

Nuevas formas de concertación regional no institucionalizadas: Contadora y el Grupo de los Ocho*

Alicia Frohmann**

PRESENTACIÓN

Este trabajo da cuenta del proceso de reaprendizaje de los mecanismos de concertación política regional durante la década de los ochenta, analizando la evolución del Grupo de Contadora y del Grupo de los Ocho (o Grupo de Río), en tanto formas nuevas y no institucionalizadas de diplomacia colectiva.

Es común la referencia a los ochenta como una década "pérdida" para América Latina. Esto es cierto en términos de desarrollo económico, pero no es así en otros ámbitos importantes. También fue la década de la redemocratización de nuestro continente y se logró encontrar soluciones pacíficas y negociadas de parte de los conflictos en Centroamérica, alejando el espectro de una escalada bélica dentro de la confrontación Este-Oeste, que se cernía sobre la región. El proceso de concertación latinoamericana estuvo vinculado muy cercanamente a estos logros.

Más que evaluar la iniciativa, este trabajo se propone definir las distintas etapas de este proceso de reaprendizaje de la concertación latinoamericana; plantear los problemas y desafíos que enfrenta en el nuevo escenario internacional de principios de los noventa, y señalar los aciertos y limitaciones de estas modalidades no institucionalizadas de concertación política regional.

1. EL REAPRENDIZAJE DE LA CONCERTACIÓN POLÍTICA LATINOAMERICANA

Hacia fines de la década de los setenta, los esquemas de integración y cooperación latinoamericanos habían sufrido un considerable proceso de erosión y deterioro. Estos esquemas, surgidos en su mayor parte en la década anterior, en el marco de un regionalismo amparado en una concepción relativamente compartida del desarrollo y de la inserción internacional de América Latina, se habían formalizado en distintos tipos de iniciativas de complementación económica, tales como la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y el Acuerdo de Cartagena. Las políticas de Estados Unidos, expresadas sobre todo a través de la Alianza para el Progreso, no eran hostiles a estas iniciativas, siempre y cuando el regionalismo latinoamericano no resultara antagónico al panamericanismo hegemónico por Estados Unidos.

La principal iniciativa multilateral a nivel de los gobiernos latinoamericanos durante este periodo fue la Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana (CECLA) creada en 1964 y que culminó con el Consenso de Viña del Mar de 1969. Años más tarde, en 1975, con la creación del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), se institucionalizó un organismo regional de consulta, coordinación y cooperación que opera sobre todo en el área económica.

Sin embargo, a fines de los setenta, América Latina estaba nuevamente atomizada, sin una voluntad política común y con un predominio de lo bilateral, tanto en las relaciones entre los mismos países latinoamericanos, como también en sus vínculos con el mundo desarrollado. Distintos ele-

* Trabajo preparado para el Encuentro Anual de ANPOCS, en Caxambú, Brasil, entre el 26 y 27 de octubre de 1990.

** Investigadora, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, (FLACSO), Santiago, Chile.

mentos habían coincidido en erosionar el regionalismo del periodo previo: en lo político, los regímenes autoritarios imperantes en muchos de los países de América del Sur contribuyeron a desmembrar los niveles de integración alcanzados e hicieron muy difíciles los planteamientos de una identidad cultural y política compartida. En lo económico, la crisis energética de los setenta y el ciclo de endeudamiento al que dio lugar el reciclaje de los petrodólares ayudaron a diferenciar los intereses económicos de los países de la región, fragmentándose los consensos alcanzados en la etapa anterior. Finalmente, junto con el auge del bilateralismo, en desmedro de lo regional, también tomó fuerza durante este periodo la noción de la importancia de la cooperación Sur-Sur en instancias que articularan al conjunto de los países en desarrollo (cuya homogeneidad de intereses se presuponía), tales como el Movimiento de Países no Alineados y el Grupo de los 77. Lo multilateral-regional se diluyó aquí en lo multilateral-global.¹

Fue así como a principios de la década de los ochenta, al resurgir con nuevos bríos la hegemonía de Estados Unidos en América Latina con el advenimiento de la administración Reagan y al revelar la guerra de las Malvinas y la crisis de la deuda externa la tremenda vulnerabilidad política y económica de la región, América Latina se había quedado prácticamente sin foros de concertación política.

En este marco se dio la escalada bélica en el conflicto centroamericano y el creciente intervencionismo de Estados Unidos en esta región que era vista por la administración Reagan como un escenario principal del conflicto Este-Oeste. Frente a la gravedad y la urgencia que presentaba esta situación, surgió una iniciativa regional para la búsqueda de una solución pacífica y negociada al conflicto: el Grupo de Contadora, integrado por Colombia, México, Panamá y Venezuela.

Contadora nació en enero de 1983 y, a partir de esta iniciativa se produjo un verdadero *reaprendizaje* de los mecanismos de concertación política regional. Asimismo contribuyeron también en este sentido a la creación del Consenso de Cartagena, constituido en 1984 para el tratamiento del proble-

ma del endeudamiento externo, y la Conferencia y el Plan de Acción de Quito del mismo año, donde se acordó desarrollar una capacidad de respuesta frente a la crisis, tanto de corto como de mediano plazo.

El próximo hito importante en el desarrollo de los nuevos mecanismos de concertación regional fue la creación del Grupo de Apoyo a Contadora en 1985, al incorporarse Argentina, Brasil, Perú y Uruguay a la iniciativa mediadora. Aunque con la presencia de este nuevo grupo de países, el proceso de Contadora se revigorizó, al mismo tiempo fue cambiando de carácter al hacerse más sudamericano e integrado por países que recientemente habían retornado a la democracia. Este fue el marco regional en que se firmaron los acuerdos de integración económica entre Argentina y Brasil, los cuales replantearon la antigua idea de la integración latinoamericana, pero a partir de los esfuerzos de complementariedad de dos países específicos, ambos dominantes en el intercambio comercial intrarregional.

Contadora y su Grupo de Apoyo se transformaron a fines de 1986, en el Grupo de los Ocho o Grupo de Río, cuyo Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación adoptó modalidades de funcionamiento fluidas e informales, pero planteó objetivos ambiciosos en materia de propuestas de cooperación e integración regional, aspirando asimismo a articular las diversas iniciativas de cooperación preexistentes en la región, en el marco de una iniciativa de concertación no institucionalizada.

Los medios de comunicación presentan sólo una información parcial y ahistórica del proceso de concertación latinoamericana. Para la opinión pública e incluso para muchos observadores internacionales, es difícil ver la lógica y la continuidad de este proceso a través de confusos fragmentos informativos acerca de múltiples reuniones, actas, cumbres y documentos, cuya coherencia con iniciativas anteriores es poco clara. Hemos ordenado los principales hitos del proceso de concertación política regional en el cuadro núm. 1 para que sirva de cronograma del texto que sigue.

¹ En relación a las distintas formas de cooperación regional latinoamericana y el surgimiento de nuevas modalidades de concertación, ver Luciano Tomassini (comp.) *Nuevas formas de concertación regional en América Latina*, RIAL-Anuario 1988, GEL, Buenos Aires, 1990.

CUADRO 1**EL PROCESO DE CONCERTACIÓN POLÍTICA LATINOAMERICANA
(Principales Hitos y Reuniones)****Primera etapa: SOLUCION PACIFICA Y NEGOCIADA AL CONFLICTO CENTROAMERICANO****1983**

- Enero: Constitución del Grupo de Contadora (Colombia, México, Panamá y Venezuela).
- Julio: Reunión de jefes de Estado de Contadora en Cancún.
- Septiembre: Reunión de cancilleres de Contadora y países centroamericanos en Panamá.

1984

- Septiembre: Empieza a circular el borrador del Acta de Contadora.
- Resto del Año: Escalada bélica en Centroamérica. Triunfo electoral de J.N. Duarte en El Salvador. Negociaciones entre Nicaragua y Estados Unidos en Manzanillo. Reunión de Tegucigalpa. Reelección de Reagan.

1985

- Julio: Reunión de cancilleres de Contadora. Constitución del Grupo de Apoyo a Contadora en la reunión de Lima (Argentina, Brasil, Perú y Uruguay).
- Agosto: Reunión de cancilleres de Contadora y Apoyo en Cartagena. A partir de este momento, ambos grupos se reúnen en forma conjunta.

1986

- Enero: Reunión de cancilleres en Caraballeda.
- Febrero: Cancilleres de ambos grupos se reúnen con el secretario de Estado, George Shultz. Reunión de cancilleres en Punta del Este.
- Abril: Reunión de cancilleres en Panamá. Se convoca a países centroamericanos a suscribir el Acta de Contadora el 6 de junio.
- Mayo: Reunión extraordinaria en San José de Costa Rica de presidentes y jefes de misión de ambos grupos, con ocasión de la transmisión del mando a Oscar Arias.
Reunión de los cinco presidentes centroamericanos en Esquipulas.
- Junio: Reunión de cancilleres en Panamá. No se logra la firma del Acta de Contadora.
- Agosto: Reunión extraordinaria, en Bogotá, de jefes de misión de ambos grupos con ocasión de la transmisión del mando a Virgilio Barco.
- Octubre: Reunión de cancilleres en Nueva York.

