

La iniciativa para las Américas

Manuel R. Millor Mauri*

1. Marco de referencia: crisis económica de América Latina

Durante la década de 1960 y principios de la de 1970, la región latinoamericana en su conjunto experimentó un rápido crecimiento económico, que extendió expectativas de prosperidad entre todos los sectores de la población.

Para principios de la década de 1980, la situación había cambiado drásticamente. La combinación de precios más elevados de los energéticos, una pesada carga de la deuda externa, un incontrolable espiral inflacionario, y el estancamiento económico generalizado, provocó graves penurias a todos los niveles.

Entre 1980 y 1988, el producto total de la región aumentó únicamente 12 por ciento, en contraste con un 78 por ciento de 1970 a 1980. El producto *per capita* creció sólo en cinco países, mientras que en otros 20 disminuyó abruptamente.

Entre 1983 y 1988, años de traumática crisis, América Latina dejó de percibir 356 556 millones de dólares, y disminuyó sus importaciones en 223 890 millones de dólares. Paralelamente, los pagos por concepto del servicio de la deuda externa, ocasionaron una transferencia al exterior de 20 mil millones de dólares.

Durante la segunda mitad de la década de 1980, la crisis económica generalizada ocasionó estallidos sociales debido a la exacerbación de la situación de pobreza extrema de gran parte de la población. A su vez, lo anterior servía de caldo de cultivo para la inestabilidad política, poniendo en peligro el proceso de democratización regional. Con sus

economías totalmente hipotecadas, en estado de estancamiento o franca regresión, y con una deuda externa de más de 400 000 millones de dólares, los países latinoamericanos vivían la más dramática crisis de su historia. La década de 1980 se consideraba como "pérdida" para el proceso de desarrollo.

2. El cambio de política económica

Para 1989, era posible detectar en América Latina el comienzo de un renacimiento del modelo de mercado libre. La década de democratización política y crisis económica parecía desembocar en una profunda transformación estructural. Se trataba de un reencuentro con la doctrina de apertura comercial hacia el exterior y una menor injerencia del Estado en los procesos productivos.

México marcó la pauta en estas tendencias. Con el objetivo de la modernización económica como propulsor fundamental del cambio, el gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari se lanzó a fondo para eliminar el lastre de los subsidios, la burocratización excesiva y la ineficiencia del control estatal.

En Argentina, el presidente Carlos Ménem procedía a dismantelar las políticas sindicalistas a ultranza que habían sido la marca distintiva de su partido peronista, y declaraba la guerra a la hiperinflación (3 500 por ciento en 1989).

En rápida sucesión, Carlos Andrés Pérez, presidente de Venezuela, en un vuelco radical a partir de su primera administración populista, ponía fin a hábitos consuetudinarios de derroche presupuestal y burocratismo.

En Bolivia, el presidente Jaime Paz Zamora se comprometía a continuar la Nueva Política Económica de su predecesor, Víctor Paz Estenssoro,

* Profesor del Centro de Relaciones Internacionales.
Relaciones Internacionales, vol. XIII, núm. 51, mayo-agosto 1991, UNAM.

cuyos elementos centrales eran el congelamiento de salarios, el incremento de precios acorde con la oferta y la demanda, el adelgazamiento del sector público, y el equilibrio presupuestal.

Por su parte, el 16 de Marzo de 1990, un día después de su inauguración, el presidente brasileño Fernando Collor de Mello ponía en marcha su Plan Nuevo Brasil, un tratamiento de choque con un estricto control monetario que perseguía la reducción drástica de la inflación (1 600 por ciento en 1989).

3. La respuesta de Estados Unidos

La nueva política económica latinoamericana descartaba las fracasadas fórmulas proteccionistas para desarrollar la industria y crear empleos, y en su lugar se orientaba hacia el mercado libre y la apertura comercial. Este cambio de perspectiva suscitó una pronta respuesta por parte de Washington.

