

Iniciativa Bush: apreciaciones desde América latina

Ignacio Basombrío: Economista peruano. Director de Relaciones Económicas del SELA. Los criterios expuestos en el presente artículo son de exclusiva responsabilidad de su autor.

Basombrío, Ignacio

La Iniciativa para las Américas, formulada por el Presidente de Estados Unidos, no sólo representa un posible cambio en los términos de las relaciones hemisféricas. Constituye, además, un desafío para los latinoamericanos. Un desafío que, cuando menos, tiene que asumir dos dimensiones: la capacidad de negociación, inteligente, transparente, integral y coherente, para incorporar en la instrumentación de la Iniciativa los criterios regionales; y, la defensa y profundización de los mecanismos de la integración latinoamericana.

A partir del discurso del presidente Bush, en junio de 1990, se han producido numerosos pronunciamientos por parte de los organismos regionales y subregionales sobre la importancia estratégica de la Iniciativa y la necesidad de utilizar sus mecanismos para lograr un avance significativo en la integración latinoamericana. Empero, conforme transcurre el tiempo, y se incorporan nuevos elementos de realpolitik en el análisis del tema, todo parece indicar que se privilegian los elementos de la relación bilateral con Estados Unidos antes que el encuadrar esa relación dentro del horizonte más amplio del proyecto político de la integración latinoamericana.

Tal situación genera, en numerosos formuladores de política a nivel de la región, la preocupación sobre la presentación de circunstancias que varíen el posible escenario futuro de América Latina, debido al debilitamiento, a mediano y largo plazo, de la teoría y la praxis de la unidad regional.

Reflexiones necesarias

La integración latinoamericana careció del necesario apoyo político. Como proceso histórico quedó relegado a interminables encuentros negociadores. Los resultados,

en términos del cambio profundo en las relaciones entre los países de la región, fueron limitados. Los indicadores económicos muestran, además, magros resultados.

Frente a esta situación, que se tornó más crítica con el inicio de la década perdida, los países latinoamericanos asistieron, con limitada capacidad de respuesta, al proceso de grandes cambios en el mundo. La conformación de bloques, el desarrollo de vigorosos instrumentos integradores en otras regiones del globo, la modificación en los términos de la relación este-oeste y el agravamiento de los problemas en el Sur, marcaron, con características propias, a los años 80.

América Latina, enfrentada a resolver problemas de coyuntura, asumió, en muchos casos, debates sobre falsas opciones. Se produjo un gran desgaste, técnico y político, como resultado de planteamientos dogmáticos, y con limitado análisis, sobre la apertura del sector externo o la protección. No se interpretó de manera adecuada, y en función de una estrategia regional, el significado del proceso de interdependencia y de la internacionalización de la producción. Los temas del corto plazo desplazaron del centro de la atención a los severos problemas estructurales. América Latina pareció, en la década pasada, marchar sin un rumbo claro y, además, con un comportamiento económico deficiente.

En lo que respecta a la integración, «durante los años 80 se produjo una profunda crisis en los esquemas de integración regional. Este proceso abarcó dos dimensiones. Por una parte, se debilitó en los ámbitos políticos y académicos la idea de la integración como palanca posible de transformaciones productivas que resultaran en mayor crecimiento y equidad. Por otra, los propios mecanismos formales de integración cayeron en una virtual parálisis y se abandonaron las metas de liberación comercial, asignación de inversiones y coordinación de políticas»¹.

Para algunos el retroceso de la integración se debió, fundamentalmente, al cambio de las opciones políticas, especialmente en materia económica, asumido por diversos países de la región. La unidad regional perdió prioridad e importancia, frente a posiciones en favor de una participación más abierta en la economía internacional.