Segunda etapa: DEMOCRACIA, DEUDA EXTERNA E INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

- Diciembre: Constitución del Grupo de los Ocho (G8) y creación del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación (MPCC) en Río de Janeiro.

Se integran los miembros de ambos grupos.

Contadora y Apoyo se mantienen como tales en función de iniciativas relativas al conflicto centroamericano.

1987

Enero: Gestión de paz conjunta de Contadora, Grupo de Apoyo y secretarios generales de ONU y OEA.

Visita a los países centroamericanos y reunión en Panamá.

Abril: Reunión de cancilleres del G8 en San Carlos de Bariloche, Argentina.

Agosto: Reunión de cancilleres del G8 en Campos de Jordao, Brasilia. Acuerdo de Paz es firmado por los cinco presidentes centroamericanos en la cumbre de Esquipulas II.

Creación de la Comisión Internacional de Verificación y Seguimiento (CIVS) en Caracas, con participación de los cancilleres de Contadora y Apoyo, secretarios generales de ONU y OEA y países centroamericanos.

Octubre: Reunión de cancilleres del G8 en Punta del Este.

Noviembre: Cumbre presidencial del G8 en Acapulco.

1988

Febrero: Reunión de cancilleres del G8 en Cartagena, Colombia.

Junio: Reunión de cancilleres del G8 en Oaxaca, México.

Octubre: Cumbre presidencial del G8 en Punta del Este.

Diciembre: Reunión de ministros de Hacienda del G8 en Río de Janeiro.

1989

Marzo: Reunión de cancilleres del G8 en Ciudad Guyana, Venezuela.

Abril: Reunión de cancilleres del G8 y de la Comunidad Europea (CE) en Granada, España.

Abril: Reunión de ministros de Hacienda del G8 en Brasilia.

Julio: Reunión de cancilleres del G8 en Cartagena.

Octubre: Cumbre presidencial del G8 en Ica, Perú.

Diciembre: Reunión de cancilleres y ministros de Hacienda y Planificación del G8 en Buenos Aires.

Tercera etapa: **NEGOCIACIÓN CONJUNTA DE INSERCIÓN INTERNACIONAL DE AMERICA LATINA**

1990

Marzo: Reunión de cancilleres del G8 en México.

Abril: Reunión de cancilleres del G8 con sus contrapartes de la CE en Dublin y con los de Europa del Este en Budapest.

El propósito de este trabajo es analizar el proceso de reaprendizaje de los mecanismos de concertación política regional que se desarrolló entre los años 1983 y 1990, en el cual participó un número significativo de países de América Latina.² Abordaremos las motivaciones que llevaron a los distintos países a involucrarse en los esfuerzos de pacificación de Centroamérica, primero, y en el desarrollo de un mecanismo de consulta y concertación regional, después. Analizaremos este proceso de reaprendizaje, partiendo de lo que fue una iniciativa acotada para la resolución de un conflicto puntual y siguiendo su evolución hasta transformarse en una instancia regional de concertación política, con la aspiración de convertirse en el interlocutor latinoamericano ante el resto del mundo.

Usamos el término "reaprendizaje" por su connotación de proceso gradual, paulatino, de incorporación de experiencias y creación de confianza y complicidad. Pensamos que tanto la concertación, en cuanto logro de acuerdos políticos y, más aún la integración, que aspira a la apertura y a la complementariedad sinérgica de las economías latinoamericanas, son procesos de maduración lenta, que siguen un ritmo casi biológico a partir de un impulso original y con la alimentación/retroalimentación adecuada.

En este proceso de aprendizaje hubo una primera etapa —la del Grupo de Contadora— que maduró y se agotó en 1986. En esta etapa inicial, el grupo desarrolló su capacidad de negociación —en la práctica de regateo— con Estados Unidos alrededor de la pacificación centroamericana. Logró acercar a un número considerable de actores regionales antagónicos entre sí; aprendió y logró proyectar la idea de la negociación como superación gradual y pragmática de las diferencias. En perspectiva histórica, vemos que en 1986 Contadora había logrado todo a lo que, en términos realistas, podría aspirar: evitar la regionalización de la guerra y sentar las bases del proceso de paz.

La segunda etapa, de creación del Grupo de los Ocho (o Grupo de Río) y del Mecanismo Perma-

nente de Consulta y Concertación, implicó un salto grande en este reaprendizaje regional, ya que del regateo con Estados Unidos se pasó a un esfuerzo de concertación para generar y coordinar políticas, mediante mecanismos flexibles y no institucionalizados.

El nuevo molde del Grupo de los Ocho rompió con el esquema de alianzas tradicional latinoamericano. Mientras que en la primera etapa el núcleo conceptual había sido la búsqueda de una solución pacífica y negociada al conflicto centroamericano; después de 1986, éste pasó a ser la democracia. Esta segunda consistió en aprender a concertar colectivamente, a cumplir acuerdos, a asumir un liderazgo democrático. En este contexto también se formularon propuestas en relación con los problemas más urgentes, como la deuda externa y la integración comercial latinoamericana.

Como todo proceso de aprendizaje, éste tuvo aciertos, tropiezos y debilidades. Algunos problemas fueron fruto de contradicciones internas —no en vano la balcanización³ de América Latina ha sido una realidad desde el siglo XXI—, otros se fueron dando por el muro de intransigencia levantado por la administración Reagan en temas claves como Centroamérica y la deuda externa, que se modificó parcialmente al iniciarse el periodo presidencial de George Bush, a pesar de los cambios significativos que se desarrollaron en el escenario internacional. Aunque contemplado inicialmente, no hemos incluido un acápite especial sobre el rol desempeñado por Estados Unidos, por acción u omisión, a lo largo de este proceso. Llegamos a la conclusión que no tenía sentido desarrollar este tema en un capítulo aparte ya que los intereses y las políticas de Estados Unidos constituyen un hilo permanente que atraviesa la totalidad de la trama del proceso de concertación política latinoamericano. Durante los ochenta se da un proceso de centroamericanización de la política de Estados Unidos hacia América Latina y los sucesos en el istmo son un referente obligado para casi todos los intercambios bilaterales y multilaterales que se desarrollan en el periodo.

Veremos una continua y necesaria referencia a Estados Unidos, con mayor presencia y vigor en la etapa en la cual el eje de la concertación latinoamericana era la pacificación de Centroamérica, pero

² Una primera parte de este trabajo fue publicado en, Alicia Frohmann, "De Contadora al Grupo de los Ocho: el reaprendizaje de la concertación política regional", *Estudios Internacionales*, Año XXII, No. 87, 1989 y en los *Documentos de Trabajo* No. 410 y 411, ELACSO, Santiago de Chile, 1989. El estudio completo está publicado en Alicia Frohmann, *Puentes sobre la turbulencia. La concertación política latinoamericana en los ochenta*, FLACSO, Santiago de Chile, 1990 (en prensa).

³ Nos referimos al proceso de fragmentación interna alrededor de ejes (caudillos y grupos de interés) locales.

como telón de fondo hegemónico —una especie de Leviatán externo— en las etapas subsiguientes.⁴ En el periodo posterior a 1986, mientras los países latinoamericanos se debaten entre el entendimiento bilateral y la negociación multilateral con Estados Unidos, Washington desarrolla un doble juego: por un lado, escatima reconocimientos y legitimidad a las iniciativas multilaterales regionales realmente existentes y, por el otro, acusa a los latinoamericanos de no lograr acuerdos consistentes.

Como toda iniciativa que cuenta con un número acotado de participantes, algunos de los países que inicialmente quedaron afuera, catalogaron el mecanismo de concertación de club excluyente. No parecen, sin embargo, existir argumentos de peso para poner en duda la voluntad del grupo de integrar a otros países latinoamericanos, en la medida que éstos transitaran a la democracia y expresaran el deseo de incorporarse a la iniciativa.

El caso de Panamá puso a prueba —como veremos más adelante— la capacidad del grupo de manejar un conflicto que involucraba a uno de sus integrantes y en el cual la contraparte era nada menos que Estados Unidos. Se manifestó una clara tensión entre los principios de no intervención y democracia que puso a prueba la consistencia de los planteamientos del grupo. El cambio de nombre que se impuso —de Grupo de los Ocho se volvió al rótulo inicial de Grupo de Río— es un símbolo del remezón interno que significó para el mecanismo de concertación el manejo del conflicto de Panamá.

