

Consideraciones sobre la política exterior *hacia América Latina y el Caribe*

Gerónimo Gutiérrez Fernández



I. Introducción

En el período 2006-2012 la política exterior para América Latina y el Caribe cobra una importancia particular por varias razones, entre las que destacan: las propias directrices marcadas por el Presidente de la República; la noción –prevaliente entre ciertos actores nacionales– de que México ha perdido influencia en la región y, finalmente, por el hecho de que Latinoamérica atraviesa un período marcado por importantes reacomodos geopolíticos y debates respecto de su futuro.

Por lo tanto, no sorprende que en la opinión pública se hable –con cierta frecuencia– sobre una nueva política exterior hacia América Latina y el Caribe, o al menos la necesidad de contar con ella. Me parece que esto, por un lado, refleja una corriente de opinión en nuestro país, más o menos amplia, que aboga por el fortalecimiento de nuestra presencia en América Latina y el Caribe. Por el otro, refleja también la voluntad y determinación públicamente expresadas por

el presidente Calderón de cumplir precisamente con este propósito. Ante ello, es sólo natural el escrutinio público que se ha gestado en torno a la manera como el gobierno de México recupera la presencia y fortalece las relaciones de nuestro país con las naciones latinoamericanas y caribeñas.

Detrás del término nueva política hacia América Latina y el Caribe yace sin duda una noción de cambio. Sin embargo, es desaconsejable aceptar en abstracto el adjetivo nueva. Por principio, esto no haría justicia a importantes aciertos de la diplomacia mexicana en la región a lo largo de muchas décadas. Asimismo, minimiza la complejidad del contexto en el que se encuentra la región y omite el hecho de que muchas condiciones y parámetros han cambiando, lo que puede llevar a diagnósticos equivocados o al menos imprecisos.

En este sentido, pareciera más apropiado referirnos a que hoy el gobierno de México tiene una renovada vocación latinoamericana y caribeña, que, por supuesto, pondera los tradicionales vínculos históricos, culturales

–y acaso políticos– que hemos mantenido con la región, pero que igualmente reconoce las tendencias internacionales que prevalecen, con sentido de realismo, con plena conciencia de nuestro interés nacional y procurando ser un “actor indispensable en los equilibrios regionales y en los procesos de integración” que se desarrollan.¹

Este ensayo aborda fundamentalmente dos temas: el diagnóstico de las principales tendencias que prevalecen en América Latina y el Caribe, y las principales líneas estratégicas de política exterior que han sido definidas para la región. Antes de entrar a estos temas, estimo oportuno hacer dos observaciones que resultan necesarias antes de hablar de la política exterior hacia América Latina y el Caribe.

Primero, América Latina y el Caribe se caracterizan por una marcada diversidad económica, política y social. Más aún, la propia región percibe a México de distintas maneras. Esto supone la necesidad de una

* Una versión preliminar de este ensayo fue presentado ante el Consejo Mexicano de Relaciones Internacionales (COMEXI) el 13 de marzo de 2007.

¹ Los conceptos entre comillas son tomados del discurso del Presidente de la República en la Reunión Anual de Cónsules y Embajadores el 9 de enero de 2007.

política que reconozca este hecho y actué en consecuencia de manera diferenciada. Segundo, desde hace tiempo nuestra realidad demanda trascender, en el debate interno de la política exterior y en el ordenamiento de prioridades y acciones que la misma obliga, la percepción equivocada de que, como se señala en ocasiones, “entre más Estados Unidos menos Latinoamérica y viceversa”.

Como el presidente Calderón ha afirmado, “somos un país orgullosamente latinoamericano que al mismo tiempo se ubica en América del Norte”. Esto, en efecto, requiere de equilibrios entre la vecindad con la mayor potencia del planeta y la pertenencia e identidad latinoamericana; entre la proyección de intereses comunes con América Latina y el Caribe y la necesidad de establecer una agenda eficiente con América del Norte.

