBA y AP (2004-2018)

ACUERDOS	VENEZUELA/ALBA	CHILE-MEXICO/AP
IDEAS (2004-2012)	<ul style="list-style-type: none"> Integración política y estratégica = unión política, militar y cultural (Patria Grande). Rol central del Estado en la economía. Proyección externa del ALBA/Apoyo proactivo a UNASUR. Multipolaridad excluyente (sin Estados Unidos). Eje contra-hegemónico global. 	<ul style="list-style-type: none"> Apertura económica regional compatible con apertura a economía internacional. Sector privado como actor del desarrollo económico. Apoyo a propuestas moderadas de Brasil en UNASUR. Multipolaridad inclusiva de países en desarrollo, desarrollados y emergentes.
IDEAS (2013-2018)	<ul style="list-style-type: none"> Enfoque centrado en reorganizar instituciones de ALBA. ALBA como mecanismo de defensa de Venezuela (política reactiva). Apoyo a CELAC (2011), poco institucionalizada y sin funciones ejecutivas. 	<ul style="list-style-type: none"> AP como mecanismo de “poder suave” para balancear proyectos proteccionistas y defender libre comercio. Convergencia con MERCOSUR para relacionarse con Asia Pacífico y reforzar presencia mexicana en Sudamérica (política proactiva). Apoyo a CELAC.
INTERESES (2004-2012)	<ul style="list-style-type: none"> Defensa de recursos naturales (petróleo y gas). Integración energética (Petroamérica). Uso transaccional del petróleo (Petrocaribe). 	<ul style="list-style-type: none"> Mantener diplomacia de inserción unilateral. Proteger modelo de desarrollo basado en libre comercio, diversificación exportadora e inserción en cadenas de valor.
INTERESES (2012-2018)	<ul style="list-style-type: none"> Abandono de programas de integración energética. Reducción de recursos en programas transaccionales. Convertir a ALBA en eje de una Zona Comercial con Petrocaribe-CARICOM y MERCOSUR (2013). 	<ul style="list-style-type: none"> Asociarse con países que defienden similares modelos económicos y políticos frente a proteccionismo regional y global. Desarrollar relaciones con Asia-Pacífico. Fortalecer su capacidad negociadora (Chile)/Asumir papel activo en integración regional y fortalecerse frente a Estados Unidos (México).

Fuente: compilado por la autora.

En el cuadro 2 se observan las principales coyunturas críticas¹⁴ que hicieron que miembros de esos acuerdos tomaran decisiones respecto al otro acuerdo¹⁵. Esos acontecimientos son importantes porque presentan la oportunidad de elegir entre opciones, y las decisiones que se eligen alteran las expectativas de los decisores y otros actores (Warren, 2010, p. 699).

Cuadro 2. Coyunturas críticas de ALBA y AP en el contexto global y regional (2000-2018)

CONTEXTO GLOBAL	CONTEXTO REGIONAL	ALBA	PA
2000-2004: Auge de exportaciones de petróleo y commodities	<ul style="list-style-type: none"> • Cambio de orientación política en gobiernos sudamericanos. Política exterior proactiva de Brasil en Sudamérica. Resistencia al ALCA (Argentina, Brasil, Venezuela). Fundación de CSN (2004). 	<ul style="list-style-type: none"> • Resistencia de Venezuela a ALCA. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fundación de ALBA (Venezuela-Cuba, Apoyo a ALCA de Chile, Colombia, México, Perú 2004). Firma de TLC con Estados Unidos por Colombia y Perú. Resistencia a regionalismo brasileño y venezolano.
2005-2011- Auge económico, seguido por impacto moderado de crisis global en países desarrollados desde 2008	<ul style="list-style-type: none"> • Conversión de CSN en UNASUR (2008). Propuesta de "MERCOSUR ampliado" para superponerlo a UNASUR. • Expansión y reconocimiento de Brasil fuera de la región (BRICS, OMC). • Ataque colombiano al campamento de FARC en Ecuador (2008). • Golpe de Estado en Honduras (2009). • Creación de Consejo Sudamericano de Defensa (CSD). 	<ul style="list-style-type: none"> • Petrocaribe Venezuela salió de CAN y G-3 hacia MERCOSUR. Incorporación a ALBA de Bolivia, Nicaragua, Ecuador y microestados caribeños. • Apoyo a guerrilla colombiana. • Choques abiertos de México con Venezuela. Asociación de Chile a CAN. 	<ul style="list-style-type: none"> • Choques abiertos de México con Venezuela. Asociación de Chile a CAN. Fundación del Arco del Pacífico Latinoamericano (APL, 2007). Apoyo chileno a propuesta brasileña de CSD frente a la venezolana.

