

La estrategia sur del presidente Bush: La Iniciativa de las Américas

Peter Hakim

*L*a Iniciativa de las Américas aparece en un momento en el que la coyuntura hemisférica se halla marcada por el estancamiento económico latinoamericano, el narcotráfico, la crisis de la deuda y la parálisis del GATT. ¿Cuál podría ser entonces el interés norteamericano en llegar a acuerdos con semejantes socios? Para Peter Hakim¹, la propuesta Bush sólo puede ser entendida en el contexto del nuevo panorama global signado por la formación de bloques económicos regionales, y, ante todo, como un mero apéndice del NAFTA, sobre el cual, definitivamente, descansarían los afanes y las esperanzas fundamentales de Estados Unidos.

* * *

EL FUTURO DE UN SISTEMA INTERNACIONAL de comercio basado en principios de justicia y apertura se encuentra en entredicho en la medida en que confronta las crecientes presiones del regionalismo, la innovación tecnológica y un cambiante entorno geopolítico. Que el sistema de comercio pueda sobrevivir la tormenta actual depende en buena medida de un compromiso continuo de Estados Unidos en su preservación, incluso en momentos en que el liderazgo monolítico que dicho país ejerció desde el fin de la Segunda Guerra Mundial tiende a matizarse.

En los treinta años posteriores al lanzamiento de la Alianza para el Progreso, ninguna iniciativa política de Estados Unidos hacia Latinoamérica había suscitado una reacción más favorable que la Empresa para la Iniciativa de las Américas del presidente Bush de junio de 1990.

Prácticamente todos los dirigentes latinoamericanos y del Caribe, con excepción de Fidel Castro, por supuesto, aplaudieron la Iniciativa, así como su llamado a que Estados Unidos establezca vínculos más estrechos con la región. De acuerdo con Enrique Iglesias, presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), ésta ha sido quizás la iniciativa más ambiciosa alguna vez propuesta en la historia de las relaciones de la región con los Estados Unidos^{1A}. También fue recibida favorablemente por los propios norteamericanos involucrados en política exterior. En efecto, Henry Kissinger

III TRIMESTRE 1992

consideró que las propuestas comerciales de la Iniciativa constituían la medida más creativa de política internacional lanzada por la administración Bush.

La Iniciativa consiste básicamente en tres previsiones centrales, todas ellas formuladas en términos vagos, sin un claro sentido en torno a la forma como serán ejecutadas.

— Primero, la Iniciativa propone una reducción de las obligaciones de la deuda bilateral de Latinoamérica con el gobierno de Estados Unidos. También permitirá que una parte de las obligaciones restantes sean canceladas en moneda local, lo que a su turno sería utilizado para apoyar programas de protección ambiental.

— Segundo, la Iniciativa llama a la creación de un nuevo fondo para promoción de inversión en el BID. Estados Unidos se ha comprometido a contribuir a este fondo con 100 millones de dólares anuales durante cinco años y le ha pedido a Japón y a la Comunidad Europea que acepten un compromiso similar.

— Tercero, ofrece la perspectiva de un área de libre comercio en el hemisferio occidental, permitiendo eventualmente una actividad comercial irrestricta entre todos los países de las Américas.

En efecto, el momento en que apareció la idea de la Iniciativa fue tan importante como su contenido. El desvanecimiento de la guerra fría y el derrumbe del comunismo en Europa del Este un año antes habían despertado nuevas ansiedades en Latinoamérica. En la región muchos temían que sus países, afectados en su mayoría por una deuda masiva y una profunda depresión, se convertirían en marginales desde un punto de vista político y económico, en un contexto global rápidamente cambiante. En toda Latinoamérica se generalizó una preocupación porque la atención y el capital mundial fuesen dirigidos a otros lugares, tales como Europa del Este, las antiguas repúblicas soviéticas y los dinámicos países del Asia.

La invasión de Estados Unidos a Panamá en diciembre de 1989 despertó una segunda preocupación regional con respecto a que la superpotencia, liberada de las presiones del conflicto Este-Oeste y de los potenciales desafíos soviéticos, estaría ahora más inclinada que nunca a intervenir con sus fuerzas en los asuntos internos de Latinoamérica. Esta región estaba cada vez más preocupada porque en un mundo poscomunista Estados Unidos regresara a su comportamiento anterior a la guerra fría.

La Iniciativa fue una respuesta tranquilizadora a ambas preocupaciones. Al proponer la idea de un área de libre comercio en el hemisferio occidental, el presidente Bush sugirió que Estados Unidos intentaría fortalecer sus vínculos económicos y de otro tipo con Latinoamérica. Lejos de ignorar a la región, Washington parecía dispuesto a construir una significativa relación de sociedad económica con ella.

1/ *Washington Quarterly*, primavera de 1992.

1A/ Enrique Iglesias, "Discurso del señor Enrique Iglesias, presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)" en Sela, *Secretariado Permanente, Reunión de Consulta sobre las relaciones de Latinoamérica y del Caribe con Estados Unidos*, informe final (RC-1A/DF No. 1), Caracas, abril 22-24, 1991, anexo No. 5, p. 41.

El discurso del presidente pareció también señalar un cambio en cuanto al énfasis de la política norteamericana hacia la región. Hubo silencio en cuanto a los problemas de seguridad y de la droga, que dominaron la agenda de Estados Unidos en Latinoamérica durante los ochenta y fueron el origen de continuas fricciones en las relaciones hemisféricas. Por el contrario, la Iniciativa enfatiza en los asuntos económicos y comerciales, que son los de mayor prioridad para casi todos los países de la región.