II. Diagnóstico y tendencias: fragilidad de las instituciones democráticas

A lo largo de las dos últimas décadas, se ha registrado un avance significativo de la democracia en América Latina, en especial en lo que se refiere a la celebración de elecciones como única vía legítima para acceder al gobierno. La amarga experiencia de las dictaduras militares y de las revoluciones armadas parece, afortunadamente, ser cosa del pasado. En el seno del sistema interamericano el proceso de Cumbres de las Américas y la adopción de la Carta Democrática Interamericana se han convertido en importantes aportaciones a la democratización del hemisferio.²

Sin embargo, el arraigo de la democracia electoral no ha ido acompañado en todos los casos del fortalecimiento de las instituciones de la democracia, lo cual la coloca en condición de fragilidad. El camino de afianzar la gobernabilidad y los valores democráticos aún no conclu-

ye. Lograr mayor transparencia en la gestión de gobierno, el fortalecimiento de la libertad de prensa y la consolidación de los órdenes o instancias subcentrales de gobierno en armonía la integridad nacional, continúan siendo importantes retos a futuro.

Adicionalmente habría que señalar que los avances económicos y sociales no se han dado al ritmo requerido en la mayoría de los países, lo que en cierta medida ha producido que exista un desencanto en amplios sectores sociales frente a los logros democráticos y un reclamo para la solución inmediata a sus problemas más apremiantes. En efecto, como apuntan algunos estudios recientes, una proporción considerable de latinoamericanos sitúa la prioridad del desarrollo por encima de la democracia. El reporte sobre la Democracia en América Latina 2004 del Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD) advertía, ya desde entonces, sobre una extraordinaria paradoja. El continente, señala el reporte, puede mirar hacia atrás con orgullo por más de dos décadas de gobiernos democráticos. Sin embargo enfrenta una crisis social creciente. Este fenómeno, al que algunos se han referido como “el déficit social de la democracia”, aunado a la fragilidad de las instituciones de Estado constituye el mayor reto actual para la gobernabilidad democrática en el hemisferio. Las sociedades de la región están más conscientes de sus principales problemas sociales, son más politizadas y, al mismo tiempo, cuentan con mayores instrumentos para hacer valer sus demandas, lo que pone mayores presiones políticas sobre los gobiernos.

No está demás apuntar que la selección de las vías políticas y diplomáticas –tanto bilaterales como regionales– para hacer frente a este reto forma parte del debate cotidiano de la política exterior en muchos países así como en foros multilaterales.

Persistencia del subdesarrollo

La persistencia del subdesarrollo aqueja a América Latina y el Caribe. Prácticamente la totalidad de estudios socio-económicos sobre el tema coinciden en que, con pocas y notables excepciones, el crecimiento de las economías de los países del área ha sido insuficiente y, por ende, no ha permitido abatir grandes rezagos sociales.³

Al inicio de este nuevo siglo, alrededor de 42% de la población de la región recibía un ingreso que la colocaba por la línea de pobreza. A pesar de que durante los últimos años la región ha mantenido tasas de crecimiento relativamente altas en relación con el último cuarto de siglo, la región continúa mostrando menor dinamismo con respecto a otras economías en desarrollo.

Esto punto resulta relevante por dos razones. Primero, como antes se apuntó, la incapacidad para subsanar a las demandas sociales que enfrentan gobiernos democráticos pone en riesgo la gobernabilidad. Más aún estas condiciones son especialmente propicias para que gane terreno la idea de que antes de consolidar la democracia hay que consolidar el desarrollo o, pero aún, que se requiere limitar la democracia para acelerar el desarrollo. Segundo, que a los gobiernos de la región, sin distingo de su orientación política, los une la preocupación legítima de acelerar el crecimiento económico orientado a abatir la pobreza y a disminuir la desigualdad, elemento que se ha convertido en nodo central de los debates sobre el futuro de América Latina y el Caribe.