Para otros, en cambio, ese retroceso fue resultado de los cambios institucionales establecidos en un entorno interno y externo desfavorable. En la línea de esta segunda posición, se plantea la tesis de la etapa revisionista para caracterizar los aconte-

¹SELA: Desarrollo industrial y cambio tecnológico. Políticas para América Latina y el Caribe en los noventa, Editorial Nueva Sociedad, Caracas 1991, p. 153.

cimientos ocurridos en la década pasada. «Hacia finales del decenio de los setenta, se ha sostenido en el desarrollo de esa tesis, quedó claro que en la práctica no había funcionado el libreto propuesto por los teóricos de la integración 15 ó 20 años atrás... En materia de integración, predominó el revisionismo. Así, se postuló el abandono de metas prefijadas; se puso énfasis en la integración informal y la integración por proyectos en vez de los compromisos formales y totalizadores; prácticamente se abandonaron los intentos de asignación de actividades y la regulación de la inversión extranjera directa; y se empezaron a ensayar mecanismos de comercio compensado, de trueque y otras modalidades de corte más bien bilateral que multilateral»².

La política integradora calificada de revisionista no permitió obtener los resultados esperados. Agravó los problemas de la integración, debilitó a sus instituciones y no fue capaz de promover el apoyo de los sectores sociales, políticos y empresariales. Además, cuando, dentro de una concepción integradora audaz y creativa - como en el caso de la Comunidad Europea - se avanzaba en procura de compromisos integrales, en América Latina se pensaba con criterios que el tiempo demostró que eran errados, en la fragmentación, la división, el pequeño acuerdo.

Era necesario, por tanto, asumir una nueva actitud, un cambio de política frente a la problemática integradora. La región debía asumir una respuesta frente a los desafíos de un nuevo escenario mundial. Además, estaba en la obligación de encontrar respuestas frente a una situación estadísticamente comprobada y comprobable: la disminución progresiva de la significación de América Latina en la captación de inversiones, generación de corrientes de comercio y participación en la producción mundial de bienes y servicios.

En la presente década se han presentado nuevas circunstancias favorables para la integración regional. «La integración latinoamericana y caribeña, afirma el INTAL³, se está orientando, con el liderazgo presidencial, hacia la adopción de nuevos enfoques e instrumentos, así como acciones que los países de la región están poniendo en vigor para adecuarlos a los requerimientos actuales y a una red de relaciones internacionales que experimenta transformaciones».

La CEPAL, por su parte, afirma que la integración latinoamericana se encuentra en una tercera etapa, «cuyos parámetros centrales empiezan a advertirse en los últi-

²Gert, Rosenthal: «Un examen crítico a treinta años de integración en América Latina» en esta edición de Nueva Sociedad.

³INTAL: «Recientes esfuerzos para reorientar la estrategia de integración regional de América Latina y el Caribe», BID-INTAL/PA/90, Publicación número 346, Buenos Aires, agosto de 1990, p. 1.

mos años»⁴. Según la opinión de este organismo existe «un marco de una gradual tendencia hacia una mayor convergencia entre los países de la región en materia de política económica, al mismo tiempo que se consolida la tendencia hacia regímenes políticos plurales, participativos y democráticos»⁵.

Los cambios en los mecanismos e instrumentos para alcanzar los objetivos de la integración no deben debilitar los criterios centrales, que deberían inspirar a los formuladores de política en los países latinoamericanos: fortalecer la capacidad negociadora regional, aumentar su potencial económico, afirmar su identidad y autonomía en un escenario internacional competitivo y, en muchos aspectos, hostil.

Un marco internacional difícil

En los años 60 y 70, las posibilidades de activar los procesos integradores en América Latina contaban con un entorno más propicio. A pesar de los problemas estructurales en la vinculación regional con la economía mundial y de los problemas existentes en el interior de las sociedades de los países latinoamericanos, el gap con las potencias centrales era menor; las distancias en materia tecnológica eran menos abismales; las estrategias de inversiones de las corporaciones transnacionales consideraban al mundo en desarrollo y, en especial, a la región como centro de captación de recursos; y existían en el mercado financiero posibilidades para obtener créditos. Pese a lo anterior, América Latina perdió una oportunidad histórica. No fue capaz de impulsar la integración con el vigor necesario. La defensa de intereses nacionales predominó en las negociaciones. Los procesos se entramparon, los incumplimientos se multiplicaron, la integración despertó expectativas no cumplidas y sirvió de marco para la celebración de compromisos prontamente olvidados.

En la actual coyuntura los problemas para instrumentar los mecanismos integradores son más complejos, por la aguda crisis del mundo en desarrollo y, en especial, de América Latina. Pero, al mismo tiempo, la necesidad de la integración aparece como impostergable en la reducida baraja de opciones para salir de la crisis, el atraso, el subdesarrollo y la dependencia.

