

Evolución de las relaciones internacionales en el hemisferio*

Ángel Gurría

El tema de las relaciones hemisféricas y su impacto global ocupa un lugar destacado en el análisis de las relaciones internacionales contemporáneas. No podría ser de otra forma. Por su dinamismo económico, por sus avances en materia de integración y concertación política, así como por su fortaleza cultural, el continente americano desempeña un papel cada vez más relevante para el desarrollo y la estabilidad de la comunidad mundial.

En este fin de siglo México desempeña un papel de gran importancia en el escenario político mundial, muy en especial, en el ámbito hemisférico. Los avances que los mexicanos han logrado en materia de recuperación económica, junto con el fortalecimiento de sus instituciones y prácticas democráticas, han otorgado también un nuevo vigor a sus nexos con el exterior.

La presencia renovada de México se ha beneficiado de una diplomacia de mayor influencia y de más amplios horizontes, de una multiplicación y profundización de sus vínculos bilaterales y de una voz más vigorosa en los principales foros multilaterales. En un contexto internacional en el cual prevalece la incertidumbre y proliferan los amagos de la unilateralidad, la política exterior de México, siempre ceñida a sus principios tradicionales, ha desempeñado un papel cada vez más relevante como elemento de moderación y como promotora de la cooperación y el respeto a la pluralidad.

Iniciativas hemisféricas

La dinámica regional de la apertura económica y el avance de la democracia, ambos inéditos en el siglo xx, han tenido como consecuencia una transformación sustantiva de las relaciones en el hemisferio. Estados Unidos se ha

* Conferencia del secretario de Relaciones Exteriores en el Congreso Internacional de la Latin American Studies Association; tuvo lugar en Guadalajara, Jalisco, el 17 de abril de 1997.

consolidado como potencia mundial, política, económica y militar, a la vez que emergen otros centros de lo que será el futuro equilibrio del poder. Mientras tanto, en el hemisferio, aparecen fórmulas de concertación política e integración económica que darán lugar a un balance continental cualitativamente distinto.

Las experiencias vividas por las naciones latinoamericanas en décadas recientes son fundamentales para comprender este proceso. Durante largos años estuvo presente la confrontación, la fractura ideológica y el autoritarismo en algunos países de nuestra zona. Esta época coincidió con modelos de desarrollo “hacia adentro” que arrojaron un balance negativo para el desarrollo de nuestros pueblos. Las brechas sociales al interior de los países latinoamericanos no lograron zanjarse, lo que generó desfasamientos y rezagos que hoy constituyen un desafío central para todos estos países.

Paralelamente, nuestras naciones han conocido un fortalecimiento ostensible de sus procesos democráticos y, en forma simultánea, han impulsado complejos procesos de transformación industrial y ajuste económico. Como resultado de estas reformas económicas, se han sentado los fundamentos para la modernización del aparato financiero y la planta productiva latinoamericana, mediante los cuales se han alcanzado niveles más altos de competitividad internacional al igual que posibilidades más amplias de inserción en los mercados mundiales. De manera paulatina se dejan atrás los esquemas de monoproducción, para alcanzar una mayor diversificación productiva.

A lo largo de la última década, se ha consolidado asimismo una nueva época de relaciones regionales. Los países de América Latina han podido definir con mayor precisión los desafíos y las oportunidades comunes. Ahora cuentan con proyectos afines de reforma política y económica, con estrategias más claras de cooperación y con una voluntad de concertación regional más afinada y eficaz.

En la gran variedad de temas existe un diálogo mejor estructurado que ensancha las perspectivas de negociación entre los países latinoamericanos y los países más industrializados del continente, con un nivel de compromiso y confianza que hasta hace muy poco parecía inalcanzable.

Avances en la integración regional

La integración regional en América Latina y el Caribe es un tema que ha estado en la agenda de nuestra región desde hace muchos años. Sin embargo, sólo en la última década se han logrado mayores avances que en los cuatro decenios precedentes. Este renovado auge de la integración en América Latina se expresa fundamentalmente en dos vertientes: la política y la económica.

En el ámbito político destacan dos iniciativas en las cuales México ha desempeñado un papel de vanguardia. Hace más de cinco años, esta misma ciudad fue sede de la I Cumbre Iberoamericana, foro de diálogo entre regiones que ha cobrado gran importancia. La educación y la cultura se han convertido en temas centrales de la cumbre y en puntos de vinculación privilegiados entre los países de América Latina y Europa que participan en esta conferencia.