Visiones divergentes sobre la integración

No es novedad decir que los Estados nacionales recurren –quizá hoy más que nunca– a distintos mecanismos de integración regional como una vía para enfrentar las problemáticas comunes. El comercio y

² La Organización de Estados Americanos da cuenta de la realización de más de 70 misiones de observación electoral, en 18 países, desde 1990.

³ Sobre este punto basta consultar diversos estudios en la materia elaborados entre otras instituciones por el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Comisión Económica para América Latina.



las inversiones internacionales, la seguridad colectiva y más recientemente el medio ambiente, la infraestructura, la tecnología, entre otros, forman parte de la temática de los esfuerzos de integración en distintas latitudes.

América Latina y el Caribe no son la excepción. De hecho resulta paradójico que América Latina, cuya historia está marcada desde su origen por el anhelo de integración, sea al mismo tiempo una región donde la integración se desenvuelve con tantos obstáculos. Sin duda, existen múltiples explicaciones a este hecho, muchas de las cuales se encuentran fuera del alcance del hombre, como podría ser la propia geografía. Pero no podemos soslayar el hecho de que en la actualidad existen –si no es que compiten– visiones diversas sobre la integración de la región, visiones que en mayor o menor grado se han reflejado en el conjunto de mecanismos y foros regionales y

subregionales de distinta naturaleza y alcance que hoy existen.⁴

La falta de una visión medianamente compartida sobre el alcance y naturaleza de la integración Latinoamericana implica el riesgo de incrementar el rezago que existe frente a otras regiones del mundo que se están insertando con mayor éxito en el los procesos de transformación mundial de las últimas décadas.

Crimen organizado como amenaza a los estados

En años recientes se ha hecho cada vez más patente el carácter

transnacional de muchas de las actividades del crimen organizado (narcotráfico, tráfico de armas, trata y tráfico de personas, lavado de dinero, etc.). Reconociendo que el problema tiene múltiples aristas y se presenta con grados distintos en los países de la región, en general podemos decir que la gobernabilidad y la institucionalidad democrática peligran en la medida que los Estados no son capaces de asegurar la seguridad de los ciudadanos y hacer frente al fenómeno.

Por la naturaleza propia de las actividades que realizan las organizaciones criminales, y por el hecho de que éstas aprovechan diversos aspectos del proceso de globalización, es absolutamente necesario estrechar y fortalecer la cooperación y los mecanismos en este renglón.

⁴ En América Latina se encuentran: El Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), el mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, El Plan Puebla Panamá (PPP), la Alternativa Bolivariana de las Américas (ALBA), la Comunidad Andina de Naciones (CAN) el Mercado Común Sudamericano (MERCOSUR), la Unión Sudamericana de Naciones (UNASUR) En el Caribe se encuentran la Asociación de Estados del Caribe (AEC), El Mercado Común Caribeño (CARICOM) y la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).

III. Líneas estratégicas

La política exterior hacia América Latina y el Caribe naturalmente responde, en primera instancia, al objetivo asentando en el propio Plan Nacional de Desarrollo de fortalecer de manera responsable los espacios de interlocución que corresponden a nuestra pertenencia regional y al peso específico que tiene nuestro país. Habida cuenta del diagnóstico de la sección anterior, una primera línea estratégica es ocupar un espacio consistente con nuestro peso económico y político que contribuya a los equilibrios en la región, sobre todo ante los reacomodos geopolíticos por los que atraviesa América Latina y el Caribe.

Ante la existencia de un debate en la región en torno a los efectos de la globalización, los réditos de la democracia y las vías para el desarrollo, México puede ser un factor de acercamiento entre los distintos procesos subregionales de integración y coadyuvar a la construcción de consensos que permitan enfrentar con éxito los desafíos económicos y sociales para el cumplimiento de las aspiraciones comunes de bienestar. Al contribuir a los equilibrios regionales, maximizamos nuestra propia potencialidad en la región y con ello estamos atendiendo a nuestro interés nacional.

