La iniciativa Bush y la respuesta de América Latina

Guillermo Perry R.

I. ALCANCE DE LA INICIATIVA

A. La Iniciativa Comercial

El 27 de junio pasado, el presidente Bush presentó, en una declaración ante la prensa, su nueva "Iniciativa para las Américas". El planteamiento contiene una gran visión de mediano plazo: el establecimiento de una zona de libre comercio en todo el continente, "desde el puerto de Anchorage hasta la Tierra del Fuego". Para avanzar hacia ese nuevo propósito, Bush anunció la disposición inmediata del gobierno norteamericano de suscribir acuerdos de libre comercio en forma bilateral o con grupos de países, y a entrar en amplios acuerdos comerciales que vayan en esa dirección.

La verdad es que a Estados Unidos le conviene volver más sus ojos hacia el continente. A ello lo obliga la continua declinación de su preeminencia económica frente a la emergencia de dinámicos "bloques económicos" de carácter continental: ante todo, la consolidación de la unión económica de la Comunidad Europea en 1992 y el nuevo impulso que comienza a obtener con la apertura de la Europa del Este; pero también, el tejido de acuerdos económicos que ligan a Japón con los "tigres" asiáticos y los países de la ASEAN. En este contexto, la "iniciativa" constituye un desarrollo lógico de los pasos que los Estados Unidos ya han venido dando en esta dirección, con la creación de una zona de libre comercio con Canadá, con los acuerdos comerciales bilaterales que ha suscrito con México y las conversaciones que ya venía adelantando con este país para integrarlo a la mencionada zona de libre comercio y con la denominada iniciativa del Caribe.

La propuesta, a su turno, conviene a América Latina por tres razones principales:

1. La experiencia europea ha desvirtuado la creencia latinoamericana de que los países de menor desarrollo se benefician menos (o incluso se perjudican) en un proceso de integración. Por el contrario, siempre que haya movilidad de capitales, la liberación del comercio puede ocasionar un "boom" de inversión extranjera en ellos, que luego se traduce en un "boom" de exportaciones. Tal ha sido la experiencia de España y Portugal y anteriormente, de Italia, en el seno de la Comunidad Económica Europea (en adelante C.E.E.).

   Debe observarse que los flujos de inversión norteamericana y de otras regiones hacia Amé-

rica Latina podrían aumentar aun a corto plazo, en forma significativa, si los inversionistas perciben que va en serio lo de los acuerdos de libre comercio con Estados Unidos. Tal cosa sucedió en las etapas tempranas de conformación de la C.E.E.

2. Una zona continental de libre comercio constituiría una opción para evitar el creciente marginamiento de la región de los flujos de comercio, inversión y financiamiento mundiales, consecuente con la tendencia a la conformación de bloques de carácter continental que fortalezcan la dinámica económica y el poder de negociación de sus integrantes en el intercambio mundial.

   Este desarrollo no precluiría la suscripción de acuerdos comerciales de los países de la región con los asiáticos o con la C.E.E. Por el contrario, el interés de estos otros países en América Latina se haría mucho mayor, y la integración continental nos otorgaría un poder de negociación muy superior al que hoy tenemos frente a otros bloques y en los organismos multilaterales como el Gatt, etc. Esto es precisamente parte de lo que buscaba y ha conseguido Europa con su proceso de integración económica continental.

3. Los países de América Latina están procediendo a una apertura unilateral, sin contraprestaciones –excepto en materia crediticia– de sus economías. En el contexto de la "iniciativa Bush" podrían obtener algo más importante a cambio de abrir sus economías: un mayor acceso a los mercados de los Estados Unidos y Canadá.

B. La Iniciativa de Inversión

Por su parte, la denominada propuesta de inversión tiene también un aspecto muy positivo: la manifiesta intención de otorgar, ahora sí, un papel bien significativo al Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Se trata de que el Banco apoye reformas y políticas destinadas a estimular la inversión privada a través de dos mecanismos.

1. Un "programa de préstamos sectoriales de inversión", a cargo de sus recursos propios, que son hoy muy abundantes, gracias a la séptima reposición de capital; y

2. Un nuevo "Fondo de Inversión Multilateral", al que los Estados Unidos destinará US$100 millones de dolares adicionales por año y espera convencer al Japón y a la Comunidad Económica Europea a que aporten otro tanto.

