
Problemas y oportunidades de la concertación latinoamericana*

*Héctor Manuel Ezeta***

La política exterior de México ha encontrado tradicionalmente en las alianzas y en la concertación con los países latinoamericanos, uno de los principales instrumentos para su proyección internacional. En la época reciente sobresalen los esfuerzos para erradicar de nuestra región la amenaza de la guerra nuclear, a través del Tratado del Tlatelolco. Eran los años de mayor tensión de la guerra fría y México se propuso incidir en los acontecimientos internacionales y en los fenómenos de carácter externo que afectaban al país.

En lo interno, el llamado “desarrollo estabilizador” había hecho crisis y tocó al gobierno de Luis Echeverría introducir desde los principios de la década de los años setenta, cambios significativos a una gestión diplomática, que por un largo periodo había mantenido un carácter más bien defensivo.

En los años precedentes, la preocupación principal en materia internacional se redujo a mantener una relación especial con Estados Unidos, relación dominada por la desconfianza y por el interés de evitar un confrontación en la que tuviéramos que pagar un alto precio. Fue una política exterior centrada en la reiteración de los principios y las argumentaciones jurídicas. Su espacio de acción se concentró sobre todo en el continente americano y sus contenidos en ciertos temas selectos del derecho internacional, como las cuestiones del desarme y la codificación del derecho internacional.

En esos años en los que las tensiones de la guerra fría endurecieron los tratos entre los dos bloques antagónicos, la política de principios aplicada por México le permitió un espacio de maniobra de relativa autonomía. Se trató en cierto modo de un “no alineamiento”, que en alguna medida nos aisló de la confrontación Este-Oeste. Atrincherados en el nacionalismo, se pudo mantener una

* Ponencia presentada en el I Seminario de la Academia Iberoamericana de Estudios Diplomáticos: Iberoamérica ante la Agenda Internacional de Fin de Siglo, que tuvo lugar en la Ciudad de México, el 15 y 16 de abril de 1993.

** Coordinador general de Asesores del Secretario de Relaciones Exteriores.

“independencia relativa” de las políticas y concepciones globales de Estados Unidos. La diplomacia mexicana constituyó así un espacio diferenciado de las doctrinas de seguridad en boga por esa época, cuyo rasgo común era la contención del avance comunista en la región, según lo denotaba el “efecto dominó”.

Sin poner en riesgo la relación amistosa con Estados Unidos, México pudo oponerse con éxito a las iniciativas para formar una organización continental en materia de defensa y se distanció de las propuestas de integrar fuerzas de pacificación en el ámbito del sistema interamericano. Fue, asimismo, el único Estado que en 1964 se opuso a la suspensión y a las sanciones decretadas por la OEA en contra de Cuba.

Durante los años setenta, la búsqueda de alianzas intentó trascender a nuestra región más próxima y México se acercó a otros países del mundo en busca de apoyo político a iniciativas de carácter global, como lo fueron el intento por conformar un nuevo orden económico internacional y la promoción de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados. Se insistió en practicar una política de alianzas concebida por encima de las ideologías, se abandonó la tendencia a las acciones aisladas y se buscaron alternativas adicionales. Los resultados de este activismo internacional fueron controvertidos, pero lo que importa destacar es que México duplicó en el breve lapso de un sexenio, el número de países con los cuales manteníamos relaciones diplomáticas y por primera vez se aproximó a otras regiones del mundo en busca de apoyo político para sus iniciativas.

El gobierno de López Portillo (1976-1982), estuvo dominado por el descubrimiento de considerables reservas petroleras y el consecuente incremento en la capacidad exportadora de energéticos, lo que introdujo un importante factor de negociación a la política exterior mexicana. Así, nuestro país pudo fundamentar iniciativas concretas de cooperación con los países de Centroamérica y el Caribe, entre las que destaca el llamado Pacto de San José, por medio del cual, desde 1980 México y Venezuela suministran petróleo en condiciones preferenciales a los países de nuestro entorno inmediato y un porcentaje de la factura petrolera, alrededor de 20%, se deposita en el Banco Centroamericano de Integración Económica, para apoyar proyectos de desarrollo decididos por los propios países beneficiarios.

Otro momento muy destacado del interés de nuestro país por buscar aliados, en este caso extracontinentales, para poder influir en los acontecimientos de la región, es la declaración franco-mexicana de 1980 por la cual se reconoció la calidad de beligerantes a las fuerzas rebeldes salvadoreñas.

