

LA CONCERTACIÓN EN LA POLÍTICA EXTERIOR DEL PRESIDENTE MIGUEL DE LA MADRID: ¿HACIA UNA NUEVA DIPLOMACIA MULTILATERAL?

ROSARIO GREEN

INTRODUCCIÓN

EL PRESENTE ENSAYO TIENE COMO objetivo central hacer una reflexión amplia y en ocasiones detallada sobre la función de la concertación diplomática en la política exterior puesta en práctica por el gobierno del presidente Miguel de la Madrid. Concretamente, se intenta desentrañar tanto su naturaleza como su capacidad para hacer frente a los grandes retos del momento, como la crisis centroamericana, la deuda externa latinoamericana, y, por supuesto, la delicada y difícil relación con Estados Unidos, a partir de una política de evitar el conflicto directo.

Propongo un ejercicio que, apoyado en hechos documentados en ensayos anteriores,* incorpore la visión de quien presencié de manera cercana la elaboración de algunas políticas del gobierno pasado.

En este marco, el ensayo intenta profundizar en temas como el sig-

* Véase por ejemplo, Rosario Green, "Las relaciones internacionales de América Latina y el Sistema Económico Latinoamericano", *Integración Latinoamericana*, año 10, núm. 197, noviembre de 1985. SELA, Caracas (Venezuela), pp. 28-40; Rosario Green, "México y la negociación de la deuda externa". Varios autores, *México y la paz*. Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, SRE, D.F. (México), 1986, p. 121; Rosario Green, "Fundamentos y principios de la política exterior mexicana y su capacidad de respuesta a los retos de las grandes potencias". Manfred Wilhelmy, *La formación de la política exterior. Los países desarrollados y América Latina*. RIAL (Anuario 1987), Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires (Argentina), 1987, pp. 317-349; Rosario Green, "Nuevas formas de concertación regional en América Latina: el Grupo de los Ocho". *Nuevas formas de concertación en América Latina. Informe Anual. RIAL. 1988*. (Documento de Trabajo núm. 3), PNOD-CEPAL, Santiago (Chile), 1988, 13 pp.

nificado de la concertación como expresión de la política exterior mexicana, con base en algunos ejemplos (el Grupo Contadora, el Grupo de Apoyo, el Consenso de Cartagena, el Grupo de los Ocho), así como en las razones del Estado mexicano detrás de sus actuaciones.

Al recobrar estas experiencias parece surgir un legado que —sin pretenderse optimista en exceso, pues se reseñan tanto éxitos como fracasos— muestra que, pese a la densidad de la presencia estadounidense en la política exterior de México, existe un espacio importante para plantear soluciones concertadas con algunos países de América Latina. Negociar de cara y no de espaldas a América Latina ofrece sin duda una valiosa oportunidad para el país, en particular a la luz de los nuevos regionalismos que aparecen y se consolidan en el mundo. La Europa Unificada de 1992, el bloque Canadá-Estados Unidos, la Cuenca del Pacífico (liderada por Japón), la modernización de los países socialistas a partir de la perestroika soviética y la reunificación de China y Hong Kong. Estos ejemplos, entre otros, presentan retos que México debe tomar en cuenta al planear su inserción plena en la economía y la política mundiales.

EL SIGNIFICADO DE LA CONCERTACIÓN COMO EXPRESIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO

Es difícil entender el significado de la concertación en la política exterior mexicana sin hacer referencia a la diplomacia multilateral de México como instrumento para abrir espacios de negociación en el ámbito internacional.

La diplomacia multilateral mexicana es en realidad de cuño más o menos reciente, aunque la importancia e intensidad de su militancia hacen que en ocasiones este hecho pase inadvertido. Si bien México formó parte de la Sociedad de Naciones y participó en la creación de la Organización de Naciones Unidas, su presencia en esos foros se redujo, durante largos años, a protestar con firmeza ante las violaciones de terceros países a los principios fundamentales del derecho internacional. Así, México denunció la invasión italiana en Eritrea y la japonesa en China, y se pronunció enérgicamente contra la anexión de Austria por Alemania.

Años más tarde adoptaría la misma postura crítica ante el derrocamiento del presidente constitucional de Guatemala, Jacobo Arbenz (mediante una operación apoyada por la Agencia Central de Inteligencia de Estados Unidos), así como frente a la invasión de la República

Dominicana por una supuesta fuerza interamericana de paz de claro signo estadounidense.

Pese a estas y varias otras instancias, no será sino hasta la década de los años setenta que el multilateralismo adquirirá mayor peso en la política exterior mexicana, tradicionalmente concentrada en la relación con Estados Unidos. Es justamente el profundo deterioro en esa relación, que se percibirá ya no como un fenómeno pasajero sino como uno de largo alcance, lo que llevará a México a buscar la ampliación de sus contactos en el ámbito internacional.

Los foros multilaterales surgen así como el mecanismo ideal de una diversificación más o menos aséptica o neutral, es decir, una que no pueda ser acusada de estar dirigida contra un país o un bloque de países. El antimperialismo que México proclamará en esos foros implicará así la denuncia de todo abuso del poder; la justicia económica internacional por la que México luchará en ese ámbito no distingue ni entre quienes con él la demandan, ni entre quienes deben hacerla efectiva. Ser multilateral no significará para México, aunque en momentos así parezca a terceros, ser antiestadunidense o antisoviético, sino ser independiente, digno y activo en la búsqueda de un nuevo orden en el plano mundial.

Sin embargo, la dinámica de los foros internacionales pronto rebasará los esquemas más cuidadosos. Las demandas del Tercer Mundo, largamente contenidas, encuentran en la diplomacia multilateral un vehículo de expresión ideal, y antes de que termine la década de los setenta los países industrializados ya se sienten amenazados por lo que Henry Kissinger denominaría “la tiranía de las mayorías”.

La unión de los países pobres resultará atentatoria contra el *statu quo* defendido por los ricos, y las consecuencias no se harán esperar: la negativa de los últimos a ejecutar, en los años ochenta, las negociaciones generales propuestas por los primeros a partir de la interdependencia tanto de las naciones del orbe como de los sectores de la economía internacional y de los problemas que en éstos se gestaban, equivaldría al fin de la diplomacia multilateral a la que tanto habían apostado los países en desarrollo.

En México, lo anterior se traduce en un paulatino acercamiento a su “ambiente más natural”, por llamarlo de alguna manera. Sin embargo, la aproximación al continente americano no va a implicar, necesariamente, el retorno con la misma intensidad a la vieja relación con Estados Unidos. Ahí el desencanto había dejado su huella, pero existía también la apreciación de que el abandono de la exclusividad (de la famosa “relación especial”) había traído algunos beneficios a México, al fortalecer su posición y su imagen ante una América Latina frente

a la cual, en el pasado, había faltado un compromiso pleno y a la que ahora el proceso democrático (que se abría paso de manera paulatina) tornaba cada vez más importante y atractiva.

Los acontecimientos centroamericanos van a constituir el primer eslabón de una cadena frente a la que México deberá fijar su postura, de ser posible sin un costo exorbitante para su relación con Estados Unidos y la que, en términos de esa intensidad y exclusividad a las que se hacía referencia, seguirá siendo central.

Años de reflexión y acción multilateral darán fruto entonces, y aparece así la concertación como una alternativa legítima y aparentemente posible a la confrontación. México se empeña durante el sexenio de Miguel de la Madrid en una diplomacia concertadora, centro y latinoamericana, para evitar a toda costa —aunque en verdad no lo logra— las múltiples instancias de confrontación con Estados Unidos. Se afirma así que el conflicto en la relación entre ambos países resultará inevitable, porque Washington tiende a percibir casi siempre, detrás de esta nueva forma de hacer diplomacia en América Latina, intenciones agresivas por parte de México y va a cobrarle al país por esta percepción equívoca, no tanto en el nivel multilateral o latinoamericano como en la agenda bilateral.

Así, la política exterior de Miguel de la Madrid va a quedar enmarcada por estos parámetros: acercamiento a América Latina —definida como la región prioritaria en su programa de gobierno—, y dificultades crecientes con Estados Unidos, fundamentalmente —aunque no exclusivamente— por asuntos vinculados con la actuación internacional de México y más concretamente con esa nueva forma de diplomacia multilateral, concertadora. El Grupo Contadora, el Grupo de los Ocho y el Consenso de Cartagena son algunas expresiones de esa política exterior activa de México que, si bien no se crea en esta década sino en la anterior, buscó consolidarse en el sexenio pasado. Ese empeño tendrá consecuencias positivas, muchas de ellas, pero sumamente costosas en ocasiones, las que en manera alguna lo invalidan porque, en todo caso, en la proyección de su política exterior, México debió tener presente siempre sus intereses nacionales.