Otra dificultad que tiñó todos los acuerdos logrados, fue el abismo que frecuentemente existió entre los consensos y compromisos alcanzados por estas iniciativas y las posibilidades concretas de llevarlos a la práctica, tanto individualmente por cada país, como en forma conjunta.

Las modalidades operativas de diplomacia multilateral⁵ acordadas, que pusieron siempre énfasis en la fluidez y el pragmatismo, en aras de evitar la burocratización y excesiva institucionaliza-

ción, fueron a la vez fuente de fuerza y de debilidad. Por un lado, se ganó en dinamismo y flexibilidad; por el otro, y sobre todo en la medida que se plantearon tareas y proyectos de mayor aliento, la falta de un soporte institucional se hizo notar.

A pesar de todos estos alcances, el proceso que va de Contadora al Grupo de Río se perfila como la iniciativa más dinámica y con mayores proyecciones futuras en materia de concertación política y diplomacia colectiva, en la medida que expresa un nuevo tipo de regionalismo latinoamericano que, más que seguir inclinaciones autárquicas, busca términos más favorables para la inserción internacional de América Latina.

El contexto global en el cual se dio esta búsqueda a lo largo de los ochenta fue cambiante, produciéndose las transformaciones más drásticas a fines de la década cuando el concepto mismo de conflicto Este-Oeste, cuya virulencia en el escenario centroamericano diera origen al Grupo de Contadora, dejó de tener vigencia.

A pesar de las transformaciones a nivel global, la política de control hegemónico de Estados Unidos en la región no se ha modificado sustantivamente, aunque sí ha adoptado nuevas modalidades operativas.⁶ Analizaremos, a continuación, los esfuerzos de la concertación latinoamericana de adecuarse a los cambios conceptuales a nivel internacional y a la nueva política de bloques político-económicos de los noventa. En esta tercera etapa, el desafío del Grupo será lograr la rearticulación alrededor del núcleo conceptual de la concertación y negociación conjunta para una inserción internacional más favorable para América Latina.

2. DESAFÍOS A LA CONCERTACIÓN EN EL NUEVO ESCENARIO INTERNACIONAL

a) *Los nuevos bloques económico políticos*

Los cambios que se desarrollaron a nivel internacional a fines de la década de los ochenta implicaron una transformación drástica del contexto en el cual habían evolucionado las distintas formas de concertación política latinoamericana.

Tal como se señalara al principio de este trabajo, el Grupo de Contadora nació en 1983 como res-

⁴ Para una visión sintética de las relaciones bilaterales de los países del Grupo con Estados Unidos hasta 1986, ver Mónica Hirst (comp.) *Continuidad y cambio en las relaciones América Latina/Estados Unidos*, GEL, Buenos Aires, 1987.

⁵ Para una definición exhaustiva del concepto de diplomacia multilateral y su implementación en el caso mexicano, ver Ricardo Macouzet N., "La diplomacia multilateral de México en el gobierno de Miguel de la Madrid", *Foro Internacional*, vol. XXX, núm. 3, enero-marzo 1990.

⁶ Ver Augusto Varas "De la coerción a la asociación. ¿Hacia un nuevo paradigma de cooperación hemisférica?", *Cono Sur*, vol. IX, No. 4 y "La cooperación asociativa y las relaciones hemisférica", *Cono Sur*, vol. IX, núm. 5, 1990.

puesta a la escalada bélica en el conflicto centroamericano y al creciente intervencionismo de Estados Unidos en esa región, la cual era percibida por la administración Reagan como un escenario principal del conflicto Este-Oeste, particularmente peligroso por su cercanía a Estados Unidos.

Este es el contexto de crisis en el que renace la concertación regional en los ochenta, en medio de gravísimas tensiones y enfrentamientos locales en Centroamérica, mismos que son vistos por las grandes potencias como extensiones de un enfrentamiento estratégico a nivel global.

Al constituirse tres años después, en 1986, el Grupo de los Ocho, habían comenzado a vislumbrarse algunas de las transformaciones que plasmarían el contexto internacional a principios de los noventa. América Latina estaba gravemente golpeada por la crisis de la deuda y se buscaban modalidades conjuntas para emerger de la situación de estancamiento y desesperanza en la que estaba sumida la región.

Al concluir los ochenta, esa "década perdida" en términos económicos, pero de "aprendizaje doloroso" para América Latina,⁷ el signo más positivo de la evolución reciente de la región, ha sido el retorno de regímenes democráticos a prácticamente todos los países. Aunque la democracia no representa en sí misma una respuesta a la falta de equidad y a los graves problemas estructurales que aquejan a los distintos países latinoamericanos, la normalidad democrática significa, sin embargo, un entorno más favorable para el desarrollo de los proyectos de transformación económica y social, siempre y cuando las convulsiones que a veces implica el cambio no conduzcan a una desestabilización de la democracia.

En este marco se desarrolló el reaprendizaje de la concertación política regional. Aunque el Grupo de los Ocho y las corrientes de opinión que allí se generaron no incidieron en forma directa en los procesos de transición a la democracia, sí contribuyeron de manera significativa a la creación de un entorno internacional que no reconocía otra legitimidad que la democrática. Es una etapa que concluyó en 1989 cuando la recuperación de la democracia y la defensa de los sistemas democráticos dejó de ser un fin en sí misma.

Simultáneamente, el Grupo enfrentó un serio desafío interno: en casi todos los países que lo

conforman sobrevinieron cambios políticos internos importantes y parecía difícil que los nuevos jefes de Estado —muy críticos en su mayoría a las administraciones anteriores— logran recomponer los consensos y la confianza del periodo previo. Este elemento de discontinuidad debilitó la proyección del grupo al iniciarse la nueva década.

A nivel extrarregional, el hecho de mayor impacto fue el cambio desde bloques estratégico-políticos (confrontación Este-Oeste) a bloques económicos (bloques del dólar, del yen y del ECU). Los factores principales que incidieron en estos cambios fueron las transformaciones económicas y políticas que empezaron a producirse en la Unión Soviética y en los países del Este de Europa; la evolución hacia un mercado europeo unificado en 1992; y la expansión económica del Japón y de sus socios del sudeste asiático.

Este nuevo ordenamiento a nivel mundial repercutirá de manera significativa en la inserción internacional de América Latina.

La región está sumergida en una paradoja. Por un lado, sigue bajo el paraguas hegemónico de Estados Unidos —este país continúa siendo su principal socio comercial, acreedor y fuente de inversiones; con importantes influencias en el ámbito político y militar. El dólar sigue siendo la divisa fuerte de la región y la permanencia de América Latina en este bloque parece indudable. Sin embargo, Estados Unidos se manifiesta cada vez menos interesado en América Latina en su conjunto. Sus principales flujos comerciales y de inversión están orientados en otras direcciones. El conflicto centroamericano está desactivado como foco de preocupación por la evolución política y el nuevo equilibrio de poder en la subregión y por la caducidad del enfrentamiento Este-Oeste. Sólo parecen interesar a Estados Unidos zonas específicas del hemisferio, como México, la Cuenca del Caribe y eventualmente Venezuela, en tanto pueden constituir una extensión del espacio económico de América del Norte que incluye de manera preferencial a Canadá. Es así como, debido a esta paradoja, América Latina está, de hecho, inserta en un bloque cuya dinámica y beneficios contemplan sólo muy marginalmente los intereses regionales.⁸

⁸ A los pocos meses de anunciada la "Iniciativa para las Américas" del presidente Bush (junio 1990), no parecería que estas tendencias se vayan a modificar sustancialmente en el corto plazo, a pesar de la amplia difusión que ha tenido la propuesta del mandatario estadounidense.

⁷ Ver CEPAL *Transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, 1990.

La tendencia internacional hacia la conformación de bloques económico-políticos y el renovado auge de las instancias multilaterales en el mundo industrializado contrastan con la crisis e indefinición de las instancias de concertación política y económica en América Latina. Por un lado, los países de la región tienen serias dificultades en asumir y llevar a cabo los acuerdos y compromisos logrados en el pasado, lo cual acarrea una creciente falta de credibilidad de las formas de concertación regional y una percepción cada vez más generalizada de que los esfuerzos de articulación terminan diluyéndose en la retórica. Esto ocurre, en buena parte, porque es la misma vulnerabilidad de las economías regionales la que lleva a que "nuestros países no hagan lo obvio"⁹ y, en los momentos de crisis, privilegien los arreglos bilaterales con los países industrializados por sobre la negociación multilateral. Por otro lado, se ha difundido en varios países de América Latina la noción de que "la integración con los pobres genera pobreza"¹⁰ y de que es posible la articulación directa con las economías más dinámicas del primer mundo.

