

La iniciativa para las Américas. El comercio hecho estrategia

Lucrecia Lozano

La IPA se plantea como una estrategia a largo plazo por parte de EEUU con el objeto de estructurar una relación con los países de América Latina y el Caribe sobre bases que privilegien los factores económicos -deuda, comercio e inversión- por encima de las consideraciones estratégicas e ideológicas que prevalecieron durante el período de la guerra fría. Este nuevo enfoque no supone, sin embargo, un abandono de la proyección hegemónica de EEUU en el área, sólo que ésta se redefine sobre una base diferente: la economía y el comercio a escala hemisférica.

Lucrecia Lozano: Socióloga mexicana, investigadora del Centro de Estudios Latinoamericanos-CELA, UNAM, México. Profesora invitada en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Monterrey.

El 27 de junio de 1990, el entonces presidente de Estados Unidos, George Bush, dio a conocer una propuesta de integración económica y comercial dirigida a los países de América Latina y el Caribe. Bajo el nombre de Iniciativa para las Américas (IPA), la propuesta formula la estructuración de una nueva relación inter-hemisférica sustentada en una asociación económica que promueva la inversión y el intercambio comercial entre las naciones del continente y ayude a la reducción de la deuda oficial contraída con Washington. Tal articulación económica tendría como base la realización de reformas de libre mercado, las cuales, según los contenidos de la Iniciativa, impulsarán tanto el crecimiento y la prosperidad económica como la estabilidad política en el área.

La IPA contiene tres propuestas fundamentales:

1. Un planteamiento comercial -quizás el más importante del conjunto de propuestas- que sostiene la conformación, en el largo plazo, de una zona hemisférica de libre comercio y, en el corto y mediano, la paulatina liberalización comercial de las economías del área mediante la suscripción de acuerdos bilaterales de comercio e inversión con EEUU.

2. La inversión es el segundo pilar de la IPA. Bajo la consideración de que en la década del 90 la competencia internacional por los capitales -cuya demanda es acuciosa para los proyectos de reestructuración y recuperación económicas- será «encarnizada», la administración Bush propone en la IPA coadyuvar en los esfuerzos de las economías caribeñas y latinoamericanas para volverse competitivas, estimulando, mediante la inversión económica, las reformas de sus políticas. Para ello se propone la creación de un fondo de inversiones de 1,5 billones de dólares -5.000 millones aportados por EEUU y los restantes mil millones por Japón y la CEE en partes iguales- administrado por el Banco Interamericano de Desarrollo. Los recursos serán distribuidos en un período de cinco años -300 millones por año- para proporcionar ayuda y asistencia técnica a los países que emprendan reformas en sus regímenes de inversión dirigidas hacia el mercado y la privatización.

3. El tercer pilar de la IPA se refiere a la reducción de la deuda externa contratada por los países de la región con el gobierno de EEUU. La IPA plantea una reducción negociada de esta deuda oficial y establece que los pagos de la deuda reducida irán a fondos establecidos en los países del área para ser utilizados en programas de protección del medio ambiente.

¿Por qué la propuesta?

La formulación de la propuesta económica contemplada por EEUU en la IPA despierta múltiples interrogantes, no sólo en torno a los alcances y limitaciones que pueda tener en la reactivación del crecimiento económico regional y en el posible ordenamiento de un nuevo tipo de relación entre esa nación y los países de América Latina y el Caribe sino también en cuanto a la intencionalidad y las motivaciones políticas y estratégicas que encierra. Un primer cuestionamiento es el relativo a si se trata de una propuesta de carácter coyuntural y de alcances pasajeros o si abre el camino para la definición de una relación nueva y diferente por parte de EEUU con la región, que a diferencia de las orientaciones predominantemente intervencionistas de Washington en un pasado no muy

remoto, implique una articulación en la que prime la búsqueda de beneficios mutuos.

Analizadas desde una perspectiva histórica, las iniciativas económicas desplegadas por EEUU durante las últimas décadas en el área -la Alianza para el Progreso, ALPRO, en los 60, y la Iniciativa Bassin para el Caribe (IBC) en los 80- respondieron a una racionalidad más estratégica que económica. En el caso de la ALPRO se trató de contener la influencia de la revolución cubana en el hemisferio, mientras que la IBC planteó neutralizar los procesos de cambio que tanto la revolución sandinista en Nicaragua como la revolución grenadina inauguraron en la Cuenca del Caribe.

En el período de la guerra fría, teniendo como referente esa lógica estratégica, la relación política de EEUU con la región fue objeto, además, de una sobre ideologización que condujo a enfatizar la necesidad de enfrentar lo que fue percibido como la más grave amenaza para sus intereses de seguridad en el área: la contención del comunismo y la influencia soviética, por encima de consideraciones y objetivos de carácter económico, como la integración, el comercio y la inversión. En todo caso, cuando estos temas fueron incorporados en las relaciones inter-hemisféricas, como sucedió bajo la ALPRO y la IBC, constituyeron en los hechos asuntos subordinados a la estrategia de seguridad estadounidense.