El 27 de octubre de 1989, en ocasión de la cumbre continental que reunió a 16 mandatarios del continente en San José, Costa Rica, el presidente estadounidense George Bush planteó una "nueva relación de socios" entre Estados Unidos y América Latina. Bush declaró que advertía la disposición de los líderes latinoamericanos para dirigirse a Estados Unidos en busca de "una nueva relación basada en el respeto mutuo y en la mutua responsabilidad".

El presidente norteamericano precisó su concepción de que los pueblos americanos pueden convertirse en un modelo para el planeta, señalando el camino hacia una auténtica asociación entre el mundo desarrollado y el mundo en desarrollo. Esta sería, dijo, "una asociación en la que reine la libertad de comercio y la prosperidad compartida".

Sin embargo, para principios de 1990 las propuestas de Bush no habían encontrado una concreción clara. Los gobiernos latinoamericanos tomaban como marco de referencia la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC) del presidente Ronald Reagan, de 1984, que había tenido como objetivo incrementar el comercio estadounidense con 27 países del Caribe y Centroamérica. A pesar de la reducción de aranceles para ciertas mercancías (aunque excluyendo tres de los productos más importantes del área: el azúcar, los textiles y los productos petroleros), la ICC no había alcanzado los resultados esperados.

En marzo de 1990, diversos analistas internacionales en Washington opinaban que América Latina, más democrática pero asediada por acuciantes problemas económicos, estaba clamando por una nueva política que todavía no tomaba cuerpo en la Casa Blanca ni en el Congreso de Estados Unidos.

Un experto de la *Heritage Foundation*, Tom Cox, sustentaba que "el comercio es el elemento clave". "Lo que Bush necesita hacer", decía Cox, "es reorientar la política global hacia la región para afirmar la promoción del desarrollo económico y la liberalización del comercio". Cox hacía hincapié en la necesidad de asegurar un mayor acceso a los productos latinoamericanos en el mercado estadounidense. Recordaba que la reciente derrota en el Senado de dos enmiendas que habrían extendido estos beneficios a la ICC, presentadas por el senador republicano Robert Packwood y el demócrata William Bradley, significaba una negativa a la idea de usar el comercio como herramienta para construir economías estables.

Por su parte, Eva Loser, principal analista de asuntos latinoamericanos del Centro de Estudios Estratégicos (CSIS), subrayaba el hecho de que las políticas de Estados Unidos hacia América Latina siempre han sido y "tienden a seguir siendo" episódicas y de corto plazo.

Finalmente, Peter Hakim, miembro del grupo de reflexión "Diálogo Interamericano", estimaba que entre los cambios más importantes introducidos por Bush a la política regional, destacaba el haber abandonado la "presión ideológica" que había caracterizado a la administración Reagan". Bush parece más dispuesto a escuchar que su predecesor, decía Hakim, y como resultado "los latinoamericanos se sienten más cómodos con el".

4. La iniciativa para las Américas

En este contexto de realidades y opiniones, y con el fin de consolidar su política hacia América Latina, el 27 de junio de 1990, en la Casa Blanca, el presidente Bush presentó su iniciativa para las Américas (*Enterpris for the Americas Initiative*).

En el marco del proceso de cambios a nivel mundial, la Iniciativa otorga particular importancia al resurgimiento de la democracia en el hemisferio occidental, en una escala nunca antes vista. La transición a la democracia, se señala, se encuentra ya a punto de completarse.

Paralelamente a esta transformación política, en la esfera económica las naciones de la región están rechazando los esquemas centrados en el Estado, y orientándose hacia el modelo de libre mercado. No hay recetas únicas para este proceso de reforma. La responsabilidad para alcanzar el crecimiento económico es individual de cada país. Para Estados Unidos el reto consiste en apoyar estos cambios positivos. "Debemos forjar", plantea Bush, "una asociación genuina para la reforma hacia el libre mercado".