14 Las decisiones tomadas en coyunturas críticas influyen sobre decisiones posteriores según el *feedback* positivo o negativo que reciben las anteriores. Para Venezuela tiene más peso el *feedback* político, y para Chile y México, el económico.

15 Algunas coyunturas fueron de orden interno (triumfo electoral de la oposición en Venezuela y represión del gobierno), pero tuvieron repercusiones regionales. Otras coyunturas internas no tuvieron repercusión regional (elección de Michelle Bachelet como presidenta de Chile), por eso no se incluyen en el cuadro.

CONTEXTO GLOBAL	CONTEXTO REGIONAL	ALBA	PA
<p>2012-2018</p> <p>Desaceleración económica de China y fin del auge exportador de commodities</p> <p>Firma del TPP y salida de Estados Unidos por cambio de gobierno (2016)</p> <p>Firma del CPTPP sin Estados Unidos (2017)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Fundación de CELAC (2011). • Reorientación política de Argentina y Brasil. • Diálogo. MERCOSUR-AP • Creación de Grupo de Lima. • Paralización de UNASUR y salida de algunos gobiernos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reducción de recursos de Petrocaribe. • Ingreso de Venezuela al MERCOSUR (2012). • Cambio presidencial en Venezuela (2013). • Fracaso de zona comercial ALBA-Petrocaribe-CARICOM-MERCOSUR. • Oposición ganó elecciones legislativas (2015). • Represión de oposición doméstica. • Suspensión de Venezuela del MERCOSUR (2016). • Recurso a votos de Petrocaribe para detener sanciones en OEA. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fundación de AP (2012). • Propuesta de convergencia AP-MERCOSUR (2014). • Ingreso de Chile y México a Grupo de Lima. • Firma del CPTPP por Chile, México y Perú.
<p>2018-2019</p> <p>Guerra arancelaria Estados Unidos-China, Brexit y anuncios de recesión global</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Incertidumbre en MERCOSUR por elecciones en Argentina, Bolivia y Uruguay. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reconocimiento del Grupo de Lima a gobierno venezolano paralelo. • Salida de Venezuela de la OEA. • Aumento de crisis doméstica. 	<ul style="list-style-type: none"> • Negociación de asociación de Canadá, Australia, Nueva Zelanda y Singapur a la AP.

Fuente: compilado por la autora.

Coyunturas críticas del ALBA provenientes del contexto fueron la negociación del ALCA, el bombardeo colombiano al campamento de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), en Ecuador (2008), el golpe de estado en Honduras (2009), la creación de la AP (2012), y el cambio de orientación política en Argentina (2015) y Brasil (2016). En todas, ALBA prefirió respuestas agresivas, como atribuir la creación de la AP a una decisión de Estados Unidos para interferir con la integración regional sudamericana (Castro, 2014, p. 297), llamándola “una nueva versión del ALCA” y “viejas cadenas bajo nuevas máscaras” (Pastrana, 2015, p. 56). Ese discurso institucionalizó abiertamente el conflicto, haciendo más difícil después una vuelta atrás discursiva o una ne-

gociación basada en intereses económicos. La muerte de Chávez (2013) (coyuntura crítica interna), fue seguida por un intento fallido de reactivar ALBA mediante el ACE 70. Cuando se suspendió a Venezuela de MERCOSUR (2016), la reacción venezolana fue discursiva, pero no se tomaron medidas económicas como las que Venezuela había tomado en conflictos anteriores, mostrando que su economía había perdido el atractivo que tuvo como mercado en el periodo de auge.¹⁶

La única coyuntura crítica de la AP proveniente del contexto se relacionó con Estados Unidos (retiro del TPP, que se soslayó firmando el CPTPP y proponiendo la asociación a la AP de Canadá, Australia, Nueva Zelanda y Singapur). Coyunturas críticas internas fueron la llegada del partido socialista a la presidencia chilena (2013), y de López Obrador al gobierno mexicano (2018). Ambas movieron el eje político del centro derecha hacia la izquierda, abriendo la posibilidad de que Chile o México optaran por salir de la AP, pero Chile propuso la convergencia con MERCOSUR y México no parece haber cambiado su política latinoamericana.