México también ha sido un decidido impulsor del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política, mejor conocido como Grupo de Río. A lo largo de sus 10 reuniones cumbre, este foro se ha consolidado como la institución fundamental y más representativa del diálogo regional e intrarregional de América Latina. Dicho mecanismo continuará desempeñando un papel fundamental para la coordinación política y la definición de posturas ante los principales temas de la agenda latinoamericana y, de manera destacada, en el diálogo y la negociación con otras regiones.

En el terreno económico se ha llegado a un punto en el cual el rico potencial y las dimensiones que registran los mercados de América Latina sustentan una influencia creciente y sostenida en el ámbito regional e internacional. Frente a otras zonas del mundo, especialmente Europa y el Pacífico Asiático, América Latina aparece cada vez más como un área de desarrollo viable que instrumenta las reformas necesarias para impulsar su desarrollo integral, es decir, como una zona con opciones positivas hacia el futuro, como una de las principales esferas de bienestar en el siglo *xxi*. Hoy en día, América Latina y el Caribe poseen la más favorable relación entre recursos, territorio y población. Esta condición es asimismo un atractivo creciente para otras regiones y, por lo mismo, un delicado desafío que nosotros, en tanto latinoamericanos, debemos ser capaces de conducir y capitalizar en favor de un desarrollo integral e independiente de nuestros países.

En ese contexto, la meta principal para el próximo milenio podría definirse como la consecución de una sólida integración económica, sin exclusiones, en la región latinoamericana y en el hemisferio entero. Es importante crear un mercado debidamente integrado, que no ignore el contacto con otras regiones; un mercado que, ante todo, encuentre el origen de su solidez en altos montos de comercio y el aprovechamiento de ventajas comparativas al interior del hemisferio.

En el último lustro la búsqueda de mejores esquemas de liberalización comercial al interior de América Latina ha dado lugar a una modificación del mapa de la integración en esta zona. En la actualidad, ese mapa está compuesto por los siguientes esquemas:

1. Cuatro mercados comunes: el Mercado Común Centroamericano (MCCA), el Pacto Andino, la Comunidad del Caribe (CARICOM) y el Mercado Común del Cono Sur (MERCOSUR).
2. Nueve tratados de libre comercio: el del Grupo de los Tres (G-3); los de México con Bolivia, Chile y Costa Rica; los de Chile con Colombia, Ecuador, el MERCOSUR y Venezuela; y el tratado de libre comercio entre Bolivia y el MERCOSUR.
3. Dos acuerdos preferenciales regionales entre los países de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), es decir: la Preferencia Arancelaria Regional (PAR); y el Programa para la Recuperación y Expansión del Comercio Intrarregional (PREC).
4. Sesenta y dos acuerdos de alcance parcial o de complementación económica suscritos, al amparo de la ALADI, entre países de la asociación y entre éstos y otros países de América Latina y el Caribe.
5. Ocho acuerdos preferenciales no recíprocos firmados en el marco de la ALADI: los de México con El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua; el de Venezuela con la CARICOM; y los tres suscritos por un grupo de 10 países de la ALADI con Bolivia, Ecuador y Paraguay.
6. Asimismo, existen diferentes acuerdos en proceso de negociación: entre ellos, los de libre comercio que México impulsa con Nicaragua, El Salvador, Guatemala y Honduras, con Ecuador, Panamá y Perú; el acuerdo de libre comercio entre Chile y Panamá; dos acuerdos, aún por definir, entre México y Belice y entre el MERCOSUR y el Grupo Andino; y una Unión Aduanera entre El Salvador y Guatemala.

En los últimos años, este proceso de integración ha ofrecido importantes resultados concretos: los países del MCCA han duplicado su comercio, los de la ALADI y del Grupo Andino han triplicado ese rubro, mientras que los del MERCOSUR y los del G-3 lo han cuadruplicado.

Éstos deberían ser elementos de suficiente peso para abandonar el enfoque de “rueda de bicicleta”; figura que he usado en otras ocasiones para alertar sobre la tendencia de los países latinoamericanos a manejar sus relaciones bilaterales pasando, invariablemente, por sus respectivos vínculos económicos con Estados Unidos.

Es claro que la integración continental y las perspectivas de participación en la dinámica económica del hemisferio sólo podrán resultar favorables en la medida en que los latinoamericanos sean capaces de elevar sustancialmente los intercambios entre sus propios países, y construir la infraestructura necesaria, intelectual, humana y física, para enfrentar el reto que se avecina en el año 2005, con la gestación de la que será la zona de libre comercio más grande del planeta.

