

# La Empresa para la Iniciativa de las Américas

Peter Hakim\*

## Lo que Washington quiere

Cuando el presidente George Bush anunció el proyecto de la Empresa para la Iniciativa de las Américas y convocó a un acercamiento de los lazos económicos entre Estados Unidos y América Latina en junio de 1990, no tenía una presión que lo obligara a incrementar su política hacia la región. A un año y medio de estar en funciones, el presidente Bush había introducido cambios importantes en la política de Estados Unidos hacia el subcontinente, la mayoría de los cuales fueron bien recibidos en América Latina y aplaudidos por el Congreso de Estados Unidos.

A través del entonces llamado Plan Brady para la reducción de la deuda bancaria comercial de Latinoamérica, anunciado a principios de la administración Bush, Washington finalmente había aprobado una ayuda significativa en la deuda para los países latinoamericanos sobreendeudados. Aunque fue puesto en práctica lentamente y ofreció un relativo alivio, el Plan Brady estaba, para mediados de 1990, produciendo sus primeros resultados en México y Costa Rica.

La Casa Blanca también había llevado a cabo los objetivos clave de Estados Unidos en América Central. El general Manuel Noriega había salido de Panamá y el gobierno sandinista había perdido el poder en Nicaragua. Fueron emergiendo esperanzas realistas para el

establecimiento de una negociación en El Salvador. Finalmente, la invasión realizada en diciembre de 1989 a Panamá, que para muchos reviviría el estridente antiamericanismo en América Latina parecía en gran medida olvidada en la mayor parte de la región.

Contraria a algunas especulaciones, la Iniciativa y su propuesta para un libre comercio continental no fue diseñada como una alternativa del hemisferio occidental al sistema comercial mundial gobernado por el Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT por sus siglas en inglés). Tampoco fue una advertencia para Europa y Japón, en el sentido de que Estados Unidos podía, sin demora alguna, perseguir una estrategia comercial hemisférica en caso de que no se produjera un resultado satisfactorio en la Ronda Uruguay del GATT (la cual se suponía que concluiría a finales de 1990). Después de todo, Latinoamérica ofrece un mercado limitado para las exportaciones de Estados Unidos, y Europa y Japón saben esto. Sólo el 13 por ciento de las exportaciones de Estados Unidos se dirigen actualmente hacia América Latina, cifra inferior al 17 por ciento en 1980. Y más de la mitad de esas exportaciones se dirigen a México, con el que Estados Unidos ya está preparando negociaciones de libre comercio.

Los productores y consumidores de Estados Unidos ganarían con la expansión del comercio con América Latina. Sin embargo, la mayoría de las ganancias vendrían de México, y el bloque comercial del hemisferio occidental ofrecería a Estados Unidos una alternativa atractiva a un sistema de comercio mundial abierto.

\* Es miembro de Diálogo Interamericano y coautor de una columna en *The Christian Science Monitor*. Este artículo apareció publicado en *The Brookings Review*, otoño de 1992. Traducción: Roberto Domínguez Rivera.

En suma, la Iniciativa no fue lanzada bajo coacción, tampoco fue un intento de asignar un nuevo curso a la política comercial de Estados Unidos. En lugar de ello, fue la nueva presentación de la política de Estados Unidos hacia América Latina, y, desde su lanzamiento, ha llegado a ser la pieza central de las relaciones de Estados Unidos con América Latina.

### **Conformar la Iniciativa**

Varias consideraciones se contemplaron en la formulación de la Iniciativa. Primero, los problemas económicos de América Latina eran del interés de Washington. La depresión de la región estaba afectando la economía de Estados Unidos que se encaminaba a un gran déficit comercial con casi cada país de América Latina, ya que la capacidad de importación de la región estaba estancada y los bancos estadounidenses continuaban sufriendo el atraso de pagos de los países deudores de América Latina. Sin embargo, más importante fue la preocupación de Washington en torno a la implacable adversidad económica que estaba amenazando a las nuevas democracias de la región, así como el comercio ilegal de narcóticos. Estos peligros llevaron a que el presidente Bush y sus consejeros realizaran en enero de 1990 una Reunión cumbre en Colombia con los presidentes de los tres principales países productores de drogas: Bolivia, Colombia y Perú.

En segundo lugar, Washington quería reforzar el crecimiento comercial regional hacia mercados abiertos. Cada componente de la Iniciativa incluía fuertes incentivos a la reestructuración económica; cada beneficio estaba condicionado a un comercio orientado al mercado y a reformas que promovieran la inversión. La promesa de la reducción de la deuda, los beneficios de la inversión y las ganancias del comercio, fueron reservados para los países que realizaron políticas de mercado, privatizaron compañías estatales y redujeron las barreras a las importaciones. La administración Bush había determinado fortalecer a los líderes regionales que ya estaban realizando estas reformas y alentar a gobiernos que aún estaban vacilantes.