Ahora el escenario internacional y la realidad económica y política en América Latina y el Caribe brindan un panorama diferente del prevaleciente en décadas pasadas. En primer lugar, con la conclusión de la guerra fría el tema de la amenaza comunista desaparece como asunto de primer orden en la agenda de seguridad de EEUU para el hemisferio. En la actualidad, los retos que encara la seguridad nacional estadounidense se desprenden de problemas que, como el narcotráfico o las migraciones masivas de indocumentados provenientes de la Cuenca del Caribe -incluida en ella Centroamérica- y México, tienen una significación más limitada que la lucha contra el comunismo al igual que alcances más subregionales que regionales.

De otra parte, en los últimos años la mayoría de los gobiernos latinoamericanos y caribeños han avanzado en el camino de la adopción de reformas económicas convergentes, orientadas a la liberalización comercial, la privatización y la desregulación económica en un contexto de democratización política sin precedentes. La ejecución de estas políticas ha aproximado como nunca antes a las naciones del área a las concepciones económicas y políticas dominantes en EEUU:

la economía de mercado y el modelo democrático liberal. El progresivo abandono de las prácticas económicas del estatismo, el proteccionismo y la sustitución de importaciones, dominantes en los países de la región en las últimas décadas, abre un importante espacio de identificación con la filosofía económica de Washington -«Washington Consensus» le han denominado algunos analistas¹- que hace más viable la formulación, adopción y aplicación conjunta de estrategias como la contemplada en la IPA. Bajo esta lógica, las economías del hemisferio se están volviendo crecientemente similares, convirtiendo la inversión privada en el motor del crecimiento económico.

El contexto internacional y regional bajo el cual se desenvuelve la instrumentación de la Iniciativa Bush es harto distinto del existente hace apenas unos años. Si a ello se suma la preocupación y el interés de EEUU por recuperar un dinamismo y un liderazgo económicos marcadamente deteriorados a nivel interno e internacional -inquietud frente a la cual la articulación de una zona hemisférica de libre comercio hegemonizada por Washington jugaría un papel fundamental-, es posible afirmar que la IPA responde a una orientación de largo plazo, en la que el énfasis se coloca en aspectos económicos diversos, como el comercio, la inversión y la deuda -en contraste con el predominio estratégico-militar e ideológico de la política vigente en el período de la bipolaridad y la Guerra Fría- y en la cual se siguen contemplando aspectos de seguridad, sólo que ahora reorientados a la problemática económica.

Desde esta perspectiva, la IPA tendrá la significación de un «nuevo enfoque de interacción económica que busca afianzar el dinamismo económico y la seguridad global de EEUU por la vía de la integración creciente de América Latina a la economía mundial»². Tal propósito no desecha la consideración de los dispares y asimétricos niveles de desarrollo que guardan las economías de América Latina y el Caribe respecto de EEUU. El planteamiento económico de la IPA -en el que sobresalen los aspectos de liberalización comercial- parte de la constatación de esta desigualdad y lleva implícito el rol dominante de EEUU en dicha articulación. Somos testigos de la emergencia «de una nueva asociación entre desiguales basada en la existencia de intereses comunes y problemas compartidos, pasando por la reafirmación del dominio norteamericano en su esfera de influencia inmediata»³.

¹ Roberto Bouzas: «Elementos para la formulación de políticas de América Latina y el Caribe ante la Iniciativa Bush» en *Capítulos del SELA* N° 28, Caracas, p. 6.

² Guadalupe González: «La propuesta Bush para las Américas» en *Cuaderno de Nexos* N° 26, México, 8/1990, p. XII.

³ *Ibíd.*: p. X.

La IPA y la racionalidad económica de EEUU

No pocos analistas ven en el deterioro de la hegemonía económica de EEUU en el ámbito internacional uno de los principales condición antes en la formulación de la IPA. Es preciso recordar que, en contraste con los progresos científicos y tecnológicos desplegados en los últimos años por Alemania y Japón -avances que han impactado positivamente sus respectivas bases industriales y su productividad-, los niveles de inversión y de gasto en investigación y desarrollo llevados a cabo por EEUU en las últimas décadas han sido significativamente inferiores con relación a su gasto militar, situación que en el largo plazo indujo al deterioro de su planta industrial y su base tecnológica así como al declive de su productividad y a la pérdida de competitividad a nivel internacional (v. cuadro 1). La pérdida de capacidad competitiva de EEUU en la economía mundial es notable, sobre todo en las ramas de la llamada tecnología de punta- fibra óptica, conductores, etc.-.

cuadro 1
Relación entre inversión privada y gasto militar en EEUU
(miles de millones de dólares)

	Inversión privada	Gasto militar
1980	88,9	133,9
1981	98,6	157,5
1982	65,5	185,3
1983	45,8	209,9
1984	91,1	227,4
1985	102,1	257,7
1986	78,2	273,3
1987	74,6	281,9

Fuente: Economic Report of the President, transmitted to the Congress, U.S. Government Printing Office, Washington, enero de 1989.