EL GRUPO CONTADORA: PRIMERA INSTANCIA DEL ESFUERZO CONCERTADOR MEXICANO

Ya se señalaba que la situación centroamericana, que se gesta incluso antes de que Miguel de la Madrid asumiera el poder, constituye un punto de flexión. Esto es cierto no sólo para México, ya que la repercu-

sión de la Revolución nicaragüense en la región, el agravamiento del conflicto interno salvadoreño, la amenaza de una intervención extranjera en la zona, y el armamentismo creciente (que contrastaba con el deterioro de las condiciones de vida en varios de los países de la región) habían convertido a Centroamérica en punto focal de la atención internacional. Desde 1981, en particular durante 1982, se habían presentado varias iniciativas, tanto por parte de países de la región (México y Venezuela) como de otros, que buscaban evitar el estallido de un conflicto abierto que pudiera generalizarse en la zona. Sin embargo, estas iniciativas no lograron conciliar los puntos de vista involucrados ni impedir que la situación continuara deteriorándose y poniendo en peligro la paz y la seguridad regionales.

Era necesario encontrar nuevos caminos que proporcionaran fórmulas aceptables para los actores involucrados directamente en el conflicto. Esta búsqueda se convirtió en uno de los objetivos más importantes de la política exterior de De la Madrid y fue impulso vital para la constitución, a principios de enero de 1983, del Grupo Contadora, integrado por Colombia, México, Panamá y Venezuela, cuyos gobiernos coincidían en dos aspectos fundamentales. En primer lugar, compartían su percepción tanto de los orígenes de la crisis centroamericana (que consideraban producto de las condiciones internas de atraso económico e injusticia social) como de los riesgos que implicaría para la paz inscribirla en el contexto del conflicto ideológico Este-Oeste. En segundo lugar, estaban de acuerdo en que la única opción para superar esa crisis sería la negociación política y diplomática.

Con esta visión común, los ministros de relaciones exteriores de los cuatro países integrantes de ese Grupo se reunieron por primera vez el 8 y 9 de enero de 1983, en la isla panameña de Contadora. Tal vez en un principio no se concibió este esfuerzo como lo que llegaría a ser: una muy importante y significativa instancia de negociación y mediación; sin embargo, frente a la intensificación de los conflictos fronterizos entre Honduras y Costa Rica, por un lado, y Nicaragua, por el otro, y ante la imposibilidad de que las Naciones Unidas o la Organización de Estados Americanos fueran aceptadas por todos los contendientes como el foro idóneo para dirimirlos, el Grupo consideró que era necesario continuar ofreciendo sus buenos oficios, con lo que acabó por convertirse en el mecanismo mediador *ad hoc* y organismo promotor de negociaciones regionales.

Desde su creación y durante cerca de tres años, el Grupo Contadora logró importantes avances y no escatimó esfuerzos para evitar la ruptura del orden regional, adquiriendo con ello innegable prestigio. Sin embargo, para agosto de 1985, el mecanismo diplomático vería su

margen de acción reducido, sobre todo por la rigidez de las partes en conflicto, su falta de voluntad política, el clima de confrontación y de intolerancia en la zona, y las violaciones al derecho internacional por parte de Estados Unidos. En esta situación, la creación del denominado Grupo de Apoyo (formado por Argentina, Brasil, Perú y Uruguay) habría de significar, como se verá, un nuevo impulso en favor de una solución negociada en Centroamérica, e imprimiría un mayor "latinoamericanismo" a los esfuerzos pacificadores, pues acabó involucrando el 90% de la atención de la región si se toma en cuenta a todos los actores que desempeñaban algún papel en el proceso.

Aquí es pertinente hacer un paréntesis para exponer algunas reflexiones sobre lo que concretamente persiguió México con su participación en el Grupo Contadora y los intentos pacificadores por él propiciados. Es necesario entonces retomar la idea de los intereses nacionales mencionada líneas arriba, pues es un hecho que en Centroamérica, México buscó, además de hacer justicia a su tradición pacifista y a la coherencia de su política exterior de defensa a ultranza de los principios de derecho internacional, hacer patente su reconocimiento del valor estratégico de la zona y, más específicamente, de su importancia para la seguridad nacional del país. Lo anterior explica la participación de México en la región, no como un acto de intromisión en asuntos ajenos sino como toma de conciencia del alto grado de interdependencia de los países centroamericanos y el nuestro. No en vano México ha señalado en repetidas ocasiones que los problemas que afectan a Centroamérica le inciden directamente, y ha sostenido reiteradamente que al pugnar por el respeto al orden jurídico internacional en Centroamérica propugna la defensa de su propia integridad y soberanía nacionales.

Cuestiones como un posible flujo masivo de refugiados centroamericanos, que México no podría atender por encontrarse en un proceso de profunda crisis económica; el incremento de la presencia militar foránea al sur del territorio nacional, y la posibilidad de tener que militarizar en tal caso la frontera sur son algunas de las preocupaciones que, en términos de la seguridad nacional del país, podrían mencionarse para entender la urgencia que para México revistió siempre la pacificación de la zona, más allá del respeto al orden jurídico internacional.

EL GRUPO DE APOYO Y LA EXPANSIÓN DE LA CONCERTACIÓN POLÍTICA EN AMÉRICA LATINA

Con la creación del Grupo de Apoyo, a casi tres años del surgir de Contadora, la nueva concertación regional comenzó a definir sus con-

tornos con mayor precisión. Cinco serían las primeras tareas que habría de cumplir el nuevo Grupo, siempre en respaldo a los esfuerzos de Contadora y en estrecha colaboración con el proceso por ella iniciado: intercambiar información para identificar medidas que contribuyeran a la solución de los problemas centroamericanos; realizar consultas que facilitaran la coordinación de acciones negociadoras; “gestionar diplomáticamente” junto con Contadora ante los diversos gobiernos comprometidos en la pacificación de la región; impulsar la conclusión y suscripción del Acta para la Paz y la Cooperación en Centroamérica, y auspiciar el cumplimiento efectivo de esta última. En lo sucesivo, la contribución del Grupo de Apoyo consistiría no sólo en coadyuvar a revitalizar el Grupo Contadora sino en aportar junto con él nuevos elementos para un tratamiento cada vez más realista del conflicto en el istmo centroamericano.

La reunión de Cartagena de Indias en agosto de 1985, en la que nace el Grupo de Apoyo y donde sesionan por primera vez los cancilleres de los ocho países, constituyó un significativo paso político que convalidó la voluntad de dichas naciones de encontrar soluciones latinoamericanas a los graves problemas de la región. En esta dimensión, la conjunción de los grupos de Contadora y Apoyo no solamente adquiría importancia para ese momento, sino que resultaba ampliamente esperanzadora para el futuro inmediato y proyectaba sus posibilidades hacia otros escenarios o problemas (sobre todo los económicos), además del centroamericano. Se trataba, pues, del antecedente más claro del que con posterioridad (diciembre de 1986) habría de conocerse formalmente como el Grupo de los Ocho, materia de un próximo apartado.

Los esfuerzos de las ocho naciones incorporadas en los grupos de Contadora y Apoyo, al profundizar sus vínculos, resultaron favorecidos por el importante proceso de democratización que por entonces se consolidaba en algunas naciones del área. Eso permitió una mayor capacidad de diálogo y coadyuvó a establecer acciones coordinadas ante problemas comunes. Después del encuentro de Cartagena de Indias, tuvieron lugar otras reuniones en las que este conjunto de países concertó acuerdos que estimularon el desarrollo de importantes iniciativas. Entre esos esfuerzos destacan: la reunión de los dos grupos (Contadora y Apoyo) con la Comunidad Económica Europea y los Mensajes de Caraballeda y de Panamá, así como la Declaración de Nueva York (1 de octubre de 1986) relativos a la situación centroamericana. Debe recordarse que los países integrantes del Grupo Contadora y del Grupo de Apoyo habrían de formar, junto con los secretarios generales de la ONU y de la OEA, la Comisión Internacional de Verificación y Seguimiento del denominado “Procedimiento para Establecer la Paz Firme

y Duradera en Centroamérica”, suscrito por los presidentes de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua el 7 de agosto de 1987 (Acuerdos de Esquipulas II).

Los ocho países integrantes de los grupos de Contadora y Apoyo habían reconocido desde un principio la gravedad de la situación que tenían ante sí, de ahí que decidieran ampliar el diálogo entre ellos. Conscientes de que la crisis económica y política que enfrentan nuestros países exige respuestas inmediatas, manifestaron su firme voluntad de atenderla mediante un sistema de consultas ágil que en lo político asegurara el respaldo recíproco, mientras que en lo económico buscara el establecimiento de una seguridad colectiva benéfica para el desarrollo latinoamericano.