La Iniciativa fue decididamente diseñada por el departamento del Tesoro de Estados Unidos cuya posición era que las economías de América Latina no necesitaban del apoyo del financiamiento externo, sino sobre todo de sustanciales reformas de mercado. Estas reformas, de acuerdo con los funcionarios del

Tesoro, no sólo harían a Latinoamérica un socio más compatible para Estados Unidos, sino que también ofrecerían la única fórmula para la recuperación regional y el crecimiento a largo plazo. La mayoría de los latinoamericanos, de mala gana habían llegado a compartir ese punto de vista al no tener alternativa.

En tercer lugar, los tiempos de la Iniciativa estaban ligados a los planes del presidente para visitar cinco países de América del Sur, programados para principios de septiembre, pero pospuestos hasta diciembre. La Casa Blanca quería una agenda positiva para el primer viaje presidencial extenso a la región. No se quería que la atención se enfocara en áreas de posible fricción como el papel de Estados Unidos en Panamá, su enfrentamiento con América Latina en relación al comercio de narcóticos o en el aún masivo peso de la deuda. Así, la Iniciativa fue lanzada sólo dos semanas después de que Estados Unidos y México anunciaron un plan de conversaciones relativas al libre comercio, que sugería que Washington quería reasegurar que sus intereses no sólo eran limitados a México.

En general, la Casa Blanca buscó impulsar una iniciativa política que sería vista como significativa en América Latina, y no considerada como irrelevante para las necesidades de la región. Aún así, debilitada por el déficit presupuestal, la administración tampoco estaba en condiciones de proponer una mayor transferencia de recursos a la región y, por lo tanto, no podía responder al problema más crítico —la escasez de capitales externos. La Iniciativa, y particularmente las propuestas de libre comercio, fueron lanzadas para ofrecer una solución política efectiva a este acertijo. Diseñada como una estructura de incentivos para reforzar los propios esfuerzos de la reforma regional, era una "iniciativa de autoayuda" que prometía a Latinoamérica una eventual asociación con Estados Unidos una vez que la región lograra que sus economías estuvieran en forma y que se volviera a tomar el crecimiento sostenido.

La Casa Blanca trató de llevar a cabo rápidamente la Iniciativa. Para septiembre de 1990, fueron presentados al Congreso proyectos de ley que contenían medidas relativas a la deuda y la inversión. Pero al lado de los pequeños alivios de la deuda, esas medidas habían sido fuertemente obstaculizadas, la mayoría por el gran número de cuestionamientos sobre los gastos de ayuda externa. Las primeras críticas a las propuestas de la administración, incluyendo la áspera condicionalidad impuesta a los receptores potenciales de la ayuda, la indefinición en detalles cruciales, la escasa disponibi-

lidad de asistencia y la falta de consultas con América Latina, desde entonces reeditaron en una gran preocupación en torno a que las leyes podrían languidecer en el Congreso por algún tiempo.

El Congreso ha actuado formalmente sólo en los requerimientos de la administración para permitir la reducción de la deuda contratada bajo el Programa de Alimentos para la Paz. Lo que todavía es incierto es si el Congreso autorizará el volumen de reducción de la deuda o si aprobará la contribución de Estados Unidos al presupuesto del Fondo de Inversiones en el Banco Interamericano de Desarrollo.

No hay sustanciales y serios desacuerdos entre la administración y el Congreso en la legislación. El problema es que ni los demócratas en el Congreso ni los republicanos de la Casa Blanca quieren ser identificados con los programas de asistencia externa. De esta forma, la administración es renuente a manifestar un liderazgo activo y, sin ello, el Congreso se rehusa a actuar. No hay, en suma, nadie que lleve a cabo el proceso. El Congreso podría no aprobar nada hasta que existan los fondos suficientes que permitan una significativa reducción de la deuda y el establecimiento de un fondo de inversiones.

### Un mercado común hemisférico

Las batallas legislativas sobre el financiamiento para el alivio de la deuda y las inversiones, son menos importantes para la mayoría de los países de América Latina, que las decisiones de Estados Unidos referentes a los tiempos y procedimientos para alcanzar una eventual Área de Libre Comercio del hemisferio occidental (WHFTA, por sus siglas en inglés), el componente más importante de la Iniciativa y la justificación para su entusiasta aceptación en América Latina.

En los últimos años, casi todos los países de América Latina han empezado a fomentar las exportaciones como la mejor manera de atraer nuevas inversiones extranjeras, incrementar la competitividad nacional y promover el crecimiento a largo plazo. Los países de América Latina están liberalizando hoy en día sus regímenes de comercio, disminuyendo las barreras arancelarias y no arancelarias, buscando emular el éxito exportador de las economías de rápido crecimiento del este de Asia. Estados Unidos es el mercado más grande en la región, compra más de la mitad de las exportaciones de América Latina y a él se debe el 80

por ciento del crecimiento de las exportaciones en la década de los ochenta.