Hoy en día, ya no es EEUU sino Japón la principal fuente de financiamiento en América Latina: «En 1984, los bancos de EEUU sostenían el 35% del débito total de América Latina en comparación al 12% de Japón. Cinco años después, en 1989, se han invertido los papeles: la banca japonesa es acreedora del 21% de los préstamos a mediano y largo plazo, en tanto que las instituciones de EEUU han reducido su

cartera a 19%»⁴. Para diversos especialistas, la urgencia de enfrentar los desafíos de la falta de competitividad internacional, el atraso tecnológico y, desde 1989, la recesión económica, ha conducido a EEUU a formular la IPA como parte de una estrategia para avanzar en la solución global de estas limitaciones. La IPA se plantearía como una plataforma que potenciaría y estimularía la inversión y el comercio estadounidenses a escala hemisférica, alentando la maximización de las ganancias de una economía que vive un difícil momento recesivo.

La pérdida gradual de su liderazgo económico mundial parecería haber conducido a EEUU a adoptar el regionalismo como una estrategia de acción paralela a la práctica del globalismo dentro del sistema multilateral del GATT con el propósito de frenar este declive hegemónico y constituirse en el núcleo de un megamercado de alcances continentales. Mediante la formación de la zona de libre comercio con Canadá y EEUU, el regionalismo fue asumido por este último país como una estrategia seria y consistente a partir de la segunda mitad de la década del 80. A esta estrategia ha sido incorporado México, país con el cual se iniciaron en 1991 negociaciones para integrarlo al Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

La proliferación de acuerdos comerciales preferenciales -tendencia a la cual EEUU se sumó a partir de finales de la década pasada, luego de que hasta mediados de los años 80 fuera uno de los más asiduos impulsores del sistema multilateral del GATT- conduce a la estructuración de un escenario económico mundial en el cual coexisten el ideal global del GATT con el regionalismo, practicado actualmente por las principales potencias comerciales mundiales: EEUU y la CEE. Diversos especialistas como Sidney Weintraub señalan que la adopción del regionalismo como curso de acción económica por parte de EEUU no es sólo consecuencia de una reacción frente al persistente déficit comercial -que ha conducido a la apreciación de no pocos funcionarios y analistas de que los fracasos para corregirlo son producto de prácticas comerciales desleales e injustas por parte de otros países-, sino una respuesta activa y positiva «para avanzar y progresar en una esfera geográfica más limitada para luego extenderla en negociaciones multilaterales»⁵. También se ha sugerido que la tendencia internacional a la formación de bloques comerciales y económicos ha acrecentado en EEUU «el atractivo de la idea de promover vecinos más prósperos y estables en el hemisferio occidental (comenzando por los físicamente más inmediatos)»⁶.

⁴ Dolia Estévez: «Japón, fuente de financiamiento en América Latina, nueva evidencia del declive financiero de Estados Unidos» en *El Financiero*, México, 3/9/91.

⁵ Sidney Weintraub: «The New U.S. Economic Initiative Toward Latin America» en *Journal of Inter-american Studies and World Affairs*, primavera 1991, p. 7.

⁶ V. Roberto Bouzas: ob. cit., p.6.

Desde esta perspectiva, el estímulo e interés estadounidense para que las economías de América Latina y el Caribe remonten la crisis y avancen por el camino de la estabilidad y el crecimiento formaría parte de un planteo estratégico de Washington del cual se desprenderían, en parte, tanto su recuperación económica como la rearticulación de su liderazgo global, sólo que ahora desde una base distinta y ampliada: a nivel hemisférico.

Alcances y limitaciones

Mientras diversos especialistas, políticos y funcionarios internacionales sostienen que la IPA marca el inicio de una nueva relación comercial entre EEUU y América Latina y el Caribe, considerándola como el más ambicioso plan de ayuda económica estadounidense para la región desde los años 60, no pocos analistas son más escépticos y cautelosos en cuanto a sus alcances. Algunos especialistas se preguntan, incluso, si el interés que bajo la IPA manifestó la administración Bush hacia América Latina y el Caribe puede considerarse como una orientación sostenida o si se trata, más bien, de una postura coyuntural y una tendencia incierta, sobre determinada, por si fuera poco, por los complejos y continuos cambios en el escenario internacional que dificultan la elaboración de políticas a largo plazo.