La elección de México como miembro no permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, para el bienio 1980-1981, significó asimismo

otra ocasión de aprovechar las oportunidades de coordinación con otros países para tratar de influir en las decisiones de ese órgano sobre las grandes cuestiones de la política internacional.

La utilización de este tipo de alianzas quedó comprobada más tarde, cuando la guerra se generalizó en Centroamérica y México fue uno de los activos promotores para constituir primero el Grupo de Contadora y luego el Grupo de Apoyo, a fin de llevar la paz a la región. El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, fue el primer documento en dar un nuevo énfasis a la promoción de los intereses concretos que el país se propone alcanzar, además de las referencias a los principios normativos. Sin desplazar a los principios, se agregó una dimensión política que será igualmente una faceta sustantiva de la política exterior. Por primera vez se incorporó la noción de seguridad nacional, lo que denotaba la significación de la frontera sur y la preocupación por la posible expansión del conflicto centroamericano, dominado como estaba por la confrontación bipolar.

Resultan un hecho digno de mencionarse los medios a través de los cuales se busca alcanzar los objetivos internacionales. Para la gestión diplomática predominó la idea de la “concertación política” con otros países, es decir, la acción colectiva como un medio para alcanzar los objetivos internos de la política exterior, en unión con otros países cercanos a la región afectada. Entre otras ventajas, la acción de grupo tuvo la de permitir la expresión de las posiciones mexicanas ante problemas en los que Estados Unidos tenía intereses y posturas divergentes, evitando que se produjera un daño excesivo a las relaciones bilaterales.

Otros foros, además del Grupo de Contadora, en los que se utilizó la concertación fueron la participación mexicana en el Grupo de Cartagena (mayo 1984), creado para analizar soluciones al problema de la deuda externa, y el Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política o Grupo de Río, creado para enfrentar problemas regionales a través del acuerdo político y para fomentar la integración económica de América Latina.

La política exterior en el momento actual. Continuidad y cambio

El marco conceptual de la política internacional que ha seguido el presidente Salinas de Gortari se delineó en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. El documento parte del diagnóstico de que la actuación del mundo contemporáneo se caracteriza por los cambios constantes que apuntan hacia la conformación de un nuevo orden internacional.

En México, de acuerdo con dicho plan, se tiene conciencia de que las nuevas circunstancias están determinadas por una creciente interdependencia a

nivel regional y global, que conllevan la noción de seguridad colectiva, tanto a nivel de los temas tradicionales de la agenda mundial: desarme y procesos de pacificación, por ejemplo, como al de los nuevos temas globales: comercio, finanzas, deuda, medio ambiente, explotación y conservación de los recursos. El PND afirma que:

... Las transformaciones mundiales son ahora de extraordinaria magnitud, innovación en el conocimiento y la tecnología, emergencia de nuevos centros financieros y comerciales, una intensa competencia por los mercados, nuevos espacios de integración regional y un nuevo clima de relaciones que anuncian el fin de la etapa bipolar de las potencias mundiales. Se ha terminado la guerra fría. Naciones de desarrollo dispar e ideológicamente encontradas, buscan transformar sus economías y eliminar obstáculos en su quehacer político para sustentarse, competir y avanzar en sus intereses, anticipando las nuevas realidades mundiales.

Ciertamente, las condiciones del entorno mundial en el gobierno del presidente Salinas de Gortari eran radicalmente distintas a las que privaban en las administraciones que lo precedieron. El país enfrentaba el reto de modificar sus estrategias en consonancia con el nuevo mundo que estaba surgiendo y cuya conformación aún no concluye. Según la nueva estrategia, la política exterior acentuaría su papel de instrumento de apoyo para los cambios que se promovieron en numerosas esferas de la sociedad mexicana. En este sentido, la acción internacional de México fue de manera muy clara una continuación de la política interna.

El Plan Nacional de Desarrollo reiteró la voluntad del país de incrementar la cooperación y la concertación con los países de América Latina, en especial con aquéllos con los cuales existe un potencial de complementación. Se estipuló que la gestión diplomática de nuestro país habría de fortalecer las instancias de integración subregional como el Grupo de Río y el Grupo de los Tres. El programa de acciones específicas derivados de tal documento fijó como uno de sus principales objetivos elevar la cooperación entre los países latinoamericanos y, en coordinación con Colombia y Venezuela, ampliarla de manera decidida hacia Centroamérica y el Caribe.