A partir de la interacción se advierte que ALBA institucionalizó el conflicto en forma explícita en su discurso, mientras la AP lo hizo implícitamente sin aludir a ALBA. Esta última perdió dinamismo después de 2013, mientras la AP consolidó decisiones de política exterior que Chile y México hubieran tomado igualmente, pero que, al asumirse en forma conjunta, reforzaron su agencia.

16 En 2008 Venezuela interrumpió el comercio con Colombia por el bombardeo en Ecuador y, en 2014, el pago a exportadores panameños, luego de que Panamá cediera su turno para hablar en la OEA a una dirigente de oposición venezolana.

4.

Proceso secuencial y dinámico de toma de decisiones en política exterior de Venezuela, Chile y México

La interacción Venezuela, Chile y México no comenzó en 2004 con el ALBA, pero el análisis del proceso secuencial de toma de decisiones que derivó en conflicto puede iniciarse ese año, cuando eran obvios los choques acerca del ALCA. En esa coyuntura crítica se tomaron decisiones enfrentadas – Venezuela creó ALBA abiertamente anti-ALCA y anti-Estados Unidos en oposición a Chile y México, que tenían acuerdos de libre comercio con Estados Unidos. El ALBA comprometió a Venezuela con la oposición frontal a Estados Unidos. Al año siguiente, la creación de Petrocaribe reivindicó la política exterior venezolana hacia el Caribe y Centroamérica, que desde los setenta se basaba en el petróleo, pero acompañada de su conversión en un programa unilateral, dejando por fuera a México, su socio en el acuerdo petrolero de San José (1980).

Luego del fin de la negociación del ALCA (2005), Venezuela dejó la CAN y el G-3 en 2006 para solicitar su ingreso a MERCOSUR. Esas decisiones pueden considerarse producto del *feedback* positivo obtenido por su decisión de rechazar al ALCA junto con Brasil y Argentina, aunque la firma de acuerdos comerciales con Estados Unidos por Colombia y Perú proveyó *feedback* negativo por parte de sus socios en la CAN. La decisión de salir de CAN para ingresar a MERCOSUR trasladó el conflicto al campo de la integración regional.

Desde ese momento, la política exterior de Venezuela aumentó su discurso agresivo que, junto con los recursos financieros del *boom* petrolero, promovió su expansión regional. ALBA reunió 11 miembros para fines de la década y, a medida que se expandía, surgieron reacciones negativas a esa expansión (golpe militar en Honduras, ataque colombiano a un campamento petrolero en el Caribe).

mento de las FARC en Ecuador), que se acompañó de la profundización de la agresividad del discurso político venezolano.

En 2013, contexto global (fin de auge petrolero), y sucesos internos (muerte de Chávez), afectaron las decisiones de política exterior: 1) en términos económicos, redujeron recursos de Petrocaribe e impidieron que el ACE 70 fuera eje de un proceso de convergencia regional que dejaba afuera a la AP; 2) en términos políticos, el cambio presidencial redujo el impacto de su discurso, especialmente después de que la oposición ganó las elecciones legislativas y el nuevo gobierno aumentó la represión interna.

La situación interna venezolana y las decisiones de su gobierno para enfrentarla generaron *feedback* negativo, evidenciado en creación de Grupo de Lima, suspensión de Venezuela del MERCOSUR y paralización de UNASUR. Su gobierno insistió en mantener esas decisiones, pero pasó de una política exterior proactiva a otra defensiva. En los últimos años, el Grupo de Lima y la Organización de Estados Americanos (OEA), reconocieron un gobierno venezolano paralelo, y Venezuela -al no contar ya con la totalidad de los votos de Petrocaribe- abandonó la OEA¹⁷.

En Chile no hubo choques abiertos con Venezuela, pero se advierte que en UNASUR ese gobierno -que había logrado incluir un artículo por el cual las decisiones del grupo, aunque por consenso, no son de obligatorio cumplimiento (Flisfich, 2011)- apoyó propuestas moderadas de Brasil (integración energética, Consejo Sudamericano de Defensa, CSD), frente a propuestas radicales venezolanas (Quintanar, 2012; Diamint, 2013). Decisiones chilenas que pueden considerarse reactivas a Venezuela/ALBA fueron la asociación de Chile a la CAN, después de la salida de Venezuela, y la creación del APL (2007), con México y otros países latinoamericanos. La fundación de la AP fue la decisión más

17 Ecuador se retiró de ALBA y Santa Lucía dejó de apoyar a Venezuela, pero antes los países de habla inglesa endeudados con Petrocaribe se habían abstenido de votar a su favor luego de que Venezuela reactivara la reclamación territorial contra Guyana (2015).

importante y llevó a proponer la convergencia AP-MERCOSUR (2014) como reacción a la propuesta venezolana de convergencia en una zona de comercio alrededor del ACE 70 (2013), pero que, a diferencia de esta última, obtuvo *feedback* positivo a mediano plazo.