Una preocupación que subyace en las apreciaciones más cautelosas sobre la IPA es, además del carácter general y las imprecisiones de la misma sobre temas específicos, su hasta ahora limitada implementación en propuestas y acciones concretas. Como parte de la problemática arriba señalada, formulamos en este trabajo lo que consideramos, a la fecha, algunos alcances y limitaciones de la Iniciativa Bush. Entre los logros más sobresalientes de la IPLA se destacan los siguientes:

1. Los acuerdos comerciales y de inversión. La instrumentación y aplicación de la IPA tiene lugar en un momento en el que las prioridades comerciales inmediatas de EEUU bajo el gobierno de Bush han sido: a) la culminación exitosa de la Ronda Uruguay del GATT; b) la terminación de las negociaciones para crear la zona de libre comercio de Norteamérica integrando a México al Tratado de Libre Comercio (TLC) existente entre EEUU y Canadá (North America Free Trade Agreement, NAFTA).

Podría decirse que el desarrollo y futuro de la IPA están en buena parte condicionados por los avances y logros en estos dos rubros⁷. Sin duda, el TLCAN ha sido considerado tanto por expertos estadounidenses como latinoamericanos como el primer paso en la creación de una zona hemisférica de libre comercio. Mientras se dan estos resultados, la suscripción por parte de EEUU de acuerdos-marco de comercio e inversión con países o grupos de países de América Latina y el Caribe servirá para ir avanzando en la liberalización del comercio y las inversiones⁸. Estos acuerdos bilaterales y con grupos de países establecen la creación de consejos comerciales y de inversión que consultarán sobre las relaciones comerciales y de inversión y trabajarán hacia la liberalización de los mercados de bienes y capitales. En el seno de tales instancias se discutirán los requerimientos para la suscripción de acuerdos de libre comercio, facilitando el cauce de estas negociaciones. La proliferación de estos acuerdos-marco sobre comercio e inversión, si bien allana el camino para la progresiva liberalización comercial del área con miras a estructurar una zona hemisférica de libre comercio y favorece a la posición dominante de EEUU en la dinámica comercial del área, acarrea también el riesgo de la fragmentación de América Latina y el Caribe en esta estrategia, cerrando y/o dificultando una integración subregional que pareciera política y económicamente más benéfica para los países de la región en su acercamiento comercial con EEUU.

2. La reducción de la deuda. El gobierno estadounidense ofrece a través de la IPA condonar parte de la deuda oficial contraída por los países latinoamericanos y caribeños. No ofrece ningún alivio a la deuda externa privada. De la deuda externa total de América Latina y el Caribe -430 mil millones de dólares en 1991-, sólo 12 mil -3,5% del total- están contratados con el gobierno norteamericano, mientras 260 mil millones corresponden a la banca comercial y el resto a acreedores gubernamentales y organismos multilaterales. La propuesta de reducción negociada de la deuda establecida en la IPA fue autorizada por el Congreso de EEUU en mayo de 1991, el cual aprobó también que los pagos de intereses de la deuda reducida fueran convertidos en moneda local de los países deudores para

⁷ V. Harold J. Johnson: «Statement before the Subcommittee on International Economic Policy and Trade and the Subcommittee on Western Hemisphere Affairs», Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, U.S. General Accounting Office, 27/2/91.

⁸ A finales de 1991 EEUU tenía establecidos los siguientes acuerdos-marco de comercio e inversión con países de América Latina y el Caribe: México (1987); Bolivia (previo a la IPA); Colombia (julio de 1990); Ecuador (julio de 1990); Chile (octubre de 1990); Honduras (noviembre de 1990); Costa Rica (noviembre de 1990); Venezuela (mayo de 1991); El Salvador (mayo de 1991); Perú (mayo de 1991); Panamá (junio de 1991); Nicaragua (junio de 1991); Países del MERCOSUR: Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay (junio de 1991); Guatemala; Países de CARICOM: Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Grenada, Guyana, Dominica, Jamaica, Montserrat, St. Kins-Nevis, Santa Lucía, St. Vicent Grenadines y Trinidad y Tobago.

ser utilizados en la creación de programas de protección del medio ambiente. El Congreso autorizó la reducción de la porción de la deuda en los países que aplican programas de fuertes reformas económicas, incluyendo la liberalización de la inversión. Chile ha sido el primer país del área en firmar, en junio de 1991, un acuerdo de reducción de su deuda bajo los lineamientos de la IPA. Este país calificó por su récord de cambios y por su compromiso de llevar a cabo reformas en su política de inversiones. La IPA sufrió, sin embargo, un fuerte revés en el Congreso de EEUU en el mismo mes de mayo de 1991 cuando el Subcomité de Apropriaciones cortó sustancialmente la cantidad de fondos disponibles para el rubro de reducción de la deuda para el año fiscal de 1992. Estos se redujeron de 310 millones de dólares solicitados a 65 millones. Por otra parte, dado el reducido monto de la deuda regional con el gobierno estadounidense, la condonación de la misma no significará un alivio sustancial para las economías de la región.

3. Deuda y medio ambiente. Un aspecto interesante de la IPA es la conjugación que plantea entre los distintos ámbitos de las relaciones económicas -deuda, inversión y comercio- con preocupaciones de carácter social global, como las referidas a los problemas de protección del medio ambiente en la región. Así, el programa de reducción de la deuda autorizado por el Congreso acuerda que los pagos de la deuda reducida se destinarán a fondos para proyectos ambientales.