El texto sugiere que para acceder a estos préstamos, sin embargo, los países latinoamericanos tendrían que proceder a aplicar programas ambiciosos de "privatización" y de apertura a la inversión extranjera, como de hecho lo están haciendo ya varios países de la región. La utilidad y conveniencia de estos programas dependerá en mucho de la orientación y "condicionalidad" que adopte el BID al respecto.

Colombia, posiblemente adoptará un régimen muy liberal frente a la inversión extranjera, con motivo de las modificaciones anunciadas al Estatuto de Control de Cambios. Además, como lo señalara el presidente Gaviria en su discurso de posesión, no tiene mucho que privatizar distinto a las entidades financieras nacionalizadas, que fueron estatizadas por necesidad coyuntural; a las empresas del IFI, que fueron creadas para ser trasladadas luego al sector privado; y a algunas empresas públicas en los sectores de telecomunicaciones y transporte. En principio, debería estar en óptimas condicones para acceder a estos créditos.

C. La Iniciativa de la Deuda

El tercer "pilar" de la iniciativa, el vinculado con la deuda externa de América Latina, tiene de nuevo aspectos muy interesantes. En primer lugar, el reconocimiento de que es necesario aliviar el peso de la deuda externa como una condición para crear un clima atractivo para la inversión privada en América Latina. En segundo lugar, la propuesta de incluir al Banco Interamericano de Desarrollo,

conjuntamente con el Banco Mundial y el Fondo Monetario, como fuente de recursos para los procesos de reducción de la deuda bancaria comercial de los países de América Latina y el Caribe, dentro del denominado plan Brady. Por último, el reconocimiento de que es necesario que no solamente se reduzca el peso de la deuda con los bancos comerciales, sino también con entidades oficiales.

En particular, tiene el mayor interés la propuesta de ofrecer fórmulas de reducción y reestructuración de la deuda oficial con los Estados Unidos, tanto de carácter concesional (de la AID) como comercial (del Eximbank y del Commodity Credit Corporation –CCC–). Bush se comprometió a solicitar al Congreso autorización para poder vender, con reducción, deuda de estas instituciones.

Este aspecto de la iniciativa resulta de la mayor trascendencia para varios países pequeños de Centroamérica y del Caribe, e incluso para Ecuador, Perú y Bolivia. En el caso colombiano tiene una importancia menor, pero de todos modos significativa: la deuda bilateral del país con agencias de los Estados Unidos, que podría beneficiarse de la reducción propuesta asciende casi a US$1000 millones (9% de la deuda pública externa total del país): US$515 millones con la AID, US$475 millones con el Eximbank (adeudados por Carbocol, con garantía de la Nación) sumas menores con la CCC –préstamos de la Ley Pública 148 y otros– y por concepto de compras militares.

Más importante aún, esta iniciativa tarde o temprano habrá de extenderse a toda la deuda bilateral. Esta ha sido hasta ahora objeto de reestructuración, a través del denominado Club de París, pero no de reducción. La deuda bilateral total de los principales países de América Latina es superior a US$25.000 millones. La de Colombia asciende a US$2.540 millones, que representa aproximadamente el 15.5% de la deuda pública externa total del país.

También resulta importante la propuesta de permitir que los intereses de la deuda bilateral reestructurada se puedan pagar, en moneda local, a fondos que se utilizarían para desarrollar proyectos ecológicos en los países respectivos.

B. La respuesta de América Latina

La iniciativa de las Américas no se originó en trabajos previos de las agencias estatales (Departamento de Comercio, Estado o el Tesoro): éstas tienen ahora el encargo de desarrollarla, pero aún carecen de claridad sobre los objetivos y el alcance preciso de la propuesta, así como del procedimiento a seguir.

Se trata, entonces, de una propuesta esencialmente *política*, que surgió al nivel más alto del Estado norteamericano y señala apenas una orientación y unas metas de carácter general. En esas condiciones bien puede acabar estancada o distorsionada en la burocracia. Así, por ejemplo, mientras la iniciativa dice que "los Estados Unidos están listos a entrar en acuerdos de libre comercio... *particularmente con grupos de países que se han asociado para propósitos de liberalización del comercio*", si la burocracia toma la Iniciativa en sus manos, probablemente la orientará a negociaciones caso por caso, que tomarían un enorme tiempo y esfuerzo (en particular en el Congreso de los Estados Unidos) como ocurrió en el caso de Canadá –4 años de negociaciones– y está ocurriendo en el de México –van 2 años y aún el gobierno norteamericano no tiene permiso del Congreso para iniciar negociaciones formales–. Además, la burocracia oficial tenderá a cargar las negociaciones bilaterales con una alta condicionalidad, como ha sucedido hasta ahora.