Los países del Sur - y no solamente los de América Latina incurrieron en errores en la década pasada, al enfrentarse a los problemas de la crisis y de la integración. En

⁴Gert Rosenthal: op. cit.

⁵Gert Rosenthal: op. cit. Algún cínico observador indicó sobre el punto de la convergencia en materia de políticas económicas, que el Fondo Monetario Internacional había logrado lo que los negociadores de los países de la región en el marco de los esquemas integradores habían sido incapaces de avanzar.

tal sentido, afirma la UNCTAD⁶ que «a menudo la redefinición de las políticas macroeconómicas y la reordenación de las prioridades nacionales para ajustarlas a los recursos financieros suponen grandes costos sociales, además de la relegación a un plano secundario de los objetivos de integración. En lugar de esforzarse por aplicar políticas económicas coherentes y de beneficio mutuo en su marco de integración, los Estados miembros de las agrupaciones de integración han estado preocupados por la necesidad de satisfacer las exigencias del ajuste estructural. Las esferas más afectadas por el proceso de ajuste han sido el comercio dentro de las agrupaciones de integración y sus planes regionales de liberalización del comercio».

Esos errores deben ser corregidos, porque han afectado a la integración pero, además, han debilitado más aún la estructura económica y la capacidad de respuesta de los países en desarrollo frente a los nuevos desafíos y realidades de la economía internacional. En el futuro inmediato, a diferencia de lo que acontecía en el pasado, el diseño e instrumentación de los mecanismos integradores no pueden ser desvinculados de la evolución de los acontecimientos en el escenario internacional. Es importante señalar que aceptar que el cambio mundial influye y condiciona la marcha de la integración en el mundo en desarrollo no significa subordinar a los países del Sur a la aplicación de modelos económicos, sistemas de gestión y de asignación de recursos establecidos en las naciones industrializadas. Significa, por el contrario, asumir racionalmente la magnitud de los desafíos y de los problemas por enfrentar y la manera en la cual los mecanismos integradores pueden cumplir un papel importante y efectivo para mejorar los términos de la participación de los países del Sur en la economía mundial. Tal como lo afirma la UNCTAD⁷, «los distintos países en desarrollo y sus agrupaciones económicas deben comenzar a estudiar el modo de responder adecuadamente a las oportunidades y los riesgos posibles que plantea la consolidación y la ampliación de los acuerdos económicos y comerciales entre los países desarrollados de economía de mercado».

Una respuesta latinoamericana

Tal vez convendría mencionar lo que no debería hacerse. América Latina no debería, para responder a los desafíos del entorno externo cambiante y a los problemas de la integración, continuar con políticas de ajuste recesivas, agravar el proceso de desindustrialización y aceptar la internacionalización pasiva⁸.

⁶UNCTAD: «El ajuste estructural, la evolución del sistema de comercio internacional y la integración económica entre países en desarrollo: cuestiones para el decenio de 1990». Documento TD/B/C.7/AC.3/9, Ginebra, 10 de diciembre de 1990, p. 3.

⁷UNCTAD: op. cit., p. 6.

⁸El término de «internacionalización pasiva» aparece en el estudio del SELA, citado en la nota 1. Me parece de la mayor importancia profundizar en su análisis y combinarlo con una reflexión crítica

América Latina, por el contrario, debería utilizar y potenciar al máximo sus mecanismos institucionales para afirmar su presencia en el mundo y afrontar los complejos problemas internos por los que atraviesa. «Seamos realistas, exijamos lo imposible», decían los graffiti parisinos en mayo del 68. Muchos latinoamericanos nos preguntamos: ¿no ha llegado, tal vez, la hora de plantearnos lo imposible y de apuntar a la utopía para lograr la unidad regional? Las voces que invocan prudencia, cuando se habla de crear el espacio económico regional, de derribar barreras, de permitir la ciudadanía latinoamericana, ¿no son, acaso, las que representan intereses menudos (aunque poderosos)?