En la política exterior mexicana no hubo decisiones secuenciales importantes frente a Venezuela luego del choque entre sus presidentes durante la negociación del ALCA. Su ingreso al APL y apoyo a la CELAC pueden considerarse medidas reactivas a la política venezolana, pero también relacionarse con esfuerzos por ingresar a foros regionales que rompían su exclusión de Sudamérica. Crear la AP fue una decisión proactiva, seguida por la formación del Grupo de Lima. El ingreso de México al Mercado Integrado Latinoamericano (MILA), su apoyo a la convergencia con MERCOSUR, la firma del CPTTP y la asociación de países de Asia Pacífico a la AP se relacionaron con sus intereses económicos.

5.

Discusión y Conclusiones

En resumen, las políticas exteriores de Venezuela, Chile y México sufrieron cambios desde 2012, no como consecuencia directa de cambios en el contexto externo (fin de auge exportador, etc.), sino debido a decisiones tomadas por sus gobiernos frente a esos cambios, y muchas decisiones se basaron en otras anteriores. Si la ideología matizó esas decisiones, también lo hizo la elección racional (pragmatismo).

Hasta 2012, el ALBA respaldó la proyección política de Venezuela en un contexto económico favorable. La proyección venezolana y las reacciones a ella alteraron las relaciones regionales y también sus acuerdos de integración. Paralelamente, las decisiones chilenas fueron reactivas y México mantuvo un distanciamiento relativo de Sudamérica, excepto por

intentos de negociar acuerdos comerciales y de inversiones con MERCOSUR o alguno de sus miembros.

Desde la creación de la AP la tendencia cambió –Chile y México se reforzaron mutuamente, mientras el contexto regional se volvía contrario a intereses e ideas de Venezuela. La política interna venezolana en un contexto de divergencia o conflicto entre ALBA y AP produjo cambios regionales negativos para Venezuela (paralización de UNASUR, formación de Grupo de Lima, suspensión de Venezuela del MERCOSUR, entre otras).¹⁸ Mientras tanto, la AP influyó para que Chile y México asumieran posiciones más activas en la región y fuera de ella.

Si aplicamos el enfoque secuencial para explorar las consecuencias de las decisiones de Venezuela, entre 2000 y 2018, en Venezuela se advierte el “escalamiento del compromiso” con decisiones previas, que llevó al “entrampamiento en el conflicto” (Billings & Hermann, 1998). El escalamiento del compromiso es un fenómeno dinámico en el cual el actor mantiene decisiones previas, aunque no reciba *feedback* positivo. Se convierte en entrampamiento cuando se pierde el equilibrio del conflicto, con la consecuencia de que una parte (AP), puede avanzar sobre la otra debido a las decisiones de esta última (ALBA), más que a sus propias decisiones. Cuando un actor no deja abierta la puerta a la opción de negociar desde el comienzo, es más difícil hacerlo en etapas posteriores.

La conducta que lleva al entrampamiento se caracteriza por rasgos observables en la política exterior venezolana desde 2004 - exceso de confianza (auge petrolero, grandes recursos financieros, sucesivas victorias electorales y apoyo de otros gobiernos regionales), decisiones precipitadas (un discurso político agresivo inicial solo puede ir escalando y un líder “cruzado” toma decisiones no matizadas), suposiciones erróneas (que las

18 El conflicto también se derramó hacia la política interna de algunos países, porque en el cambio de orientación política de Argentina (2015) y Brasil (2016), influyó la percepción negativa de sus votantes respecto a Venezuela, que en ambas campañas presidenciales restó votos a candidatos afines a ese gobierno.

condiciones del mercado petrolero internacional y del contexto político regional no cambiarían), y falta de atención a ofertas de negociación o mediación de otras partes (indiferencia a tentativas de acercamiento de México bajo Calderón y Peña Nieto).

