



## Aviso Legal

### Artículo de divulgación

Título de la obra: La (in)viabilidad económica de la  
Iniciativa para las Américas

Autor: Rangel, José

Forma sugerida de citar: Rangel, J. (1991). La  
(in)viabilidad económica de la  
Iniciativa para las Américas.  
*Cuadernos Americanos*, 5(29),  
115-121.

Publicado en la revista: *Cuadernos Americanos*

Datos de la revista:

ISSN: 0185-156X

Nueva Época, Año V, Núm. 29, (septiembre-octubre de 1991).

Los derechos patrimoniales del artículo pertenecen a la Universidad Nacional Autónoma de México. Excepto dónde se indique lo contrario, éste artículo en su versión digital está bajo una licencia Creative Commons Atribución-No comercial-Sin derivados. 4.0 Internacional (CC BY - NC - ND 4.0 Internacional). <https://creativecommons.org/licences/by-nc-nd/4.0/legalcode.es>



D.R.© 2021 Universidad Nacional Autónoma de México. Ciudad Universitaria, Alcaldía Coyoacán, C. P. 04510, México, Ciudad de México.

Centro de Investigación sobre América Latina y el Caribe Piso 8 Torre II de Humanidades, Ciudad Universitaria, C.P. 04510, Ciudad de México. <https://cialc.unam.mx/>  
Correo electrónico: betan@unam.mx

Con la licencia:



Usted es libre de:

- ✓ Compartir: copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato.

Bajo los siguientes términos:

- ✓ Atribución: usted debe dar crédito de manera adecuada, brindar un enlace a la licencia, e indicar si se han realizado cambios. Puede hacerlo en cualquier forma razonable, pero no de forma tal que sugiera que usted o su uso tienen el apoyo de la licenciante.
- ✓ No comercial: usted no puede hacer uso del material con propósitos comerciales.
- ✓ Sin derivados: si remezcla, transforma o crea a partir del material, no podrá distribuir el material modificado.

Esto es un resumen fácilmente legible del texto legal de la licencia completa disponible en:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode.es>

En los casos que sea usada la presente obra, deben respetarse los términos especificados en esta licencia.

## LA (IN)VIABILIDAD ECONÓMICA DE LA INICIATIVA PARA LAS AMÉRICAS

Por José RANGEL  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES  
ECONÓMICAS, UNAM

EL 27 DE JUNIO DE 1990 el presidente Bush anunció en un discurso pronunciado en la Casa Blanca, frente a los miembros de su gabinete, el proyecto denominado "Iniciativa para las Américas" (*Enterprise for the Americas Initiative*). Como reconoce la CEPAL, esta iniciativa constituye "el primer planteamiento integral sobre las relaciones hemisféricas realizado por los Estados Unidos desde la Alianza para el Progreso de los años sesenta".<sup>1</sup> Este documento, además, hace un reconocimiento sobre el cual no abunda y que, sin embargo, conforma una de las características más sobresalientes de la propuesta: Estados Unidos es actualmente un país con enormes restricciones presupuestarias, de tal forma que, frente al otorgamiento de ayuda, esta iniciativa busca articular las relaciones hemisféricas sobre otras bases.

La iniciativa para las Américas es un programa económico apoyado en tres extremidades cuyo fin oficial es estimular el desarrollo económico en la América Latina y el Caribe. Los Estados Unidos buscan, con esta iniciativa, 1) expandir el comercio bilateral con los países iberoamericanos y caribeños, 2) reducir y reestructurar la deuda oficial de estos países con el gobierno estadounidense, y 3) promover la inversión directa en la región.

Este programa económico es resultado de revisar la política económica de Estados Unidos hacia América Latina y, en tanto al frente de su concepción y desarrollo se encontró el secretario del Tesoro,

<sup>1</sup> CEPAL, *América Latina frente a la iniciativa Bush: un examen integral*, Doc. LC/R. 924, 21 de septiembre de 1990, p. 3

Nicholas Brady, la propuesta es una extensión y complemento de los esfuerzos del Plan Brady para reestructurar la deuda comercial de los países mayormente endeudados. De aquí que su objetivo central se orienta a estimular la apertura comercial y acrecentar el flujo de mercancías y capitales con estas naciones. Como resultado de ello proponen que el conjunto del sistema incrementará su crecimiento, hoy día con manifiestas dificultades para sostener un ritmo satisfactorio.