El secretario del tesoro Brady señala el presidente estadounidense, ha revisado la política económica hacia América Latina y el Caribe, con el fin de lograr una nueva evaluación de los problemas y oportunidades que surgirán durante la próxima década. El resultado de esta evaluación indica claramente la necesidad de nuevas iniciativas económicas. Todos los signos resultan propicios para un cambio de enfoque hacia una "nueva asociación económica" para la década de 1990. La prosperidad en el hemisferio, sentencia Bush, depende del comercio, no de la ayuda.

Con base en lo anterior, Bush presenta la nueva iniciativa con el propósito de "crear incentivos para reforzar el creciente reconocimiento por parte de América Latina de que la reforma hacia el libre mercado es la clave para el crecimiento sostenido y la estabilidad política".

Los tres fundamentos de la iniciativa, manifiesta el presidente estadounidense, son: comercio, inversiones y deuda.

En referencia con el primer rubro, Bush propone iniciar un proceso para crear "una zona de libre comercio" a lo largo y ancho del hemisferio. Se compromete a cooperar estrechamente con las naciones de la región para combatir el proteccionismo, promover la culminación exitosa de la Ronda Uruguay, y propiciar la progresiva integración de los países latinoamericanos al sistema global de comercio.

En adición, se propone fortalecer la tendencia hacia el libre mercado, con el objetivo final de constituir un sistema de comercio sin trabas, que vincule a todas las Américas (Norte, Centro y Sur) "desde el puerto de Anchorage hasta Tierra del Fuego". Estados Unidos, declara Bush, se encuentra listo para incorporarse a acuerdos de libre comercio con otros países de América Latina y el Caribe. El primer paso en este proceso es un acuerdo de libre comercio con México.

En el caso de países que aún no estén listos para proceder a conformar acuerdos de libre comercio, Estados Unidos está dispuesto a negociar esquemas bilaterales para abrir mercados y desarrollar lazos comerciales más firmes.

Por lo que respecta a las inversiones, Bush plantea que la clave para obtenerlas en mayor escala es ser competitivo. Propone adoptar medidas para crear nuevas corrientes de capital hacia la región. Entre otras, se reducirán los impedimentos burocráticos se establecerán nuevos programas de asistencia en el marco del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial, y se creará un nuevo fondo de inversiones para las Américas, administrado por la BID.

En tercer lugar, Bush plantea un nuevo enfoque para reducir la carga del servicio de la deuda, que entorpece el avance hacia el libre mercado. Se propone que el BID añada sus esfuerzos y recursos a los del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, para apoyar la reducción de la deuda, en correspondencia con los programas nacionales de reforma económica.

La Iniciativa considera vital fortalecer las políticas de protección al medio ambiente en el hemisferio. Un instrumento para propiciar la conservación del medio será el trueque de "deuda por naturaleza" (*debt-for-nature swaps*).

Bush asegura que, a pesar de los cambios revolucionarios en marcha en Europa del Este, "Estados Unidos no perderá de vista los tremendos retos y oportunidades aquí en nuestro propio hemisferio". Eventualmente, el objetivo sería "una asociación más cercana entre las Américas y nuestros amigos en Europa y Asia".

Este plan comprensivo, asevera Bush, es "prueba positiva" de que Estados Unidos considera con seriedad "una nueva asociación con nuestros vecinos de América Latina y el Caribe", y de que está "listo para desempeñar un papel constructivo en estos tiempos críticos".

5. Seguimiento oficial de la Iniciativa

El 14 de septiembre de 1990, el presidente Bush envió al Congreso el proyecto de ley referente a la Iniciativa para las Américas. En un mensaje que acompaña a la propuesta, Bush manifiesta que la Iniciativa procura extender los intercambios con las naciones latinoamericanas mediante acuerdos que tengan "el objetivo final de (establecer) un sistema de libre comercio en todo el hemisferio".