La región ha demostrado capacidad imaginativa y decisión para lanzar nuevas respuestas al desafío de la integración al iniciarse la presente década, tanto en el plano político como económico. Existe todavía un amplio camino por recorrer y la necesidad de mantener el rumbo firme, dejando de lado las presiones de los sectores que, históricamente, no han creído y han atacado a la idea misma de la integración. Avanzar por el camino de la integración es, tal vez, la mejor (por no decir la única) manera de evitar lo que no debería hacerse.

Es cierto que la región ha perdido importancia en el mundo. Pero, no es menos cierto que América Latina tiene, y puede ejercer, una capacidad negociadora, que le beneficie y que le permita identificar intereses comunes con otras regiones del mundo, si se propone actuar en forma concertada, en el marco de una estrategia bien meditada, con prioridades claramente establecidas. Una estrategia basada sólidamente en la voluntad de diálogo, consulta y negociación, y que se refiera, en lo sustantivo, a los temas principales de la agenda internacional latinoamericana, que incluye, entre otros, el comercio, la deuda y las inversiones.

La Iniciativa para las Américas es una oportunidad para que América Latina demuestre que puede actuar en el plano internacional, que puede dialogar con Estados Unidos; llevar a cabo procesos de consulta en el interior de la región y con el interlocutor del Norte; y, que, finalmente, pueda negociar para perfeccionar y complementar la Iniciativa, a fin de que ésta responda a las aspiraciones y necesidades de la región y no únicamente a los planteamientos emanados desde la Casa Blanca.

sobre los términos y las condiciones del fenómeno de la interdependencia y sus límites, desde la perspectiva regional.

La integración regional y la Iniciativa Bush

La Iniciativa para las Américas constituye un ambicioso proyecto para conformar, en función de la identificación de intereses compartidos, un nuevo espacio económico, un nuevo campo para promover el desarrollo empresarial y comercial. Resulta necesario, para entender en su debida dimensión las implicancias de la Iniciativa para las Américas, considerar el hecho de que ésta parte del principio de encontrar no sólo respuestas para la crisis latinoamericana sino, además, oportunidades para promover el desarrollo de la economía norteamericana.

En su presentación, el presidente Bush señaló muy claramente que «todo indica que debemos modificar el enfoque de la interrelación económica que mantenemos, procurando establecer nuevos lazos asociativos en la esfera económica, ya que la prosperidad en nuestro hemisferio depende del comercio, no de la ayuda».

Durante mucho tiempo la posición latinoamericana ha sido la que ha expresado el presidente Bush. Una apreciación política sobre las relaciones entre Estados soberanos indica que, para que éstas puedan ser cualitativamente superiores, se requiere el abandono de concepciones de carácter paternalista. Resulta necesario identificar áreas de interés común y, de ser posible, cuantificar los intereses y oportunidades en juego. Es decir, conformar un marco de relaciones en el cual puedan establecerse con claridad los costos y beneficios, evitando que consideraciones políticas derivadas de relaciones a partir de opciones unilaterales puedan disminuir los efectos de los entendimientos, restringir el ámbito de su aplicación o, simplemente, dejarlos sin efecto.

Desde este punto de vista, lo planteado por el presidente Bush debe ser analizado con criterios renovados, despojados de prejuicios y, antes bien, orientados hacia el mediano y largo plazo.

El enfoque integral de la Iniciativa, que cubre los aspectos del comercio, las inversiones y la deuda, resulta una novedad en la vinculación entre ambas regiones. No resulta suficiente aceptar que, por su carácter global, la Iniciativa responde plenamente a las aspiraciones y necesidades de la región. Es indispensable complementarla y enriquecerla con la definición de criterios latinoamericanos que permitan una adecuada implementación de sus mecanismos y, como resultado de ello, lograr el objetivo central de la Iniciativa, cual es promover un desarrollo más intenso, armónico y equilibrado de las relaciones económicas de los países del hemisferio. Para ello debe realizarse un análisis con sentido crítico de los alcances de la Iniciati-

va, para establecer su grado de adecuación a las opciones de los países de la región, en materia económica, financiera y comercial y, sobre todo, a la vigencia de los mecanismos integradores y de los compromisos asumidos.

