

Grupo de los ocho entre Alaska y Tierra del Fuego

Caputo, Dante

Dante M. Caputo: Cientista social y político argentino. Ex ministro de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina (1983-1989); Presidente de la 43A. Asamblea General de las Naciones Unidas; actual diputado nacional por la Unión Cívica Radical y vicepresidente de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados.

La relación histórica entre Estados Unidos y América Latina estuvo permanentemente matizada por turbulencias. Desde hace medio siglo nuestros pueblos discuten intelectual y políticamente cómo debe ser el vínculo con los poderosos del Norte. Entonces, para analizar la concepción y el desarrollo del Grupo de los Ocho, habría que indagar cuáles son las posibilidades para que los países latinoamericanos puedan relacionarse con los grandes centros mundiales y particularmente con Estados Unidos.

La controversia sobre los modelos posibles del vínculo bilateral desemboca, a simple vista, en tres caminos alternativos. El primero es un proceso que tiende al aislamiento y a la autarquía a partir de la comprobación de la tremenda asimetría que existe entre los países. Tal es la disparidad de poder, se sostiene, que cualquier intento de relacionarse con Estados Unidos conduciría irremediabilmente al status de colonia.

Otra posición extrema, inversa a la anterior, consiste en que a partir de un similar reconocimiento - desigualdades en el poder - se deriva en la incapacidad para construir espacios de autonomía o negociación, con lo que se llega a la conclusión de que la única forma de vincularse es de una manera alineada y sumisa. Más vale aceptar las cosas como son, abandonar los románticos discursos de independencia, y acoplarse al imperio porque así se derivarán beneficios cuantiosos.

El tercer camino es el de aceptar la desigualdad, pero también rechazar tanto la idea del aislamiento como la del alineamiento automático, e indagar acerca de cuáles son las posibilidades para construir un mayor espacio de autonomía que derive, entre otras cosas, en una creciente capacidad de negociación. El Grupo de los Ocho o de Río se inscribe genéricamente en esta tercera alternativa.

Dos temas acuciantes

Cuando renace y se difunde la democracia en Sudamérica, a principios de los años 80, quedaba claro que teníamos en la agenda de la relación Norte-Sur, y particularmente EEUU-América Latina, un conjunto de cuestiones en las que la concepción dominante de EEUU, era contradictoria respecto a las necesidades latinoamericanas. Dos temas signarían en esa década esta relación tormentosa: la deuda exterior y la situación centroamericana.

Obviamente los dos ejercicios principales que se inician en la región, con algunas dudas y la dosis necesaria de voluntad, parten de una concepción similar: la necesidad de articular las posiciones nacionales para ampliar el espacio de negociación con el Norte. De allí nacen el Consenso de Cartagena, cuya temática central fue la cuestión de la deuda, y el Grupo de Contadora, que tuvo el objetivo de evitar la ampliación del conflicto centroamericano y su eventual difusión al resto del continente. El Grupo de los Ocho es una derivación de este último esfuerzo.

En el caso de Centroamérica la posición norteamericana era contrapuesta con la latinoamericana. Más allá de la discusión específica de la acción de Contadora, el punto central de discrepancia desde la óptica latinoamericana era que debíamos arribar a una solución que compatibilizara los dos grandes principios en la zona: por un lado, el de la autodeterminación y la no injerencia, y por el otro el de la solución democrática en la estructuración de las soluciones políticas centroamericanas.

Probablemente más allá de todos los vericuetos o las historias de las negociaciones, esta concepción del Grupo Contadora y más tarde los Grupos Contadora y Apoyo, alcanzan una formalización precisa en la Declaración de Caraballeda. Allí se plantearon los diez puntos centrales que constituyeron los «mandamientos» latinoamericanos para la paz. Establecimos que la solución de la crisis debía basarse en los siguientes puntos:

- 1) Una alternativa estrictamente latinoamericana.
- 2) La autodeterminación.
- 3) La no injerencia en los asuntos internos de otros Estados.
- 4) La integridad territorial.

- 5) La democracia pluralista.
- 6) La no presencia de armamentos o bases militares que hagan peligrar la paz y la seguridad de la región.
- 7) La no realización de acciones militares de los países del área o con intereses en ella que impliquen una agresión o constituyan una amenaza para la paz.
- 8) La no presencia de tropas o asesores extranjeros.
- 9) El no apoyo ni político ni logístico ni militar a grupos que intenten desestabilizar el orden constitucional de los Estados de América Latina por medio de la fuerza o actos de terrorismo de cualquier índole.
- 10) El respeto de los derechos humanos que significa la vigencia irrestricta de las libertades civiles, políticas y religiosas.