El diálogo entre los países de América Latina se alentó también a través del nuevo foro de concertación y acercamiento entre los países de la comunidad iberoamericana, entre los que se comparte un origen histórico común y un rico patrimonio cultural. La realización de la I y la II Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, en Guadalajara y en Madrid, respectivamente, y la ya muy próxima III Cumbre, que tendrá como sede a Salvador de Bahía, Brasil, han consolidado ya un nuevo espacio para el diálogo político y la cooperación, que ha tenido la sabiduría de sobreponerse a las diferencias de percepción política y ha mantenido su integración universal, evitando exclusiones por razones de carácter ideológico.

Los cambios internacionales

Los profundos y complejos cambios que ha experimentado la sociedad internacional en el último lustro han puesto a prueba la totalidad de las relaciones entre los Estados. Es difícil imaginar algún aspecto que se haya mantenido incólume; el desbordamiento de los acontecimientos ha sobrepasado cualquier posibilidad de regulación y ordenamiento. Ciertamente, América Latina no ha sido la excepción aunque, por fortuna, nuestra región ha escapado a la presencia de las fuerzas desintegradoras que están obligando a reconstituir apresuradamente las cartas geográficas en varias regiones del planeta. Tampoco han aparecido las violentas expresiones del odio racial, el extremismo nacionalista o la intolerancia religiosa, que hoy socavan la estabilidad de numerosas naciones.

Los retos urgentes para América Latina son de una naturaleza distinta. El más apremiante sin duda sigue siendo la condición de pobreza de la gran mayoría de la población del subcontinente. A principios de esta década, 62% de la población de América Latina y el Caribe, es decir, alrededor de doscientos setenta millones de habitantes, vivía en condiciones de pobreza. La incapacidad de las economías para incorporar a la vida productiva a estos millones de latinoamericanos y caribeños, y los rezagos formidables en materia de salud, educación y vivienda, que se acentuaron en la década de los ochenta, significan un grave riesgo para las frágiles estructuras democráticas que hoy prevalecen en nuestro subcontinente.

La estabilidad política alcanzada en la mayoría de las naciones latinoamericanas ha permitido la solución de añejos problemas territoriales que por muchos años dividieron a los países de la región. Venezuela y Colombia, Perú y Ecuador, Honduras y El Salvador, Guatemala y Belice, países que mantenían disputas territoriales que incluso los hicieron llegar a la confrontación armada, hoy se han inclinado por la negociación y la creación de vínculos mutuamente provechosos. Incluso Bolivia y Chile, en el plano comercial, han tendido entre sí puentes de entendimiento.

Una consecuencia del reajuste mundial sobre la concertación latinoamericana será la necesidad de tener en cuenta la inevitable y cada vez mayor participación de Estados Unidos y Canadá en el proceso de rediseño de la agenda regional.

El diálogo latinoamericano tendrá que reforzarse como un espacio privilegiado para la determinación de los objetivos que se han de fijar los países latinoamericanos en el plano político internacional, así como para el análisis de los procesos de integración.

Sin embargo, la hegemonía estadounidense en las relaciones internacionales y la tendencia de la economía mundial a constituirse a través de grandes

bloques regionales, modifican necesariamente las visiones tradicionales que guiaron por muchos años a la concertación latinoamericana.

En materia política, la debacle del llamado socialismo real y de la confrontación ideológica han dado paso a la pretensión de homogeneizar los valores humanos y políticos, en torno de ciertas ideas occidentales sobre la democracia, los derechos humanos, las libertades civiles y políticas y las categorías para calificar la legitimidad de un sistema de gobierno, según su proximidad o su alejamiento de dichas reglas. La tendencia hacia el futuro es que la legitimidad de cada gobierno será determinada, en última instancia, por una serie de reglas y de procesos definidos internacionalmente.

Aunque éste es todavía un objetivo que se antoja lejano, hay indicios muy claros de la voluntad de que las relaciones internacionales se muevan en esa dirección. Dicho supuesto nos colocaría frente a un sistema internacional cuyas reglas permitieran el monitoreo y la validación externa de las conductas de los gobiernos. Éstos ya no serían sólo políticamente responsables frente a su propio pueblo, sino también ante el cuerpo de leyes e instituciones de carácter supranacional. En los últimos años se ha estado desarrollando una serie de tesis en apoyo de esa posición. Se proclama que la soberanía de los Estados es ya una concepción obsoleta. Se demanda la extensión del llamado derecho de injerencia para abarcar ya no sólo conflictos entre dos o más Estados, sino también problemas de orden interno que pudieran afectar la paz internacional. Se pretende ampliar el concepto de seguridad colectiva para incluir temas que ni por su gravedad ni por su naturaleza son equiparables a las agresiones armadas. Se busca legitimar la aplicación de sanciones coercitivas en el caso de los problemas de carácter político o de los derechos humanos.

