

La cumbre latinoamericana de Acapulco: transformación económica, democratización y cooperación internacional

1. *El Grupo de los Ocho y la cumbre presidencial.*

A finales de noviembre último, se realizó en el balneario mexicano de Acapulco, la cumbre presidencial del denominado Grupo de los Ocho. Ha sido ésta la primera cumbre latinoamericana, que reúne a los principales países del área, que trasciende a los límites de una subregión (pues sí ha habido antes reuniones cumbres a nivel subregional en el Grupo Andino, en la CARICOM y en Centroamérica) y que se realiza sin la participación de los Estados Unidos (ha habido años atrás cumbres interamericanas en Panamá y en Punta del Este, Uruguay).

El Grupo de los Ocho (integrado por Argentina, Brasil, Colombia, México, Panamá, Perú, Venezuela y Uruguay) es el más reciente desarrollo institucional en las relaciones internacionales entre los países latinoamericanos. Formalmente denominado "Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política", fue creado en una reunión de cancilleres celebrada en Río de Janeiro, en diciembre de 1986. Constituye un mecanismo de comunicación y de trabajo, entre un grupo significativo de países de la región que comparten formas democráticas de gobierno. Como ellos mismos lo señalaron en el "Compromiso de Acapulco para la paz, el desarrollo y la democracia", único documento resultante de la reunión de tres días, su objetivo es profundizar la concertación política sobre la base de las afinidades fundamentales que los unen, y que se expresan en una comunidad de intereses, de desafíos y problemas, de valores ("una misma vocación de democracia con desarrollo, de justicia e independencia") y de un sentimiento compartido de solidaridad con todos los países latinoamericanos.

Fue en la experiencia y en el trabajo conjunto que los cancilleres de estos países realizaron en los Grupos de Contadora (Colombia, México, Panamá y Venezuela) y de Apoyo (Argentina, Brasil, Perú y Uruguay), que surgió la idea que condujo, primero a la reunión de Río y luego a la cumbre presidencial de Acapulco.

La gravitación del Grupo de los Ocho puede radicar en la capacidad efectiva que tiene la mayoría de los países que lo integran, para incidir en la evolución de acontecimientos económicos y políticos que interesan a la región. Son las "naciones principales", que pueden hacer penetrar en la realidad, decisiones vinculadas con las cuestiones más significativas de la agenda de relaciones internacionales del área. Representan más del 80% de la población de la región y una proporción abrumadora del producto bruto, del comercio intra y extrarregional, así como de la deuda externa latinoamericana de más de 400 mil millones de dólares.

Sería difícil imaginar que las principales cuestiones o desafíos identificados en el acta de Acapulco puedan ser encaradas eficazmente por los latinoamericanos sin la participación de los países del Grupo. De allí su relevancia práctica. En la agenda actual latinoamericana tales cuestiones son, según la cumbre presidencial: la preservación de la paz y la seguridad de la región (fundamentalmente el problema centroamericano); la consolidación de la democracia y del respeto a los derechos humanos; la recuperación de la capacidad para generar un desarrollo sostenido y autónomo; la solución del problema de la deuda externa; el establecimiento de un sistema comercial internacional justo, abierto y libre de proteccionismos; el impulso del proceso de integración de América Latina; la participación más efectiva en la economía internacional; el desarrollo autónomo y acelerado de la ciencia y de la tecnología; el fortalecimiento de la capacidad de negociación externa y, finalmente, la reafirmación de la identidad cultural de la región y el intercambio de experiencias educativas.

En la idea de sus gestores, el Grupo no pretende sustituir al conjunto de instituciones regionales y subregionales que existe en América Latina. Pero sí tiende a suplir su ineficacia relativa, derivada en muchos casos del hecho que las integran un número demasiado amplio y heterogéneo de países. En este caso el número es más reducido; por lo tanto, es más factible articular un consenso con aspiración de efectividad y además la homogeneidad actual es mayor, sobre todo en el plano de valores políticos y culturales fundamentales, entre los cuales, el de las formas democráticas de gobierno.