Según Meerts (2005, p. 112), el entrampamiento disminuye la capacidad del actor que era más fuerte al comienzo del conflicto. En un primer momento, para Venezuela parecía racional mantener una posición favorecida por el contexto económico y político, pero a medida que el conflicto se agudizaba, su gobierno limitó su capacidad de acción a tres opciones: mantener el conflicto, no hacer nada o rendirse. En cuanto a las razones asociadas con ese comportamiento, hay relación entre la renta generada por recursos naturales exportables de una nación (petróleo, etc.), y la inclinación de su gobierno a asumir posiciones arriesgadas apoyados por los recursos financieros de esas rentas en momentos de auge exportador¹⁹ (Weyland, 2009 en Doyle, 2015, p. 2). Además, el interés por ganar elecciones a corto plazo los lleva a asumir actitudes que minan su capacidad de interlocución con opositores domésticos y rivales externos (Doyle, 2015).

En Chile y México, la experiencia secuencial muestra un cambio importante al pasar de la apertura comercial unilateral a la grupal, y del aislamiento político regional a la formación de una alianza para enfrentar la crisis global, en el plano de los intereses, y a Venezuela/ALBA, en el de las ideas. La AP representa un “cambio de curso en política exterior sin cambiar la representación de un problema” (Ozkececi-Taner, 2006). Aunque sus gobiernos pasaron de preferir una inserción internacional y una actuación regional individual a formar una alianza combinando sus esfuerzos, ninguno abandonó las ideas e intereses que sustentan esa inserción y acción.

19 Pero el auge exportador no es responsable directo del aumento de la volatilidad en políticas públicas de esas naciones porque, si bien en Venezuela desde 2003 esa volatilidad aumentó, en Chile no ocurrió lo mismo, aunque los dos se beneficiaron del aumento de los precios internacionales del petróleo y el cobre, respectivamente (Doyle, 2015, p. 9). Esto reivindica la importancia de la agencia estatal.

Según Mintz (2003), un cambio de ese tipo puede deberse a cambios de orientación del gobierno o de la burocracia de política exterior o económica, reestructuración doméstica o *shocks* externos, entre otros. La posibilidad de este último parece haber sido el factor decisivo, pues, enfrentados con la expansión política de Venezuela/ALBA y el aumento de la incertidumbre económica global, Chile y México buscaron establecer un ambiente regional y transpacífico favorable. El problema no desapareció, pero la AP les brindó apoyo en el contexto regional y global. Ante la imposibilidad de aceptar el costo político de no enfrentar a Venezuela, la opción racional para minimizar riesgos fue aunar fuerzas basados en su similar orientación política y económica. La alternativa “no hacer nada” se consideraba desestabilizadora por el peligro del financiamiento venezolano a partidos de oposición, más que por la acción de ALBA.

Para la integración el factor central fue el derrame del conflicto en la región, a partir de las decisiones tomadas por los actores. La lógica del juego hizo que uno de ellos quedara atrapado en el conflicto, mientras los otros ampliaron sus opciones. El contexto se volvió desfavorable al primer actor a medida que Venezuela quedaba atrapado en el conflicto, y Chile, México y la AP obtenían ganancias relativas que fortalecieron su posición. De todas formas, la situación regional se volvió más compleja y conflictiva.

En suma, como en una interacción conflictiva, la toma de decisiones es clave para escalar o no el conflicto; la agencia de los actores estatales constituye un elemento central de la situación actual del regionalismo latinoamericano. Aunque factores contextuales y domésticos siguen teniendo importancia, el análisis de la toma de decisiones secuenciales y dinámicas posibilita explicar esa situación desde otra perspectiva e identificar actores y decisiones que agudizaron el conflicto y lo dispersaron al ámbito regional. La expectativa es que una mejor comprensión de ese proceso pueda promover decisiones para disminuirlo o eliminarlo.

6. Referencias

- ALBA-TCP. (2011). *Building an Inter-Polar World*. 2004-2010 Summits. Recuperado de www.alba-tcp.org
- Aranda, G. (2016). Human Rights, Economic Neoliberalism and Social Affairs in Post-Pinochet Chile. *Contexto Internacional* (Río de Janeiro) January-April, n/p. www.dx.doi.org/10.1590/S0102-8529.2016380100004.
- Ardila, M. (2015). Colombia y México: ¿hacia diplomacias democráticas de baja densidad? *Desafíos*, 27(2), 221-252. <http://doi.org/10.12804/desafios27.2.2015.07>
- Astorino-Courtois, A., & Trusty, B. (2003). Degrees of Difficulty: The Effect of Israeli Policy Shifts on Syrian Peace Decisions. En Mintz, A. (Ed.) *Integrating Cognitive and Rational Theories of Foreign Policy Decision Making*. New York: Palgrave Macmillan, pp. 29-53.
- Billings, R., & Hermann, C. (1998). Problem Identification in Sequential Policy Decision Making: The Re-representation of Problems. En Sylvan, D. y Voss, J. (Eds.) *Problem Representation in Foreign Policy Decision Making*. New York: Cambridge University Press, 53-79.
- Botto, M. (2017). El Mercosur y sus crisis: Análisis de interpretaciones sobre el fracaso de la integración sudamericana. *Estado & Comunes, Revista de políticas y problemas públicos* 5(2), 155-176. Recuperado de https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/76613/CONICET_Digital_Nro.7db80a3a-a6de-44be-a702-5a815ddb7299_A.pdf?sequence=2
- Bouzas, R. (2017). El regionalismo en América Latina y el Caribe: ¿qué hay de nuevo? *Estudios internacionales (Santiago)*, 49 (spe), 65-88. <https://dx.doi.org/10.5354/0719-3769.2017.47533>