Más aún, la Iniciativa se orientó hacia las más apremiantes necesidades de Latinoamérica. Frente a la desesperante escasez de capital externo en toda la región, la propuesta se centra en reducción de la deuda, nueva inversión extranjera y expansión del comercio. En un momento en que la mayoría de los países latinoamericanos estaban volviendo a retomar estrategias de desarrollo orientadas hacia la exportación y se mostraban preocupados ante el creciente proteccionismo a nivel global, la Iniciativa prometió un acceso especial al mercado de Estados Unidos, así como un hemisferio cada vez más libre de restricciones comerciales. En la medida en que los gobiernos latinoamericanos, justificada o injustificadamente se sentían cada vez más incómodos por su posible exclusión de los bloques comerciales emergentes en Asia, Europa y Norteamérica, la propuesta Bush los invita a participar como socios en un bloque del hemisferio occidental.

Es claro que la Iniciativa pareció poco más que un conjunto de promesas vagas. Sin embargo, muchos funcionarios y analistas latinoamericanos le dieron un visto bueno al hecho de que ésta incluyera pocos detalles sustantivos y ningún plan concreto para su realización. Esto, señalaron ellos, le permitiría a Latinoamérica desempeñar un papel activo en la definición y el desarrollo del programa en lugar de enfrentarse a otra propuesta de "tómelo o déjelo" por parte de Washington.

En el momento en que se hizo el anuncio formal, la Casa Blanca no se encontraba bajo presión doméstica o internacional para hacer un pronunciamiento político importante sobre Latinoamérica. En realidad, la administración Bush, que entonces llevaba 18 meses, ya había efectuado importantes cambios en la política de Estados Unidos frente a la región, la mayoría de los cuales fueron bien recibidos en Latinoamérica y aceptados por el Congreso estadounidense.

Apenas dos meses después de llegar al poder el presidente había propuesto el llamado Plan Brady para reducir la deuda de la región con los bancos comerciales. Esta fue la primera vez, desde el estallido de la crisis de la deuda en 1982, en que Estados Unidos endosó un significativo alivio a países que se encontraban sobreendeudados. Hacia mediados de 1990 el plan estaba produciendo sus primeros resultados —aunque modestos— en México y Costa Rica.

Bajo el gobierno de Bush, la Casa Blanca igualmente dejó de pelear con el Congreso en torno a Centroamérica y logró alcanzar efectivamente lo que por mucho tiempo han sido los objetivos principales de la política

2/ Richard Feinberg y Peter Hakim, *New Directions in US-Latin America Economic Relations*, con su suplemento (distribuido por el Consejo de Desarrollo de Ultramar y el Diálogo Interamericano, Washington D.C., marzo de 1991).

norteamericana en dicha región. El general Noriega fue desalojado del poder en Panamá y los sandinistas perdieron el poder en Nicaragua. Además surgían esperanzas realistas de un arreglo negociado en El Salvador. Finalmente, la invasión de Panamá, que muchos pensaron que podría revivir un fuerte sentimiento de antiamericanismo en Latinoamérica, parecía haber sido olvidada en la mayor parte de la región.

No obstante, los problemas latinoamericanos estaban lejos de haber sido superados; más bien parecían estarse agudizando.

Después de casi una década de depresión ocasionada por la deuda, sólo un puñado de las economías de la región había empezado a recuperarse, y algunas incluso continuaban su declive. La inflación estaba en aumento por doquier y varios países, incluidos dos de los más grandes, Brasil y Argentina, sufrían de hiperinflación. La inversión seguía siendo baja en todas partes, en tanto que persistía la fuga de capitales. La mayoría de los países estaban cayendo cada vez más en problemas de insolvencia frente a los acreedores internacionales. Entretanto la miseria y la injusticia social empeoraban.

Washington estaba preocupado porque una persistente situación de adversidad económica en Latinoamérica amenazara las frágiles nuevas democracias de la región, lo que posiblemente acestaría el comercio ilícito de narcóticos. Ambos peligros fueron planteados forzosamente al presidente Bush y a sus consejeros en la reunión cumbre de enero del 90 efectuada en Colombia, con los presidentes de los tres principales países productores: Bolivia, Colombia y Perú.

Frente a este telón de fondo, la tarea de concebir nuevas propuestas económicas para Latinoamérica fue asignada principalmente al Departamento del Tesoro, que a partir de la emergencia de la crisis de la deuda se encontraba en el centro de las relaciones entre Estados Unidos y la región (con excepción de Centroamérica, por supuesto). La iniciativa de la Empresa, al igual que los planes Baker y Brady que la precedieron, fue decididamente concebida dentro de la visión del Tesoro de que lo que las economías latinoamericanas más necesitaban eran profundas y sostenidas reformas de mercado. Esto, de acuerdo con los oficiales del Tesoro, representaba la única fórmula para la recuperación regional y el crecimiento a largo término. La mayor parte de los latinoamericanos estaban empezando a aceptar esta idea a regañadientes, o al menos no estaban en disposición de ofrecer ninguna alternativa válida.

Por encima de todo, en Washington se veía la Iniciativa como un medio de reforzar la tendencia de bola de nieve hacia la economía de mercado y la liberalización del comercio en Latinoamérica. Al prometer reducción de la deuda e incremento en el comercio con los países que siguieran reformas orientadas hacia el mercado, privatizaran compañías de propiedad estatal y redujeran las barreras a las importaciones, la administración Bush buscó fortalecer la posición de los dirigentes regionales comprometidos en este proceso, y al mismo tiempo suministrar nuevos incentivos a los gobiernos que todavía estaban renuentes a proseguir dicho camino.