Para efectos del presente artículo, el análisis se ciñe exclusivamente al tema del comercio. Sobre este particular, el presidente Bush ha señalado que la Iniciativa se concentra en tres aspectos fundamentales, a saber: 1. Establecer una estrecha colaboración de Estados Unidos con los países de América Latina en la etapa final de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales, para lograr un comercio libre y equitativo. 2. Establecer un sistema de libre comercio que vincule a todos los países de América. 3. Celebrar acuerdos de libre comercio con otros mercados de América Latina y el Caribe, particularmente con los grupos de países que se han asociado con el propósito de lograr la liberalización del comercio.

En el caso de la Ronda Uruguay, es conocida la posición de los países de la región, definida como resultado de la utilización de los mecanismos de consulta y coordinación establecidos en el marco del SELA. La posición regional apoya el fortalecimiento de los mecanismos multilaterales de comercio y, dentro de esa concepción, impulsa decididamente a la Ronda Uruguay y desea que los objetivos previstos en la Declaración Ministerial de Punta del Este sean cumplidos cabalmente. La Ronda se desarrolla en un ambiente favorable al proteccionismo comercial que perjudica a la economía mundial en su conjunto pero afecta principalmente a los países en desarrollo que deben experimentar las restricciones establecidas en el mundo industrializado.

El ofrecimiento del presidente Bush de llevar a cabo un esfuerzo hemisférico para lograr el éxito de la Ronda Uruguay debe ser una oportunidad adecuada para que los países de la región estén aptos para mejorar su capacidad negociadora en el ámbito de la Ronda. Tal criterio ha sido expresado por el SELA y, también recogido en la declaración aprobada al término de la reunión del Grupo de Río celebrada, a nivel presidencial, en Caracas durante octubre de 1990.

En el marco del espíritu de diálogo y consulta con Estados Unidos, se llevó a cabo en Ginebra, en noviembre de 1990, una reunión en el marco del SELA con la participación de los negociadores latinoamericanos y caribeños y de Estados Unidos.

Debe recordarse que los temas que se consideran en el marco de la Ronda Uruguay tienen una gran importancia estratégica en el diseño de la política económica internacional de Estados Unidos. En efecto, las inversiones, la propiedad intelectual y

los servicios, han sido incorporados en la agenda de negociaciones. Si bien es cierto que en tales asuntos no es posible anticipar cuáles serán los resultados luego del proceso de negociación, debe tenerse en cuenta que tales temas tienen una muy directa vinculación con las demandas que las empresas norteamericanas formulan como requisitos previos para efectuar inversiones de capital de riesgo en terceros países. Pero además esos aspectos tienen una gran importancia estratégica para el proceso de desarrollo de los países de la región y la potenciación de los mecanismos integradores. En consecuencia, constituye uno de los temas centrales de las futuras negociaciones que los países de América Latina deberían realizar con Estados Unidos, en el marco de la Iniciativa y del impulso a los procesos de integración regionales.

Un segundo elemento en materia comercial contenido en la Iniciativa se refiere al sistema de libre comercio que vincule a todos los países de América. Este postulado es de realización complicada y, de no regularse adecuadamente, podría afectar seriamente los mecanismos de la integración regional y los compromisos asumidos, en especial en lo que se refiere a la aplicación del principio de la cláusula de nación más favorecida⁹.

En términos de negociación, América Latina tiene buenas cartas frente a Estados Unidos en materia de liberalización comercial. En efecto, frente a la pérdida de capacidad competitiva internacional de la producción norteamericana, fuertes corrientes proteccionistas, que se reflejan en la acción del Congreso, han restringido, cuando no afectado sustancialmente, los enunciados políticos de la Administración en favor de una liberalización comercial. En cambio, durante los últimos años, en prácticamente todos los países latinoamericanos, se han iniciado procesos destinados a reformar las políticas comerciales tradicionales, mediante una mayor apertura hacia el exterior, que ha estimulado la competencia y que permite a tales naciones participar de manera más activa en el comercio internacional.

La apertura comercial latinoamericana en la medida en que no esté acompañada por un incremento de las inversiones y la modernización del aparato productivo, junto con procedimientos de desregulación administrativa que faciliten la innovación y la capacidad competitiva, puede traer efectos adversos para la economía en su conjunto y, en especial, para las actividades de transformación manufacturera. Por ello, existen elementos de negociación especialmente en lo que se refiere a la captación de las inversiones y la transferencia de tecnología que América Latina

⁹Véase en especial el magnífico estudio de Gustavo Magariños «La Iniciativa para las Américas y la Integración Latinoamericana», INTAL, Buenos Aires 1990, 62 pp.

está en capacidad de presentar a Estados Unidos, para permitir una adecuada instrumentación de la Iniciativa.