- Briceño-Ruiz, J. (2017). ¿Un nuevo ciclo regionalista en América Latina? Debates conceptuales, modelos y realidades. *Cuadernos Americanos*, 3(161), 15-45.
- Brun, E. (2015). Un mundo sin definición. Porque el sistema internacional no es multipolar. *Foreign Affairs Latin America*, August 13. Recuperado de <http://revistafal.com/un-mundo-sin-definicion/>
- Bustamante, A., & Giacalone, R. (en prensa) Venezuela en el auge y la decadencia del regionalismo sudamericano (2000-2018). En Briceño-Ruiz, J. y Molano-Cruz, G. (Eds.) *La integración regional en América Latina: en su coyuntura y sus encrucijadas*. Bogotá-México: CIALC-IEPRI.
- Cardoso, E. (2006). *La agenda de seguridad Venezuela-Colombia en el contexto de la subregión andina*. Caracas: ILDIS.
- Cardoso, E., & Romero, M. (2001). El proyecto internacional de Hugo Chávez y su propuesta para la democracia y la integración. *Visión Venezolana*. Recuperado de <http://www.visionvenezolana.com/Documentos>.
- Castro, R. (2014) La Alianza del Pacífico y Brasil: ¿Una estrategia de impugnación? En Pastrana Buelvas, E. y Gehring, H. (Eds.) *La Alianza del Pacífico: Mitos y realidades*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana-Konrad Adenauer Stiftung, 293-320.
- Cerqueira, K. (2016) Dependência da trajetória e mudança institucional nos processos de desenvolvimento. *Revista Brasileira de Ciência Política (Brasil)*, 19, 253-275. <https://dx.doi.org/10.1590/0103-335220161910>
- Chávez, H. (2003). *Venezuela frente el ALCA. Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe*. Caracas: Presidencia de la República.

- CLACSO. (2019). América Latina: una integración regional fragmentada y sin rumbo. *América Latina en Movimiento*. Recuperado de <https://www.alainet.org/es/articulo/198096>
- Cobo, L. (2008). *Venezuela y el mundo transnacional: instrumentación de la política exterior venezolana para imponer un modelo en América Latina*. Caracas: ILDIS-CEERI. Recuperado de <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/caracas/05567.pdf>
- Covarrubias, A. (2013). La política exterior de Calderón: objetivos y acciones. *Foro Internacional (El Colegio de México)* 53(3/4) (213-214), 455-482. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/23608712>
- Diamint, R. (2013). Regionalismo y posicionamiento suramericano: UNASUR y ALBA. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 1010, 55-79. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/23611631>
- Doyle, D. (2015). The Political Economy of Policy Volatility in Latin America. *Latin American Politics and Society*, 56(4), 1-21. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/43284948>
- Faust, J. (2004). Latin America, Chile and East Asia: Policy-Networks and Successful Diversification. *Journal of Latin American Studies*, 36(4) (November), 743-770. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/3875538>
- Fernandois, J. (2016). Brazil: Chile's mythical ally. En Gian Luca, G. y M. H. Tavares de Almeida (Eds.) *Foreign policy responses to the rise of Brazil: Balancing power in emerging states*. Londres: Palgrave Macmillan, 77-89.
- Fernandois, J., & Henriquez, M. (2005). ¿Contradicción o diáda? La política exterior chilena ante MERCOSUR. *Estudios Internacionales*, 38(148), 55-77.
- Flexor, G., & Grisa, C. (2016). Contention, ideas, and rules: the institutionalization of family farm policies in Brazil. *Canadian Journal of*