No es de extrañar entonces que los grupos de Contadora y Apoyo acabaran rebasando los márgenes de su agenda inicial. El tipo de vínculos entre los países de América Latina determinó que resultara imprescindible compartir proyectos y reafirmar una solidaridad consecuente con las expectativas políticas, económicas y sociales de los pueblos de la región. Fue así como las ocho naciones se reunieron en Brasil, los días 17 y 18 de diciembre de 1986, para analizar el conflicto centroamericano y consolidar la comunicación entre sus gobiernos mediante un proceso de consultas sobre asuntos diversos de interés común. De esa reunión surgió la denominada “Declaración de Río de Janeiro”, que creó el Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política (MPCCP) del Grupo de los Ocho, al que dedicaré atención más adelante.

Los logros que, en el marco de Contadora y su Grupo de Apoyo, contribuyó a alcanzar la acción diplomática de México en favor de la pacificación de Centroamérica pueden resumirse en: reunir a las partes en conflicto, incluidos los “países con intereses y vínculos en la región” —bien ejemplificado en la promoción y respaldo al Diálogo de Manzanillo entre Estados Unidos y Nicaragua, finalmente interrumpido por el primero—; identificar los asuntos que preocupaban a los gobiernos centroamericanos; definir una plataforma de negociación de compromisos específicos para la paz y la estabilidad de la región; evitar la escalada bélica y la tentación de una solución de fuerza mediante una intervención militar directa; y obtener para este esfuerzo concertador el reconocimiento de la comunidad internacional.

Si bien es cierto que Contadora y su Grupo de Apoyo no lograron que los países centroamericanos firmaran el “Acta de Contadora para la Paz y el Desarrollo”, sí evitó la intervención militar norteamericana, denunció las “guerras secretas”, movilizó en su contra a la opinión pública internacional y vio surgir, y apoyó con entusiasmo, proyectos

de pacificación alternativos, emanados de una nueva voluntad centroamericana. Esquipulas I y II y Costa del Sol son eslabones de una cadena que hoy pone a prueba la voluntad política de los gobiernos del Istmo.

EL CONSENSO DE CARTAGENA Y LA BÚSQUEDA DE LA CONCERTACIÓN ECONÓMICA LATINOAMERICANA

En el marco de esa nueva diplomacia concertadora latinoamericana en la que participaba México, la constitución en 1984 del Consenso de Cartagena para buscar soluciones al problema de la deuda externa latinoamericana encontró justificación por lo elevado de su monto y por la gravedad de sus consecuencias.

Es un hecho que, hacia mediados de los años ochenta, la deuda externa de la región se acercaba peligrosamente a los 400 mil millones de dólares, y que era la culpable de que los países latinoamericanos se hubieran tornado exportadores netos de capital de una manera "perversa", ya que eso no era sinónimo de poder sino resultado del peso enorme de la carga del servicio de esa gran deuda. Esto queda claramente ejemplificado con el hecho de que, de 1983 a 1985, en América Latina los pagos por concepto de interés y las remesas de utilidades ascendieran a 105 mil millones de dólares, lo que causó una transferencia neta de recursos por 87 mil millones de dólares. Es decir, en ese trienio la región recibió 18 mil millones de dólares en préstamos y nuevas inversiones, pero contribuyó de manera importante al mantenimiento de las ganancias de los bancos y las empresas extranjeras. Más grave aún, en 1985 únicamente ingresaron 5 mil millones de dólares a América Latina, que exportó 35 mil millones como pago de intereses y remesas de utilidades al exterior.

La injusticia de esa situación es todavía más lacerante si se considera que del endeudamiento externo de México y América Latina como un todo son corresponsables deudores y acreedores. Sin embargo, hasta ahora parece haberse dejado únicamente a los deudores la solución del problema, casi siempre a partir de esquemas propuestos por los acreedores, que prefieren un tratamiento comercial o convencional como el que está implícito en las llamadas renegociaciones que en realidad habilitan a los países endeudados más para pagar que para crecer, en lugar de alentar concesiones que impliquen alivio para el deudor, quita o perdón de parte de lo adeudado, según dictámenes del mercado secundario. Sólo un tratamiento de concesiones podría reducir la carga por servicio de esta deuda y permitir un ahorro considerable de recur-

sos que, al invertirse en los países latinoamericanos, propiciaría su retorno a la ruta del crecimiento económico, apuntalaría su armonía social y su paz interna, y los convertiría en mejores socios de los países que hoy son acreedores.

Resulta indispensable avanzar rápidamente en esa dirección, pues es un hecho que para algunos países de América Latina la moratoria unilateral se ha convertido, desde 1982, en una posibilidad muy real como lo demuestran los casos disímolos, si bien convergentes, de Bolivia, Brasil, Perú y más recientemente Venezuela, en cierto sentido, para mencionar sólo algunos ejemplos que ponen de manifiesto que, dadas las condiciones actuales de volumen, perfil, tasas de interés, diferenciales, comisiones, etc., de las deudas externas, el cumplimiento cabal de compromisos resulta muy difícil, por no decir imposible, a menos que la concertación dé lugar a mejores condiciones comerciales y financieras para que los deudores puedan hacer frente a sus compromisos sin sacrificar el crecimiento y bienestar de sus pueblos, y los acreedores puedan cobrar sus deudas a partir de apreciaciones más realistas y acepten compartir hoy, cuando son tiempos difíciles, una parte de los costos del ajuste, como en el pasado compartieron las ventajas de la abundancia. De ahí la urgencia del diálogo político que propuso el Consenso de Cartagena; diálogo que intentó incorporar no sólo a deudores y acreedores, sino también a los organismos financieros internacionales y a los gobiernos de las entidades acreedoras, porque son finalmente estos últimos los que determinan las políticas financieras y comerciales que están en la base del endeudamiento y de la crisis en los países en desarrollo.

Independientemente de que se le reconozcan antecedentes en las propuestas que desde 1980 empezaron a plantearse en el marco del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) o en la Conferencia Económica Latinoamericana —convocada por el entonces presidente ecuatoriano, doctor Osvaldo Hurtado Larrea y celebrada en Quito del 9 al 13 de enero de 1984—, puede decirse que el punto de partida del Consenso de Cartagena fue la Primera Reunión Ministerial que se realizó en ese puerto colombiano los días 21 y 22 de junio de 1984, con la participación de cancilleres y ministros de Hacienda y Finanzas de los once países más endeudados de la región: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. El objetivo central de esta reunión fue analizar los problemas del endeudamiento externo y los obstáculos que éste planteaba para reactivar el desarrollo económico de América Latina, así como proponer iniciativas y vías de acción adecuadas y satisfactorias para resolverlos.

Con el fin de asegurar la permanencia y efectividad del Consenso de Cartagena, se creó un Mecanismo de Consulta y Seguimiento que entre 1984 y 1986 realizó reuniones en varios lugares de Latinoamérica. Sin embargo, como se verá, a partir de fines de ese último año, los planteamientos del Consenso quedarían inscritos en el marco de la actividad del Grupo de los Ocho que se constituye entonces.

En todas las reuniones del Consenso de Cartagena, tanto en el nivel ministerial como técnico, México no sólo puso de manifiesto con claridad los planteamientos políticos y las estrategias económicas arriba referidos, sino que contribuyó de manera importante a que se fueran afinando hasta constituir una plataforma que propugna el diálogo político y la corresponsabilidad entre deudores y acreedores; la equidad en la distribución de los costos del reordenamiento económico; el reconocimiento de que existe una estrecha relación entre deuda, financiamiento y comercio; el abatimiento de las tasas internacionales de interés; la aplicación de "mecanismos temporales" que atenúen los efectos de las altas tasas de interés (como el servicio de financiamiento compensatorio en el FMI); el posponer el pago de intereses; la introducción de nuevas características en las operaciones de reestructuración de la deuda, como la reducción de los márgenes de intermediación y otros gastos; el establecimiento de programas de pago compatibles con la capacidad de recuperación económica; la extensión de las bases de la renegociación a períodos multianuales; la asignación al pago del servicio de la deuda de porcentajes razonables de los ingresos provenientes de las exportaciones, y la modificación de las regulaciones bancarias en las naciones acreedoras.

Tal vez fue el reconocimiento de que las metas del Consenso no son fáciles ni pueden alcanzarse en el corto plazo, lo que llevó a adoptar la política unilateral del 10% del presidente Alan García, o la "moratoria técnica" del presidente José Sarney, y a la firma, el 20 de marzo de 1987, de un convenio entre el gobierno de Miguel de la Madrid y la banca comercial, aparentemente muy apegado al Plan Baker que, si bien introdujo algunos elementos nuevos e interesantes (como la denominada cláusula "gatillo" que indiza el financiamiento externo a las fluctuaciones del precio del petróleo en el mercado internacional), no resolvió el problema de la deuda externa mexicana, pues se trató de una renegociación en términos convencionales y no de un alivio al problema de la deuda con base en concesiones. Tal vez por esto México habría de intentar, en 1988, un primer paso en esa dirección al sacar a la venta los denominados "bonos cupón cero", para intercambiar deuda mexicana vieja por nueva a valores descontados en el mercado secundario. Aunque esto no tuvo el éxito esperado, ha creado expecta-

tivas respecto a las posibilidades de seguir explorando el camino de las denominadas quitas, e incluso ha propiciado la adopción, en Estados Unidos, de dos planes, el Bradley y el Brady.