También hay elementos externos que dificultan la consolidación de la concertación latinoamericana. Estados Unidos, como se vio al final del capítulo anterior, continúa con su política de negarle reconocimiento a las iniciativas de concertación regionales. La administración estadounidense no sólo no las acepta como interlocutores válidos, sino tampoco las incorpora en sus diseños de política hacia América Latina. Este vacío llega a tal punto que, dado que la prensa estadounidense refleja predominantemente las preocupaciones de Washington en su cobertura informativa sobre América Latina, los medios de comunicación norteamericanos no mencionan prácticamente las instancias de concertación latinoamericanas. Es así como una cumbre presidencial en América Latina puede pasar totalmente desapercibida en los medios de aquel país. Lo que sí se puede encontrar profusamente en la prensa norteamericana son

artículos o columnas de opinión, señalando lo insólito que es que los latinoamericanos no se pongan de acuerdo en acciones conjuntas pero omitiendo la mención de las instancias de concertación que, de hecho existen. Por su parte, el *lobby* latinoamericano en Estados Unidos es débil y mal organizado y no ha podido alterar esta situación.

No ocurre lo mismo en Europa, donde tanto a nivel de los países, como también en la Comunidad Europea, las instancias de concertación latinoamericana y, sobre todo, el Grupo de los Ocho, han obtenido reconocimiento y han podido avanzar en negociaciones conjuntas. Posiblemente esto se deba a la particular fluidez de las relaciones políticas entre Europa y América Latina, luego del retorno a regímenes democráticos en nuestra región, la cual no ha logrado un correlato, por ahora, en el ámbito de las relaciones económicas. Por otra parte, las relaciones de América Latina con Europa no llevan el lastre de tensiones presentes y pasadas que caracterizan las relaciones con Estados Unidos, en tanto potencia hegemónica de la región. Además, la experiencia de cooperación interregional y negociación conjunta en el caso centroamericano, a partir de 1985, favorecieron el acercamiento y la colaboración entre la CE y la concertación política latinoamericana. Finalmente, la trayectoria europea de búsqueda de la negociación y del acuerdo multilateral, permiten una mayor apertura hacia iniciativas de esta índole en otras partes del mundo.

Los cancilleres del grupo se reunieron con sus homólogos de la Comunidad Europea en Dublin, en abril de 1990, y les solicitaron la voluntad política necesaria para "mover recursos y alcanzar importantes objetivos de cooperación", tal como había ocurrido recientemente con los "programas de apoyo a los procesos de democratización de Europa Oriental".¹¹ Se sugirió, por ejemplo, que los países de América Latina tuvieran acceso a los préstamos del Banco Europeo de Inversiones, como lo habían obtenido antes Polonia y Hungría. Se propuso, también, la instrumentación de un mecanismo de consulta entre América Latina y la Comunidad Europea que podría enmarcarse en la relación ALADI-CEE. Se planteó también la preocupación, que dominó el encuentro de cancilleres del grupo en México en marzo de 1990, de que una parte importante de los recursos anteriormente

⁹ Guillermo O'Donnell, "Deuda externa: ¿por qué nuestros gobiernos no hace lo obvio?", *Revista de la CEPAL*, núm. 27, diciembre 1985.

¹⁰ Ver debate del consejo de ministros de la ALADI, México, 30 de abril 1990, en *El Mercurio*, 2 de mayo 1990.

¹¹ Ver intervención del canciller argentino Domingo Cavallo, en *Página 12* (Buenos Aires), 11 de abril, 1990.

destinados a los países en desarrollo fueran absorbidos por Europa Oriental.

Los cancilleres del grupo también tuvieron una primera reunión formal con sus contrapartes de Europa del Este en Budapest, a los pocos días de la reunión de Dublin, y allí se exploraron posibilidades de cooperación, sobre todo con Hungría y la República Democrática Alemana.

Respecto de Japón y del Sureste asiático, —los otros ejes dinámicos que se vislumbran para los noventa— ha habido algunos contactos que partieron desde las instancias de concertación latinoamericanas, pero este es un campo donde aún no se ha plasmado el carácter de la vinculación futura, aunque sí están floreciendo los vínculos bilaterales. El contexto externo y también los desafíos políticos internos que enfrenta el Grupo de los Ocho al iniciarse los noventa, son así muy distintos a los que marcaron el nacimiento de Contadora y del mismo Grupo en la primera parte de los ochenta.

b) *Los temas más urgentes*

A los desafíos que en términos geopolíticos debió enfrentar la concertación regional a fines de los ochenta, se agregaron una serie de temas como la deuda, el comercio, la integración y el narcotráfico que estaban en la agenda del Grupo de los Ocho desde hacía tiempo y en los cuales urgía una definición y una línea de acción. De hecho, la mayor parte de estas prioridades temáticas fueron tratadas en reuniones de carácter más bien técnico especialmente convocadas al efecto. Parecía más plausible avanzar sustantivamente en estos campos si las discusiones al respecto no se diluían en la larga lista de problemas regionales que era necesario abordar en las convocatorias de índole más general.

La deuda externa de América Latina alcanzaba en 1989 los 400 mil millones de dólares, de los cuales 350 mil millones correspondían a los países miembros del Grupo de los Ocho. En los ochenta, América Latina se convirtió en una región exportadora neta de recursos financieros debido a la pesada carga del servicio de la deuda y a la renuencia de la banca internacional de otorgar nuevos préstamos. Se calcula que entre 1982 y 1990 esta transferencia acumulada ascendió a más de 200 mil millones de dólares, afectando gravemente el desarrollo de la región.

En la cumbre de Acapulco de noviembre de 1987 se había abordado el tema, destacándose la necesidad de un tratamiento político del problema

y se había avanzado en algunas propuestas puntuales. Reflejando el lugar prioritario que el tema de la deuda siguió ocupando en la agenda del Grupo, entre diciembre de 1988 y septiembre de 1989 se realizaron cuatro reuniones técnicas y resolutivas sobre el tema, tanto a nivel de ministros de Hacienda, como de cancilleres. De allí surgieron dos documentos que fijaron la postura de la concertación regional. Uno, que incluye también elementos de índole política, fue titulado "Hacia una solución para el problema de la deuda externa de América Latina", y fue difundido en la V Reunión de Cancilleres del Grupo de los Ocho, en Ciudad Guyana, Venezuela, el 11 de marzo de 1989. El otro, la "Carta de Brasilia" presenta las distintas alternativas técnicas y de negociación financiera internacional con las que cuentan los países y fue suscrito por los ministros de Hacienda del Grupo de los Ocho en Brasilia, a principios de mayo de 1989.

En la cumbre de Punta del Este de octubre de 1988, los presidentes del grupo no habían logrado mayores avances en relación con la deuda. Sin embargo, en la reunión de ministros de Hacienda realizada en Río de Janeiro en diciembre de 1988 se había aprobado la propuesta de un mecanismo multilateral de reducción de la deuda, mediante la conversión de deuda en bonos, por el cual los países deudores podrían beneficiarse de la tasa de descuento sobre el valor nominal de la deuda.

Otro producto interesante de la reunión de Río fueron los lineamientos para el tratamiento de la deuda intralatioamericana acordados por los ministros. Este tema, frecuentemente soslayado en la discusión sobre la deuda, se había venido convirtiendo en un obstáculo creciente al comercio y a la integración regionales.

Se buscaron nuevos criterios para enfrentar esta situación y se acordó la creación de un mecanismo para

- a) reducir el monto de la deuda y concertar acuerdos más realistas que den lugar a condiciones para su cumplimiento por los deudores, y
- b) restaurar condiciones de financiamiento para dar continuidad al proceso de cooperación comercial e integración regional.¹²

¹²Lineamientos para el tratamiento de la deuda externa intralatioamericana, suscritos por los ministros de Hacienda del Grupo de los Ocho, en Río de Janeiro, el 12 de diciembre de 1988.

Se propuso que los países que fueran simultáneamente deudores y acreedores consideraran la adopción de mecanismos de compensación de carácter bilateral.

A los países que no cayeran en esta categoría, se les propuso un menú de mecanismos innovadores para reducir el monto y para el servicio de la deuda, en el marco de un nuevo procedimiento de negociación —el Club de Río.

El Plan Brady para la reducción de la deuda externa latinoamericana, anunciado por la administración Bush en marzo de 1989, pareció anunciar una nueva disposición frente a los planteamientos latinoamericanos en tanto reconocía, tácitamente, el principio de corresponsabilidad de acreedores y deudores respecto de la deuda y proponía iniciativas multilaterales para enfrentar el problema de la sobrecarga de endeudamiento y la transferencia neta de recursos al exterior que durante años habían bloqueado las posibilidades de desarrollo y crecimiento económico en la región. El plan fue recibido en forma bastante positiva en la región por cuanto parecía recoger algunos de los principales planteamientos y enfoques propuestos desde América Latina, cuya expresión más reciente era el plan de Río de Janeiro del Grupo de los Ocho.