Finalmente en materia comercial debe tenerse en consideración el aspecto de la reciprocidad, en función de las grandes diferencias existentes entre los niveles de producción y de eficiencia de América Latina y de Estados Unidos. Las actuales circunstancias de la economía y de la competencia internacional dificultan plantear, como se hacía en la década de los años 70, una no reciprocidad. Es necesario identificar de manera inteligente y mediante un proceso de negociación, que no será simple pero que resulta indispensable, los términos y condiciones en virtud de los cuales sea posible lograr concesiones para América Latina que reflejan la existencia de una reciprocidad relativa. Es decir, que el aporte y el esfuerzo mayor sea el efectuado temporal y gradualmente por Estados Unidos. Esa reciprocidad relativa permitirá fortalecer las estructuras productivas de la región y mejorar su capacidad de competencia comercial. Al mismo tiempo, la reciprocidad relativa debe vincularse con los compromisos asumidos por los países de la región en materia de integración.

En una etapa caracterizada por la conformación de bloques geoeconómicos, los acuerdos de libre comercio planteados por el presidente Bush constituyen una herramienta, un instrumento, para mejorar la presencia latinoamericana en la economía mundial. Esos convenios exigen de un fortalecimiento de la capacidad empresarial, de innovación y de gerencia, en la medida en que, a pesar de poder estar enmarcados dentro de un ámbito de reciprocidad relativa, demandarán del incremento de la capacidad de competencia, no sólo para mantener y acrecentar las actividades internas sino para impulsar la participación de bienes latinoamericanos en el abastecimiento de la demanda norteamericana.

Los temas de las inversiones, el comercio y el endeudamiento externo, que constituyen los pilares fundamentales de la Iniciativa para las Américas, constituyen una respuesta a las reiteradas demandas de América Latina de establecer un marco de nuevas relaciones con Estados Unidos. Es imprescindible tener en consideración que el proceso de recuperación de la economía latinoamericana y la elevación del nivel y calidad de vida de sus habitantes, serán el resultado, en primer lugar, de un gran esfuerzo interno por mejorar la eficiencia de las actividades productivas, estimular una reforma del papel del Estado en la sociedad y modernizar las estructuras socioeconómicas.

Todo ello unido con una indispensable mejor distribución de la riqueza. En ese marco, la integración regional tiene un papel esencial. El entorno externo es importante pero no determinante. Tal principio fundamental debe ser reconocido por los formuladores de política de Estados Unidos, cuando la Iniciativa, vencida la etapa inicial, deba ingresar en la fase del diálogo, la consulta y la negociación con los países de América Latina y con sus organismos y mecanismos de integración.

Referencias

*INTAL, RECIENTES ESFUERZOS PARA REORIENTAR LA ESTRATEGIA DE INTEGRACION REGIONAL DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE. 346. p1 - Buenos Aires, Argentina, BID-INTAL/PA/90. 1990;

*Magariños, Gustavo, LA INICIATIVA PARA LAS AMERICAS Y LA INTEGRACION LATINOAMERICANA. p62 - Buenos Aires, Argentina, INTAL. 1990

*Rosenthal, Gert, UN EXAMEN CRITICO A TREINTA AÑOS DE INTEGRACION EN AMERICA LATINA. 113. p60-65 - Caracas, Venezuela, Nueva Sociedad. 1991;

*SELA, DESARROLLO INDUSTRIAL Y CAMBIO TECNOLOGICO. POLITICAS PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE EN LOS NOVENTA. p53 - Caracas, Venezuela, Editorial Nueva Sociedad. 1991;

*UNCTAD, EL AJUSTE ESTRUCTURAL, LA EVOLUCION DEL SISTEMA DE COMERCIO INTERNACIONAL Y LA INTEGRACION ECONOMICA ENTRE PAISES EN DESARROLLO: CUESTIONES PARA EL DECENIO DE 1990. TD/B/C.7/AC.3/9. p3, 6 - Ginebra. 1990;