El momento preciso en que se formuló la Iniciativa tuvo que ver con la planeada visita del presidente a cinco países suramericanos, entonces programada para comienzos de septiembre de 1990 (sin embargo ésta se pospuso después para diciembre). La Casa Blanca quería contar con una agenda positiva para el primer viaje extenso del presidente por Latinoamérica; no quería fijar la atención en áreas de continua fricción y resentimiento, tales como el papel de Estados Unidos en Panamá, las visiones encontradas de Estados Unidos y la región en torno al tráfico de narcóticos, o el peso de la deuda externa latinoamericana. El hecho de que la Iniciativa fuese lanzada tan sólo dos semanas después de que Estados Unidos y México anunciaran sus planes de conversar sobre libre comercio, sugirió que Washington quería asegurarle al resto de Latinoamérica que sus intereses no terminaban en México.

En pocas palabras, la Casa Blanca quiso introducir una iniciativa política que fuera considerada como significativa en Latinoamérica, en vez de ser recibida con cinismo o despreciada como irrelevante para las necesidades de la región. Sin embargo, la administración, constreñida por sus propias estrecheces presupuestales, no quería ni podía proponer ninguna transferencia sustancial de recursos a la región, y por ello no podía aliviar directamente la necesidad más crítica de Latinoamérica: su escasez de capital externo. La Iniciativa de la Empresa fue la solución que se propuso a esta encrucijada. A juzgar por la reacción de los gobiernos latinoamericanos, la propuesta ha sido excepcionalmente efectiva.

Algunos observadores afirman que la Iniciativa de la Empresa estuvo menos motivada por el interés de Estados Unidos en Latinoamérica que por sus frustraciones con el lento progreso de la Ronda Uruguay de negociaciones del Acuerdo General de Aranceles y Tarifas (GATT), que supuestamente debían concluir a fines de 1990. De acuerdo con esta visión, la Iniciativa fue designada como una alternativa potencial al GATT, y al mismo tiempo como una advertencia a Europa y Japón de que Estados Unidos estaba dispuesto a desarrollar una estrategia de comercio en el hemisferio occidental, en caso de que esos países no hicieran las concesiones necesarias para producir un resultado satisfactorio en las estancadas conversaciones del GATT.

Sin embargo esta explicación no es muy convincente. Después de todo, Latinoamérica está todavía sumida en una profunda depresión económica y ofrece un mercado comparativamente muy limitado para las exportaciones de Estados Unidos, cosa que saben Japón y Europa. Sólo un 13 por ciento de las exportaciones actuales estadounidenses va para Latinoamérica, en comparación con un 17 por ciento en 1980, y más de la mitad de esa cifra corresponde a las ventas a México, país con el cual Estados Unidos ya se preparaba para iniciar negociaciones de libre comercio.

Los productores y consumidores estadounidenses se beneficiarían con la expansión del comercio de su país con Latinoamérica. Pero un bloque de comercio del hemisferio occidental no equivaldría a ofrecerle a Estados Unidos una alternativa económicamente atractiva a un sistema de comercio mundial abierto, y ninguno de los funcionarios estadounidenses ha manifestado

que así lo sea. Ciertamente las posiciones asumidas en el GATT por Japón y Europa no fueron influenciadas por el lanzamiento de la Iniciativa de la Empresa. Ninguno de ellos hizo alguna importante concesión en las negociaciones, que se rompieron seis meses después de su iniciación.

La Iniciativa de la Empresa fue dirigida exclusivamente para Latinoamérica y puede considerarse como un logro político de primer orden para la administración Bush. Ha contribuido a rediseñar el discurso de las relaciones de Estados Unidos con la región, que siguen ahora un camino más expedito del que atravesaron durante muchos años. Las preocupaciones tra-

externa latinoamericana. Incluso si el total de la cantidad que Estados Unidos aduce como deuda se borrara de los libros (y ciertamente esto no va a ocurrir), ello apenas si dejaría una marca en los 420 mil millones de dólares de la deuda externa de la región. De acuerdo con un cuidadoso estimativo del Consejo de Desarrollo de Ultramar, las propuestas reducciones de la deuda le representarían a América Latina un ahorro de 400 millones de dólares anuales, lo que corresponde a poco menos de un uno por ciento del monto de los intereses anuales de la región.

Sin embargo, el alivio a la deuda prometido no carece por entero de

latinoamericana, han negociado acuerdos para reducir su monto sólo con cuatro países, y únicamente en un caso se redujo el pago de la deuda por parte del país en más del 10 por ciento.

Incluso la mayor parte de la modesta reducción de la deuda que se ha propuesto en la Iniciativa de la Empresa espera la decisión del Congreso. Hasta el presente, éste apenas ha autorizado la reducción de una pequeña fracción de la deuda bilateral de Latinoamérica con Estados Unidos, específicamente la que resulta de P.L. 480 o de los préstamos denominados Comida por Paz. Sigue siendo un asunto sin definir si el Congreso aprobará la legislación que se requiere para llevar a cabo la reducción de la deuda prometida en la Iniciativa, y cuándo lo hará. Un obstáculo importante es la resistencia de algunos en el Congreso a cualquier reducción significativa de la deuda por parte de Estados Unidos a menos que Japón y Europa estén de acuerdo en compartir su peso desde el comienzo.