Hacia un área de libre comercio de Las Américas

En cuanto a las iniciativas de integración de alcance hemisférico destaca el proyecto para establecer un Área de Libre Comercio de Las Américas (ALCA) que, tal y como se señaló en la I Cumbre de Las Américas, en Miami, abarque a las naciones desde Alaska hasta la Patagonia. Los compromisos de Miami señalan el fin de este siglo como la fecha para iniciar las negociaciones que conduzcan a la institucionalización de este gran mercado hemisférico, cuya operación deberá iniciarse, como ya se ha mencionado, en 2005.

Durante la cumbre de Miami, el presidente Ernesto Zedillo subrayó que el progreso y bienestar a los que en la actualidad aspiran nuestros pueblos requieren “un desarrollo que distribuya sus beneficios con mayor equidad, que combata efectivamente la pobreza y sea respetuoso del medio ambiente y los recursos naturales”. Ese desarrollo “no es compatible ni puede apoyarse en instituciones o acciones autoritarias. Su esencia política es la democracia”.

En consecuencia, y en el marco del impulso que México da a la apertura comercial como herramienta de desarrollo, ha ofrecido su apoyo más decidido a los esfuerzos en favor del ALCA. Se ha trabajado comprometida y puntualmente en sus 11 grupos de trabajo —en particular como coordinador en el tema de educación— y en toda iniciativa que contribuya a consolidar este proyecto.

A propósito de este tema y su importancia, está la reunión de seguimiento acerca del mismo de Río de Janeiro, a nivel de viceministros. Su mandato fue el de formular propuestas que impulsen las negociaciones tendientes al establecimiento del ALCA, con el fin de transmitir las a los participantes de la reunión ministerial en Belo Horizonte, Brasil. México busca que en esa reunión ministerial se definan directrices más claras para imprimir al proceso de integración hemisférico la celeridad y la consistencia necesarias.

De los acuerdos que se alcancen en ese encuentro saldrán orientaciones específicas para los trabajos de la II Cumbre de Las Américas, prevista para 1998, en Chile. México desea que, independientemente de las características que este mecanismo adopte en el futuro, la integración hemisférica tome en

cuenta y se beneficie de los avances logrados a nivel regional por los países del área, no sólo en los temas comerciales, sino en ámbitos tan relevantes como la educación, el combate al narcotráfico y la atención del fenómeno migratorio.

Las iniciativas mexicanas sobre migración a nivel regional

En relación con este último tema, cabe destacar algunas de las principales iniciativas que México ha impulsado para su atención a nivel regional. Desde la perspectiva mexicana, la migración es un tema de alcance global que requiere de respuestas en las que confluyan, por igual, los esfuerzos de los países de expulsión, los de tránsito y los de recepción de migrantes.

Por esta razón, paralelamente a los entendimientos bilaterales entre países limítrofes, el gobierno de México ha impulsado iniciativas regionales dirigidas a la protección de los migrantes y al análisis objetivo e integral de este fenómeno.

Con esta finalidad, en marzo de 1996, y a petición de México, se llevó a cabo la I Conferencia Regional sobre Migración en la ciudad de Puebla. En ese foro, los gobiernos de Belice, Canadá, Estados Unidos, Panamá, los países centroamericanos y, desde luego, México acordaron “reconocer que la migración puede hacer una contribución económica y cultural positiva, tanto a los países de origen como de destino”.

Asimismo, convinieron en impulsar el establecimiento de mecanismos de consulta sobre asuntos migratorios y protección de los derechos humanos de los migrantes. En la reunión, las naciones de América, Central y del Norte, se comprometieron a tomar medidas que faciliten la migración documentada; así como el intercambio de información para combatir a las redes criminales dedicadas al tráfico de migrantes y el flujo de información para el control de indocumentados extrarregionales.

En marzo, luego de varias reuniones de seguimiento a nivel técnico, la II Conferencia Regional sobre Migración se realizó en Panamá. Como resultado de este encuentro, se adoptó un Plan de Acción dirigido a llevar a la práctica los compromisos asumidos en Puebla. Asimismo, se estableció un Grupo Regional de Consulta sobre Migración, que ha servido como marco para la suscripción de acuerdos bilaterales entre Costa Rica, El Salvador, Guatemala y México.

También, en el ámbito regional cabe destacar la visita que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) efectuó a México en julio de 1996. A sugerencia de la Cancillería mexicana, se incluyó un viaje de observación a la frontera norte, con el propósito de que los comisionados conocieran directamente la problemática de los migrantes. A raíz de esta iniciativa, la CIDH

incorporó la problemática de los trabajadores migrantes en su agenda, y nombró a uno de sus miembros como relator de dicho tema.