Washington no ha prometido un rápido progreso hacia el libre comercio hemisférico. Con el anuncio de la Iniciativa, el presidente Bush llamó al libre comercio en las Américas "nuestro objetivo de largo plazo" que "podría tomar años de preparación" para alcanzarse. En un testimonio ante el Comité de Finanzas del Senado, en abril de 1991, el representante de Comercio Adjunto de Estados Unidos, Julius Katz, afirmó que la creación de un área de libre comercio tomaría muchos años "y podría prolongarse al próximo siglo". Katz sugirió que de todos los países de América Latina, sólo México y Chile podrían concebir la conclusión de acuerdos de libre comercio con Estados Unidos dentro de los próximos dos años, periodo en el cual la administración tiene la autoridad de "vía rápida" para negociar acuerdos internacionales de comercio.

El gobierno no ha dado todavía curso al comercio hemisférico más allá de México. Sin embargo, se ha manifestado constantemente en pro del establecimiento de un área de libre comercio en América del Norte (NAFTA, por sus siglas en inglés), extendiendo el Acuerdo de Libre Comercio con Canadá para incluir a México, como el punto esencial para dar paso a las negociaciones comerciales hemisféricas.

A diferencia del resto de los países de América Latina, México tiene lazos económicos muy estrechos con Estados Unidos. Más del 70 por ciento de todas las exportaciones mexicanas son vendidas al mercado estadounidense, comparado con el 35 por ciento de las exportaciones de América del Sur. Los eslabones existentes entre México y Estados Unidos han creado un importante campo propicio para una posterior integración, incluyendo los crecientes segmentos de la comunidad empresarial de Estados Unidos y los líderes políticos nacionales y locales de los estados del suroeste fronterizo con México. La gran comunidad mexicano-estadunidense, aunque dividida en el tema del libre comercio, se pronuncia ampliamente por alcanzar relaciones más estrechas. Ningún otro país en América Latina tiene un arraigo político, económico, demográfico, cultural y geográfico que impulse acciones para un mayor acercamiento. Es difícil imaginar que Estados Unidos persiga el libre comercio con cualquier otro país en el hemisferio si no puede llevar a cabo un acuerdo con México primero. El NAFTA, en suma, es la clave para cualquier futuro acuerdo de libre comercio en el hemisferio occidental.

### Hacia el NAFTA

Aunque tomó seis meses más de lo inicialmente proyectado, los gobiernos de México, Canadá y Estados Unidos finalmente acordaron el texto para un libre comercio a mediados de agosto. El acuerdo debe ahora obtener la aprobación legislativa en cada país, lo cual podría alcanzarse en 1993, pero no hay una certidumbre de que así sucederá. El Congreso de Estados Unidos presenta el mayor obstáculo.

Hace solamente 18 meses que los opositores del Acuerdo de Libre Comercio con México fracasaron en detener la extensión de la autoridad negociadora de la "vía rápida", que daba a la Casa Blanca tiempo adicional para concluir las negociaciones del GATT y del NAFTA. Sin embargo, ellos se han preparado para ventilar todos los asuntos otra vez, y hay dos diferencias cruciales que pueden hacer a la oposición más temible ahora. Primero, el desalentador desempeño de la economía de Estados Unidos, que durante 1991 parece haber incrementado las tendencias proteccionistas en el país. Segundo, el debate sobre el NAFTA está vinculado con el año político electoral, haciendo que el curso del debate sea menos predecible. William Clinton persistentemente ha expresado su apoyo al NAFTA, pero junto con los líderes demócratas en el Congreso, ha pedido la inclusión de duras medidas para proteger el medio ambiente y defender los derechos de los trabajadores en ambos lados de la frontera. Estos dos asuntos estarán en el centro de la contienda.

El curso de las cosas en México también podría desviar la aprobación del Congreso. Una o más violaciones escandalosas a los derechos humanos podrían, por ejemplo, provocar oposición, lo mismo que el nocivo desastre ambiental. El presidente Salinas y otros funcionarios mexicanos entienden y toman en serio la sensibilidad política de Estados Unidos en estos asuntos. Prueba de ello, por ejemplo, es la decisión mexicana de cerrar una refinería altamente contaminante en la ciudad de México, así como la rápida respuesta al crítico informe de Amnistía Internacional.