Pese a sus dificultades y fracasos, no debe escatimarse el valor político del Consenso de Cartagena, pues el mero hecho de que once cancilleres y once ministros de Hacienda y Finanzas de la región se hayan reunido varias veces es un primer paso de gran trascendencia, sobre todo si se recuerda que no hace muchos años lo contrario era la regla. Es decir, había poco contacto público entre los ministros de Hacienda por temor a que los bancos acreedores pensaran que había una intención de unidad entre los deudores que pudiera eventualmente erosionar sus intereses.

El Consenso de Cartagena está lejos de ser ese cártel de deudores tan temido, pero es un grupo al que da fuerza identificarse por sus problemas financieros y tiene posibilidades que deben utilizarse. Si partimos del reconocimiento varias veces voceado por el gobierno de México, entre otros, de que la principal responsabilidad de los deudores es para con sus propios pueblos, las bondades del esfuerzo concertador que plantea Cartagena se engrandecen. Tal vez ahí radiquen las razones de Estado del gobierno mexicano, pues no cabe duda de que en la concertación económica, como en la política, según quedó especificado al tratar los esfuerzos de Contadora y la política mexicana hacia Centroamérica, se persiguieron intereses nacionales. En el caso del Consenso de Cartagena se intentó no sólo evitar el conflicto directo con los acreedores mediante el respaldo de una concertación multinacional, sino que, reconociendo la imposibilidad de negociar en conjunto con el resto de los países —dados los diferentes montos adeudados, perfiles y condiciones— México (al igual que otros países) jugó con la amenaza de la unidad para así presionar y lograr, si no una solución definitiva sí algunos avances como la reducción de los *spreads*, las renegociaciones plurianuales y algunos conceptos innovadores, que después compartió con sus socios en el Consenso. Además, Cartagena y las dificultades agudas que la deuda latinoamericana causaba a los países de la región (una posible insolvencia regional amenazaba el sistema financiero internacional), propiciaron una revisión de ciertas conductas y actitudes de los acreedores.

Tan es cierto lo anterior que la comunidad financiera internacional ha empezado a reaccionar. Cabe destacar en ese sentido tanto el denominado Plan Baker, presentado por el secretario del Tesoro de Estados Unidos en Seúl en octubre de 1985 —que ejemplifica el tipo de renegociación que hemos denominado comercial o convencional—, como el Plan Bradley, presentado por el senador Bill Bradley en Zurich el 29

de junio de 1986 y que se acerca más al tipo de concesiones que se ha mencionado ya, que incluye un principio de elemento de alivio, quita o perdón, y más recientemente el Plan Brady (1989), presentado por el actual secretario del Tesoro estadounidense, francamente ubicado en esa línea de concesiones, si bien no sin problemas, como se verá más adelante.

El “Programa para el crecimiento sostenido” del secretario Baker (republicano) seleccionó quince naciones —diez de ellas latinoamericanas— que en conjunto adeudaban 274 mil millones de dólares a la banca comercial, 33 mil millones de dólares a la banca multilateral de desarrollo, 72 mil millones de dólares a fuentes oficiales bilaterales de financiamiento y aproximadamente 50 mil millones de dólares a otras fuentes; hacia éstas buscaba canalizar, a lo largo de tres años, 20 mil millones de dólares netos provenientes de la banca comercial y 20 mil millones de dólares netos más de la banca multilateral de desarrollo. En total eran 40 mil millones de dólares netos durante los siguientes tres años para quince naciones que ya entonces adeudaban más de 430 mil millones de dólares y erogaban hacia sus acreedores 40 mil millones de dólares anuales únicamente por concepto de intereses.

Las cifras anteriores muestran a todas luces la insuficiencia del Plan Baker y algunas de las consecuencias de su aplicación. Si bien es cierto que en sus planteamientos el Plan incorporó principios tan importantes como el de la corresponsabilidad en la deuda externa y la imperiosa necesidad de reanudar el crecimiento en los países deudores, no sólo les exigía a estos quince comprometerse a aplicar políticas de ajuste, aunque se les llamaba “estrategias de crecimiento”, cuya evaluación corría a cargo del FMI y del Banco Mundial, sino que, a cambio de ofrecerles un financiamiento fresco, equivalente en promedio a una tercera parte de sus pagos por concepto de intereses, les demandaba que generaran los dos tercios restantes de esos pagos con base en mantener enormes superávits comerciales que frenaban la economía (no se importaba ni se invertía, dada la dependencia real del mercado externo). La contradicción era evidente y doble: ajuste y crecimiento están reñidos, crecimiento y transferencia neta de recursos al exterior también se contraponen por sus características.

El Plan Baker sugería como única salida que los países deudores siguieran acumulando deuda para compensar los altos niveles históricos de las tasas de interés y el deterioro continuo de sus términos de intercambio. Era así una renegociación netamente comercial o convencional. En lugar de una auténtica cooperación en el campo de las finanzas y el comercio, que redujera el monto de lo adeudado y por ende el servicio, abatiera las tasas de interés y abriera mercados a los pro-

ductos de los países endeudados, el Plan planteaba una alternativa falsa: mayor endeudamiento para resolver el problema del endeudamiento, dejando de lado las posibilidades de un crecimiento permanente autosostenido.

El Plan Bradley, definido como “una propuesta para el manejo de la deuda externa del Tercer Mundo”, fue de naturaleza completamente diferente a la del Plan Baker. Partía de la base de que la mera administración de la deuda es injusta y anula toda posibilidad de crecimiento, afectando no sólo a los países endeudados sino a los acreedores, pues la recesión que se impone en los primeros impide las importaciones que se realizan desde los segundos, lo que erosiona en estos últimos el empleo y también el crecimiento (por ejemplo, un millón de trabajadores estadounidenses ha perdido su empleo como resultado directo de la crisis de deuda externa en América Latina). De acuerdo con el diagnóstico del Plan Bradley, los deudores tampoco habían sacado nada positivo de la austeridad que habría llevado a extremos las presiones políticas y sociales y creado climas peligrosos para las instituciones democráticas.

En opinión del senador Bill Bradley (demócrata), debía ponerse fin a la acumulación de deuda (que es lo que hacen los procesos de renegociación comercial o convencional) y restablecer el crecimiento como fuente de progreso y armonía. Para eso, la única posibilidad era una política de alivio de la deuda externa del Tercer Mundo y de reducción de las elevadas tasas de interés, que no condenara al Tercer Mundo a la recesión ni a los trabajadores estadounidenses al desempleo. Debía construirse, entre los países en desarrollo y los países desarrollados, una asociación para un crecimiento económico estable de largo plazo, mutuamente provechosa.

La palabra clave aquí era *intercambio*: los acreedores otorgarían mejores condiciones de pago y los deudores ofrecerían *a cambio* reformas orientadas a restablecer el equilibrio en el comercio Norte-Sur, reactivar las esperanzas de un progreso económico compartido y fortalecer el sistema financiero internacional. Se planteaban elementos de responsabilidad e interdependencia como base de una nueva relación o asociación entre deudores y acreedores, en el marco de la cual se ofrecerían a los países deudores que resultaran elegibles: una reducción de tres puntos en la tasa de interés por un año para el conjunto de sus créditos bilaterales y comerciales, el perdón del 3% del principal de todos sus créditos y 3 mil millones de dólares para nuevos proyectos multilaterales. Esos “paquetes de alivio” al comercio se mantendrían siempre y cuando dieran los resultados deseados y los deudores liberalizaran su comercio, frenaran las fugas de capitales, alentarán la inversión inter-

na, promovieran el crecimiento económico, adoptaran políticas que contaran con amplio respaldo popular y administraran su deuda externa sin escándalo.

El Plan Bradley, independientemente de sus limitaciones y de estar inscrito en el marco de la rivalidad entre republicanos y demócratas, se acercaba más al Consenso de Cartagena que el Plan Baker, pero no daba respuesta a los planteamientos latinoamericanos contenidos en el documento "Proposiciones de emergencia para las negociaciones en materia de deuda y crecimiento" emanado de la cuarta reunión del Consenso de Cartagena, en Montevideo. En él se hacía una crítica seria que puede interpretarse también como llamada de atención a los deudores para no caer en espejismos ni pensar que voluntades ajenas pueden resolver, unilateralmente y desde arriba, situaciones complejas que exigen una negociación cuidadosa y equilibrada. Vale la pena mencionar el último de los planes estadounidenses para la deuda externa de los países más endeudados del mundo en desarrollo, el Plan Brady, que tampoco resuelve el problema, pero constituye un paso en la dirección correcta, aunque sus resultados están por verse.