Entre las limitaciones que pueden resaltarse en torno a los contenidos y aplicación de la IPA cabe destacar los siguientes:

1. La condicionalidad. El éxito de la aplicación y desarrollo a largo plazo de la IPA está sujeto a la adecuación de los países latinoamericanos y caribeños a los criterios de condicionalidad contemplados en la iniciativa. Estas condiciones se centran en la aplicación y/o profundización de programas de reforma económica del FMI y del BM dirigidos a la apertura de los mercados al comercio y la inversión extranjeros y a la aplicación de programas de desregulación económica, desestatización y privatización. Las economías de la región que avancen por el camino de estas reformas económicas podrán ser consideradas elegibles para gozar de los beneficios de los programas de reducción de su deuda externa con el gobierno estadounidense y de ayuda económica dirigida básicamente a alentar la inversión extranjera y a cooperar con los gobiernos en sus políticas de privatización de las industrias y empresas estatales.

Sobre estos aspectos, algunos especialistas sostienen que para ciertos países la IPA no supone los beneficios suficientes como para que se sientan inducidos a realizar

las reformas económicas que les permitan llegar a esos criterios de condicionalidad. Sin duda, la existencia de esta condicionalidad como prerequisite para disfrutar de los beneficios de la IPA se constituye en un *criterio discriminatorio*, toda vez que aquellos países que no quieran o no estén en posibilidades -por razones políticas y sociales- de emprender dichas reformas económicas, quedan excluidos de tales beneficios; y un *criterio intervencionista*, pues si bien es cierto que la mayoría de los países de América Latina y el Caribe han incursionado por el camino de las reformas de liberalización comercial y de privatización en los últimos años, también es una realidad que algunas naciones del área no estén en condiciones de realizar y/o profundizar esos cambios debido a que enfrentan complejas y hasta explosivas situaciones políticas y sociales derivadas de esas políticas. Obligar a estos países a aplicar tales reformas, so pena de quedar marginados de una dinámica hemisférica global, significaría regresar a viejas prácticas de intervención en los asuntos internos de los países del área que, por lo menos en el espíritu de la IPA y en las declaraciones de funcionarios de la administración Bush, se pretende sean eliminadas en aras de construir una relación hemisférica de nuevo tipo.

2. La generalidad de la propuesta. La formulación económica contemplada en la IPA en cuanto al comercio, la deuda y la inversión en la región es en extremo genérica. Se precisa de su concreción en programas y acciones específicas. La falta de precisión en la IPA, señalan algunos especialistas, es una invitación a los países latinoamericanos y caribeños a plantear una contra propuesta a la IPA -una especie de «Contra-Iniciativa»- lo cual, desde la perspectiva de los intereses de estas naciones, más que una limitación habría de considerarse como una oportunidad favorable. Las imprecisiones inherentes a la IPA abren, sin embargo, las puertas para una fragmentación hemisférica al favorecerse -como de hecho se viene dando en el terreno de la liberalización comercial- el establecimiento de los acuerdos-marco bilaterales de comercio e inversión señalados arriba entre EEUU y los países del área en calidad de pasos previos para la constitución de una zona hemisférica de libre comercio⁹.

⁹ Sidney Weintraub apunta que la suscripción de múltiples acuerdos-marco de libre comercio puede generar «una pesadilla de arreglos especiales y una gran cantidad de reglas de origen para las mercancías que se pueden beneficiar con el libre comercio», advirtiendo que este tipo de arreglos generaría un complejo sistema que difícilmente podría ser supervisado y que sería más susceptible de ser objeto de fraudes y corrupción. El resultado final, remarca, sería la confusión en comercio y la irrupción de conflictos políticos. En lugar de este camino Weintraub propone que los países de la región establezcan colectivamente, mediante la integración de grupos subregionales, acuerdos comerciales con EEUU. La vía de la negociación operaría entre grupos: el área de libre comercio de Norteamérica negociaría con áreas o subregiones de libre comercio de América Latina y el Caribe. A este respecto, Rubens Barbosa, diplomático brasileño, sostiene que EEUU debería entablar cinco diferentes negociaciones: 1) con México - en curso -, 2) con países del Caribe, 3)