Desde sus orígenes, la idea del Grupo apareció asociada con la realización de la cumbre presidencial y con la de la creación de una Comunidad Latinoamericana de Naciones. Esta última idea fue especialmente impulsada por el presidente de México, quien la presentó en distintas oportunidades, especialmente con ocasión de la reunión extraordinaria de la CEPAL en México (enero de 1987), en la que se trató el problema de la crisis del desarrollo y del endeudamiento externo de América Latina. En Acapulco, la idea de la Comunidad Latinoamericana de Naciones, así como la del Mercado

Común Latinoamericano, aparecen como metas que resultarán de la concertación política, de acciones prácticas de integración y de cooperación económica, y de la construcción de un proyecto común de desarrollo.

La reunión de Acapulco fue precedida por reuniones periódicas de cancilleres y de grupos de expertos. Los Presidentes acordaron celebrar cumbres similares una vez al año y la próxima se realizaría en el Uruguay en el segundo semestre de 1988. Además, los cancilleres continuarán reuniéndose periódicamente para instrumentar los lineamientos de cooperación derivados del Compromiso de Acapulco. La próxima reunión prevista se realizará en Cartagena de Indias, Colombia.

El momento en que se realizó la cumbre presidencial fue oportuno. No sólo por la acumulación de cuestiones graves que afectan las relaciones externas de los países latinoamericanos, sino también por el hecho de que varios de los países que integran el Grupo ya han entrado, al comenzar 1988, en sus respectivos procesos electorales de renovación presidencial. Finales de 1987, era quizás el último momento apropiado para el lanzamiento al más alto nivel, de un proceso de concertación política que aspira ahora a entrar en los cauces más regulares de las gestiones gubernamentales.

2. *Los grandes temas de Acapulco*

No parece necesario recordar aquí la amplitud de los desafíos que enfrentan en la actualidad los países de la región. Sólo basta mencionar que la tarea de transformar profundamente sistemas económicos nacionales que no permiten atender en forma satisfactoria requerimientos de eficiencia, competitividad internacional y equidad, encarada en medio de la aguda crisis de la deuda externa que ha afectado sustancialmente la capacidad de crecer de las economías, es algo que puede superar la increíble tolerancia que han demostrado hasta el presente las respectivas poblaciones. Si a ello se suma el hecho que, en la mayoría de los países, esta tarea ha sido encarada simultáneamente con la de la transformación de sistemas políticos autoritarios en sistemas democráticos, o con la del perfeccionamiento o ampliación de sistemas democráticos precarios o de participación popular real restringida, fácil es comprender que se está viviendo en la región una experiencia en la que puede resultar difícil preservar espacio suficiente para que la vida política y económica se desarrolle por cauces de racionalidad y moderación.

En esta perspectiva, puede comprenderse que la cumbre de Acapulco tuviera presente cuatro grandes temas, que de una manera u otra se articulan en forma explícita o implícita en el texto del acuerdo firmado por los Presidentes. Tales temas son:

a) El de la transformación económica y la modernización industrial y tecnológica, como tarea ineludible para aquellas naciones que desean estar en condiciones de competir en la economía mundial en las próximas décadas;

b) El de la democracia, como ámbito político y social interno apropiado para el tremendo esfuerzo de transformación estructural que se requiere, asociado con el tema de la equidad en el desarrollo y en la distribución interna de los costos de los necesarios ajustes;

c) El de América Latina, como entorno político y económico regional favorable a los respectivos esfuerzos nacionales de transformación y democratización, como sustrato cultural e histórico que permita distinguir tales esfuerzos de aquellos que tienen una imagen exógena y como realidad internacional diferenciada con características específicas, dentro de un contexto mundial fuertemente influenciado por el imperio de la lógica de la estratificación del poder, y

d) El de la cooperación internacional, expresada en la creación por parte de los países industrializados de condiciones económicas propicias para los esfuerzos latinoamericanos de transformación y democratización de las respectivas sociedades. La cooperación internacional implicaría además el reconocimiento de un espacio creciente para la democratización del sistema internacional, en particular en lo que se refiere a la definición multilateral de marcos institucionales, principios y reglas de juego, que permitan resolver, atendiendo a los intereses de todas las partes, dos grandes cuestiones que afectan las actuales relaciones económicas internacionales. Ellas son, la de la distribución internacional de los costos del ajuste (problema de la deuda externa de los países en desarrollo) y la de la distribución internacional de las oportunidades de comercio y producción (problema del proteccionismo y de las negociaciones comerciales multilaterales en el marco de la Rueda Uruguay).