El actual secretario del Tesoro estadounidense Nicholas Brady (republicano) presentó su "Revaluación de la estrategia estadounidense frente a la deuda externa del Tercer Mundo" como un nuevo concepto que plantea, a diferencia de su antecesor Baker, la necesidad de promover el crecimiento de los quince países más endeudados del mundo menos por la vía de mayor endeudamiento (aunque sin negar la necesidad que tienen esos países de financiamiento fresco) y más por la de la reducción del volumen de deuda externa que esos países han acumulado y que implica cargas exorbitantes por servicios. Brady propuso esa reducción por medio de una serie de mecanismos que disminuyen el monto adeudado, o directamente la carga de los intereses, siempre con apoyo de las instituciones financieras multilaterales (el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, principalmente), como respuesta más adecuada de la comunidad acreedora a los esfuerzos de ajuste de la comunidad deudora. Mediante su propuesta, Brady piensa que los quince países más endeudados podrían lograr reducciones voluntarias por parte de los bancos acreedores de hasta el 20% de su monto acumulado, y algunos países incluso más.

Señalaba que el Plan Brady es, sobre todo, un concepto nuevo de las autoridades estadounidenses que aún no se pone en práctica, si bien mucho se dice que se desea que México sea el país pionero (como algunos observadores piensan que lo fue en el caso del Plan Baker). Pero aun si se le considera un paso en la dirección correcta, padece defectos estructurales muy serios. En primer lugar, se trata una vez más de un

programa insuficiente, pues si la deuda externa de los principales deudores ya se cotiza a la mitad de su valor, y aun menos en el mercado secundario, y si se sabe que los principales bancos acreedores ya han acumulado reservas para pérdidas capaces de absorber el 30% y más de sus préstamos a América Latina, el 20% que propone Brady está no sólo por debajo de la realidad sino de las propias expectativas de los banqueros. En segundo lugar, el carácter voluntario del Plan Brady siembra toda clase de dudas, ya que depender de la voluntad de los banqueros es un poco “más de lo mismo”; es decir, volver a establecer como prioridad número uno el cuidado de sus intereses en lugar del crecimiento.

De ahí que la única salida posible —con o sin el Plan Brady— sea encontrar la forma en que lo voluntario sea obligatorio. Los gobiernos de los países acreedores deben ofrecer propuestas efectivas y modificar su legislación contable, fiscal y bancaria, comprometiendo así su voluntad para absorber parte de las pérdidas (los banqueros deben sacar sus portafolios al mercado secundario al valor que éste determine y no al que fije un funcionario de cualquier otro gobierno). Las organizaciones financieras multilaterales con las que los deudores, y de manera muy especial México (cuya disciplina financiera de los últimos años, por heroica que haya sido, redundó en la cancelación de su crecimiento económico y en la profundización de graves e injustos rezagos sociales), han seguido cumpliendo sus compromisos, aun en los momentos más duros de sus crisis deben preocuparse más por la restauración del crecimiento y la distribución del progreso, e insistir menos en ajustes que en el pasado probaron ya su carácter recesivo.

La conclusión que América Latina debería sacar ante “las tres B” (el Plan Baker, el Plan Bradley y el Plan Brady) es que, sin negar la importancia de la cooperación internacional, la región debe continuar buscando soluciones *latinoamericanas* a los problemas latinoamericanos. La revitalización del Consenso de Cartagena, tanto *per se* como en el marco del Grupo de los Ocho, cuyo espíritu concertador debería mantenerse al margen de la variante que adopte en el futuro, se plantea como una necesidad vital a fin de poder encontrar nuevas y mejores formas de negociar de cara al Norte pero sin dar la espalda al Sur.

EL GRUPO DE LOS OCHO: SÍNTESIS DE CONCERTACIONES

Es un hecho que el conjunto de dificultades presentes en América Latina a las que se ha hecho referencia, como la situación centroamericana y su agravamiento y la crisis de la deuda externa latinoamericana y su

profundización, fueron planteando cada vez con mayor firmeza la necesidad de más cooperación entre los países de la zona. Esa cooperación, por otro lado, se vería fortalecida por el decidido empuje del proceso de democratización emprendido en un buen número de países del área. De ahí que en diciembre de 1986 los cancilleres de Argentina, Brasil, Colombia, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela pudieran establecer el "Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política del Grupo de los Ocho" (MPCCP).

Los propósitos del MPCCP eran consolidar la democracia, ampliar la cooperación política y económica, activar los mecanismos de integración y fortalecer el diálogo con otras naciones. Para lograrlo, los ocho países acordaron que el Mecanismo efectuaría tres reuniones anuales de ministros y algunas extraordinarias de orden técnico. La primera reunión ministerial se realizó en San Carlos de Bariloche, Argentina, del 14 al 16 de abril de 1987. Ahí los cancilleres manifestaron que el foro debía cumplir dos funciones principales: alentar consultas recíprocas y concertar acciones conjuntas. Los primeros esfuerzos se realizaron respecto a temas como el proteccionismo comercial, los efectos de las condiciones que imponen los organismos financieros internacionales, la situación de los refugiados centroamericanos, entre otros. Cabe anotar que paralelamente a las reuniones ministeriales del Grupo de los Ocho, el Grupo Contadora y el Grupo de Apoyo continuaron trabajando para tratar el tema centroamericano, lo que resultó ciertamente útil cuando en 1988 se separó temporalmente a Panamá de Contadora, por razones que se esbozan más adelante, y al Grupo de los Ocho acabó llamándosele Grupo de Río.

La segunda reunión del MPCCP se celebró en Campos de Jordao, Brasil, en agosto de 1987. En esa ocasión, además de considerar los avances de la Ronda de Uruguay del GATT, los cancilleres de los Ocho expresaron su preocupación por las tendencias proteccionistas en el mundo y coincidieron en la necesidad de combatirlas. Los altos funcionarios manifestaron, además, que toda solución a la crisis del área latinoamericana debía basarse en la observancia irrestricta de los principios democráticos, de la libertad, la libre determinación de los pueblos y la no intervención. Fue en esta reunión y con ese espíritu que se acordó realizar, en noviembre de ese año, la primera cumbre de jefes de Estado del Grupo de los Ocho en México y la siguiente en Uruguay, para la que se fijó el segundo semestre de 1988.

En octubre de 1987 tuvo lugar en Punta del Este, Uruguay, una reunión ministerial de carácter "extraordinario" para preparar y coordinar la agenda de trabajo de la reunión de Acapulco. Los participantes aprovecharon el momento para convalidar su determinación políti-

ca de participar en tareas que permitieran el cabal cumplimiento de los acuerdos de Esquipulas II suscritos por los gobiernos centroamericanos. Por otro lado, en ocasión de las asambleas de Naciones Unidas y OEA, se efectuaron reuniones de trabajo de los ocho cancilleres con el objeto de seguir avanzando en la preparación de la cumbre de Acapulco.

La tercera reunión ordinaria del MPCCP tuvo lugar a finales de febrero de 1988 en Cartagena de Indias. Los cancilleres, además de analizar el efecto de los acuerdos suscritos en la Cumbre de Acapulco, continuaron las reflexiones sobre la situación centroamericana y debieron hacer frente a un delicado problema: los acontecimientos panameños que condujeron a que algunos miembros del Grupo de los Ocho se pronunciaran por la exclusión de Panamá del Mecanismo, con el argumento de que se alejaba de las pautas democráticas establecidas como uno de los principios rectores del esfuerzo concertador, en tanto que otros integrantes del MPCCP, sobre todo México, alegaban que no debía intervenir en los asuntos internos de esa nación, todo lo cual llevó al planteamiento de una solución intermedia, según la cual Panamá quedó "temporalmente suspendido" del Grupo de los Ocho o Grupo de Río.

La cuarta reunión del MPCCP se celebró los días 25 y 26 de junio de 1988 en la ciudad de Oaxaca, y aunque uno de sus objetivos principales era preparar la segunda cumbre de mandatarios del Grupo, por realizarse del 27 al 29 de octubre de ese mismo año, consiguió una serie de acuerdos interesantes relacionados con la integración regional, la deuda de Latinoamérica, su comercio internacional, su necesidad de diversificar los vínculos económicos, de ampliar el diálogo político mundial, de apoyarse en una interacción cultural y educativa creciente (para lo cual convocaron a sus ministros de Educación y Cultura a reunirse en México del 27 al 29 de julio de ese año) y de continuar avanzando en materia de ciencia y tecnología en el marco de la Comisión *ad hoc* que estableciera el Compromiso de Acapulco. Dos temas adicionales fueron el narcotráfico, en cuyo combate se comprometieron, y la OEA, cuyo fortalecimiento (que incorpora lo financiero) fue materia de profunda discusión.