- Latin American and Caribbean Studies*, 41(1), 23-37. <http://dx.doi.org/10.1080/08263663.2015.1130292>.
- Flisfisch, A. (2011). La política exterior chilena y América del Sur. *Estudios Internacionales*, 43(168), 115-141. Doi:10.5354/0719-3769.2011.14342
- Giacalone, R. (2008). Motivaciones políticas para la constitución de la CSN. En Giacalone, R. (ed.) *La integración sudamericana. Un complejo proceso inconcluso*. Mérida, Venezuela: ULA-FACES, 17-49.
- Giacalone, R. (2013). Venezuela en UNASUR: Integración regional y discurso político. *Desafíos*, 25(1), 131-166. Recuperado de: <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/view/2579>
- Giacalone, R. (2018). Latin American Regionalism in the XXI Century: An ongoing interactive game of resistance and cooperation. *Mural Internacional*, 9(1), 21-38. Recuperado de <http://doi.org/10.12957/rmi.208.36079>
- Gobierno de México. Secretaría de Relaciones Exteriores. (2019). *21st Meeting of the Pacific Alliance Council of Ministers*. Recuperado de <https://www.gob.mx/sre/en/articulos/21st-meeting-of-the-pacific-alliance-council-of-ministers-199684?idiom=en>
- Goldstein, J., & Keohane, R. (1993). *Ideas, and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*. Ithaca, New York: Cornell University Press.
- González, G., & Morales, R. (2013). La política exterior del gobierno de Enrique Peña Nieto hacia América Latina y el Caribe en un mundo en transición: una trama en tres actos. *Foro Internacional LIX* (3-4), 763-808. Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.24201/fi.v59i3-4.2640>

- González, G., & Velázquez, R. (2013). La política exterior de México hacia América Latina en el sexenio de Felipe Calderón (2006-2012). *Foro Internacional LIII* (3-4), 572-618.
- González, G., Morales, R., Celorio, G., & Mabire, B. (2019). La política exterior del gobierno de Enrique Peña Nieto hacia América Latina y el Caribe en un mundo en transición. *Foro Internacional*, 59(3-4) (237-238), 763-808. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/10.2307/26663289>
- Gutiérrez, S. (2003). El análisis del discurso argumentativo. Una propuesta de análisis. *Escritos* (Puebla, México), 27, 45-66.
- Hansen, L. (2007). *Security as Practice: Discourse Analysis and the Bosnian War*. Abingdon-on-Thames, UK; Routledge.
- Heine, J. (2019). ¿Qué hace Chile en un banco asiático? *La Tercera* (Santiago de Chile). Recuperado de <https://www.latercera.com/opinion/noticia/chile-banco-asiatico/791374/>
- Hernández, R. (2013). Las políticas de integración económica en el Pacífico asiático y el Pacífico latinoamericano y sus implicaciones para las relaciones comerciales México-China. *Seminario Internacional “Las relaciones comerciales entre América Latina y Asia Pacífico: Desafíos y oportunidades”*. Santiago de Chile: Observatorio América Latina-Asia Pacífico, 21 de agosto.
- Jiménez, L. (2019). Ideologías de la transición chilena subyacentes en los discursos presidenciales de post-dictadura. *Linguagem em (Dis)curso*, 19(1), 49-66. Recuperado de <https://dx.doi.org/10.1590/1982-4017-190104-3218>
- Kahhat, F. (2011). Del “Arco del Pacífico Latinoamericano” al “Acuerdo del Pacífico”. *América Economía*. Recuperado de <https://www.americaeconomia.com/economia-mercados/comercio/del-arco-del-pacifico-latinoamericano-al-acuerdo-del-pacifico>

- López, S. (2018). La construcción de la emoción en los discursos políticos de campaña. *Pragmalingüística*, 26, 199-220. <http://dx.doi.org/1025267/Pragmalinguistica.2018.i26.10>
- López, J., & Zabludovsky, K. (2010). Del proteccionismo a la liberalización incompleta: industria y mercados. En Kuntz Ficker, S. (Ed.) *Historia económica general de México de la colonia a nuestros días*. México: Colegio de México-Secretaría de Economía, 705-728. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/j.ctv47wf39.26>
- Meerts, P. (2005). Entrapment in International Negotiations. En Zartman, I. W. y Faure, G. O. (Eds.) *Escalation and Negotiation in International Conflicts*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 111-140. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511550584.005>
- Mintz, A. (2003a). Integrating Cognitive and Rational Theories of Foreign Policy Decision Making: A Poliheuristic Theory. En Mintz, A. (Ed.) *Integrating Cognitive and Rational Theories of Policy Decision Making*. New York: Palgrave Macmillan, 1-9.
- Mintz, A. (2003b). Theory Development and integration in Foreign Policy Analysis: Directions for Future Research. En Mintz, A. (Ed.) *Integrating Cognitive and Rational Theories of Policy Decision Making*. New York: Palgrave Macmillan, 159-168.
- Mintz, A.; DeRouen Jr., K. (2010). *Understanding Foreign Policy Decision Making*. New York: Cambridge University Press.
- Mitchell, D. (2010). Does Context Matter? Advisory Systems and the Management of the Foreign Policy Decision-Making Process. *Presidential Studies Quarterly*, 40 (December), 631-659. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/23044844>
- MORENA. (2018). Proyecto de Nación 2018-2024 (México). Recuperado de <http://morenabc.org/wp-content/uploads/2017/11/Plan-de-Nacion-de-Morena.pdf>