Sin embargo, con todo lo dicho, el NAFTA pudiera ser aprobado. Aunque el debate comienza ahora, la votación sobre el NAFTA tendrá lugar durante 1993, en la relativa calma de un año no electoral. Cualquiera que gane las elecciones de noviembre impulsará la aprobación del NAFTA reconociendo su significado económico y de política exterior y el daño inmediato que su

derrota causaría en las relaciones con México y con el resto de América Latina. El presidente de Estados Unidos podría bien decidir la introducción de algunos cambios en el NAFTA, pero ello sólo pospondría el acuerdo, no lo anularía.

Hasta que el NAFTA sea finalmente aprobado por el Congreso, ninguna administración de Estados Unidos llevará a cabo algún ofrecimiento a otros países si pone en riesgo, aunque sea mínimamente, el proceso de aprobación. Sin ésta, Estados Unidos no estaría interesado en negociar un acuerdo comercial con Chile, y mucho menos tendría una estrategia para alcanzar el libre comercio a nivel hemisférico.

La progresión lógica sería que el NAFTA llegue a ser el centro de la expansión de un área hemisférica de libre comercio. Esto parece ser una ligera percepción en Washington en la serie de acuerdos bilaterales entre Estados Unidos y países específicos de América Latina (la excepción sería un acuerdo con el MERCOSUR). Un asunto clave no resuelto en Washington es si el NAFTA debería contener una cláusula de inclusión, la cual establecería los requisitos y procedimientos para que otros países se afiliaran.

Los negociadores de Estados Unidos están preocupados de que el Congreso no acepte ningún acuerdo que pudiera comprometer a su país para cualquier otro convenio de libre comercio, sin la completa revisión de las Cámaras. También los negociadores mexicanos se encuentran renuentes a imponer, *a priori*, condiciones a otros países para unirse al NAFTA; en su lugar prefieren partir de una base "caso por caso".

Con todo, Estados Unidos, México y Canadá parecen querer alcanzar sus propios acuerdos de libre comercio, y sólo entonces comenzar a contemplar la formulación de una estrategia para avanzar hacia un libre comercio hemisférico.

### Washington mantiene la atención

El peligro es que una vez que el NAFTA entre en vigor, Washington puede perder interés en la iniciativa hemisférica de libre comercio. Una administración diferente puede tener otras prioridades. Un tratado acertado en las negociaciones del GATT puede hacer los acuerdos regionales de libre comercio menos atractivos. Un GATT fracasado podría enfriar, en general, los arreglos de comercio multilateral de Estados Uni-

dos. Las relaciones entre Estados Unidos y América Latina podrían deteriorarse por desacuerdos en otros asuntos. O, simplemente, la atención de Estados Unidos podría ser atraída hacia otro lugar.

Estados Unidos, después de todo, raramente ha podido sostener un alto nivel de interés en América Latina. La más audaz iniciativa económica dirigida a la región, la Alianza para el Progreso, que fue concebida como un programa de una década de duración, se desvaneció a tres años de iniciada cuando Estados Unidos dirigió su atención a Vietnam.

Diversos acontecimientos en América Latina pueden frustrar también el progreso hacia el libre comercio. Programas de reforma económica han sido revertidos por la falta de recursos financieros o por la creciente oposición interna. El apoyo regional para el libre comercio por sí mismo puede ser más pequeño de lo que ahora parece. Comunidades de empresarios en América Latina, por ejemplo, mientras retóricamente apoyaban al libre mercado y al libre comercio, a menudo se oponían en la práctica, cuando sentían temores de perder subsidios y protección.

Aquellos países latinoamericanos que cuentan con posibilidades de llevar a cabo acuerdos de libre comercio con Estados Unidos podrían tratar de prevenir su extensión a otros países y conservar los beneficios para ellos. Hay, en suma, barreras en Estados Unidos y

América Latina para llevar la idea de un hemisferio occidental de libre comercio a la práctica.

Un país clave para saber si Washington le asignará una prioridad significativa y esfuerzos para el desarrollo de la zona hemisférica de libre comercio es Brasil. Sólo en este país hay intereses económicos de Estados Unidos potencialmente tan intensos como los tiene con México. Aunque el comercio entre Estados Unidos y Brasil es ahora menor de la mitad del que tiene con México, las inversiones estadounidenses son mayores. Si Brasil recupera su dinamismo económico y provee un mayor mercado para los productos estadounidenses y un acomodo para su inversión, si liberaliza sus regímenes de comercio e inversiones y es un participante activo en el MERCOSUR, será un socio atractivo para Estados Unidos.

Por otra parte, si el desempeño de Brasil permanece débil o si el país no está interesado en una relación económica especial con Estados Unidos, los intereses estadounidenses en el libre comercio se podrían desvanecer. Es concebible que Estados Unidos podría aún entrar en acuerdos de libre comercio con algunos países latinoamericanos además de México (o buscar incorporarlos en el NAFTA), pero sin Brasil —con el 40 por ciento de la población y la actividad económica de América Latina— no puede haber un sistema de libre comercio hemisférico o una comunidad económica.