Estas acciones ponen de manifiesto el enfoque comprometido, sistemático e institucional que México impulsa en la atención del fenómeno migratorio. Nos anima el propósito de promover los consensos regionales indispensables en torno a uno de los temas más delicados y complejos en las relaciones hemisféricas de nuestro tiempo.

Iniciativas regionales

América del Norte

La dinámica de la integración continental no se detiene en América Latina. En este contexto, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) se ha convertido en un marco que trasciende la esfera puramente económica. Sienta las bases de un novedoso espíritu de colaboración en diversas materias y comprueba, de forma inédita, nuestra capacidad para establecer una vinculación económica satisfactoria entre países con niveles distintos de desarrollo.

El mercado de América del Norte congrega a la primera, la séptima y la decimocuarta economías del mundo. Reúne a 370 000 000 de habitantes y posee un producto combinado superior a los 7 billones de dólares. Desde su entrada en vigor, los países miembros han expandido la creación de empleos y han incrementado los intercambios de bienes y servicios a un ritmo superior a 20% anual.

En 1996, de acuerdo con estimaciones de la Organización Mundial de Comercio (OMC), el comercio intrarregional en Norteamérica alcanzó más de 480 000 millones de dólares (MMD), lo que equivale a 48% del comercio de las tres naciones del TLC con el resto del mundo, y a más de 23% de las exportaciones a nivel mundial. La región se consolida así como un polo fundamental para la buena marcha y el crecimiento sostenido de la economía internacional.

El comercio bilateral entre México y Estados Unidos registró un fuerte crecimiento a partir de la entrada en vigor del TLC, con un incremento de 65%, o 58 000 MDD en términos absolutos, entre 1993 y 1996.

Una prioridad sustancial en nuestras relaciones exteriores es el mantenimiento de contactos debidamente estructurados y predecibles con nuestros vecinos. Con Estados Unidos mantenemos una relación que resulta única en el mundo debido a su intensidad y a su complejidad. Por ello, nuestro propósito ha sido el logro de una institucionalización sólida y creciente en esta relación

bilateral, que le confiera mayor certidumbre, una definición más precisa de los alcances de la cooperación, así como una clara voluntad conjunta de atender la problemática común basada en el respeto y el diálogo permanente.

Los continuos contactos al más alto nivel entre los dos gobiernos han permitido que, en general, la evolución de los centenares de temas que abarca la agenda bilateral sea positiva. Sin embargo, cuando las disposiciones unilaterales de ese país han lesionado nuestros intereses, hemos manifestado con toda firmeza nuestro desacuerdo.

Ejemplo de lo anterior es la actitud que México asumió con respecto a la llamada Ley Helms-Burton, por su manifiesta incompatibilidad con el orden jurídico internacional y por su pretensión de aplicar las leyes de un país en terceros Estados; así como el desacuerdo que mostró ante la aprobación de la nueva legislación en materia de migración, al exteriorizar su preocupación por los efectos que pudiera tener sobre los nacionales mexicanos. México ha abogado por el pleno respeto a los acuerdos y compromisos entre los dos países en materia consular y de migración, al igual que por su compromiso con la defensa de los derechos humanos y laborales de los migrantes. De igual modo, México se habría manifestado si, como resultado de una disputa política interna en Estados Unidos, los esfuerzos mexicanos en materia de combate al narcotráfico no hubieran sido plenamente reconocidos. En este último caso prevaleció el sentido común, el reconocimiento del trabajo realizado y el alto grado de cooperación que hemos alcanzado.

América Central

El desarrollo de México está íntimamente ligado al progreso y a la estabilidad de su entorno geográfico más inmediato. Por ello, México ha promovido con Centroamérica una “asociación privilegiada”. Este concepto significa, fundamentalmente, profundizar en el diálogo político, mediante el análisis periódico y sistemático de los múltiples asuntos subregionales, regionales, hemisféricos y mundiales que son de interés común, y concertar posiciones conjuntas ante los distintos foros multilaterales. En lo económico, la asociación significa avanzar hacia el establecimiento de una zona de libre comercio e impulsar proyectos económicos conjuntos. En el ámbito de la cooperación se pretende avanzar en los proyectos regionales, en apoyo al desarrollo sostenible del área.

La relación con Guatemala merece especial atención. La firma de los Acuerdos para una Paz Firme y Duradera en ese país constituye un hecho histórico que, sin duda, abre mayores perspectivas a la relación bilateral. Los

múltiples contactos entre los gobiernos de los dos países han permitido avanzar en la construcción de una zona ejemplar de desarrollo compartido en nuestra frontera común.