3. El nivel de las expectativas. A diferencia de la poca atención que ha recibido en EEUU por parte de sectores políticos y económicos, la IPA ha tenido un impacto relativo en América Latina y el Caribe, propiciando un debate político y académico protagonizado por gobiernos, organismos regionales, fuerzas políticas y sociales y grupos de intelectuales. Entre las expectativas que abre la IPA está la de delinear una nueva relación económica y política entre EEUU y las naciones del área, afincada no en los criterios ideológicos y estratégicos que prevalecieron en el pasado sino en una racionalidad económica que se oriente a la consecución del crecimiento y la prosperidad económicos -con base en la reforma del libre mercado y la estabilidad política en la región. Cabe preguntarse, sin embargo, hasta dónde EEUU, cuya economía atraviesa un difícil y crítico período desde 1989, está en condiciones de responder y satisfacer tales expectativas. La persistencia del déficit fiscal y comercial, la escasez de recursos y la menor capacidad de decisión y maniobra del gobierno estadounidense para intervenir directamente en la determinación del monto y orientación de los flujos de capital en el exterior -inferiores, por lo demás, a los existentes hace unos años-, aunados a la emergencia de conflictividades sociales de carácter racial que han impactado al gobierno, la sociedad y la opinión pública en los últimos meses, conducen a afirmar que la aplicación de la IPA no estará exenta de reveses y contradicciones. No habría que excluir la posibilidad, incluso, de que la compleja situación político-social de EEUU -que se suma en los últimos tiempos a las dificultades económicas- determine en el corto plazo una readecuación de las prioridades políticas, lo cual derivaría en una disminución de los perfiles de la política exterior y de las preocupaciones internacionales y hemisféricas. Sin duda, de no poder ser satisfechas las expectativas que en el ámbito regional ha despertado la IPA en ciertos sectores políticos y económicos, ésta, en lugar de acercar y/o fortalecer la relación de los países de la región con EEUU puede afectarla negativamente.

4. Los tiempos políticos y económicos de EEUU y de América Latina y el Caribe. Los tiempos de aplicación de la IPA y de sus beneficios son drásticamente distintos para las naciones latinoamericanas y caribeñas y para EEUU. Mientras que la inmensa mayoría de los países del área vive en condiciones económicas precarias y, por momentos, de emergencia -tal y como ha sucedido en años recientes en

con Centroamérica, 4) con los países andinos, y 5) con los países del Cono Sur, incluido entre ellos Brasil. De acuerdo con esta óptica, tal patrón de regionalismo ofrecería ventajas sobre los acuerdos bilaterales de libre comercio, al estimular la integración económica subregional en América Latina y el Caribe y reducir la confusión y posibles conflictividades generadas por la existencia de múltiples acuerdos bilaterales. Con esta modalidad de negociación muchos países de la región que por el reducido tamaño de sus mercados no están interesados en convertirse en socios de libre comercio podrían incorporarse a esta tendencia como miembros de grupos más grandes. Para EEUU tendría también sentido establecer un libre comercio con ellos.

Venezuela, Perú o Haití- y transitan por situaciones políticas y sociales inestables y explosivas -las más de las veces agravadas por la aplicación de las reformas económicas de carácter neoliberal- que requieren de atención política inmediata y de urgente ayuda, EEUU encara el reto de reestructurar su economía en el mediano y largo plazo para recuperar su competitividad internacional y abatir su crisis fiscal y comercial.

5. Impacto de la IPA en el corto y largo plazo. El impacto económico de la IPA en la región en el corto plazo será reducido, limitado y discriminatorio «El avance en las negociaciones para la liberalización comercial, la adopción de políticas de ayuda para el desarrollo y la reducción de la deuda habrá de darse de manera selectiva y diferenciada. Los beneficiarios latinoamericanos serán, en una primera ronda, aquellos que ocupen una prioridad más alta dentro de las preocupaciones de seguridad de EEUU: México y los países de la región andina»¹⁰. En el largo plazo, los avances y el éxito de la IPA estarán supeditados a la aplicación y consolidación de las reformas económicas que constituyen el contenido de las precondiciones establecidas por la iniciativa. La permanencia y profundización de estas reformas en la región pareciera enfrentarse de manera creciente a sus propias limitaciones objetivas, generadas por las tensiones políticas que la marginalidad social y la pobreza extrema provocan en el subcontinente. De otra parte, el logro de los objetivos de liberalización del comercio hemisférico a largo plazo -sin duda el aspecto más importante del conjunto de propuestas de la IPA- depende también de la culminación exitosa de las negociaciones multilaterales de la Ronda Uruguay del GATT; de las negociaciones del TLCAN entre Canadá, México y EEUU, y de los resultados que se desprendan de los acuerdos bilaterales de comercio e inversión que suscriban bilateralmente los países de la región con EEUU

Los concededores afirman que el programa de acción de la IPA vendrá después que el TLCAN sea una realidad. Y aunque lo que priva es una percepción optimista en cuanto a los resultados de esas negociaciones, también hay certeza de que el objetivo último de crear una zona hemisférica de libre comercio llevará por lo menos una década para concretarse. Tal proceso exige, además de una considerable paciencia, una enorme voluntad política. En este punto debe considerarse que sectores productivos y de servicios de EEUU y de la región que no sean competitivos internacionalmente se opondrán a la suscripción de acuerdos-marco de comercio bajo la consideración de que ellos incrementarán la competencia en sus mercados domésticos. En EEUU, por ejemplo, hay sectores altamente protegidos de la competencia externa, por lo que es previsible una

¹⁰ V. Guadalupe González: ob. cit., p. XI.

considerable oposición a medidas que apunten a incrementar la importación de productos tradicionales de América Latina, tales como textiles. No pocos países del área carecen, además, de una infraestructura integrada de su sector privado, amén de no contar con experiencia gerencial suficiente ni con experto en comercio internacional que brinden una asesoría adecuada para competir exitosamente en los mercados de los países industrializados.