En las sucesivas reuniones, el Mecanismo puso de manifiesto la necesidad de impulsar la concertación en varias áreas puntales. Destacó en primer término el Consenso de Cartagena, en relación con el cual la reunión de San Carlos de Bariloche solicitó a los miembros de esa instancia ampliar su competencia a otros temas relacionados con el de la deuda externa para el que fue creado, tales como comercio y financiamiento, y realizar gestiones conjuntas entre grupos de naciones

como las Comunidades Europeas, para buscar soluciones a problemas tan apremiantes. Posteriormente, en el encuentro de Campos de Jordao, los Ocho expresaron la necesidad de que el Consenso de Cartagena volviera a reunirse periódicamente; en Oaxaca el tema de la deuda externa se tornó central, a la luz de que no hubo avances respecto a la deuda latinoamericana en la cumbre de países industrializados, realizada en Toronto ese año.

Un segundo tema importante para el MPCCP estuvo relacionado con el desarrollo tecnológico, para lo que se creó la Comisión *ad hoc*. En sus discusiones el Mecanismo subrayó tanto la necesidad de que América Latina no se quede al margen de la tercera revolución industrial como la urgencia de avanzar en la formación de recursos humanos, la creación de una red de servicios de apoyo al desarrollo científico y tecnológico y la utilización de recursos de los organismos internacionales que permitan estructurar proyectos conjuntos dirigidos a la producción de bienes y servicios con aplicación intensiva de tecnología.

El MPCCP de los Ocho también destacó en su agenda el tema del Parlamento Latinoamericano, institucionalizado el 17 de noviembre de 1987 en Lima, cuyo Tratado fue suscrito por dieciocho países del área, entre ellos México.

No menos importante fue el punto de los aspectos jurídicos de la integración latinoamericana. En un momento en que se hablaba del fracaso de los mecanismos de integración —ilustrado con datos del BID en el sentido de que las exportaciones intrazonales de la ALADI descendieron de 11 mil millones de dólares en 1980 a 7 mil millones en 1985, mientras que las del Mercado Común Centroamericano decrecieron de 1 130 millones a 547 millones de dólares en los mismos años—, resultó alentador el propósito del MPCCP de crear una comisión para realizar el inventario del derecho comunitario de la región y del derecho internacional privado convencional, así como apoyar el estudio comparativo de la legislación básica y de las posibilidades de adoptar un cuadro normativo jurídico homogéneo, o de llegar a acuerdos multilaterales en esa materia. Cabe recordar que ya la reunión de Campos de Jordao había solicitado a la Cancillería de Argentina el estudio de los asuntos jurídicos de la integración, en contacto con los demás ministerios de Relaciones Exteriores y la Secretaría General de la ALADI, y que en la reunión de Oaxaca los más altos funcionarios de la ALADI, la CEPAL, el SELA y el BID se reunieron con los cancilleres del Mecanismo para seguir analizando estos temas. Ahí se decidió utilizar estas instancias regionales para establecer un sistema de información sobre políticas nacionales que, a la larga, faciliten o coadyuven a la integración regional.

El MPCCP buscó también la suscripción del llamado Tratado de Asistencia Regional para Emergencia Alimentaria (TAREA) —cuyo objetivo sería fomentar la cooperación latinoamericana ante las crisis alimentarias—, así como la celebración de una Conferencia Regional sobre la Erradicación de la Pobreza Absoluta.

Otros intereses del Mecanismo están relacionados con la cooperación cultural y educativa planteada en el Compromiso de Acapulco, cuyos temas concretos se trataron en una reunión celebrada en julio en México; con el fortalecimiento de la OEA; con la ampliación de los contactos con Japón, los países de la ASEAN, la Comunidad Económica Europea, el Grupo Nórdico y otras regiones del mundo, y con la lucha contra el narcotráfico, para la cual en la reunión de Oaxaca se acordó estimular los mecanismos de cooperación internacionales, tanto bilaterales como multilaterales, destacando en este último plano los trabajos de la Comisión Interamericana para el Control de Abuso de Drogas, y el denominado “espíritu de Viena” relativo a la Conferencia de Naciones Unidas sobre el tema de drogas, que en 1988 concluyó una importante Convención al respecto.

Los temas de la agenda del Grupo de los Ocho siguen constituyendo realidades imposibles de rebatir. A nadie se le escapa que problemas tan complejos no tienen soluciones fáciles; es más, las aspiraciones y demandas regionales a menudo han chocado con intereses de los poderosos tornándolas inalcanzables, pero reconocer esos obstáculos no ha impedido (ni podrá hacerlo) que los latinoamericanos continúen propalando sus demandas e imaginando nuevas formas para lograrlas.

En esas condiciones, que hablan de enormes dificultades y hasta frustraciones, México siguió pugnando por la concertación como expresión legítima de su política exterior, por cuestiones que, como en los casos de Contadora y Cartagena, tienen relación con razones de Estado e intereses nacionales, sin soslayar la vocación latinoamericanista plasmada en el plan de gobierno de De la Madrid.

La paz en Centroamérica, por motivos de seguridad de México ya aludidos, así como la necesidad urgente de resolver el problema de la deuda externa para garantizar la armonía social y política de la nación mexicana, son aún las razones detrás de la concertación del Grupo de los Ocho, pero ahora aparecen otras que están vinculadas con la necesidad de no quedarse al margen, de seguir siendo funcional, de mantener y fortalecer la credibilidad de la acción internacional mexicana. Si bien es cierto que Contadora y su Grupo de Apoyo propiciaron la búsqueda de soluciones centroamericanas a la crisis del Istmo, y sin sus esfuerzos no se entienden ni Esquipulas I y II ni Costa del Sol, también lo es que éste fue un reconocimiento escatimado por parte de algunos

países centroamericanos y ciertos sectores de la comunidad internacional. Recuperar espacios, fortalecer prestigios, son objetivos que bien podrían encontrarse entre los motivos de la tenacidad concertadora de México en el ámbito del Grupo de los Ocho. El que la primera reunión cumbre del MPCCP tuviera lugar precisamente en territorio mexicano adquiere una relevancia especial.

La reunión de Acapulco

La cumbre de México se llevó a cabo en el puerto de Acapulco los días 27 y 28 de noviembre de 1987. La importancia política de la reunión es fácil de entender, no sólo porque su convocatoria fue netamente latinoamericana, sino porque en realidad sentó las bases de un nuevo tipo de comunicación regional más fluida y creó un clima de expectativas muy positivo, sobre todo a la luz del deterioro económico creciente de la zona y las dificultades políticas por las que atraviesan algunos países del continente. No en balde los temas que trataron los ocho mandatarios fueron relevantes para cada uno de ellos y para el conjunto de Latinoamérica.

En primer lugar, los jefes de Estado destacaron la importante función de las negociaciones internacionales, al puntualizar que éstas requieren la conformación de un poder conjunto de influencia y decisión. Por consiguiente, los ocho presidentes manifestaron que únicamente una mayor identidad y una mejor articulación de intereses de la región podrían reducir la vulnerabilidad de sus países ante factores exógenos. Asimismo, los ocho mandatarios invitaron a los gobernantes de América Latina y el Caribe a asumir un compromiso renovado de integración y cooperación que condujera a una auténtica comunidad de naciones. De ahí que hayan coincidido en el imperativo histórico de configurar un proyecto común de desarrollo fundamentado en la iniciativa y las potencialidades propias, al igual que en la firme voluntad de impulsar el proceso de integración latinoamericana, reforzar la identidad cultural y tener una presencia más eficaz en las relaciones internacionales.

En segundo término, al analizar la evolución del mundo contemporáneo, los ocho presidentes concentraron su atención en los acontecimientos que influían en el desarrollo latinoamericano y sobre los cuales consideraron que sus gobiernos debían ejercer una mayor influencia. Destacaron la inestabilidad del sistema financiero internacional y la ausencia de una acción multilateral que permitiera una coordinación efectiva de políticas destinadas a revitalizar la economía y el comercio

mundiales, en la cual participaran en condiciones de igualdad las naciones subdesarrolladas en general y América Latina en particular.