Lo más apropiado, en consecuencia, es que América Latina tome de inmediato la "iniciativa", con una respuesta también *política*, que comprometa a los Estados Unidos a moverse con rapidez y encauce el procedimiento y el contenido del desarrollo de la propuesta en la dirección que más convenga a la región, como se discute más abajo.

El carácter de la iniciativa es así parecido al que tuvieron los "diez puntos" del canciller Kohl para la reunificación alemana: esa declaración eminentemente política de fines del año pasado, que tomó por sorpresa a todas las agencias del Estado Federal y que provocó la oposición vehemente por parte de

varias de ellas, fue aprovechada por la República Democrática Alemana para provocar un desarrollo del proceso mucho más audaz, rápido y conveniente para la Alemania del Este, de lo que Kohl mismo anticipaba. Lo mismo sucedió al final de la Segunda Guerra Mundial con un declaración del General Marshall, que los ingleses lograron convertir en el denominado Plan Marshall, algo mucho más ambicioso de lo que jamás pasó por la mente de su autor.

El viaje de Bush a Latinoamérica en septiembre pone una fecha límite máxima a la oportunidad de la respuesta inicial de América Latina.

Lo más conveniente parecería ser la búsqueda de un *acuerdo marco* o *"paraguas"*, de carácter general, que permita inscribir las negociaciones bilaterales o por grupos de países en un propósito y un marco común. La negociación de este "acuerdo paraguas" podría hacerse paralelamente con las negociaciones bilaterales ya iniciadas con México, Bolivia, Colombia y Ecuador (a través de los denominados Framework Agreements) y con las otras que inevitablemente se llevarán a cabo; igualmente, con iniciativas complementarias para grupos de países, como la denominada *Iniciativa para el Comercio Andino* propuesta por Bush a los países de la región andina, productores de droga (Colombia, Bolivia, Perú y Ecuador), como resultado de la Reunión de Cartagena, para no interferir su propio desarrollo.

El acuerdo paraguas consistirá esencialmente en un compromiso de carácter multilateral para que todo lo que se haga bilateralmente o por grupos de países constituya un paso hacia el establecimiento de una zona continental de libre comercio y de libre movilidad de inversiones directas. Como tal, tendría entre otras ventajas, las siguientes:

1. El gobierno de los Estados Unidos requeriría de un pronunciamiento del Congreso de su país para poder suscribir un acuerdo político de este estilo. Resulta obvio que Bush tendría que "jugársela" ante el Congreso norteamericano para obtener prontamente la aprobación de este primer desarrollo de su iniciativa. Ello podría ahorrar muchos de los ingentes esfuerzos de "lobbying" necesarios para la aprobación de un gran número de convenios bilaterales o multilaterales detallados. Debe recordarse que en los Estados Unidos un tratado internacional debe ser aprobado por el Congreso , al contrario de lo que ocurre en Colombia, y exige un "lobby" muy activo con un gran número de senadores que defienden los intereses de productores locales de sus respectivos Estados; como le consta al Canadá, que necesitó cuatro años de actividad febril en Washington para obtener la aprobación del tratado que crea y regula una zona de libre comercio entre los dos países.

2. Evitaría tener que homologar cada acuerdo bilateral o por grupos de países ante el Gatt.

Debe observarse que el acuerdo paraguas propuesto sería muy similar al de ALADI. En efecto, éste constituye precisamente un acuerdo marco que busca el establecimiento de una zona de libre comercio entre los países latinoamericanos que lo suscriben y permiten toda suerte de acuerdos bilaterales o por grupos de países. Tanto es así, que una opción a considerar sería la de transformar la ALADI en una asociación de carácter continental para el desarrollo de la iniciativa Bush, invitando a los Estados Unidos y a Canadá a ingresar en su seno, lo que, por supuesto, conllevaría reformas sustanciales a los procedimientos y organismos de dirección del tratado, que hasta ahora han resultado ser muy cortos de miras y muy poco eficientes. Esta *sí* representaría una respuesta concreta de América Latina frente a la iniciativa Bush.