Esta corriente que impulsa la homogeneización de los valores humanos y políticos, ha provocado ya fracturas en el consenso latinoamericano. Algunos gobiernos de nuestra región se han declarado partidarios de multilateralizar asuntos que para otros Estados, entre ellos México, corresponden al dominio exclusivo de su soberanía interna. Tal vez las discrepancias más notables se producen en la actualidad en torno a los problemas del desarrollo democrático en los países del hemisferio, al tema de los derechos humanos y respecto al asunto de las relaciones con el gobierno de Cuba.

México reconoce la vinculación inexorable entre desarrollo, democracia y seguridad colectiva, pero sostiene la necesidad de concentrar el esfuerzo interamericano, por medio de la cooperación, en la solución de las causas de fondo, económicas y sociales, que pueden amenazar la supervivencia de las instituciones democráticas y la propia seguridad regional. Rechaza la pretensión de que los problemas de la democracia puedan ser objeto de respuestas multilaterales y

considera que el compromiso de la organización regional con el mantenimiento de la democracia representativa, debe circunscribirse solamente a propiciar las condiciones externas que favorezcan su preservación y perfeccionamiento. En consecuencia con esta postura, los organismos internacionales no pueden erigirse en instancias supremas de calificación del desarrollo político o en jueces dictaminadores de la legitimidad de un régimen de gobierno, facultades que son exclusivas del derecho soberano de cada nación.

Por lo que respecta a Cuba, las diferencias se han manifestado sobre la forma en que Latinoamérica debe conducirse en sus relaciones con el proceso de transición que experimenta ese país. Mientras que la opinión de algunos gobiernos de la región es la de ejercer presiones para forzar un cambio en su organización política, una cuestión eminentemente interna, México sostiene el derecho del pueblo de Cuba a decidir sin injerencias los problemas de su presente y de su futuro. No se trata, sin embargo, de una posición pasiva. Las relaciones de nuestro país con el pueblo y el gobierno de la Isla se han mantenido en un plano de mutuo respeto, cordialidad y cooperación. México aprecia los esfuerzos que tienen lugar en ese país para abrir espacios en su economía a la inversión extranjera y al intercambio con otros países y regiones del mundo. Nuestro país asume que al favorecer el comercio, los intercambios, el turismo y la inversión, Cuba podrá tender puentes de acercamiento con América Latina y que los propios cambios económicos facilitarán en su momento la recomposición de los equilibrios políticos que los propios cubanos decidan realizar. Para nuestro país sería muy positiva la reinserción de Cuba en el sistema interamericano, por ello considera necesario un nuevo enfoque en las concepciones del trato con este país, que sea consecuente con el nuevo clima de distensión internacional. Por el contrario, el pretender forzar cambios políticos en la Isla podría desencadenar un conflicto armado, que como ya se está viendo en otras partes del mundo, podría tener consecuencias muy graves para todos los países vecinos y, en primer lugar, para el propio pueblo de Cuba.

Por lo que se refiere a los asuntos económicos, la conformación de grandes espacios comerciales en el mundo y en el propio continente americano, es un fenómeno que alentaré o menguará la posibilidad de una mayor integración regional.

Por muchos años, América Latina buscó integrarse entre los países que la constituyen, con una actitud más bien defensiva y de oposición a Estados Unidos. Se trató de un esfuerzo prolongado durante muchos años, dominado por la retórica, que culminaría en la frustración. La creación del SELA, de la ALALC y de la ALADI fueron expresiones de aquel anhelo de utarquía regional. Hoy en día es claro que la aspiración integradora difícilmente podía haberse concretado en el

contexto de unas economías latinoamericanas dominadas por la política de sustitución de importaciones y por un modelo de crecimiento básicamente orientado al mercado interno y protegido por altos aranceles.