En este sentido, los mandatarios afirmaron que los desajustes en el sistema económico internacional han dañado profundamente las economías latinoamericanas y constituyen fuente de inestabilidad y recesión. Al advertir que durante la década presente ocurre una involución de la cooperación económica internacional, los ocho presidentes expresaron que el problema de la deuda externa, la transferencia masiva de recursos financieros hacia el exterior, el alza de las tasas internacionales de interés, el deterioro en la relación de los términos de intercambio y la proliferación del proteccionismo han conducido a una notable reducción en los niveles de vida y en las expectativas de un desarrollo independiente y sostenido para las naciones latinoamericanas. Más aún, los ocho jefes de Estado pusieron de relieve que la crisis económica atenta contra la democracia en la región, porque esteriliza los legítimos esfuerzos de sus pueblos para mejorar sus niveles de vida. Al apuntar que los problemas económicos suelen corresponderse con inestabilidad política, criticaron a quienes hacen llamados a favor de la democracia al tiempo que imponen, en sus relaciones económicas mundiales, esquemas de condicionalidad y ajuste que comprometen esta forma de organización política.

En materia de seguridad regional, los ocho presidentes se comprometieron a concertar acciones para: estimular iniciativas a favor del desarme y la seguridad internacionales; alentar la confianza recíproca y las soluciones propias a los problemas y conflictos que afectan al área; contribuir a la defensa, fortalecimiento y consolidación de las instituciones democráticas; impulsar y ampliar el diálogo político con otros Estados, dentro y fuera de la zona; concertar posiciones con el objetivo de fortalecer el multilateralismo y la democratización en la adopción de las decisiones internacionales; promover el establecimiento de áreas de paz y cooperación; fomentar los procesos de integración y cooperación para fortalecer la autonomía del área; emprender una lucha coordinada para erradicar la pobreza absoluta y reforzar la cooperación contra el narcotráfico y contra el terrorismo. Se fortaleció el concepto de que la seguridad regional desborda, para los latinoamericanos, los estrechos límites de lo militar para incorporar la dimensión política, económica y social.

Respecto al comercio internacional, los Ocho señalaron que los obstáculos que enfrentan las relaciones latinoamericanas resultan constantemente agravados por recurrir a decisiones unilaterales que violan las normas consagradas en el GATT, buscan únicamente la satisfacción de intereses nacionales estrechos y ponen en tela de juicio la supervi-

vencia misma de las reglas del sistema comercial multilateral. Por eso, los presidentes manifestaron preocupación ante el hecho de que la crisis de los mecanismos de cooperación internacional coadyuva a generar inestabilidad en la economía mundial y debilita el multilateralismo abriendo nuevamente espacios a relaciones injustas apoyadas en juicios que se apartan del espíritu del capítulo IX de la Carta de San Francisco.

En cuanto a la deuda externa regional, el documento de Acapulco señaló que los esfuerzos realizados hasta ahora para atender ese tema han sido insuficientes y que cualquier solución debería incorporar el crecimiento sostenido de las naciones deudoras, el imperativo de que el servicio de la deuda se ajuste a la capacidad de pago de cada país, el reconocimiento de la naturaleza política del problema, la urgencia de aceptar la corresponsabilidad entre deudores y acreedores y la necesidad de establecer fórmulas de contingencia que atenúen los efectos negativos de factores externos ajenos al control de los países deudores.

Con el objeto de enfrentar los aspectos más inmediatos de la problemática, y ante la imposibilidad de hacer frente a un servicio de la deuda externa que rebase la capacidad de pago de las naciones deudoras, el "Compromiso de Acapulco" propuso orientar las negociaciones de conformidad con las siguientes pautas: asegurar créditos suficientes y en términos adecuados, provenientes de los bancos comerciales, que permitan continuar los programas de desarrollo y reduzcan la transferencia neta de recursos; establecer límites a las tasas de interés con el objeto de contribuir a la certidumbre de los programas de desarrollo económico; crear mecanismos que permitan que los países latinoamericanos se beneficien de los descuentos del valor de sus deudas respectivas en los mercados secundarios; coordinar esfuerzos con el propósito de ampliar la base de recursos de los organismos financieros internacionales; objetar condicionalidades cruzadas en los programas financieros acordados con los organismos multilaterales; asegurar, en el marco de la Ronda Uruguay del GATT, la vinculación entre el pago de las obligaciones financieras y el acceso de las exportaciones de los países deudores al mercado internacional.

Se estableció en el documento mencionado que estas negociaciones se llevarían a cabo en el ámbito de una coordinación y consulta permanentes entre los gobiernos signatarios, ya que de no concretarse oportunamente los avances planteados, algunos países podrían verse obligados a tomar medidas unilaterales para limitar el servicio de su deuda en forma congruente con sus necesidades de desarrollo.

Otro de los temas económicos que destacaron los protagonistas de la Cumbre de Acapulco fue el de la integración latinoamericana. Aquí,

los ocho mandatarios afirmaron tener clara conciencia de la necesidad urgente de fortalecer la integración y la cooperación regionales, por lo que, entre otras cosas, acordaron profundizar las iniciativas de cooperación entre los países latinoamericanos y ampliar y diversificar el comercio recíproco, incluyendo la sustitución de importaciones extrarregionales, todo eso con el objetivo último de converger hacia un Mercado Común Latinoamericano. Además, resolvieron impulsar un programa de asociación y cooperación en ciencia y tecnología para avanzar hacia la disposición autónoma de tecnologías en áreas prioritarias, en particular la de tecnologías de punta.

En suma, en el "Compromiso de Acapulco" tomó forma definitiva la decisión del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política de reforzar la unidad latinoamericana y su poder negociador internacional, al proponer nuevas maneras de formular y enfrentar problemas comunes, poner en marcha estrategias novedosas para lograr cooperación regional basada en la solidaridad y mantener una interacción constante entre ellos, a fin de ir avanzando en la consolidación de un núcleo integrador de voluntades políticas y esfuerzos económicos que propicie el arraigo de la democracia y la profundización del desarrollo económico en toda la región.

La Cumbre de Punta del Este

Los jefes de Estado de Argentina, Brasil, Colombia, México, Perú, Uruguay y Venezuela, ahora constituidos en el Grupo de Río, se reunieron en Punta del Este del 27 al 29 de octubre de 1988, casi un año después de la Cumbre de Acapulco, y con ello se apuntaló la práctica de los encuentros entre mandatarios de la zona; es de esperar que se mantenga en el futuro, aun si debe ser con modalidades distintas.

En la denominada "Declaración de Uruguay" que emanó de esta segunda Cumbre, se empieza por dar cuenta de los acontecimientos en los meses anteriores, muchos de ellos de signo positivo, como los acuerdos de desarme entre las superpotencias, la distensión consecuente, y el inicio de solución de algunos conflictos regionales. A partir de ese diagnóstico, el documento expresa la convicción de sus signatarios de que en esta nueva situación el desarrollo del Sur se hace necesario para su propia estabilidad, para la del Norte y para la del resto del mundo, así como su compromiso con el principio de democratización en la toma de decisiones internacionales y respeto de las soberanías nacionales; por lo que se imponen la revaloración de la negociación y el multi-

lateralismo como medios de resolver los conflictos y la búsqueda de nuevas formas de diálogo.

Los jefes de Estado señalan la importancia de la coincidencia de los cambios en el mundo, que dan lugar a un nuevo sistema de relaciones internacionales, en tanto que América Latina experimenta transformaciones significativas en su estructura política, que resultan tanto de la consolidación de su democratización como de la puesta en marcha de nuevos mecanismos de concertación regional, y plantean un conjunto de acciones inmediatas que deberían propiciar sus países, como el diálogo político entre las naciones industrializadas y las de América Latina y el Caribe; el fortalecimiento de los organismos regionales; la resolución pacífica del conflicto centroamericano; el combate eficaz al narcotráfico; el fortalecimiento de la integración latinoamericana; el financiamiento para el desarrollo y la deuda externa; la participación de América Latina en el comercio internacional y la lucha contra el proteccionismo, y la defensa del medio ambiente.

En cuanto al avance de la concertación política, los mandatarios señalan que, en el lapso transcurrido entre las dos cumbres, además de las reuniones del MPCCP realizadas en Cartagena de Indias y Oaxaca, se llevaron a cabo otras dos en Brasil y Nueva York, así como incontables contactos directos al más alto nivel y toma de posiciones conjuntas en foros internacionales, para fortalecer la concertación entre ellos y la cooperación con el resto de América Latina y el Caribe. Con esto han dado muestra de la seriedad de su búsqueda de un diálogo maduro y más igualitario con el mundo industrializado, apoyado en el poder negociador que puede derivar de la unidad latinoamericana.

Tal como lo previera Miguel de la Madrid en su discurso, buena parte de la Cumbre de Punta del Este giró en torno a los temas de Centroamérica, narcotráfico y crisis económica, si bien algo se señaló en dos campos adicionales, en primer lugar, el de la seguridad regional, respecto a la cual se ratificó lo consagrado en el "Compromiso de Acapulco": ese concepto exige preservar la democracia y promover el desarrollo económico y social de los países latinoamericanos, pues sólo el desarrollo garantiza la paz, afianza la estabilidad institucional y contribuye a la seguridad de la región. Se insistió en que la crítica realidad económico-social de la zona dificulta los esfuerzos políticos para consolidar la democracia y los procesos de pacificación del área.