Posición norteamericana

Desde Washington, mientras tanto, se transmitía la opinión de que era indispensable eliminar la amenaza de que Nicaragua se transformara en una Cuba potencial en el continente latinoamericano. Esto exigía, según la óptica del gobierno norteamericano, la utilización, básicamente, de la fuerza. Recordemos, al respecto, la manera explícita de la intervención de Estados Unidos a través de los denominados «contras». Recordemos también al ex presidente Ronald Reagan hablando de los freedom fighters como una gesta asumida con plena responsabilidad por el gobierno de ese país; además de los largos debates en el Congreso acerca del nivel y el tipo de ayuda que el Estado norteamericano iba a otorgar a esa fuerza que intentaba desestabilizar y derrocar al gobierno nicaragüense.

A partir de esta rígida contraposición de intereses, quedaba claro para Latinoamérica que el conflicto en América Central era una más de las tantas experiencias frustrantes que había vivido la región en las últimas décadas, como parte del enfrentamiento Este-Oeste. Aquí no se trataba solamente de una lucha por la liberación nacional o antidictatorial, sino que era claro que esta cuestión se inscribía dentro de los hostigamientos que se producían entre cubanos, soviéticos y norteamericanos.

Para nosotros, era evidente que la solución militar aumentaba el riesgo de la permanencia del conflicto y su extensión, con lo cual otra vez la región podía verse sometida al conjunto de impactos altamente nocivos, como se vio en la década de los 60 a partir de la cuestión cubana o durante la de los 70, producto de los movimientos de insurgencia y contrainsurgencia.

De manera, entonces, que más allá de una cuestión estrictamente principista, o de defensa de un conjunto de valores - no intervención, democracia, etc. - parecía muy claro para los latinoamericanos que la solución militar era una cuestión que afectaba su propio interés nacional y su propia seguridad.

Obviamente, el tema consistía en saber con qué capacidad se podía contar para torcer el curso de los acontecimientos que estaban fundamentalmente dirigidos por potencias infinitamente superiores a las que podían actuar desde el lado latinoamericano.

La respuesta al tríptico planteado al comienzo de esta nota era la de enfrentar, la de abandonar o la de construir una capacidad propia. El Grupo de Contadora fue, en ese sentido, la construcción de esa capacidad propia.

La decisión siguiente, de ampliar ese Grupo, fue de enorme importancia. La capacidad de negociación y de presión internacional de los cuatro países fundadores de Contadora había llegado a un techo. Era indispensable aumentar la masa crítica de este conjunto de países con la incorporación de otros cuatro. Fue así que en las reuniones del año 85 en Lima - en el momento de la asunción de Alan García - y en La Paz después - cuando juró Víctor Paz Estenssoro - se introdujeron las condiciones básicas para que fundamentalmente Brasil y Argentina adoptaran la decisión de avanzar hacia la formación del Grupo de Apoyo.

A partir de aquellos meses se inició una dinámica de negociación y reuniones muy intensas que irían creando un vínculo extremadamente particular entre esas ocho naciones. Prácticamente no había existido en la historia de la diplomacia latinoamericana una vinculación tan ágil, tan intensa y sincera como la que generaron las reuniones de Contadora y Apoyo. En un momento determinado de esa evolución algunos de los países que integrábamos el Grupo lanzamos, a la reflexión del conjunto, la idea de que estábamos frente a la existencia de un fenómeno que trascendía el objeto por el cual originalmente habíamos creado el grupo. Debíamos, en consecuencia, tratar de utilizar para objetivos más amplios la capacidad de diálogo y negociación que se había logrado. Poco a poco, se derivó en la concepción de que

Contadora y Apoyo, más allá de su dedicación a la cuestión centroamericana, debía dar lugar al nacimiento de una nueva instancia continental. Tenía que ser un mecanismo que articulara las posiciones, intereses y capacidad negociadora sobre un temario más amplio que el de la crisis nicaragüense. Esta es la génesis del Grupo de Río, denominado de ese modo porque su reunión inicial fue en Río de Janeiro, en diciembre de 1986.

Los pasos siguientes no tardaron en llegar. La primera reunión de trabajo del Grupo se fijó para la Semana Santa del 14 al 16 de abril de 1987 en Bariloche, Argentina. A ese encuentro, de singular importancia histórica para el subcontinente, se lo definió como la primera reunión del mecanismo permanente de consulta y concertación política.

Los dos objetivos principales que se acordaron en dicha cumbre fueron el mecanismo de consultas recíprocas y el de concertación de acciones conjuntas. Como puede deducirse en el contexto de este repaso, no existía en el pensamiento de quienes creamos el grupo la idea de un simple foro para el intercambio de información, sino que trascendía con amplitud ese marco. La primera agenda que se estableció da una idea de los objetivos con que el Grupo de los Ocho encaraba su acción:

- a. Restricciones impuestas al comercio.
- b. Las relaciones con los países industrializados.
- c. Los efectos sociales, económicos y políticos de la condicionalidad impuesta por los organismos financieros internacionales.
- d. La agenda de los organismos internacionales.