Otro obstáculo potencial a una reducción de la deuda son las rígidas condiciones de elegibilidad que la administración Bush quiere imponerle a los potenciales beneficiarios. Estas incluyen un programa económico supervisado por el Fondo Monetario Internacional (FMI) o el Banco Mundial, una estrategia de reforma a la inversión acordada con el BID y, para algunos países, un acuerdo con sus acreedores de los bancos comerciales. Sólo un puñado de países puede aspirar a reunir estas condiciones en corto tiempo; se trata de condiciones más duras que las que se le imponen a las naciones para obtener préstamos del Fondo Monetario Internacional o reducciones de la deuda comercial por medio del Plan Brady. Los países latinoamericanos de un comportamiento económico más débil, los que necesitan más alivio, son los que probablemente afrontarán las mayores dificultades. En términos generales, es probable que el ritmo de reducción de la deuda sea lento, y quizás, con la excepción de muy pocos países, sus beneficios muy pequeños.

El apoyo propuesto en la Iniciativa para actividades de protección ambiental devendrá también al mismo paso lento. Los países que llenen los requisitos para una reducción de la deuda estarán en capacidad de pagar parte de sus obligaciones restantes en moneda local. Estos pagos, a su turno, servirán para financiar proyectos ambientales, que deben ser seleccionados por comités conformados por representantes del país deudor, el gobierno de Estados Unidos y organizaciones locales no gubernamentales. Los recursos contemplados son modestos: aproximadamente 50 millones de dólares al año, de acuerdo con un estimativo³, en particular si se examinan en el contexto de los enormes problemas ecológicos latinoamericanos. Incluso este dinero puede no destinarse por completo a proyectos ambientales: la versión actual de la legislación de la Iniciativa de la Empresa también le da a la educación y a la salud el mismo acceso a los fondos de moneda local.

3 / Ibid, p. 6.

Sin embargo, al igual que en el caso de la misma reducción de la deuda, los fondos podrían ser significativos para unos pocos países, y serían incluso más sustanciales si los acreedores japoneses y europeos de la región se unieran a Estados Unidos en este esfuerzo. De otro lado si, como se contempla ahora, los fondos están fundamentalmente dirigidos a organizaciones no gubernamentales, la mayoría de las cuales operan actualmente con recursos limitados, dichos fondos pueden volverse considerablemente más activos e influyentes⁴.

Inversión. Las provisiones para la inversión contempladas en la Iniciativa de la Empresa, al igual que las de reducción de la deuda, no ayudarán mucho a Latinoamérica a sobreponerse a la escasez de capitales. La Iniciativa propone la creación de un Fondo de Inversión Multilateral, que debe ser administrado por el BID, el cual suministrará dinero para la reforma e innovación de las políticas de inversión. El fondo del BID asignaría 1.5 mil millones de dólares en un lapso de cinco años para apoyar actividades tales como estudios técnicos de barreras legales y burocráticas a la nueva inversión, el reentrenamiento de los trabajadores amenazados por la pérdida de su empleo debido a la privatización o a la reestructuración industrial, y la preparación de propuestas de inversión. Puede también ser una fuente de capital de riesgo, al suministrar crédito e igual financiación a pequeñas empresas.

El fondo deberá ser financiado mediante contribuciones iguales por parte de Estados Unidos, Japón y la Comunidad Europea, cada uno de los cuales aportará \$100 millones de dólares por año. La contribución de los dos primeros ya está garantizada, aunque no ha sido formalmente apropiada, y los recursos europeos también parecen estar próximos.

La propuesta del fondo de desembolsar \$300 millones de dólares por año no representa una cantidad sustancial de dinero. Ello es sólo un poco más que el monto correspondiente a tres días de pago de interés por parte de Latinoamérica en su conjunto, y equivale a un solo proyecto de inversión industrial de cuantía moderada en la región. Por otra parte, el fondo ha sido criticado por representar un duplicador potencial del trabajo de otros programas bilaterales y multilaterales existentes, tales como el de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo (AID) y el Banco Mundial. No obstante, la Iniciativa de la Empresa hubiera quedado incompleta sin un componente de inversión, debido a que una inversión creciente, tanto externa como doméstica, es la clave para la recuperación y el futuro crecimiento de

4 / La protección ambiental se incluyó como parte de la Iniciativa de la Empresa, que de otra forma habría quedado centrada muy estrechamente en asuntos económicos, en buena medida porque la administración sintió que necesitaba el apoyo de los grupos del medio ambiente. Estos grupos pueden atraer un número importante de votos en el Congreso, que en general han sido escépticos, cuando no hostiles, al libre comercio, y críticos de la política de Estados Unidos frente a la deuda. Ambos son considerados como políticas que intensifican la explotación de los recursos naturales en Latinoamérica, y por ello como agravantes del deterioro ecológico.

como doméstica, es la clave para la recuperación y el futuro crecimiento de Latinoamérica. Además, si los 300 millones de dólares del fondo se utilizan de manera consciente y efectiva en unos pocos países pequeños, tal como lo ha sugerido la administración Bush, en vez de disiparlos entre muchos, esto bien puede generar lecciones útiles sobre cómo proceder en las reformas a la inversión, y al mismo tiempo señalar el camino para tales reformas en otros lugares.

Libre comercio. Por mucho, el componente más interesante de la Iniciativa de la Empresa, y el que explica mejor su entusiasta recibimiento en Latinoamérica, es su propuesta del establecimiento eventual de un sistema de libre comercio en el hemisferio occidental.

Durante los últimos años casi todos los países latinoamericanos han empezado a centrarse en las exportaciones como la mejor forma de atraer nueva inversión extranjera, aumentar la competitividad nacional y promover el crecimiento a largo plazo.

Esto representa un giro notable para una región dominada durante tanto tiempo por estrategias económicas de orientación hacia adentro, que subsidiaban y protegían la industria para que supliera el mercado interno. Uno tras otro, los países latinoamericanos están liberalizando su régimen de comercio, eliminando barreras tarifarias y no tarifarias y tratando de emular el éxito exportador de las economías de rápido crecimiento de Asia del Este.