El segundo tema adicional fue el del medio ambiente. Al respecto se señaló que se debía fortalecer la conciencia de la necesidad de dar atención a la prevención y control de los efectos que sobre el medio ambiente puedan originar los proyectos de desarrollo, indicándose que los propósitos de desarrollo nacional e integración regional deben conciliar

el avance económico, científico y tecnológico con la preservación y recuperación del medio ambiente.

En relación con el tema de Centroamérica, presente desde el momento mismo del nacimiento de la concertación latinoamericana y en muchos sentidos propiciatoria de ella, la Declaración de Uruguay señaló el contraste lamentable entre la solución de otros conflictos regionales en el mundo y lo que sucedía en Centroamérica. El documento expresó la convicción de los mandatarios respecto a la vigencia de los principios que inspiraron las acciones de los grupos de Contadora y de Apoyo para lograr una solución latinoamericana a la crisis, a su permanente necesidad de revitalización y fortalecimiento y a la urgencia de encontrar nuevas vías de renegociación que comprometan la voluntad política de los gobiernos en conflicto, aprovechando la experiencia y el marco institucional de la Organización de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos.

Respecto al narcotráfico, se reconoció que éste se ha convertido en un problema que afecta incluso la estabilidad de las instituciones de algunos países del área, aún más por su vinculación con otras actividades nocivas como el terrorismo, el tráfico ilícito de armas y otras igualmente violentas y delictivas. Al señalar la relación entre estas actividades en la región con la demanda de drogas, la oferta de armamentos, etc. en países industrializados, los jefes de Estado indicaron que sólo mediante la unión de voluntades y acciones entre las autoridades de los países oferentes y demandantes de droga, productores y compradores de armas ilícitas, podrá avanzarse en el control de estos problemas que, además de necesitar actos de cooperación internacional, exigen dentro de cada país esfuerzos de educación, erradicación, combate, vigilancia y control. De ahí el compromiso de los presidentes de concertar posiciones con la finalidad de propiciar que las negociaciones que se realizan para la suscripción de una convención internacional contra el tráfico ilícito de estupefacientes culminen con la aprobación de un instrumento jurídico eficaz que permita combatir por igual y de manera simultánea las actividades del consumo, la producción y el tráfico ilícitos y que coadyuve a preservar la seguridad y los intereses legítimos de los países del área.

Finalmente, la situación económica acaparó buena parte de la atención de los mandatarios, que una vez más reconocieron que el desarrollo de la zona depende fundamentalmente de los pueblos y gobiernos latinoamericanos. Sin embargo, insistieron en el hecho incontrovertible de que la estabilidad y el desarrollo económico y social de América Latina están amenazados por los graves problemas de la deuda y la evolución desfavorable del comercio internacional, que en gran

medida son producto de factores externos a la región, por lo que se hace necesario insistir en un gran esfuerzo de cooperación internacional que coadyuve a la solución de estas dificultades, en el ámbito del Programa de Acción planteado por los jefes de Estado en la Cumbre de Acapulco y ratificado en Punta del Este.

Al término de la Cumbre de 1988 se fijó, para realizar la tercera, el segundo semestre de 1989 y como lugar el Perú. Con esto, los encuentros entre jefes de Estado quedan claramente establecidos como expresión regular del quehacer político y diplomático de los mandatarios latinoamericanos, al margen de los recambios de liderazgo en los países.

CONCLUSIONES

Este ensayo ha intentado demostrar que, pese a sus enormes dificultades, poca duda debería existir acerca de las virtudes de la concertación latinoamericana, pues como aquí se ha visto esta actividad diplomática permite avanzar en el diagnóstico nacional, regional e internacional y ayuda a proponer soluciones que buscan beneficiar a los países del área. La concertación tiene así posibilidades innegables para resolver problemas concretos y atender a una prioridad de índole general: el fortalecimiento de la capacidad negociadora de la zona.

En este sentido, el gran reto de la política exterior mexicana ha sido —y sin duda lo seguirá siendo— utilizar su tradición, sus principios y todo su andamiaje construido a lo largo de más de 175 años de vida independiente, para responder tanto a los lances que le plantea la actuación internacional de las grandes potencias, como a los que derivan de su pertenencia a un grupo de países hoy en desarrollo. En muchos sentidos puede decirse que hasta ahora esa política ha salido victoriosa, gracias a la inteligencia de un sistema flexible que le permite enfrentar algunos problemas bilateralmente, otros multilateralmente y algunos más en pequeños esquemas concertadores tendientes a disminuir los grados de vulnerabilidad que a veces acompañan a sus acciones bilaterales. De lo aquí tratado parecería desprenderse una conclusión, al menos para la política exterior del gobierno anterior, según la cual México, enfrentado a situaciones difíciles que parecían provocar la irritación creciente de la más importante de las potencias mundiales, habría encontrado un giro novedoso de su política exterior que favorece la alianza con sus iguales y fomenta la concertación, le crea mayores espacios de actuación y le permite matizar, aunque no eliminar del todo, algunas instancias de conflicto con esa gran potencia que es, ade-

más, su vecino. Ahí donde lo bilateral presentaba muy pocas posibilidades de éxito, la ampliación del número de actores se imponía y con ella avanzaba la idea de la unidad entre semejantes. Por eso puede casi concluirse que sólo en la medida en que la unidad latinoamericana se fortalezca, el diálogo con la potencia podrá darse en condiciones de madurez que acaben por desechar todo vestigio neocolonial.

De ahí la necesidad de afirmar la concertación latinoamericana en el escenario internacional, de fortalecer de manera creciente su capacidad de interlocución política con otros países y de conformar con firmeza y valor un amplio plan de trabajo conjunto para el porvenir. El camino hasta este punto no ha estado libre de obstáculos ni lo estará en lo futuro: los recambios de liderazgo políticos en varios países, las presiones externas y hasta el mayor o menor grado de compromiso de los dirigentes de este esfuerzo concertador podrán repercutir en su avance, pero es difícil imaginar que lo hagan retroceder y mucho menos desaparecer. Hay demasiadas expectativas y una gran inversión política; sus integrantes seguirán comprometidos en superar las crisis que puedan surgir y habrá de predominar la certeza de que en los esfuerzos concertadores habrá siempre uno o más países con suficiente entusiasmo para contagiarlo al resto. No serán siempre los mismos, no cabe duda; la vida política de cada uno de ellos los llevará a desempeñar papeles centrales o secundarios, pero la cohesión concertadora latinoamericana habrá de mantenerse. Está garantizada por la firme convicción compartida de que sólo por medio de la concertación pueden generarse la fuerza y la unidad que hagan del conflicto con los poderosos un asunto del pasado.

El gobierno mexicano tiene ante sí dos retos importantes: el que aún tiene que ver con Panamá (frente al cual México ha reiterado su adhesión a los principios de no intervención, autodeterminación y solución pacífica de controversias, y de ello dejó prueba en la Reunión de Consulta de la OEA de mayo de 1989), y el que asumió el presidente Salinas de Gortari en Guyana a principios del mismo año, para constituir con Colombia y Venezuela el Grupo de los Tres, que tendría como fin coordinar y profundizar la cooperación de esos países con Centroamérica y el Caribe. En esta tarea, por cierto, México es un participante experimentado, pues cuenta con ejercicios como el realizado con Venezuela y plasmado en el Acuerdo de San José de 1980 para proporcionar petróleo a esa zona en condiciones francamente provechosas para los receptores; y el Programa de Cooperación Económica Integral para Centroamérica de 1988, que hizo del país el primero entre el Grupo de los Ocho en cumplir con el compromiso, adquirido en la Cumbre de Acapulco, de respaldar un programa internacional de

emergencia de cooperación para los países centroamericanos.

Existe pues una historia mexicana concertadora con América Latina hoy por hoy importante y el gobierno actual quiere continuarla con las variantes que imponga la coyuntura. El resultado permite pensar en un futuro mejor: la consolidación de un mayor poder negociador regional que impida que las soluciones para América Latina provengan exclusivamente de dictados hegemónicos parciales y excluyentes. Al constituirse la región en interlocutor válido y respetable de las grandes potencias, aun si a alguna de ellas no le gusta, habrán de generarse mayores posibilidades para la inserción de las economías latinoamericanas en la mundial, con la seguridad de que este proceso no se dé en una forma desintegradora que agudice la heterogeneidad y debilite los procesos de democratización del continente latinoamericano. México debe mantenerse fuerte en este empeño por razones tanto de vocación como de intereses nacionales que claramente indican que la unión entre iguales fortalece y garantiza una mejor convivencia.