Casi cuatro años después, esos cuatro puntos que el Grupo de los Ocho definió en Bariloche, siguen siendo los que traducen la problemática central de los intereses latinoamericanos.

Una dinámica impensada

Al comenzar a andar, el Grupo creó una dinámica que en oportunidades llegó a sobrepasar incluso a las propias instrucciones de las respectivas cancillerías. Rápidamente se implementaron en las distintas capitales sistemas de consulta informal entre los embajadores que nos representaban. También comenzaron a aparecer, es-

pontáneamente, acciones mancomunadas en los principales centros de negociación del mundo. Estas no fueron, vale la pena recalcarlo, instrucciones expresas de las cancillerías, sino acciones que se producían ante una demanda objetiva de articular la acción diplomática.

El paso siguiente fue poner en funcionamiento un sistema de tres reuniones cumbres anuales de cancilleres y una de presidentes.

Así se llegó a una experiencia singular, que fue la primera reunión autoconvocada de presidentes en Acapulco, México. Aunque parezca mentira, en los 170 años de independencia política de la región nunca se había producido un encuentro a nivel presidencial que no estuviera inducido o convocado por Estados Unidos.

Visto desde la perspectiva histórica la existencia del Grupo de los Ocho demostró la capacidad regional para crear efectivamente un mecanismo de concertación política que al mismo tiempo definiera una tercera vía al vínculo con Estados Unidos y las principales potencias, diferente a la antinomia «sumisión-aislamiento».

Entre los varios temas que se plantearon reiteradamente en el Grupo de los Ocho, el de su institucionalización y el aumento del número de sus miembros fueron los más habituales. Sobre el primero, algunos expresamos fuertes resistencias. Habíamos comprobado que los procesos de institucionalización habían vaciado de voluntad política a las iniciativas integradoras, consolidando mecanismos burocráticos que muy rápidamente se habían desprendido de las intenciones iniciales fijando sus propios objetivos autónomos que no dependían del poder político. En rigor, considero que esta concepción era correcta, aunque más tarde, quizás, hayamos pagado los costos de la falta de institucionalización.

¿Qué había ocurrido? ¿Por qué el Grupo de los Ocho tuvo aquella dinámica que hoy parece olvidada? La única respuesta coherente es pensar que entonces se había dado una gran coincidencia de personalidades entre quienes representábamos a los diferentes países, lo que nos brindaba una capacidad de diálogo y creación como no habíamos tenido en muchos años. Producidos en estos últimos años una serie de cambios, la ausencia de institucionalización se traduce - y esta es la experiencia actual - en la pérdida de dinamismo y fuerza.

La otra preocupación era la probable ampliación del Grupo, a partir de nuevas candidaturas. Creíamos que esa ampliación debía producirse tarde o temprano, pero

con la prevención de que se alteraría el sistema de decisiones en un mecanismo que funcionaba en base al consenso.

Mientras tanto, se fue modificando la percepción que en Estados Unidos tenían del Grupo. Lo que en un comienzo se vio con muy malos ojos, como un intento de llevar adelante políticas de hostigamiento a Estados Unidos, pasó a una situación en la que la posición del gobierno de Washington era básicamente neutra.

Finalmente el gobierno norteamericano lo aceptó, entendiéndolo como un Grupo que defendía posiciones latinoamericanas sin ser por definición antinorteamericano.

La década del ajuste

En los últimos años el mundo cambia aceleradamente. La Guerra Fría fue superada por los acuerdos Bush-Gorbachov, así como la posibilidad de holocausto nuclear parece quedar sepultada en la década pasada.

Las coordenadas que marcaban el conflicto Este-Oeste giraron noventa grados y se situaron en lo que denominamos el conflicto Norte-Sur. Entonces, las prioridades de Estados Unidos hacia América Latina no son las mismas. Aparecen otras, aunque todavía no demasiado precisas. Tal vez la propuesta del presidente George Bush de crear una zona de libre comercio en todo el hemisferio, «desde Alaska hasta Tierra del Fuego», constituya una señal.

Pero si fuera así, aparecería como una contradicción que desde Estados Unidos se impulse una política de ajuste estructural para toda la región que está destruyendo los mercados sin posibilidades de desarrollo alguno.

Es muy peligrosa la ilusión de imponer bajo la presión de la deuda externa ajustes económicos que modifiquen profundamente el funcionamiento de las economías latinoamericanas y fuercen la adopción - algo teórica - de las reglas del denominado «libre mercado».

Al recortar la cuestión - y los condicionamientos definidos por Estados Unidos al conjunto de las relaciones económicas se deja de lado el contexto político que siempre enmarca a una sociedad.

El Grupo de los Ocho es, por definición, el cónclave desde donde debe llegar la respuesta política hacia ese Norte que hoy excluye brutalmente a amplios sectores de las sociedades latinoamericanas en su proyecto.