Con fecha 17 de septiembre, el Embajador Julius L. Katz, representante comercial de Estados Unidos ante la Comisión Económica Mixta del Congreso, dirigió un mensaje sobre las "nuevas políticas económicas hacia América Latina". Katz disertó ampliamente, y en términos altamente positivos, sobre las reformas económicas del gobierno mexicano, aunque precisando el interés de Washington en que se liberen aún más sus aranceles al comercio y se eliminen los obstáculos restantes a las inversiones. Asimismo, se refirió a la iniciativa para las Américas como "una iniciativa económica comprensiva... que llegara lejos en su objetivo de cimentar una nueva relación política entre Estados Unidos y sus vecinos en el hemisferio".

Posteriormente, el 18 de septiembre, David C. Mulford, subsecretario de la Tesorería para Asuntos Internacionales, realizó una presentación de la Iniciativa ante el Subcomité de Desarrollo, Finanzas,

Comercio y Política Monetaria Internacional. Mulford subrayó la entusiasta acogida que han dado los líderes de América Latina y el Caribe a la Iniciativa, especialmente los países más grandes de la región. Las expectativas, dijo Mulford, son muy elevadas. Solicitó el apoyo del Congreso para lograr la oportuna aprobación de esta propuesta legislativa, y proceder a su rápida aplicación.

Con fecha 7 de Octubre de 1990, el subsecretario de Estado para Asuntos Hemisféricos, Bernard Aronson, manifestó que el presidente Bush espera disponer en los primeros meses de 1991, de la autorización solicitada, al Congreso para negociar el Acuerdo de Libre Comercio con México, considerado como el punto de partida del más ambicioso plan continental. De acuerdo con la agenda presidencial, Bush contemplaría la posibilidad de iniciar negociaciones formales para la creación de una zona de libre comercio continental entre los meses de mayo y junio próximos, esto con el objetivo de ultimar, en 1992, el primer acuerdo sobre la nueva unión comercial hemisférica.

Bush ya ha dado pasos adicionales con este fin, al solicitar al Congreso que extienda a Perú, Ecuador, Bolivia y Colombia el mismo trato preferencial que se dio a los países de la Cuenca del Caribe. En la gira sudamericana del presidente estadounidense, realizada en diciembre de 1990 después de su viaje a México en noviembre. Bush visitó Brasil, Chile, Uruguay, Argentina y Venezuela. El primer mandatario norteamericano utilizó al máximo las posibilidades de su presencia física en esos países para promover la Iniciativa para las Américas y preparar el terreno para una progresiva liberalización comercial.

6. Perspectivas

La Iniciativa para las Américas constituye el tercer gran esquema del gobierno estadounidense en el presente siglo, para reorientar y fortalecer sus relaciones con los países latinoamericanos. Los dos anteriores fueron la Política del Buen Vecino del presidente Franklyn Roosevelt, durante la década de 1930, y la Alianza para el Progreso, del presidente John Kennedy, a principios de la década de 1960.

Tal como en los dos casos anteriores, la Iniciativa para las Américas no debe verse como una acción filantrópica. Por el contrario, un número cada vez mayor de expertos norteamericanos considera que América Latina, más que Japón, encierra la clave para la reducción del déficit comercial de Estados Unidos. En concreto, la alternativa a una recesión pronunciada que reduciría el consumo interno de Estados Unidos, sería un renacimiento de América

Latina como cliente para los bienes manufacturados norteamericanos.

Como puntos a su favor, América Latina cuenta con un mercado potencial de 440 millones de personas, tiene un excedente considerable de alimentos y materias primas, dispone de una oferta excelente de profesionistas y administradores, posee experiencia en el funcionamiento de una economía de libre mercado, manifiesta una enorme demanda de bienes de todo tipo, y tiene una adecuada oferta de capital (tres o más veces que su deuda externa, sólo que depositado en gran parte en otras naciones). Estados Unidos podría sacar sustancial provecho de estas condiciones, en aras de equilibrar algunos rubros vitales de su economía.