Los funcionarios encargados de la economía latinoamericana entienden que si el comercio debe convertirse en un motor confiable de crecimiento para la región, un acceso estable al mercado estadounidense es fundamental. Estados Unidos absorbe actualmente más del 50 por ciento de las exportaciones latinoamericanas, en tanto que las ventas de ese país representaron cerca del 80 por ciento del crecimiento en exportaciones de la región en los años 80.

Tal fue la razón por la cual la propuesta de Estados Unidos del establecimiento del libre comercio en el hemisferio occidental, con todo lo vaga e incipiente que fue, despertó una ráfaga de actividades relacionadas con el comercio en Latinoamérica. Muchos países se apresuraron a manifestar su interés en establecer arreglos de libre comercio con Estados Unidos. Casi todas las naciones latinoamericanas y del Caribe, ya sea de manera individual o como parte de un grupo subregional, han dado el modesto paso de firmar un "acuerdo marco" con Washington. Estos acuerdos especifican los asuntos comerciales claves y establecen mecanismos institucionales para su discusión, pero no estipulan ningún compromiso de acción.

La Iniciativa, que llama a establecer negociaciones eventuales sobre libre comercio entre Estados Unidos y grupos de países, lo mismo que naciones individuales, también ha contribuido a impulsar pactos bilaterales y subregionales de comercio a todo lo largo de Latinoamérica.

— México y Chile suscribieron un acuerdo de libre comercio en septiembre de 1991. México, Colombia y Venezuela anunciaron que ellos buscarían establecer una zona de libre comercio para julio de 1994.

— Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay fundaron Mercosur, el Mercado Común del Cono Sur, en marzo de 1991, y acordaron desmontar todas las barreras comerciales internas y establecer tarifas internas comunes para 1995.

— Los cinco miembros del Mercado Común Centroamericano: Nicaragua, El Salvador, Guatemala, Costa Rica y Honduras, han reforzado sus esfuerzos de integración, han empezado a incorporar a Panamá y promovido unas relaciones económicas más estrechas con México.

— Los trece países de la Comunidad del Caribe anunciaron en julio de 1991 planes para introducir una sola moneda y para eliminar todas las barreras tarifarias y no tarifarias para 1993.

— Los países del Pacto Andino: Perú, Bolivia, Venezuela, Colombia y Ecuador, proponen el establecimiento de un área de libre comercio en 1992 y de una tarifa única externa para 1995.

Sin embargo, en este momento resulta imposible evaluar el significado a largo plazo de esta actividad, lo mismo que saber si las ambiciosas metas fijadas por estos grupos de comercio pueden alcanzarse y, en caso de que así sea, cuáles serían sus posibles beneficios económicos.

El hecho es que, incluso bajo las presunciones económicas más optimistas, las ganancias directas de Latinoamérica del libre comercio hemisférico no serán considerables. Un reciente estudio del Banco Mundial concluía que las exportaciones latinoamericanas a los Estados Unidos se incrementarían a lo sumo en un 8 por ciento si se eliminaran todas las barreras comerciales⁵. Estas ganancias limitadas reflejan en buena medida el hecho de que las barreras comerciales de Estados Unidos son ya de por sí bajas para la mayor parte de los productos latinoamericanos. Menos del 20 por ciento de las exportaciones de la región enfrentan alguna tarifa significativa en Estados Unidos.

No obstante, los potenciales beneficios para Latinoamérica varían de país a país. A manera de ejemplo, menos de un 5 por ciento del total de las exportaciones provenientes de Chile, Bolivia, Ecuador y Venezuela están sujetas a tarifas en Estados Unidos. En contraste, el 40 por ciento de las principales exportaciones de Uruguay a Estados Unidos enfrentan tarifas de al menos un 5 por ciento, como lo hacen un 25 por ciento de las exportaciones provenientes de Argentina, Brasil, México y Paraguay. En forma similar, los beneficios resultantes de reducciones de las barreras no tarifarias de Estados Unidos también serán distribuidos de manera desigual. Y estas variaciones significan que la expansión potencial de los volúmenes de comercio con Estados Unidos también será ampliamente variada. Si no existen barreras, se prevé que las exportaciones brasileñas a Estados Unidos, por ejemplo, se incrementen tanto como en un 14 por ciento, en tanto que Chile, Perú, Bolivia y Ecuador verían un incremento en sus ventas a Estados Unidos de menos del 3 por ciento.

5 / Rejim Erzam y Alexander Yeats, "Prospects for U.S.-Latin America Free Trade Areas: Empirical Evidence Concerning the View from the South", Banco Mundial, International Trade Division, Washington D.C., marzo 25 de 1991.

Pero un incremento en las exportaciones es por ahora la forma en que más se beneficia Latinoamérica del libre comercio con Estados Unidos. Otros tres beneficios económicos son potencialmente más importantes.

Primero, los arreglos de libre comercio con Estados Unidos proveerían a Latinoamérica con un seguro en contra de nuevas restricciones comerciales de ese país. Si la región no se asegura bien con el libre comercio hemisférico, al menos tendrá garantizado un acceso estable y continuo al mercado de Estados Unidos. En efecto, el libre comercio le proporcionará "protección" con respecto a un futuro proteccionismo adoptado por ese país.

Segundo, los acuerdos de libre comercio servirían de ancla e incentivo para los esfuerzos de reforma económica y comercial en curso en Latinoamérica. Estados Unidos ha dejado en claro que buscará acuerdos de libre comercio sólo con los países que, en palabras del vicerrepresentante de comercio de Estados Unidos Julius Katz, estén "comprometidos con un ambiente económico estable y con políticas de orientación hacia el mercado", y hayan "demostrado progreso en el logro de regímenes de comercio abierto"⁶. Una vez que algún país latinoamericano firma un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, su comercio y sus reformas económicas quedarán delimitados por un tratado internacional, protegiéndolo así, hasta cierto punto, de cambios políticos internos.