- Northouse, P. (2001). *Leadership Theory and Practice*. Thousand Oaks, California: Sage Publications.
- Quintanar, S. (2012a). Convergencias y divergencias en las estrategias de integración y cooperación energética de Venezuela y Brasil. En Bernal-Meza, R.; Quintanar, S. (Eds.) *Regionalismo, orden mundial: Suramérica, Europa, China*. Buenos Aires: GEL, 241-283.
- Oyarzún, L. (2018). The Pacific in Chile's Foreign Policy: A Tool to Reinforce Open Regionalism. *Latin American Policy*, 9(2), 282-303. Recuperado de <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/lamp.12152>
- Ozkececi-Taner, B. (2006). Reviewing the Literature on Sequential/Dynamic Policy Decision Making. *International Studies Review*, 8(3), 545-554. https://doi.org/10.1111/j.1468-2486.2006.00624_2.x
- Pastrana, E. (2015). *La Alianza del Pacífico: de cara a los proyectos regionales y las transformaciones globales*. Bogotá: KAS-Universidad Javeriana de Colombia.
- Quiroga, F., Guerrero, N., & Schuster, S. (2016). Discurso público e institucionalización del conflicto: el caso del reajuste salarial del sector público (1990-2014). *Gestión y Política Pública*, 25(1), 119-163. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792016000100004&lng=es&tlng=es
- Ramírez, K., & Rochin, N. (2017). Mexico's foreign policy during the presidency of Enrique Peña Nieto. *Comillas Journal of International Relations*, 8, 51-66. Recuperado de <https://revistas.comillas.edu/index.php/internationalrelations/article/view/7786/7595>
- Rodríguez, A. (2012). Discurso de Alí Rodríguez en la entrega de la Secretaría de Unasur. Recuperado de <https://www.cancilleria.gov.co/en/content/discurso-de-al%C3%AD-rodr%C3%ADguez-araque-en-la-entrega-de-la-secretaria-de-unasur-11-de-junio-2012>

- Rodríguez, M., & Prado, J. (2015). La política exterior de México hacia América Latina y el Caribe durante la presidencia de Felipe Calderón (2006-2012). *Miríada*, 6(11), 11-34.
- Roy, J. (2013). *La integración latinoamericana después de Chávez*. Recuperado de <https://blog.realinstitutoelcano.org/la-integracion-latinoamericana-despues-de-chavez/>
- Sánchez, L. (2006). Grupos de interés y reforma comercial en México. *El Trimestre Económico*, 73(2), 290, 337-361.
- Sanhueza, R., & Soto, Á. (2009). Chile en el contexto del Pacífico: Marcos conceptuales para la política exterior de Chile hacia el Asia Pacífico. UNISCI (Madrid). *Discussion Papers*, 21 (October), 120-136. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=76711954009>.
- Saraiva, M., & Granja, L. (2019). La integración sudamericana en la encrucijada entre la ideología y el pragmatismo. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 28(1), 158-182. Recuperado de <http://rucp.cienciassociales.edu.uy/index.php/rucp/article/view/430/333>
- Velázquez, R., & Domínguez, R. (2013). Balance de la política exterior de México en el sexenio de Felipe Calderón bajo tres niveles de análisis: límites y alcances. *Foro Internacional LIII* (3-4), 483-516. Recuperado de <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/2160>
- Villamar, Z. (2013). La política exterior mexicana tras el regreso del PRI. *Nueva Sociedad*, 247, 16-26. Recuperado de https://nuso.org/media/articles/downloads/3974_1.pdf
- Warren, T. (2010). The geometry of security: Modeling interstate alliances as evolving networks. *Journal of Peace Research*, 47(6), 697-709. <http://doi.org/10.1177/0022343310386270>