Sólo el paso del tiempo pondría de manifiesto las limitaciones del Plan Brady como instrumento diseñado para aliviar el problema de la deuda en países que interesaban especialmente a Estados Unidos. Tal fue el caso de México, que en los meses siguientes logró la aprobación de un paquete de renegociación de la deuda dentro de lo estipulado por el Plan Brady. La experiencia negativa de algunos otros países de la región —tales como Argentina y Brasil— que quisieron acogerse a los beneficios de algunas de las propuestas del plan, demostraron que efectivamente el Plan Brady no funcionaba sin la presión explícita del gobierno de Estados Unidos sobre la banca internacional y los organismos multilaterales.

La reunión de cancilleres de Ciudad Guyana se realizó casi en sincronía con el anuncio del Plan Brady y en el tenso clima que siguió a los violentos disturbios en Caracas los cuales, dejando un saldo de 300 muertos y casi 2 mil heridos, eran percibidos como un síntoma del costo social y político que implicaba la sobrecarga del endeudamiento externo.

La pregunta de ¿cuánta pobreza resiste la libertad? presidió la reunión de los cancilleres, quienes

alertaron acerca de la amenaza al florecimiento de la democracia que representa el estancamiento económico. La deuda fue identificada como la principal restricción externa al desarrollo y se difundió el Documento de Río de Janeiro como aporte a la superación del problema. Éste planteaba por un lado, como vimos anteriormente, mecanismos concretos para la reducción de la deuda y, por el otro, proponía medidas para asegurar la continuidad del financiamiento externo para solucionar el problema de la incertidumbre que generan las estrategias actuales de negociación y permitir transferencias positivas de recursos hacia la región.¹³

A pesar de esta voluntad común, se insistió también que más que una fórmula única para resolver el problema de la deuda en todos los países, se buscaban "avances en cuanto a encontrar en conjunto maneras de hacer planteamientos a los acreedores".¹⁴

No obstante el dramatismo de la situación, estaban presentes las mismas contradicciones de siempre: el temor ante la alarma que podría causar entre los acreedores la sospecha de la presencia de un cártel de deudores y la percepción —frecuentemente errada— de que una negociación bilateral podría resultar más ventajosa para algunos países en particular, que una negociación conjunta.

Sin embargo, existía ya una conciencia de los alcances limitados de los compromisos de acción conjunta y estuvo presente en Ciudad Guyana y, sobre todo, en Brasilia, donde se reunieron nuevamente en abril los ministros de Hacienda para perfeccionar sus planteamientos, hubo una disposición especial por tener en cuenta las especificidades nacionales para que las propuestas pudieran ser recogidas por los países como una herramienta de efectiva utilidad.

En términos de mecanismos de concertación, esto expresó un avance y un aprendizaje considerables. La concertación quería dejar atrás la etapa de los diagnósticos y de las generalidades para ir a lo propositivo y específico, que tuviera en cuenta asimismo las diferencias entre los distintos países.

Se incorporó también una nueva modalidad ope-

13 "Hacia una solución para el problema de la deuda externa de América Latina", documento emitido en la V Reunión de Cancilleres del Grupo de los Ocho, en Ciudad Guyana, el 11 de marzo 1989.

14 Declaraciones del canciller venezolano, Enrique Tejera, en *El Mercurio*, 11 de marzo 1989.

rativa para ampliar la difusión y proyección de los acuerdos tomados y mejorar la vinculación del Grupo de los Ocho con los países de la región que no estuvieran participando en esta instancia. Se estableció que los embajadores de los países que conformaban el grupo entregaran formalmente y en conjunto a las autoridades de los países no miembros y ante los organismos internacionales, los documentos con los acuerdos y propuestas emanadas de la parte de consulta y concertación política, fueran de nivel ministerial o presidencial.

La llamada Carta de Brasilia resumió las opciones que cada país podría utilizar para reducir los pagos a sus acreedores internacionales, según las particularidades de su economía. Asimismo hubo consenso en que era indispensable para el éxito de cualquier programa de reducción de deuda el reconocimiento de pérdidas por parte de los bancos privados, el apoyo oficial a través de organismos multilaterales y la aprobación de fondos adicionales. Sin este apoyo oficial, plantea el documento, "todo quedará en el plano meramente conceptual". Insiste también en que "sólo mediante una operación significativa de reducción inmediata de la deuda, sería posible sustituir el círculo vicioso de la incertidumbre y el estancamiento por el círculo virtuoso de la recuperación de la confianza, de las inversiones y de la repatriación de capitales".

Es difícil realizar una evaluación concluyente del impacto y de los efectos de los acuerdos y las propuestas acerca de la deuda del Grupo de los Ocho. Efectivamente, en los deudores hubo un cambio conceptual en la medida que se pasó del Plan Baker — que proponía la recuperación del crecimiento de los países endeudados a través de lo que era básicamente un mayor endeudamiento — al Plan Brady — que reconocía que una solución duradera del problema pasa por la reducción de la deuda. En este cambio incidieron las voces que se alzaron en tal sentido desde América Latina, incluido el Grupo de los Ocho, pero resultó también determinante el hecho de que la espiral de endeudamiento había sobrepasado su punto límite y que la banca privada no aportaba fondos frescos, pero sí aumentaba sus reservas para cubrirse contra el riesgo de falta de pago.

En América Latina, entre los principales deudores México logró un acuerdo dentro de lo estipulado por el Plan Brady, mientras que Brasil y Argentina habían suspendido ya sus pagos por sus crisis internas, sin declarar la moratoria previamente. Perú, por su lado, había incursionado en un camino

propio desde hacía algún tiempo. Los restantes miembros del Grupo — Colombia, Venezuela y Uruguay — adoptaron de hecho algunas de las opciones de reducción de deuda que se plantearon y así lo hicieron también algunos otros países — como Costa Rica — que no pertenecían al grupo.

De cualquier forma la comunicación fluida entre los países miembros del grupo facilitó el intercambio de información y contribuyó a orientar las opciones de negociación adoptadas por los gobiernos. En este caso la consulta y concertación no institucionalizada resultó, por un lado, una ventaja — ya que cualquier otra alternativa hubiera resultado amenazante para los acreedores — y, por el otro, efectivamente contribuyó a reducir la vulnerabilidad externa de los países concertados.

El avanzar desde la concertación política hacia la integración económica fue uno de los objetivos del Grupo de los Ocho desde sus inicios. Estuvo presente en los acuerdos presidenciales que se plasmaron en el Compromiso de Acapulco (1987) y en la Declaración de Punta del Este (1988), pero fue recién en la cumbre de Ica en octubre de 1989 que la ALADI fue reconfirmada oficialmente como el organismo que proporcionaría el marco institucional para la integración regional y que se dispuso la realización de un encuentro ministerial con el fin de diseñar un programa sobre el particular para el primer semestre de 1990.

La integración económica planteada no pretendía avanzar hacia una región autárquica y autosuficiente sino, por el contrario, aumentar la capacidad latinoamericana para competir con el resto del mundo y mejorar la inserción de la región en la economía internacional.

El tema de la integración económica regional fue tratado sustantiva y propositivamente en la reunión de ministros de Relaciones Exteriores, de Economía y de Planeamiento del Grupo de los Ocho que se realizó en Buenos Aires a principios de diciembre de 1989. Se hicieron propuestas en el campo de las telecomunicaciones y del transporte, en la armonización gradual de políticas macroeconómicas (comenzando por un intercambio de información muy fluido), en la complementación económica a nivel latinoamericano a través de empresas bi o multinacionales, en ciencia y tecnología y se plantearon pasos para avanzar en el financiamiento de la integración.¹⁵

¹⁵ *Declaración de Buenos Aires*, emitida por los ministros de Relaciones Exteriores, Economía y Planeamiento del Grupo de los Ocho, en Buenos Aires, 4-5 de diciembre 1989.

Los avances se concretizaron sin embargo, en el ámbito comercial donde se convinieron medidas cuya verificación y ampliación estaba contemplada cada seis meses. Se acordó eliminar las restricciones no arancelarias al comercio recíproco; ampliar y profundizar la Preferencia Arancelaria Regional (PAR), para todo el universo de productos; ampliar y profundizar los acuerdos bilaterales, y disminuir los niveles arancelarios en el comercio recíproco, mediante sucesivas rondas de negociaciones comerciales. Para lograr estos avances se convinieron una serie de acciones específicas que deberían ser adoptadas de inmediato y completadas antes de julio de 1990. Se acordó asimismo que los instrumentos necesarios para implementar estas medidas serían suscritos en el marco de ALADI antes de abril de 1990 y que los otros países miembros de ALADI serían invitados a incorporarse a estos acuerdos.