Tercero, las mayores ganancias deben provenir de flujos de inversión cada vez mayores en países que logren establecer acuerdos de libre comercio con Estados Unidos. Aunque resulta imposible hacer predicciones precisas, el crecimiento de la inversión podría incentivarse por diversos mecanismos. Las reformas que los países deberán emprender para que Estados Unidos considere siquiera la posibilidad de negociar un acuerdo comercial, mejorarán el ambiente nacional para los negocios, al tiempo que incrementarán la confianza de los inversionistas. Esto ya sucedió en México. La reciente firma de un acuerdo de libre comercio ayudará a garantizar a los inversionistas que las reformas no son transitorias. Finalmente, los inversionistas estadounidenses, lo mismo que los japoneses y europeos, probablemente consideren a los países que suscriben acuerdos comerciales como potenciales plataformas para la exportación al mercado de Estados Unidos. Los acuerdos de producción compartida y otro tipo de *joint-ventures*, deben volverse más atractivos para las compañías internacionales.

Si bien es cierto que del libre comercio hemisférico resultan algunos ganadores, también resultarán perdedores. Muchas industrias no estarán en capacidad de competir sin los subsidios y la protección de que disfrutaban actualmente. El comercio abierto llevará a algunos a la quiebra y a otros los obligará a replegarse significativamente. En ambos casos sus trabajadores y las comunidades en que están localizadas las empresas sobrellevarán los costos.

6/ Julius L. Katz, "Testimony of Ambassador Julius L. Katz, Deputy United States Trade Representative, Before the Committee on Finance, United States Senate", abril 24, 1991, p. 7-8.

Algunos países también perderán. El libre comercio de Estados Unidos con México, por ejemplo, reduce el valor de las preferencias comerciales que la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, patrocinada por Washington, le suministraba a los países de América Central y el Caribe. A su turno, si el libre comercio se extiende por todo el hemisferio, el valor del tratado de México con Estados Unidos disminuirá. En la medida en que más y más países adoptan acuerdos de libre comercio, los mayores perdedores serán aquellos que permanezcan por fuera del área de libre comercio. Y los países que queden rezagados pueden ser los de comportamiento económico más débil en Latinoamérica.

Cualquiera que sea el balance de costos y beneficios, tomará un tiempo considerable construir un área de libre comercio en el hemisferio occidental. Cuando anunció la Iniciativa de la Empresa, el presidente Bush llamó el libre comercio en las Américas "nuestra meta a largo plazo", y afirmó que "cambios de tanto alcance tomarán años de preparación"⁷. En un testimonio posterior frente al Comité de Finanzas del Senado, Julius Katz dijo que "nosotros vemos que la creación de un área de libre comercio para el hemisferio es un proceso que tomará muchos años y se extenderá hasta la próxima década". Su testimonio, que suministró la discusión más completa que se conozca hasta el momento sobre cómo Estados Unidos concibe el libre comercio hemisférico, sugirió que sólo México y Chile, de todos los países latinoamericanos, podrían, de manera concebible, negociar acuerdos de libre comercio con Estados Unidos en el curso de los próximos dos años⁸.

El primer paso crucial hacia el libre comercio hemisférico se tomó en la primavera de 1991. Después de un aguerrido debate, el Congreso renovó la autoridad otorgada al presidente para negociar por la vía rápida acuerdos de comercio internacional, y Washington prontamente abrió negociaciones con México y Canadá, tendientes al establecimiento del Área de Libre Comercio de Norteamérica (NAFTA). Si bien éste acuerdo se justifica por sus propios méritos, ha sido descrito consistentemente por los funcionarios de la administración como el punto de partida necesario para las negociaciones de una zona hemisférica de libre comercio más amplia.

Aunque Estados Unidos todavía no ha establecido un itinerario para proseguir con el libre comercio hemisférico más allá de México, el enfoque más estructurado tendría a NAFTA como el eje inicial de una eventual Asociación de Libre Comercio del Hemisferio Occidental. En este proceso, el acuerdo suscrito entre Canadá, México y Estados Unidos incluiría la llamada cláusula de acceso, que le permitiría a otros países incorporarse a NAFTA en la medida en que cumplieran con las reglas y requisitos específicos de entrada.

Otro enfoque consistiría en que Estados Unidos negociara sus propios acuerdos de libre comercio con países latinoamericanos individuales o

7/ "Text of Remarks by the President on the Enterprise for the Americas Address", La Casa Blanca, Salón Oriental, junio 27, 1990, p. 2, en "Washington Economic Watch" (Un proyecto del Consejo para el Desarrollo de Ultramar, Washington D.C.), segundo trimestre, 1990.
8/ Katz, Testimony, p. 6.

con grupos de países. Una tercera posibilidad, por supuesto, es una mezcla de estos enfoques: muchas naciones buscarían su ingreso a NAFTA, pero Estados Unidos negociaría directamente con un pequeño número de países económicamente compatibles que hayan reestructurado exitosamente sus economías dentro de los lineamientos del mercado. Pero esto está todavía por decidirse.

No obstante, ninguno de estos enfoques podrá llegar muy lejos a menos que Estados Unidos tenga éxito en su negociación del acuerdo NAFTA con México y Canadá. No puede hacerse ningún progreso real hacia un sistema de libre comercio liderado por Estados Unidos hasta cuando este país establezca un acuerdo de libre comercio con México. Si Washington no es capaz de lograr dicho acuerdo, virtualmente no existiría ninguna perspectiva de un comercio hemisférico abierto en tiempo cercano. Después de todo, México es por mucho margen el mayor socio económico de Estados Unidos en América Latina y ningún otro país de la región llega a equiparar la importancia política de esa nación para Washington.