3. *Cooperación internacional y consolidación de la democracia: las lecciones de la experiencia europea.*

Curiosamente, estos cuatro grandes temas de la cumbre de Acapulco y de la actual realidad latinoamericana aparecen también asociados en dos experiencias de transformación económicas y democratización del mundo occidental de la última postguerra. La primera, fue la de la Europa occidental de los años inmediatos a la Segunda Guerra Mundial. La segunda, ha sido la de la Europa del Mediterráneo en la pasada década del setenta.

En ambos casos se observa la incidencia de un entorno económico internacional amistoso (Plan Marshall en el primer caso, CEE en

el segundo), asociado con una idea fuerte de carácter regional (la idea de Europa), para facilitar la transformación de sistemas económicos destrozados u obsoletos en otros eficientes, competitivos, equitativos y abiertos, y la transición de sistemas políticos autoritarios en otros de carácter democrático.

La clave del éxito parece haber sido, en ambos casos, el hecho de que la transformación y el ajuste resultaran de una disciplina social y económica interna consentida, valorada positivamente por grandes mayorías en las respectivas poblaciones, por estar asociadas con fuertes ideas populares e íntimamente vinculadas entre sí (democracia y Europa). Tal disciplina estuvo basada en última instancia, en la legitimidad democrática y en la comunidad de esfuerzos para obtener un bien valorado por su significado histórico y cultural, expresado en la idea de Europa, que a su vez evocaba objetivos de bienestar y de paz.

En esa perspectiva, la cooperación internacional no aparece imponiendo desde afuera, a través de sus condicionalidades, una disciplina económica y social interna sino que por el contrario, tiene la imagen positiva de un factor coadyuvante al logro de lo que las opiniones públicas valoran. El esfuerzo interno aparece así como resultante de la propia voluntad societal y el contexto internacional es percibido como apoyando y no imponiendo. En el caso de las nacientes democracias europeas de finales de los cuarenta, recordemos que la idea de integración europea quedó íntimamente asociada a la del Plan Marshall, y que éste es desde el inicio planteado y percibido como un esfuerzo conjunto europeo administrado por los propios europeos. Europa occidental acepta el Plan Marshall, precisamente porque valora las ideas de modernización, democratización e integración, y no lo contrario. El hecho que Europa oriental no lo aceptara prueba esta circunstancia. Lo mismo puede observarse más recientemente en el caso de España y en cierta medida, también en los de Grecia y Portugal, en que el acceso a la CEE es resultante de la valoración por las respectivas opiniones públicas de las ideas de democracia, transformación económica e integración, y no éstas resultantes de una imposición externa.

Pero si en los dos casos históricos citados es claro que la cooperación internacional no fue percibida como el instrumento para la imposición externa de una necesaria disciplina social y económica interna, también resulta claro que en ambos, ella logró crear a través de la transferencia de recursos (Plan Marshall) y del acceso a mercados más avanzados (CEE), el entorno económico internacional amistoso favorable para que los esfuerzos nacionales de transformación y democratización tuvieran éxito.

· Cuesta encontrar en la actual realidad latinoamericana un equi-

valente funcional de lo que el Plan Marshall y la CEE significaron, en los casos aquí evocados, para la transición democrática y la transformación económica de los países europeos. Por el contrario, los datos sobre la transferencia neta de recursos desde América Latina hacia el mundo industrializado, sobre la caída que en la primera mitad de la década del 80 tuvieron los precios de los productos básicos y sobre la reducción drástica de las importaciones originadas fuera de la región, están indicando, entre otros, la supervivencia de un entorno económico internacional poco favorable al éxito de los esfuerzos de transformación económica y de democratización. La pérdida de empleo futuro, producto de la desinversión de los últimos años, plantea además interrogantes alarmantes para el desarrollo político y económico regional en los próximos años. De no cambiar las condiciones económicas mundiales (crecimiento de las economías industrializadas, acceso a los mercados, precios de los productos básicos y tasas reales de interés) y de no restablecerse la transferencia de ahorro externo hacia la región, la caída de la inversión interna afectará asimismo la perdurabilidad de los esfuerzos por contener la inflación y por lograr una razonable estabilidad monetaria y fiscal. La solución del problema de la deuda externa (factor importante pero no único de la actual crisis económica latinoamericana), parece diluirse continuamente en un panorama dominado más por los requerimientos de los "flujos de caja" y de una austeridad con imagen exógena, que por los del crecimiento económico y de las transformaciones de fondo. La disyuntiva de "pagar y crecer" o de "crecer y pagar", no termina de ser definida en torno a esta última, y al comenzar 1988 muchos signos indican que el hombre común latinoamericano puede ser cada vez más tentado por el llamado del *slogan* "no pagar para crecer". Sería ésta quizá, la consecuencia más dramática de la "fatiga del ajuste" que perciben políticos y analistas en la actual realidad latinoamericana.