Lo convenido en Buenos Aires pareció auspicioso ya que predominó el pragmatismo y hubo una especial preocupación por "evitar que la integración quede en decisiones que luego no puedan ejecutarse",¹⁶ tal como lo expresó el canciller argentino Domingo Cavallo. Los observadores más cautelosos consideraron que los plazos dentro de los cuales se querían alcanzar los objetivos señalados eran excesivamente cortos,¹⁷ pero hubo plena coincidencia en la importancia y en la factibilidad de crear un sistema de preferencias regional que, aunque no fuera del ciento por ciento, implicara ir avanzando a pasos concretos en el sentido de remover los obstáculos de la integración. Los más optimistas veían estas medidas como los pasos iniciales hacia un mercado común y una moneda latinoamericana, pero estos temas no fueron incluidos en la agenda de trabajo.

Todos los miembros del Grupo expresaron una voluntad política decidida de apoyar la iniciativa lanzada en Buenos Aires y primó la impresión de que en dos días de deliberaciones el Grupo de los Ocho había logrado avances equivalentes a diez años de negociaciones en los organismos multilaterales de integración.¹⁸

Este clima de entendimiento y concertación contrasta con aquel que predominó en la reunión

de Cancilleres del Grupo que se realizó en México a fines de marzo de 1990. Aquí la preocupación sobre cómo encauzar los vínculos con la CEE y los países de Europa del Este dominó la agenda de trabajo y, en lugar de renovar el apoyo al programa de integración comercial y evaluar lo alcanzado desde diciembre, se acordó solamente fortalecer la ALADI, cuyo Consejo de Ministros se reuniría a la brevedad.

La reunión de la ALADI efectuada en México entre el 30 de abril y el 1o. de mayo del año de 1990 significó un verdadero balde de agua fría. No se logró un acuerdo para la ampliación de las preferencias arancelarias, ni la reducción de las listas de bienes excluidos de dichas preferencias, ni tampoco para la eliminación de las restricciones no arancelarias. Predominaron nuevamente las fuerzas centrífugas: el mercado común de América del Norte parecía una alternativa interesante para México; Argentina, Brasil y Uruguay reaccionaron atrincherándose en su propio acuerdo comercial; la postura de Perú —a la puerta de comicios presidenciales— tenía escasa credibilidad.

A partir de entonces, las iniciativas de integración económica regional acordadas en Buenos Aires fueron, de hecho, archivadas a la espera de un momento más auspicioso y el fortalecimiento de bloques comerciales subregionales, América del Norte, Bloque Andino, Cono Sur-Cuenca del Plata ampliada hacia Chile ha resurgido con nuevos bríos, siguiendo la argumentación de la creciente diferenciación de las economías y de los intereses de los distintos países. Esta lógica es, por cierto, defendible desde distintos puntos de vista; pero es también verdad que los países latinoamericanos, a pesar de ser y haber sido siempre distintos, tienen y seguirán teniendo muchos elementos e intereses comunes. Por otra parte, los acuerdos de integración y complementación económica suelen ser acuerdos entre unidades diferenciadas, las cuales se potencian sinérgicamente, lo cual —como bien lo muestra la experiencia europea— puede ser, eventualmente, la clave del éxito.

El narcotráfico no figuró entre las principales prioridades en la agenda del Grupo de los Ocho durante sus primeros años de vida. El tema estuvo presente tanto en Acapulco como en Punta del Este pero solamente como un punto más en la agenda.

El problema de la droga había sido siempre el caso por antonomasia en el cual chocaban las percepciones latinoamericanas con las de Estados Unidos. Mientras que desde Washington se presio-

¹⁶ *Ambito Financiero* (Buenos Aires), 5 de diciembre 1989.

¹⁷ *La Nación* (Buenos Aires), 10 de diciembre 1989.

¹⁸ *El Nacional* (Caracas), 6 de diciembre 1989.

naba por la aplicación de un enfoque policiaco-militar destinado a eliminar la oferta de droga, en América Latina se había planteado siempre la necesidad de enfrentar el problema de la demanda de narcóticos en Estados Unidos.¹⁹ También se suscitaban problemas alrededor de asuntos de soberanía nacional en casos de programas de cooperación militar para la erradicación de la droga y por la extradición de narcotraficantes a Estados Unidos. Otro punto de discusión era la modalidad y el financiamiento de los programas de sustitución de cultivos en los países andinos.

En síntesis, había acuerdo respecto de la existencia del problema — aunque Estados Unidos le otorgaba un tratamiento prioritario y América Latina, no— pero había profundos desacuerdos respecto de quién asumiría los costos políticos y económicos en una lucha frontal contra la droga.

Esto cambió en 1989 al quedar de manifiesto la forma en la que el narcotráfico puede no sólo corromper el conjunto de la administración pública, sino minar las bases del sistema político de los distintos países, dejando una profunda huella de violencia y terrorismo. Si bien esto es válido sobre todo para Colombia, situaciones comparables con distintos grados de desarrollo, se han dado también en Bolivia, Perú y Ecuador. También otros países latinoamericanos que no son productores de droga se han visto involucrados en el narcotráfico y es así como, al finalizar los ochenta, existía la voluntad política y una clara conciencia, tanto a nivel de países como de instancias multilaterales latinoamericanas, de la urgencia de enfrentar colectivamente el problema de la droga.

Por otra parte, el narcotráfico había pasado a ocupar el primer lugar de las preocupaciones de Estados Unidos en sus relaciones con América Latina y esto era cierto tanto a nivel del Ejecutivo, como del Congreso y de la opinión pública en general. La cooperación en la lucha contra el narcotráfico pasó a ser una condición *sine qua non* para cualquier otra medida de colaboración hemisférica. Esto explica también el alto grado de aceptación que tu-

vo en el público estadounidense la invasión de Panamá por tropas norteamericanas. Más que una iniciativa de política exterior o de defensa de la seguridad hemisférica (tal como ésta es entendida por Estados Unidos), la invasión de Panamá fue una medida de política interna — un *intermestic issue*²⁰ al fin la administración Bush estaba “haciendo algo” para combatir la droga.

Había, entonces, fuertes presiones, tanto internas como externas, para que los países que integran el Grupo de los Ocho asumieran en profundidad el problema de la droga. En el documento emitido luego de la cumbre presidencial de Ica, el grupo se refirió extensamente al tema del “Tráfico ilícito y uso indebido de drogas”, en el capítulo sobre la seguridad de la región. Los países participantes se comprometieron a concertar políticas y métodos con el objeto de fortalecer su acción frente a este problema, dentro del respeto a la soberanía nacional.

Se planteó la necesidad de “un enfoque integral, la coordinación entre países productores y consumidores y la elaboración de propuestas específicas”²¹ y se propusieron las siguientes medidas de cooperación internacional:

- a) control de transferencias y bienes para evitar el lavado de ganancias del narcotráfico en los mercados financieros internacionales;
- b) fiscalización de la comercialización internacional de insumos y equipos para la producción de narcóticos;
- c) intercambio de métodos y tecnologías para la prevención, el tratamiento y la rehabilitación de farmacodependientes.

Asimismo, los miembros del grupo se comprometieron a participar en las iniciativas multilaterales de lucha contra el narcotráfico.

La voluntad de ir avanzando en medidas de colaboración concretas se volvió a poner a prueba en la conferencia de los presidentes de Bolivia, Colombia, Estados Unidos y Perú, efectuada en Cartagena en febrero de 1990. Dos mandatarios del Grupo de los Ocho participaron en ella. La conferencia fue todo un desafío y logro político ya que se realizó en Colombia en plena “guerra contra el Cartel de Medellín” y poco después de la invasión de Panamá. Aparte del hecho mismo de que la reunión pudo finalmente realizarse a pesar de múltiples

¹⁹ Ver Fernando Bustamante, “Concertación regional frente al narcotráfico. ¿Quién controla la agenda?”, en Luciano Tomasini (comp.) *Nuevas Formas de Concertación Regional en América Latina*, RIAL-GEL, Buenos Aires, 1990.

²⁰ Asunto “intermístico”: neologismo estadounidense usado para denominar un asunto que es a la vez internacional y doméstico.

²¹ *Declaración de Ica*, suscrita por siete presidentes del Mecanismo de Consulta y Concertación Política (Grupo de los Ocho), en Ica, Perú, 11-12 de octubre 1989.

problemas, los logros fueron escasos.

La conferencia puso de manifiesto cómo, mientras Colombia se desangraba en una verdadera guerra contra los narcotraficantes, en Estados Unidos —máximo impulsor de la lucha contra las drogas al exterior de sus fronteras— se adoptaba socialmente una actitud prácticamente permisiva frente al consumo de cocaína.²² Surgieron también los temas polémicos de la sustitución de cultivos y las alternativas económicas, y los controles y patrullajes para la detección de drogas.