6. Significación cuantitativa de los beneficios de la IPA. Es generalizada la opinión sobre la limitada significación cuantitativa de los beneficios de la IPA referidos a la reducción de la deuda y al fomento de las inversiones. Aunque esta significación puede ser cualitativamente mayor para algunos países pobres y pequeños de Centroamérica y del Caribe, en términos generales sus alcances limitados se agravan debido a la condicionalidad a la que se ha subordinado el acceso a los beneficios de la iniciativa. Los niveles limitados de asistencia que contempla ésta determinan que algunos países del área no cuenten con los recursos suficientes en el marco de la IPA como para garantizar el curso y permanencia de las reformas que les permitan satisfacer los requisitos de condicionalidad de los beneficios.

Perspectivas bajo la administración Clinton

Para algunos analistas, el arribo de Bill Clinton a la Casa Blanca en enero de 1993 abre un compás de espera en la relación de EEUU con América Latina y el Caribe. El bajo perfil que tuvieron los asuntos del área durante la campaña electoral del nuevo mandatario, aunado a la determinación de su gobierno de dirigir sus mayores esfuerzos a la resolución de los problemas económicos y sociales domésticos permite prever que, por lo menos en el corto y mediano plazo, la zona y sus problemas no serán objeto de atención y tratamiento privilegiados, y que el interés de Washington por ella estará subordinado a los avances que se logren en la solución de los desequilibrios económicos internos.

Si bien es cierto que América Latina nunca ha sido considerada como un tema de interés prioritario en la agenda de asuntos internacionales de EEUU, no hay que perder de vista que las orientaciones de política exterior de ese país hacia el área han impactado siempre, de manera más o menos significativa, el curso de las relaciones interhemisféricas. En los últimos años, la política latinoamericana de Washington -sobre todo bajo las dos administraciones Reagan- descansó en consideraciones fundamentalmente estratégicas. Clinton llega a la presidencia con el reto a cuestas de recuperar el crecimiento económico, corregir los desajustes presupuestarios y comerciales, modernizar el aparato productivo y satisfacer el

reclamo social de consumo y empleo. Su compromiso más grande será abatir los enormes déficits presupuestario y comercial sin afectar el bienestar de la población. Debido al alto grado de integración de las economías latinoamericanas con EEUU, estudiosos de la relación entre ambas regiones sostienen que la deseable dinamización de las primeras operaría como un factor que contribuiría a la pronta recuperación de la segunda. No obstante estas buenas intenciones, el panorama económico latinoamericano dista mucho de ofrecer -salvo contadas excepciones como Chile y México- un horizonte atractivo para los flujos de capital de inversión y comercio.

Ese establecimiento de diversos acuerdos-marco en materia comercial por parte de EEUU con naciones latinoamericanas y caribeñas en los últimos años y los progresos en la suscripción del Tratado de Libre Comercio de América del Norte -cuya firma por parte de los jefes de Estado de EEUU, México y Canadá se cubrió en un tiempo récord de 14 meses de negociaciones¹¹- han generado múltiples expectativas en sectores políticos y económicos del área. Para estos grupos, la intensificación del comercio regional y su eventual proyección, en el largo plazo, a escala hemisférica, puede significar un impulso estratégico para el crecimiento económico sostenido y la reestructuración productiva en curso en algunos países. El fervor por el libre comercio que se ha extendido en estos círculos, si bien es visto por algunas fuerzas en EEUU como una potencial oportunidad de expansión económica, también despierta justificados temores respecto del impacto que la liberalización acarrearía en el empleo doméstico. El argumento central se basa en la desigual competencia que los trabajadores estadounidenses deberán librar frente a los bajos salarios que perciben sus pares en América Latina y el Caribe.

Clinton se ha manifestado partidario del libre comercio. Sin embargo, a escasos meses del inicio de su gestión, se antoja prematuro afirmar cuál será el rumbo específico que asuma su política hacia la región, particularmente en lo tocante a los asuntos comerciales. En teoría, el nuevo mandatario apoya el libre comercio y ha expresado su apoyo al TLCAN, aunque proponiendo a éste la adición de acuerdos complementarios en materia de seguridad ambiental, laboral y salud. No hay que olvidar, sin embargo, que su partido es más proteccionista en lo económico que el Partido Republicano. Esto, más las dificultades económicas, obligan a no descartar un probable aumento del proteccionismo.

¹¹ El TLC fue firmado en diciembre de 1992. Se estima que la legislación del tratado estará lista a mediados de 1993. La misma deberá ser discutida y aprobada por los cuerpos legislativos de los tres países.