Ahora bien, cualquiera que sea el curso de las negociaciones comerciales subsiguientes, los gobiernos latinoamericanos harían bien en guiarse por los siguientes criterios:

i) Deberían solicitar procesos de desgravación más lentos para ellos y más rápidos para los Estados Unidos, habida cuenta de las diferen-

cias en niveles de desarrollo y bienestar. De esta forma se anticiparían los potenciales beneficios, y la industria nacional de los países latinoamericanos tendría tiempo de ajustarse, reduciendo los costos del proceso. Este principio está ya bien asentado en los procesos de integración regional.

ii) De ninguna manera deberían solicitar dejar por fuera (o dar un tratamiento especial a) productos o sectores específicos, pues ello conduciría a que Estados Unidos exceptúe algunos de los que más interesan a los países de la región (v. gr. productos agropecuarios, textiles, confecciones, calzado y productos de cuero). Mas aún, será necesario diseñar estrategias para contrarrestar la inevitable presión de los productores norteamericanos de estos rubros por mantener su protección actual. El criterio de trato diferente por sectores o productos, tan utilizado en los procesos de integración latinoamericana, ha sido quizás el principal responsable del entrabamiento y escaso desarrollo del intercambio comercial subregional y regional.

iii) Se debería evitar que las negociaciones con Estados Unidos se entraben por, o entraben los procesos de integración regional en curso. Más bien, la Iniciativa debería permitir acelerar estos procesos, que servirían al sector privado para prepararse mejor para competir con los norteamericanos. La posibilidad de convertir la ALADI en un a acuerdo marco para el desarrollo de la iniciativa Bush tendría, entre otras, una gran ventaja a este respecto.

En cualquier forma, Colombia y Venezuela deberían proceder a liberar más rápidamente sus flujos de comercio y de inversiones y coordinar sus acciones frente a los Estados Unidos, arrastrando al resto del Grupo Andino en la medida de lo posible. Las condiciones políticas están dadas para este desarrollo.

De otra parte, conviene enfatizar que la iniciativa se presentó como un todo orgánico, en el que la liberación de los procesos de inversión y la reducción de la deuda corren parejas con la liberación comercial. A más de que este enfoque es conceptualmente correcto y conveniente para América Latina, por lo dicho atrás, es evidente el interés norteamericano en asegurar que el "nuevo clima" a favor de la inversión extranjera en América Latina se profundice y perdure en el tiempo. En consecuencia, cualquier acuerdo paraguas debería incluir este tema, lo que de paso serviría para que parte del sector privado norteamericano esté dispuesto a hacer "lobby" a favor de un paquete que incluya la liberación comercial y de flujos de inversión.

Finalmente, conviene recalcar una vez más el papel que el BID está llamado a jugar en este proceso. Bush ha propuesto ya asignarle un papel protagónico en el desarrollo de las "iniciativas" de inversión y de deuda dentro de su iniciativa global. Pero, además, podría apoyar las negociaciones comerciales de varias maneras.

Una posibilidad sería la de financiar la operación de una "technical facility" en Washington que sirva de apoyo técnico a los países de América Latina para sus negociaciones bilaterales o por grupos con el Gobierno y el Congreso norteamericano. Esa "facility" tendría el encargo de mantener información actualizada sobre las barreras norteamericanas a las exportaciones latinoamericanas, los procedimientos jurídicos de la política comercial norteamericana y sus procedimientos de carácter político (el "lobbying" en el Congreso, el uso de los medios de comunicación; etc.) y de asesorar en estas materias a los negociadores latinoamericanos. Un instrumento parecido, localizado en Bruselas, jugó un papel fundamental en la negociación de Lomé entre los países signatarios del Caribe, Africa y Asia con la Comunidad Económica Europea.

Otra posibilidad sería la de otorgar préstamos de balanza de pagos a los países que suscriben acuerdos de liberación comercial con los Estados Unidos, comoquiera que ellos pueden resultar, al menos

inicialmente, en incrementos en sus déficit comerciales.

En fin, ojalá que América Latina responda de manera constructiva y audaz a la iniciativa Bush, para que ésta no duerma el sueño de los justos en la fronda burocrática de Washington, en donde hasta ahora comienzan a soplar los primeros vientos de la perestroika que está sacudiendo al resto del mundo.