Circularon también en esos días rumores acerca de una nueva "Alianza para el Progreso",²³ financiada e impulsada por Estados Unidos para fomentar el desarrollo económico de los países andinos y erradicar el cultivo de psicotrópicos. Los hechos indican, sin embargo, que la reunión de Cartagena fue poco más que una operación de relaciones públicas y que continúan los profundos desencuentros que dificultan la acción conjunta de América Latina y Estados Unidos en relación al narcotráfico.

El manejo del Grupo de los Ocho en torno a la situación creada por la crisis de Panamá dejó al descubierto la vulnerabilidad y debilidad del grupo para el manejo de ésta. La suspensión temporal de Panamá, del grupo luego del derrocamiento de Delvalle, fue, en un principio, una solución salomónica que indicaba a la vez virtudes y defectos del Mecanismo de Consulta y Concertación ya que, por un lado, se había logrado un consenso aunque fuera uno —que debilitaba al Grupo—, por el otro, se llegaba a una solución que no satisfacía ni a Panamá, ni a Estados Unidos.

Pero, en la medida que esta situación se prolongaba; que el mismo nombre del Grupo resultaba una ironía creciente, ya que no eran ocho sino siete, eran renuentes a reconocerse como tales y las medidas punitivas de Estados Unidos hacia Panamá iban en aumento, dado que Noriega desconocía el veredicto de las urnas que daban por ganador al candidato opositor Endara, y que el Grupo no lograba nada salvo reiterar su consternación y su apoyo a los principios de no intervención, autodeterminación y legitimidad democrática,²⁴ las vir-

tudes de la concertación se fueron diluyendo para dar lugar a una clara sensación de inoperancia. Finalmente, cualquier iniciativa que implicara la aceptación de esta versión moderna de la

Esta se agravó aún más luego de la invasión a Panamá por tropas estadounidenses en diciembre de 1989, cuando el Grupo no logró consenso interno más que para adherir a la declaración condenatoria de la OEA, fraseada en términos muy generales, que incomodó a Washington pero no hizo variar su política en un ápice.

La situación presentaba un verdadero dilema a los gobiernos latinoamericanos: la persona del general Manuel Antonio Noriega resultaba una figura indefendible por su trayectoria de narcotraficante, colaborador de los más diversos servicios de inteligencia y su práctica antidemocrática y violenta. Pero, por otra parte, la figura alternativa de Guillermo Endara, quien había asumido la presidencia de Panamá desde una base militar de Estados Unidos, resultaba también inaceptable para varios políticos del *big stick* (gran garrote), que Washington había descargado sobre América Latina en un pasado que parecía ya muy lejano, resultaba un antecedente ominoso para la nueva relación "madura" que se buscaba con Estados Unidos.

Como, por un lado, resultaba difícil definir qué hacer para llegar a una solución y, por el otro, había diferencias al interior del mismo Mecanismo de Consulta y Concertación (mientras Perú retiraba su embajador de Washington, Venezuela planteaba el reconocimiento de Endara), se optó por mantener un perfil bajo, lo cual en la práctica significó una parálisis en la acción.

Durante los ochenta, el multilateralismo latinoamericano — Contadora, el Grupo de Apoyo y luego, los Ocho— había hecho más costosa una intervención de los Estados Unidos. Desde distintas perspectivas se había afirmado en repetidas ocasiones que el principal logro de la concertación regional era lo que había evitado, más que los avances positivos realizados. Luego de la invasión de Panamá esto ya no fue así; la concertación, que había nacido en una situación de crisis con el propósito de facilitar la solución de conflictos y, de hecho, había logrado este objetivo en mayor o menor medida a lo largo de los años, terminó siendo inoperante frente a una crisis coyuntural que, a pesar de múltiples diferencias, mostraba también semejanzas a la crisis que le había dado origen: era básicamente, como conflicto interno con derivaciones internacionales, una criatura de las imbricadas maniobras

²² Alfredo Vázquez Carrizosa, "La Conferencia de Presidentes de Cartagena para la lucha antinarcóticos", en *Análisis Político* núm. 9, 1990, Universidad Nacional de Colombia.

²³ Ver artículo de Carlos Lleras Restrepo en *El Espectador* Bogotá, 25 de febrero 1990.

²⁴ *Declaración* sobre la situación en Panamá de los cancilleres del Grupo de los Ocho, 10 de mayo 1989.

de los formuladores de política de la administración estadounidense.

La crisis de Panamá mostró una vez más la capacidad de Washington de afectar la cohesión interna de las instancias multilaterales latinoamericanas. A través de un eficaz trabajo diplomático y de *lobby* político, el gobierno estadounidense logró fragmentar el consenso existente, actuando sobre el "eslabón más débil", en este caso Venezuela.²⁵

c) *Crisis y transformación de la concertación regional*

La reacción —o, mejor dicho, la falta de reacción— del grupo frente a la crisis de Panamá fue indicativa no tanto del fracaso sino del cambio de carácter de la concertación regional, a la vez que dejó al descubierto la crisis interna por la que atraviesa en relación a lo que será su proyección en el futuro.

El grupo, como mecanismo de consulta y concertación, ha transitado hacia una instancia político-técnica de elaboración de propuestas sustantivas sobre problemas que aquejan a los países de la región. Tiene actualmente el carácter de una instancia no resolutoria, ni mediadora, ni de solución de conflictos; pero sí de interlocución propositiva en cuanto a una serie de opciones abiertas a los países, a pesar de las restricciones internas y externas existentes.

El carácter del Grupo como mecanismo de concertación no institucionalizada se ha consolidado y esto presenta ventajas por la "geometría variable"²⁶ de superposición de acuerdos bilaterales y multilaterales que permite. Sin embargo, la etapa en la cual el grupo podía existir como un grupo de amigos o de mandatarios y gobiernos con importantes afinidades, se agotó y, para poder avanzar en los noventa, el grupo deberá enfrentar exitosamente los desafíos que, como planteáramos anteriormente, representan los cambios políticos en los distintos países.

²⁵ Ver Boris Yopo H., "Concertación política latinoamericana y Estados Unidos: persistencia y cambio en los factores explicativos sobresalientes", en Luciano Tomassini (comp.), *op. cit.*

²⁶ Ver Alberto van Klaveren, "Democratización y política exterior: el acercamiento entre Argentina y Brasil", en *Revista C/DOB d'Afers Internacionals*, núm. 18, 1990.

Otro problema sin resolver es el de la sudamericanización del grupo. Con Panamá virtualmente excluido y México volcado cada vez más hacia el Norte, resulta cada vez más difícil reivindicar el carácter latinoamericano del grupo. Se plantea también el tema de la eventual incorporación de otros países de la subregión —como Chile,²⁷ Paraguay, Ecuador y Bolivia— la cual estaría a la orden del día en una redefinición del esquema actual de concertación, sea con un carácter latinoamericano o sudamericano.

Al iniciarse los noventa, el grupo requiere de un sincerarse interno y de una redefinición de su propia naturaleza para seguir siendo una herramienta útil de concertación regional.

3. LOGROS y LIMITACIONES DEL PROCESO DE CONCERTACIÓN

El proceso que va de Contadora al Grupo de los Ocho mostró el surgimiento de un nuevo tipo de regionalismo latinoamericano, que implicó el reconocimiento recíproco de los distintos países involucrados y un reaprendizaje de los mecanismos de concertación política regional, no obstante las diferencias entre los países participantes.

Este proceso de concertación pasó, como vimos, por distintas etapas, evolucionando desde el tratamiento de un problema específico a la preocupación por los principales temas que afectan la región; desde una iniciativa con un carácter mediador y defensivo a una instancia propositiva y abarcadora; desde un núcleo pequeño de países directamente afectado por el conflicto centroamericano a un conjunto representativo de más del 80 por ciento de la población y del producto de América Latina.

El cambio en los actores que participaron en las distintas etapas de la concertación es el que más salta a la vista. En un principio fueron cuatro países —Colombia, México, Panamá y Venezuela—, los que integraron Contadora. Luego, en 1985, se formó el Grupo de Apoyo a Contadora con la participación de Argentina, Brasil, Perú y Uruguay, constituyéndose de hecho una concertación de ocho países, aunque ambos grupos tuvieron también

²⁷ Al concluirse este trabajo (septiembre de 1990), se estaba concretando la incorporación de Chile y Ecuador al Grupo de los Ocho.

una existencia por separado. En enero de 1987 se unieron al esfuerzo de pacificación impulsado por Contadora y el Grupo de Apoyo, los secretarios generales de Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos, contando la concertación regional con el pleno apoyo de ambos organismos internacionales a partir de entonces. Ya en ese momento, lo que había sido una concertación de hecho de esos países, se había constituido en el Grupo de los Ocho, cuyo Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación impuso un nuevo estilo de interlocución directa entre los gobernantes latinoamericanos.