En la actualidad, América Latina ha dejado atrás, en la mayoría de nuestras sociedades, ese modelo de crecimiento y se ha comprometido con severos procesos de ajuste y modernización de sus estructuras económicas. Las economías se han abierto, se ha buscado revertir los desequilibrios macroeconómicos y se han aumentado sustancialmente los flujos de inversión extrarregional. La apertura económica está permitiendo la consolidación de acuerdos subregionales de libre comercio. Los ejemplos más destacados en este sentido son el TTLC, el Pacto Andino, el Mercosur, el Tratado de Libre Comercio entre México y Chile, los acuerdos de liberación comercial entre los países centroamericanos y México, así como las negociaciones para un acuerdo de libre comercio entre los países del Grupo de los Tres.

Este conjunto de iniciativas apunta a la consolidación de un gran espacio hemisférico abierto al libre flujo de bienes, servicios, inversiones y tecnologías. La voluntad política hacia la integración sólo podrá perdurar si culminan con éxito las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT y se destierran efectivamente las peligrosas tendencias proteccionistas que amenazan sumir al mundo en una guerra comercial de devastadoras consecuencias.

América Latina tendrá que trabajar junta para vincular y extender a todo el hemisferio los diversos esquemas de libre comercio. La relación con Canadá tiene también al respecto una importancia preponderante. Canadá es ya parte de la OEA y es creciente su importancia económica en América Latina y en los países del Caribe. La concertación de América Latina deberá tender puentes de comunicación muy estrechos con Canadá, país que representa igualmente para nuestra subregión un significado de balance, equilibrio y contrapeso en las relaciones de la región con Estados Unidos.

América Latina y la agenda internacional

El futuro de la sociedad internacional se presenta de tal manera confuso y lleno de riesgos, que debería ser el mejor acicate para revisar a fondo e integrar la posición de América Latina frente al nuevo milenio. Las cosas han cambiado tan rápidamente que parece indispensable un mejor entendimiento sobre las preocupaciones de cada país y del conjunto de la subregión. América Latina debe estar en condiciones de integrar una plataforma de posiciones que le permitan aumentar su capacidad de negociación en este complejo proceso de reacomodo

de los equilibrios internacionales. Tas vez ya no deba tratarse de una agenda grandilocuente y omnicomprensiva, sino más bien de un examen realista y pragmático de los desafíos y las oportunidades que nuestros países inevitablemente tendrán que enfrentar. Por supuesto será mucho mejor que lo hagamos unidos y no distanciados.

La reforma de las Naciones Unidas abre un campo inédito para reforzar nuestra comunidad de intereses. Liberada del congelamiento en que la mantuvo la guerra fría, la organización mundial seguirá siendo durante un buen tiempo el núcleo del que irradian las principales iniciativas internacionales. Estamos en el comienzo de un difícil proceso para reestructurar la organización conforme a criterios de mayor equilibrio entre los órganos que la componen. La Asamblea General deberá tener la primacía que la Carta le confiere. El impulso a la codificación del derecho internacional, las posiciones concertadas en favor del desarme convencional y nuclear, los acuerdos de no proliferación y la prioridad que debe recuperar el tratamiento de los asuntos del desarrollo, la cooperación y la responsabilidad compartida pero diferencial entre los países desarrollados y en desarrollo, son todas cuestiones que esperan la contribución de América Latina.

Otro ámbito en el cual la acción puede tener un gran impulso, es el de los problemas globales. El narcotráfico, el tráfico de armas, el aumento de las migraciones y las cuestiones del medio ambiente son fenómenos cuya atención debe reflejar los criterios y los intereses de nuestros países. Es muy evidente que las tesis que se han aplicado hasta ahora y que en términos generales pretenden que la responsabilidad de los males del mundo recaiga sobre los países en desarrollo, han fracasado en sus resultados y, lo que es peor, han provocado confrontaciones y divisiones entre los países que deberían actuar unidos. El caso más notorio de este enfoque erróneo es la guerra perdida contra el narcotráfico.

A cada país de América Latina corresponde en última instancia consolidar los avances que han podido alcanzarse en el ámbito de la paz y de las instituciones democráticas. Sin embargo, la clarificación de los propósitos y de las iniciativas internacionales de América Latina podrán ser determinantes para que el contexto externo favorezca y no inhiba esos procesos. Además, de no actuar de manera concertada, América Latina podría ser abandonada a su suerte, por carecer del peso estratégico que representan otras regiones, como es el caso de Rusia, los países de Europa del Este y los países del Cercano Oriente.