Si bien el acuerdo NAFTA parece ser un hecho, nadie puede garantizar que los negociadores encuentren terrenos comunes para su concreción, o que, en caso de que lo hagan, el Congreso de Estados Unidos apruebe el pacto. En realidad, en la medida en que la recesión estadounidense persista, la administración Bush parece estar perdiendo la paciencia en torno a la búsqueda de la aprobación del Congreso en 1992, un año electoral en que las medidas proteccionistas pueden ser particularmente altas.

Pero incluso si el Área de Libre Comercio de Norteamérica se convierte en una realidad, existen otros obstáculos potenciales para el libre comercio hemisférico.

El Congreso puede negarse a renovar la autoridad por vía rápida de la administración, la cual es vital para la negociación de complejos acuerdos de comercio internacional, cuando expire en junio de 1993. Resulta más probable que dicha autoridad sea derogada, si el crecimiento de la economía y del empleo en Estados Unidos sigue siendo lento, lo que estimularía una mayor presión para aumentar las restricciones comerciales. Esta presión proteccionista se incrementaría aún más si las negociaciones del GATT o las conversaciones del NAFTA produjeran acuerdos que se consideraran nocivos para los intereses de Estados Unidos.

Quizás el mayor peligro es que Washington pierda interés en su iniciativa de libre comercio hemisférico. Otra administración en la Casa Blanca podría establecer prioridades diferentes; el éxito del GATT podría volver menos atractivos los acuerdos de comercio regional; su fracaso podría volver reticente a Estados Unidos frente a arreglos multilaterales de comercio en general; las relaciones entre este país y Latinoamérica pueden tornarse más conflictivas debido a desacuerdos en torno a otros asuntos; o, sencillamente, el interés de Estados Unidos podría dirigirse a cualquier otra parte.

Después de todo, Estados Unidos muy rara vez ha sido capaz de sostener un alto grado de interés en Latinoamérica. La iniciativa económica más osada alguna vez vista en la región, la Alianza para el Progreso, fue concebida como un programa de una década de duración, aunque empezó a de-

senredarse en tres años, en la medida en que la atención de Estados Unidos se concentraba en Vietnam. El compromiso manifiesto de Washington con la democracia y el desarrollo en América Central, que fue el eje de la política del presidente Reagan en los 80, se desvaneció rápidamente con el fin de la amenaza comunista.

Algunos eventos en Latinoamérica podrían frustrar también el progreso hacia el libre comercio. Los programas de reforma económica de la región podrían verse abortados por la falta de recursos financieros o echarse a perder por una creciente oposición interna. El mismo apoyo regional al libre comercio puede ser menor de lo que ahora parece ser. Las comunidades de negocios de Latinoamérica, por ejemplo, en tanto que en la retórica se comprometen con el mercado y el libre comercio, en la práctica se oponen con frecuencia a ellos cuando se ven amenazados con la pérdida de subsidios o de protección.

La situación política de Latinoamérica puede cambiar. Al frente de la mayoría de los países están ahora líderes democráticos moderados, comprometidos con reformas de mercado y con políticas de comercio abierto, pero ellos bien pueden ser desplazados del poder. Los regímenes militares podrían asumir el poder de nuevo en algunos lugares, e igualmente dirigentes de corte más populista que pretendan revertir el énfasis en el mercado y en las exportaciones podrían ser elegidos. En pocas palabras, de diversas maneras, Latinoamérica podría convertirse en un socio menos atractivo para Estados Unidos.

Pero ya sea que la idea de establecer un área de libre comercio en el hemisferio occidental prospere o no en los años venideros, ésta ya de por sí ha generado una repercusión en Latinoamérica. El entusiasmo de la región a su turno ha reforzado el apoyo para el libre comercio hemisférico en Washington. Junto con otros elementos de la Iniciativa de la Empresa, la propuesta de libre comercio de Estados Unidos ha sido hasta ahora un éxito diplomático y político. Ha contribuido a modificar el tono y el lenguaje de las relaciones interamericanas. Es difícil predecir por cuánto tiempo este nuevo espíritu va a prevalecer, pero por el momento la desconfianza y el conflicto entre Estados Unidos y las naciones de América Latina están cada vez más dando paso a la búsqueda de asociación.

Mirando hacia el futuro

LA INICIATIVA PARECE HABER PROPORCIONADO la fórmula correcta para los 90. En primer lugar, responde a las preocupaciones latinoamericanas en torno al posible aislamiento de la región en un contexto global cada vez más competitivo, dominado por los bloques comerciales de Europa, Norteamérica y Asia del Este. La Iniciativa fue bien recibida porque estimuló a los gobiernos en una dirección en la que ellos ya se habían encaminado o querían hacerlo, al tiempo que generó la impresión de un futuro más esperanzador, cuando no de completa prosperidad. Si bien es un proyecto de índole más unilateral de lo que la propaganda lo muestra, la Iniciativa enfatiza en la necesidad de la cooperación y, lo que es más importante, se centra en los

asuntos de mayor preocupación para la región. Para la mayoría de los latinoamericanos esto representó una considerable mejora con respecto a la forma como Estados Unidos ejerció su poder en el pasado en la región.