Sin embargo, a partir de febrero de 1988, los Ocho funcionaron en la realidad con sólo siete integrantes por la suspensión de Panamá debido a la confusa situación imperante en aquel país a raíz de la deposición del presidente Delvalle. Posteriormente, la reunión de cancilleres del Grupo de los Ocho de junio de 1988 contó con la presencia de las máximas autoridades de ALADI, BID, CEPAL y SELA, organismos intergubernamentales comprometidos de distintas formas con la integración y el desarrollo latinoamericanos y dispuestos a apoyar la concertación regional de los Ocho. La posibilidad de incorporar a otros países con regímenes democráticos como Ecuador y Bolivia, así como también a los recién retornados a la democracia, Paraguay y Chile, se planteó en diversas oportunidades pero no prosperó hasta ya iniciada la década del noventa. Los criterios para la ampliación del grupo se discutieron en varias ocasiones, pero a mediados de 1990 aún no se habían definido. El tema de los criterios de incorporación está muy ligado al de los objetivos de mediano plazo del mecanismo. Si el grupo quiere consolidarse como vocero de las aspiraciones latinoamericanas y fuerza motriz de la integración regional, deberá ampliarse. Por otra parte, la ausencia *de facto* de Panamá y la creciente orientación de México hacia el Norte han incidido en una sudamericanización del grupo.

También el contenido de la concertación se fue modificando a lo largo de las distintas etapas. En un primer momento, Contadora se planteó como una iniciativa de paz conjunta para resolver el conflicto centroamericano en el marco de una negociación multilateral. Los principios generales en los que se basaba la concertación eran los tradicionales de la política internacional latinoamericana —no intervención, autodeterminación, solución pacífica de controversias— pero aplicados específicamente a Centroamérica. Luego del *impasse* del

proceso de Contadora en el primer semestre de 1985 —la iniciativa en el conflicto había quedado en manos de la administración Reagan, revigorizada por la reelección— la concertación se amplió con la creación del Grupo de Apoyo en aras de un soporte mayor para legitimar la alternativa de una solución negociada y latinoamericana. El involucramiento de países aparentemente tan alejados geográficamente del conflicto, como los del Cono Sur, se explicaba por la percepción de que la guerra en Centroamérica afectaría la estabilidad política y social del conjunto de países de América Latina.

Sin embargo, con la presencia de este nuevo grupo de países el carácter de la concertación fue cambiando paulatinamente. Se trataba de países que habían transitado a la democracia recientemente, para los cuales los aspectos tanto nacionales como internacionales de la consolidación democrática revestían una especial relevancia. También ocupaba un lugar de primerísima importancia el problema de la deuda externa cuyo pago implica enormes transferencias netas de recursos al exterior que drenaban las economías nacionales e impedían su desarrollo y crecimiento. Luego del fracaso de la firma del Acta de Contadora en junio de 1986, Contadora y su Grupo de Apoyo se percataron de que sus posibilidades de seguir avanzando en la solución del conflicto estaban virtualmente agotadas. Se había logrado detener una escalada bélica a nivel regional, acercar a los actores directamente involucrados, crear un clima de negociación y relativa confianza y definir los elementos que necesariamente debería incluir un acuerdo de paz. La concreción de este acuerdo no había sido posible, sin embargo, y quedaba en manos de los centroamericanos mismos. Contadora brindaría su apoyo en el futuro, pero sin un involucramiento directo.

Cuando a fines de 1986 se formalizó la creación del Grupo de los Ocho, el dinamismo y la capacidad de interlocución del grupo ya había sido puesta a prueba. Los nuevos objetivos de los ocho eran ambiciosos pero se abordaron con gran cautela. Se quería avanzar paso a paso hacia una integración real, pero sin grandes declaraciones ni aparatos institucionales que crearan expectativas que luego no se pudieran cumplir. El grupo se planteó desde un principio como foro latinoamericano de concertación política, pero se cuidó mucho de no aparecer como "una OEA sin Estados Unidos". El problema de la deuda recibiría un tratamiento prioritario pero existía una gran preocupación de

no aparecer como una asociación de deudores. El objetivo de reforzar la democracia en sus distintas dimensiones —política, económica y social— era otro aspecto primordial y necesariamente incluía la necesidad de desenganchar los conflictos internos, resultantes de este proceso de democratización, del conflicto Este-Oeste. Según los Ocho, estos planteamientos no debían interpretarse como antagónicos a los intereses de los países desarrollados (sobre todo, Estados Unidos), sino más bien como la búsqueda de un nuevo diálogo que hiciera posible un sistema de relaciones internacionales más equitativo, el cual beneficiaría objetivamente a los intereses mundiales y no sólo a los países en desarrollo.

A medida que el grupo fue creciendo, diversificándose y ampliando sus objetivos, los mecanismos de concertación también se hicieron más complejos. En la primera etapa, como Grupo de Contadora, las modalidades de interlocución y de acuerdo eran bastante simples y directas. Se trataba de un número pequeño de países, con una función mediadora en torno a un conflicto específico. En las etapas siguientes hubo especial preocupación por mantener este estilo de relación fluida y bastante informal. Se especificó que el Grupo de los Ocho no sería una instancia de acción —ya existían otras varias en América Latina— sino que su función sería la de un mecanismo de consulta y concertación. Como mecanismo de consulta, la iniciativa de los Ocho ha sido exitosa; la interlocución directa ha permitido que un número significativo de países latinoamericanos estén más cerca que nunca uno del otro y que intercambien puntos de vista y propuestas en relación con los principales temas de preocupación colectiva.

El aspecto más propio de la concertación del Grupo de los Ocho ha sido más difícil de implementar. Se han reunido los jefes de Estado, los cancilleres, los ministros de Hacienda y Educación y diversos grupos de expertos de los países integrantes. En todas estas reuniones se distribuyeron tareas, cada una a cargo de un país distinto. El país sede de la última reunión de jefes de Estado actuaba como secretaría *pro tempore* del grupo, hasta la celebración del próximo encuentro presidencial. Se trató así de optimizar, con el mayor pragmatismo posible, el uso de los recursos humanos y económicos disponibles, sin duplicar esfuerzos y aprovechando al máximo el trabajo de las instituciones ya existentes en la región. Aún es difícil evaluar en qué medida esta modalidad operativa ha sido

fructífera. Por ahora, parecería que las tareas más propiamente políticas y de reinserción internacional han sido las que mejor se han desarrollado sin un marco institucional de coordinación y apoyo que tal vez resulte indispensable para las tareas con mayores componentes técnicos. Este modo de funcionar ha tenido, por otra parte, indudables ventajas: no se ha creado un nuevo *elefante blanco* institucional, que difícilmente podría mantenerse en medio de la crisis, y los gobiernos participantes han actuado con un alto grado de involucramiento, responsabilidad y compromiso directo.

Sin duda, las distintas etapas de la concertación latinoamericana han estado ligadas también a las circunstancias políticas internas por las que fueron pasando los países participantes a lo largo de los años. La vulnerabilidad externa fue percibida de maneras distintas a medida que variaban los regímenes políticos. Sin pretender establecer una relación de tipo mecanicista, se puede afirmar que mientras los regímenes autoritarios son más proclives al bilateralismo y están más aislados internacionalmente, las democracias muestran un mayor interés por el multilateralismo en un intento por ampliar su margen de autonomía internacional y diversificar sus vinculaciones externas. Es así como el proceso de recuperación democrática en América del Sur y el surgimiento de gobiernos moderadamente progresistas en la mayoría de los países han permitido que existan tanto el interés como el nivel de consenso necesarios para una concertación política latinoamericana. El motor de esta concertación fue un grupo de mandatarios relativamente homogéneo (salvando las diferencias de los distintos estilos políticos nacionales) que logró imponer un carácter determinado a los Ocho. Es difícil prever los cambios que imprimirán en la naturaleza de la concertación los nuevos gobiernos que han asumido en la mayoría de los países en 1989 y 1990, en el marco de una seria agudización de la crisis económica. Seguramente estos cambios serán una prueba de la madurez y consistencia del Grupo de los Ocho, indicando si esta iniciativa continuará proyectándose como un fuerza motriz de la unidad e integración regional, en la búsqueda de una inserción internacional más equitativa.

Pero, pase lo que pase en el futuro, el reaprendizaje del diálogo y de la concertación política entre los países latinoamericanos no habrán sido en vano: es, sin duda, una experiencia que ya ha sido incorporada a los mecanismos de relación recíproca y multilateral.