México, actor central de la nueva dinámica del hemisferio

A nivel continental, México ha fortalecido su inserción económica en los mercados del norte, al mismo tiempo que impulsa sus nexos de todo orden en la cintura y el sur del continente, respondiendo a un diseño político de largo alcance, que busca contribuir a la estabilidad y el progreso general de nuestro hemisferio.

México es el segundo receptor de capitales del exterior entre los países en desarrollo, tan sólo después de China. México es, asimismo, la cuarta economía más grande del continente y el primer exportador latinoamericano.

De acuerdo con un estudio reciente de la OMC, México, a pesar de las dificultades financieras de 1995, desempeñó un papel determinante para explicar el crecimiento de 11% en las exportaciones latinoamericanas en 1996, frente a un promedio mundial de 4%. Según la misma fuente, si se excluyera a México de esa contabilidad, el crecimiento de las exportaciones latinoamericanas se ubicaría, al igual que en 1995, alrededor de 5%.

Ésta es la perspectiva desde la cual advertimos el proceso de integración en nuestro hemisferio. Por ella, la ubicación geopolítica de México es considerada una responsabilidad y un reto especial. México es el punto de contacto entre las dos culturas predominantes en América; además, es un espacio de confluencia entre mercados de gran dinamismo.

Las aportaciones de México a la dinámica regional resultan cada vez más importantes y se consolidan con el paso de los años. México ha sido fundador e impulsor de iniciativas como el Grupo de Río, la Cumbre Iberoamericana, el G-3 y la Asociación de Estados del Caribe (AEC). Ha suscrito acuerdos de libre comercio con siete naciones del continente y negocia actualmente convenios similares con otros siete países de esta zona. Destacadamente, impulsa un nuevo acuerdo comercial con el MERCOSUR, asociación subregional de gran dinamismo que, indudablemente, jugará un papel de gran importancia en el futuro de la integración hemisférica.

Todo ello da por resultado para México un entramado de relaciones más coherente y más dinámico, un papel de mayor influencia y responsabilidad, al interior de un proceso que amplía las vinculaciones comerciales, abre oportunidades para los inversionistas locales y extranjeros, genera empleos mejor remunerados y reditúa en relaciones de mayor interdependencia y equidad, que

auguran un inicio de milenio más favorable para la estabilidad y el progreso de la región.

El reto más significativo para impulsar el progreso y el bienestar en nuestro hemisferio continúa siendo, sin embargo, la necesidad de superar los enormes desequilibrios que lo caracterizan y que día a día se evidencian de la manera más dolorosa, mediante la presencia de millones de personas que se debaten en el rezago y la pobreza. Asimismo, prevalece la amenaza de las fluctuaciones económicas súbitas e impredecibles que ponen en peligro los objetivos de un crecimiento estable y sostenido.

Frente a ello, se requiere de políticas internas firmes y de largo plazo, capaces de atenuar la vulnerabilidad frente a desequilibrios externos y condiciones inesperadas. Se necesita, además, que los sistemas comerciales y financieros en nuestra región, y en el mundo, fomenten escenarios más estables y predecibles que sean capaces de aminorar los efectos más nocivos del proteccionismo y de la volatilidad de los flujos de capital, especialmente los de corto plazo.

De esa manera nosotros, en tanto latinoamericanos, podremos promover inversiones productivas, impulsar la transferencia de tecnología, complementar los alcances de nuestros acuerdos comerciales y generar verdaderas cadenas productivas al interior de nuestras fronteras y más allá de éstas. En este marco, podremos avanzar con mayor rapidez hacia nuestro objetivo de una región mejor integrada y, sobre todo, de una mayor estabilidad y progreso para nuestros pueblos.

El clima de paz y vigencia de la democracia que hoy distingue a nuestra región es el resultado de un esfuerzo amplio y sostenido. Sólo si somos capaces de apuntalarlos mediante las herramientas del diálogo, la fortaleza de nuestras estructuras internas y una nueva cultura de la cooperación, podremos mantener esa perspectiva favorable y fortalecer las viabilidades de nuestro desarrollo en los años venideros.

Con base en una estrategia que busca aprovechar y potenciar las múltiples pertenencias de las que gozamos, México se ha consolidado como un actor central en la nueva dinámica del hemisferio americano. En el contexto de esta dinámica, aportará una experiencia valiosa de respeto a la soberanía de las naciones y apego al derecho, de convivencia armónica entre los pueblos y de cooperación para avanzar de manera conjunta en la superación de los rezagos que aún padecen los países latinoamericanos para alcanzar el desarrollo sostenido al que todos aspiramos.