No obstante, la mayor debilidad de la Iniciativa es que sólo de manera muy indirecta contribuye a ayudar a Latinoamérica a terminar con su devastadora depresión. Es claro que el éxito económico de la región depende en últimas de su recuperación. La tan prometida reducción de la deuda sigue siendo comparativamente despreciable, y no sobrevendrá como un hecho real en el futuro inmediato. Es también poco probable que el compromiso de la iniciativa con un incremento en la inversión, requisito para el crecimiento regional, produzca algún resultado rápido. Y en un futuro inmediato Latinoamérica puede esperar muy pocos beneficios tangibles de un mayor acceso a los mercados de Estados Unidos debido a que el establecimiento de acuerdos de libre comercio requiere de mucho tiempo.

En el período por venir, el mayor impacto económico de la Iniciativa vendrá del impulso psicológico y político que le dé a los esfuerzos de reforma económica en la región, así como a los dirigentes nacionales que promuevan tales esfuerzos. Resulta imposible estimar el significado real de ambos.

La mejor contribución de Estados Unidos, con la cual puede también obtener una mayor ganancia política, es el mantenimiento de su propio compromiso y de su papel de liderazgo en el logro de los principales objetivos de la Iniciativa, en particular la meta del libre comercio hemisférico, que es lo que Latinoamérica considera más importante. En este aspecto, Estados Unidos puede emprender cinco pasos, que serían de especial utilidad.

Primero, Washington debe desarrollar con rapidez las provisiones de la Iniciativa que no requieren de mucho tiempo de espera o de largas negociaciones, como son la reducción de la deuda oficial y la creación del fondo de promoción de la inversión. Los beneficios de dichas provisiones para Latinoamérica pueden ser pequeños, pero igualmente lo es su costo para Estados Unidos. Emprender una acción en este sentido le garantizaría a la región el compromiso de Washington con la Iniciativa en su conjunto, y tal garantía podría reforzarse si Estados Unidos emprendiera un esfuerzo concertado para asegurar la participación japonesa y europea en la reducción de la deuda bilateral, como lo ha hecho en el fondo de inversión.

Segundo, Estados Unidos debería contribuir en mucha mayor medida a ayudar a resolver los problemas de la deuda comercial de América Latina. Si bien las dificultades de la deuda de la región se han amainado en alguna forma en los años pasados, será difícil alcanzar las metas de la Iniciativa de la Empresa mientras los pagos de la deuda priven a la región de los recursos que se requieren para la inversión y las importaciones y mantengan altos los déficits presupuestales y la inflación, menoscabando la confianza del inversionista.

El llamado Plan Brady para la reducción de la deuda comercial ha sido aplicado hasta ahora solamente en cuatro de los veinte mayores países deudores de América Latina (hay dos que no requieren ayuda), y el monto de la reducción ofrecida ha sido muy pequeño, con excepción de un caso.

Debe ofrecerse una reducción significativa de la deuda a todos los países de la región que muestren disposición de comprometerse con un importante programa de reforma económica, como efectivamente lo han hecho ahora la mayoría de los países.

La forma en que debe procederse es convocar al Banco Mundial o al Fondo Monetario Internacional para que establezcan objetivos de reducción de la deuda en cada país (conforme a la habilidad del país para pagar) y para que sirvan de mediadores en las negociaciones entre los países y sus acreedores comerciales. En momentos en que la mayor parte de las naciones latinoamericanas afrontan graves dificultades en el pago de sus préstamos comerciales, no resulta beneficioso para nadie mantener la ficción de que una deuda que es impagable podrá pagarse de alguna forma.

Tercero, Estados Unidos debe tratar de acelerar las negociaciones de libre comercio con países diferentes a México y Canadá. Si bien la conclusión del acuerdo NAFTA es el primer paso crucial hacia el establecimiento del libre comercio hemisférico, Washington no debe esperar el resultado de este acuerdo para empezar a moverse en otros frentes. Ahora, cercana la suscripción del acuerdo con México y Canadá, Estados Unidos debe empezar a definir los requisitos de ingreso y los procedimientos para que otros países se vinculen al NAFTA. Washington, quizás de nuevo con Canadá y México, debe embarcarse en negociaciones con otros países que estén dispuestos a marchar hacia adelante, incluso si no se llegara a ningún acuerdo final con ellos antes de la creación del NAFTA. Y, finalmente, Estados Unidos debe continuar su apoyo decisivo a las diferentes iniciativas de libre comercio subregional en curso en Latinoamérica. Estas podrían constituirse en los bloques esenciales para la construcción de un área de libre comercio para el hemisferio occidental.

Cuarto, Estados Unidos debe unirse a otros países en el esfuerzo por establecer un fuerte marco regional con el fin de estructurar y facilitar las negociaciones del comercio hemisférico. Si bien el comercio se ha convertido en el asunto predominante en las relaciones interamericanas, no existe una organización regional con el mandato o la experiencia que le permita desempeñar un papel de liderazgo en asuntos comerciales y en materias afines. Una institución de este tipo, que podría establecerse mejor dentro de una organización ya existente como el Banco Interamericano de Desarrollo, serviría como foro para las discusiones comerciales. También constituiría una fuente de asesoría y análisis independiente en asuntos comerciales y relacionados, un organismo que establezca reglas y un mecanismo eventual de investigación de las violaciones comerciales y de resolución de disputas. Tal organización ayudaría a superar la descoordinación prevaeciente en las conversaciones sobre comercio, y lo que es igualmente importante, le asignaría a Latinoamérica un papel importante en la estructuración de la Iniciativa de la Empresa desde un comienzo.

Por último, Estados Unidos debe seguir dándole la más alta prioridad a la conclusión exitosa de la Ronda Uruguay de las conversaciones del GATT. La liberalización de las prácticas comerciales de una manera global contribuiría al máximo a facilitar la negociación de acuerdos de libre co-