4. *¿Y luego de Acapulco?*

En Acapulco, los países integrantes del Grupo de los Ocho han iniciado un proceso y han lanzado una convocatoria.

El proceso iniciado es el de la concertación política regional, a través de un mecanismo sumamente informal de encuentros periódicos al máximo nivel y a nivel ministerial. Dijimos que el Grupo no pretende sustituir los mecanismos institucionales de la cooperación e integración, incluyendo entre tales al SELA, a la ALADI, al Grupo Andino, a la CARICOM y a los organismos de la integración económica centroamericana. Por el contrario pretende dinamizarlos otorgándoles el necesario apoyo y marco de referencia político. Tampoco pretende sustituir los múltiples otros caminos que los latinoamericana-

nos están utilizando para interconectar sus economías y para cooperar en cuestiones específicas. Los recientes acuerdos de integración económica entre los países del Cono Sur son un ejemplo.

Es un proceso, en el sentido que se reconoce que sólo a través de pasos concretos, en forma gradual y muy pragmática, podrá ir construyéndose a través del tiempo un sistema de interdependencia económica predominantemente cooperativa entre los países latinoamericanos. O sea, lo contrario a una interdependencia dominada por el conflicto. En esta oportunidad, a diferencia de otras, los latinoamericanos no aparecen fijándose objetivos y metas imposibles en plazos ilusorios. El proceso, se sabe, ha de ser largo y costoso. Los Presidentes en Acapulco reconocen implícitamente que no ven alternativas razonables a tal proceso. Es, si se quiere, el sentido histórico más profundo de su mensaje.

A su vez, la convocatoria lanzada se dirige, por un lado, a los demás países latinoamericanos para participar en el proceso iniciado en Acapulco. El hecho que este proceso no tenga una expresión institucional propia facilita esta participación a través de los mecanismos actualmente existentes, de los cuales el del SELA es el que tiene mayor cobertura regional. Pero lo es, por el otro, al mundo industrializado para que coopere facilitando la creación de condiciones económicas externas favorables a los esfuerzos latinoamericanos de transformación y de democratización, particularmente en el campo del financiamiento y del comercio internacional.

Los próximos meses permitirán observar cómo evoluciona en la práctica el proceso lanzado en Acapulco y su credibilidad externa dependerá de los hechos concretos que se vayan produciendo. También permitirán observar cómo reaccionan los países industrializados a esta iniciativa latinoamericana. Resulta de interés mencionar al respecto, el hecho que, casi simultáneamente con la cumbre de Acapulco, tenía lugar en Manila (14 y 15 de diciembre de 1987), la tercera cumbre de la ASEAN (South East Asian Nations). En ella, los países miembros de la ASEAN asumieron compromisos para profundizar su esquema de comercio preferencial (Preferential Trading Arrangement), fijándose metas ambiciosas de expansión del comercio intraregional, que debería representar el 50% de su comercio exterior global hacia fines de siglo. Japón, por su parte, anunció un paquete de ayuda financiera de 2 mil millones de dólares en tres años, a través de la constitución de un fondo (ASEAN-Japan Development Fund) para la promoción de *joint ventures* entre empresas japonesas y empresas de los países miembros de la ASEAN. Este financiamiento de alcance regional será adicional al financiamiento bilateral existente. Lo esencial de los fondos estará destinado a pequeñas y medianas empresas, sin por ello excluirse también grandes proyectos industria-

les de financiamiento. Quizás este hecho esté indicando un camino, para el tipo de apoyo que los países latinoamericanos pueden aspirar a recibir en sus esfuerzos regionales de integración económica, dentro del marco del compromiso alcanzado en Acapulco.

En definitiva, la credibilidad externa fundada en hechos y la reacción internacional tenderán a interactuar en la evolución, positiva o negativa, de esta iniciativa latinoamericana.