Aunque la economía estadounidense observó un crecimiento del 2% en 1992 -la tasa más alta desde 1989, cuando el PIB creció 2,5%¹²- el nuevo mandatario ha reconocido que no es posible garantizar el crecimiento si no existen finanzas públicas sanas. Lograr este objetivo se ha convertido en el objetivo fundamental de su gobierno, y todo parece indicar que a él se subordinarán las decisiones en materia comercial. Se asegura que la administración Clinton tiene el sello de un pragmatismo que se distancia de la ortodoxia económica del pasado inmediato y del intervencionismo declarado del «welfare state». Es de esperar que la política de los nuevos demócratas se distinga por su heterodoxia: ni apoyo irrestricto al libre comercio ni énfasis obsesivo en el proteccionismo, sino una política intermedia que se irá ajustando de acuerdo con la evolución de las circunstancias.

El futuro y viabilidad de la IPA están ligados, hoy más que nunca, a las definiciones y prioridades que en materia económica y comercial vaya definiendo la administración Clinton. El curso que tomen las negociaciones sobre los acuerdos complementarios al TLCAN con México y Canadá será, sin duda, un anticipo de lo que pueden esperar en su relación comercial con EEUU, los países de América Latina y el Caribe.

Conclusiones

1. La IPA se plantea como una estrategia a largo plazo por parte de EEUU con el objeto de estructurar una relación con los países de América Latina y el Caribe sobre bases que privilegien los factores económicos -deuda, comercio e inversión- por encima de las consideraciones estratégicas e ideológicas que prevalecieron durante el período de la guerra fría. Este nuevo enfoque no supone, sin embargo, un abandono de la proyección hegemónica de EEUU en el área, sólo que ésta se redefine sobre una base diferente: la economía y el comercio a escala hemisférica.

2. La formulación genérica e imprecisa de la IPA y la demora en su implementación y traducción en acciones y programas concretos indican que sus alcances serán limitados en el corto plazo, y que la consecución de su objetivo más destacado -el establecimiento de una zona hemisférica de libre comercio- llevará por lo menos una década para su estructuración, siempre y cuando las actuales tendencias económicas y políticas de la región no sufran modificaciones sustantivas y en tanto la administración Clinton no aplique una política proteccionista en su relación con el área.

¹² El crecimiento del PIB en EEUU fue del 0,9% en 1990 y de 0,7% en 1991.

3. Las condicionalidades que contempla la IPA para acceder a los beneficios que ofrece -la realización y/o profundización de reformas económicas de carácter neoliberal- expresan criterios discriminatorios, excluyentes y compulsivos para los países de la región, particularmente para aquéllos con economías más débiles y atrasadas.

4. El alto costo social que ha tenido la aplicación de las políticas de ajuste económico en los países de América Latina y el Caribe imprime severas limitaciones al desarrollo de los planteamientos contemplados en la IPA, toda vez que en el horizonte político regional parecieran volverse más recurrentes los estallidos de ingobernabilidad y las crisis que dificultan la continuidad y profundización de las reformas estructurales.

5. El agravamiento de los desequilibrios económicos y productivos de EEUU durante los últimos años ha determinado una reorientación de las prioridades políticas. El énfasis se desplaza de las preocupaciones internacionales, características de la administración Bush, a los problemas económicos y sociales internos. Las condiciones internas de restricción presupuestaria y la sensibilidad proteccionista impactarán, sin duda, en el corto y mediano plazo las relaciones de ese país con el resto de las naciones del sur del área.

6. El reducido monto económico de la IPA limita considerablemente su impacto y alcances en la reactivación económica regional.

7. La composición del congreso estadounidense, integrado por 259 demócratas -57 de los cuales fueron elegidos el 5 de noviembre de 1992- y 175 republicanos perfila un escenario legislativo en el cual -tal y como sucedió con el tortuoso proceso de aprobación de la legislación básica para instrumentar los mecanismos de financiamiento multilateral y de condonación de la deuda contemplados en la IPA- el énfasis republicano en la liberalización comercial será refrenado por la actitud más cautelosa y proclive al proteccionismo de los demócratas.

Referencias

Bouzas, Roberto: «Elementos para la formulación de políticas de América Latina y el Caribe ante la Iniciativa Bush» en *Capítulos del SELA* N° 28, Caracas, p. 6.

Estévez, Dolia: «Japón, fuente de financiamiento en América Latina, nueva evidencia del declive financiero de Estados Unidos» en *El Financiero*. Prensa N° 3/9, México, 1991.

González, Guadalupe: «La propuesta Bush para las Américas» en *Cuaderno de Nexos* N° 26, México, 1990, pp. X-XII.

Johnson, Harold J.: *Statement Before The Subcommittee on International Economic Policy and Trade and the Subcommittee on Western Hemisphere Affairs*, Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, U.S. General Accounting Office, 1991.

Weintraub, Sidney: «The New U.S. Economic Initiative Toward Latin America» en *Journal of Inter-american Studies and World Affairs*, p. 7, 1991.