Al hablar sobre el papel de México como factor de equilibrio dentro de la región, es pertinente reparar sobre la importancia de que ese equilibrio sea acreditado, lo cual supone la necesidad de establecer necesariamente una relación respetuosa y confiable con todos los gobiernos, que procure nuevos espacios de entendimiento, incluyendo aquellos con los cuales en años recientes hemos experimentado distanciamiento.

El Plan Nacional de Desarrollo ubica a la política exterior como palanca del desarrollo nacional. En este sentido, define entre otras estrategias el aprovechamiento de la red de tratados comerciales y las ventajas asociadas a la apertura comercial. En la región México cuenta con diversos

acuerdos comerciales y de inversión. En 2006, el comercio con los países de la Asociación Latinoamérica de Integración (ALADI) y Centroamérica superó los 23 mil millones de dólares. Asimismo, México, con inversiones del orden de 27 mil millones de dólares, es el principal inversionista latinoamericano en varios países de la región.⁵ Igualmente, el Mercado Común Caribeño (CARICOM) ofrece oportunidades, tanto por su potencial económico como por el alto nivel de coordinación y concertación política alcanzado en foros multilaterales.

Este esfuerzo implica, por un lado, la profundización de nuestras relaciones comerciales con la región y, por el otro, el despliegue de acciones de promoción y vinculación empresarial por parte de nuestras representaciones diplomáticas y consulares en coordinación con ProMéxico, instancia que articulará la tarea gubernamental en esta materia.

Por razones de solidaridad pero también atendiendo a su propio interés y seguridad nacionales, México debe acompañar de manera más decidida los procesos de desarrollo económico y social de los países de Centroamérica.

La estrategia de nuestro país hacia los países de esta subregión debe estar orientada a profundizar el diálogo político, a fortalecer el desarrollo económico y social, y a impulsar la integración y la cooperación en todos sus ámbitos, mediante proyectos concretos de corto, mediano y largo plazo. Es en este sentido, que a lo largo de los últimos meses, se ha buscado enriquecer la agenda mesoamericana a través de la revisión y mejoramiento del Plan Puebla Panamá.⁶

⁵ Cifras con información de la Secretaría de Economía.

⁶ Una explicación más detallada sobre este tema se encuentra en el artículo "Por qué Retomar y Reposicionar el Plan Puebla Panamá" de Juan Bosco Martí, que aparece en este mismo número de Bien Común y Gobierno.

Aunado a ello, la política hacia Centroamérica debe contribuir a fortalecer el liderazgo de nuestro país en América Latina y el Caribe, y a establecer un espacio de diálogo y convergencia en temas de la agenda internacional que son de interés común, como es la atención del fenómeno migratorio.

México tiene en el Caribe su tercera frontera, la cual constituye una zona de encuentro para fortalecer relaciones políticas, comerciales, turísticas y culturales. En este sentido resulta pertinente mantener una presencia consistente en el Caribe basada fundamentalmente en la cooperación con los países que lo integran.

Nuestro país tiene la oportunidad de ejercer una influencia considerable en el Caribe. Sin embargo, nuestra política exterior hacia esta subregión ha carecido de consistencia, hecho que se manifiesta en cierta desatención de los mecanismos regionales en los que participamos como la Asociación de Estados del Caribe y en el deterioro de algunos de los mecanismos bilaterales establecidos.

IV. Comentarios finales

En la evolución de nuestra política exterior, sobre todo a lo largo de los últimos años, naturalmente se han visto reflejados los cambios de nuestro propio sistema político. La consolidación de balances entre los órdenes y los poderes de gobierno, así como el fortalecimiento de la sociedad civil en el proceso de decisión sobre los asuntos públicos, implican que la política exterior sea, cada vez más, materia del escrutinio público.

Este hecho, propio de cualquier democracia y saludable en mi opinión, hace más importante el debate objetivo e informado de la política exterior de nuestro país. Este ensayo busca precisamente contribuir a este debate. El diagnóstico y las líneas estratégicas que aborda distan de ser exhaustivos, pero ofrecen un guía sucinta de los elementos que guían la política exterior hacia América Latina y el Caribe. **B**