Con este propósito en mente, en junio de 1990 el presidente Bush envió al secretario de Comercio, Robert Mosbacher, acompañado de nueve jefes corporativos, en una misión comercial a Sudamérica, región que representa una gran promesa para los exportadores estadounidenses. El viaje de Mosbacher siguió a otro de Carla Hills, representante comercial de Estados Unidos, quien llevó un mensaje de apoyo del gobierno norteamericano a los gobiernos que se alejan del control estatal hacia los mercados abiertos, durante su participación en una reunión de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) efectuada en Asunción, Paraguay.

La Iniciativa para las Américas debe analizarse como factor de propulsión de un movimiento continental hacia la conformación de bloques económicos. Entre otros ejemplos de lo anterior, Chile y México se disponen a entrar a un proceso que eliminaría todas las barreras comerciales entre ambos países para 1995. A finales de septiembre de 1990, el presidente Salinas de Gortari y la presidenta Violeta Chamorro, de Nicaragua, propusieron un tratado subregional que suprimiría las tarifas arancelarias entre México, Venezuela, Colombia y los cinco países centroamericanos.

Sobre esta última posibilidad se centró la reunión cumbre que sostuvieron en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, en enero de 1991, los presidentes de México y de los cinco países centroamericanos, con la presencia de los cancilleres de Venezuela, Colombia y España. En especial, destacaron las medidas para estabilizar el mercado petrolero, dentro del Acuerdo de San José. La reunión de Tuxtla Gutiérrez puso de manifiesto la importancia que otorga el gobierno mexicano a sus relaciones con los países del istmo.

En el Cono Sur, desde 1985 Brasil y Argentina han eliminado las tarifas para el comercio bilateral a más de 1 500 productos que ya circulan libremente a través de sus fronteras; los aranceles restan-

tes están programados para reducirse en un 40 por ciento para 1991, y en su totalidad a finales de 1994. Paraguay y Uruguay se han incorporado a este bloque subregional.

Como otros ejemplos de este proceso continental, a principios de octubre de 1990, el presidente argentino Carlos Ménem visitó Caracas y suscribió un acuerdo de libre comercio con su contraparte venezolano, Carlos Andrés Pérez. Por su parte, el gobierno de Chile ha firmado acuerdos bilaterales con Brasilia y Buenos Aires para suprimir todas sus tarifas recíprocamente en 1995.

En un reciente informe del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), se manifiesta que los gobiernos de América Latina y el Caribe "tienen la obligación" de conformar opciones de respuesta, o propuestas complementarias, a la Iniciativa para las Américas. Todo parecería indicar que las respuestas ya se están materializando con los diversos esquemas de complementación económica bilaterales o multilaterales que se registran a nivel latinoamericano. El propio Grupo de Río constituye quizás el mejor ejemplo de lo anterior, con su ampliación a nueve países, a partir de la incorporación de Chile y Ecuador.

Durante la gira del presidente Salinas de Gortari por varios países de América Latina, en octubre de 1990, los gobiernos de México y Argentina expresaron su satisfacción por la Iniciativa para las Américas y externaron su deseo de que ésta se consolide como un instrumento efectivo para la liberalización del comercio, la disminución de la deuda externa y el incremento de los flujos de inversión. Los presidentes Salinas y Ménem se comprometieron a acelerar el análisis de los mecanismos idóneos para llevar a la práctica los propósitos positivos contemplados en la Iniciativa.

La posición de México frente a las grandes transformaciones que están alterando rápidamente el mapa económico del hemisferio, no puede ser más diáfana. El gobierno mexicano insiste en la necesidad de aprovechar las oportunidades que se presentan con la integración de bloques como el de Europa en 1992, la Cuenca del Pacífico y el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá. Asimismo, se subraya la idea de que México podría servir de plataforma de exportación de productos de América Latina a esas regiones del mundo. México se proyecta como "un eslabón de unión, un puente entre el sur y el norte".