Los Estados Unidos requieren con urgencia revertir su condición de locomotora de la dinámica económica mundial. Ahora buscan ser tirados por el crecimiento allende sus fronteras. Sus desequilibrios externos son de tal magnitud y dificultad de ser subsanados que su viejo papel de mercado mundial no puede más ser sostenido.

Desde el inicio de la crisis de pagos desatada por México en 1982, los Estados Unidos mostraron su incapacidad de sostener su papel de financiadores del mundo en desarrollo. El Plan Baker lo institucionalizó al declarar que la relación de los países endeudados con la economía norteamericana no debía depender más de los recursos provenientes del financiamiento externo, sino generar sus propios recursos resultado de su comercio exterior, así como de su capacidad para acceder nuevamente a los mercados internacionales de capital. Esta postura vuelve a ser ratificada en los principios de la Iniciativa Bush para las Américas. Ahí se declara que es necesario "cambiar el enfoque de la interacción económica" y hacer que la prosperidad del hemisferio dependa del comercio. Por ello la necesidad de "forjar una auténtica asociación para la reforma del mercado libre".

Los acuerdos comerciales son considerados un elemento fundamental para estimular no sólo el crecimiento, sino la posibilidad de que nuevamente fluyan capitales hacia América Latina. Con ello se intenta romper la abstinencia financiera de que ha sido sujeto el área desde 1982.

Las iniciativas comerciales, primera de las tres patas de apoyo de la Iniciativa Bush, son de largo plazo, "muy general y de larguísimo plazo", como las calificó recientemente Gert Rosenthal.<sup>2</sup> Se busca la expansión del comercio mediante la conclusión exitosa de las negociaciones comerciales multilaterales de la Ronda Uru-

<sup>2</sup> Secretario ejecutivo de la CEPAL.

guay, suspendidas en diciembre pasado, así como los acuerdos de libre comercio con los países de la región.

Las otras dos iniciativas tendrán un efecto más inmediato. El gobierno de Estados Unidos se propone reducir y reestructurar la deuda latinoamericana y caribeña contraída con la AID y bajo la PL-480. Los intereses sobre el monto restante serán colocados en fideicomisos para emplearse en actividades de control ambiental. En forma similar, el gobierno norteamericano pondrá a disposición en el mercado secundario deuda contraída con el Eximbank y con la Corporación de Crédito Mercantil para ser intercambiada en *swaps* con fines de desarrollo, ambientales o de inversión. Por último, se requerirá que el BID apoye con recursos los esfuerzos de los distintos países para permitir mayor inversión extranjera, así como para privatizar empresas estatales. Los Estados Unidos apoyarán adicionalmente con 500 millones de dólares al BID en los próximos cinco años con el fin mencionado, a lo cual se añadirán mil millones de dólares adicionales provenientes de Europa y Japón.

### *Las grandes expectativas*

Las expectativas que se han creado, producto tanto de los objetivos propuestos como de la posterior publicidad y el gran esfuerzo puesto alrededor del Tratado de Libre Comercio en México —como un primer paso en la instrumentación de la iniciativa—, son tan grandes y las dificultades que enfrenta la instrumentación regional tan serias, que la frustración latinoamericana puede conducir a resultados totalmente opuestos a los inicialmente planteados por el país promotor: Estados Unidos.

### *El lado del comercio*

DESDE el punto de vista puramente teórico, y si a éste se añade la promoción doctrinaria, el establecimiento de una zona hemisférica de libre comercio debe traer aparejados resultados favorables para el conjunto de los participantes. Aunque en este punto es todavía posible recurrir a Adam Smith, el clásico favorito de los promotores del liberalismo a ultranza, para recordar que él mismo especificaba que el comercio internacional debe promoverse sobre la base de las capacidades nacionales, pero una vez satisfechas las necesidades de la población que produce. En otras palabras, de-

ben exportarse los excedentes. Y no parece ser éste el caso de los proyectos de apertura y promoción de exportaciones de los países latinoamericanos, en primer término.

Adicionalmente, los países que disfrutaban en la actualidad del Sistema Generalizado de Preferencias de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe podrán resultar afectados en cuanto se amplíe una zona hemisférica de libre Comercio con Estados Unidos. Los más afectados serán pequeños países centroamericanos y caribeños con una alta dependencia del mercado norteamericano.

La desincronización de los tratados de libre comercio con Estados Unidos hará que aquellos países primeros en establecerlos obtengan beneficios a costa de los países retrasados, con el consiguiente desplazamiento de productos. En forma similar, productos norteamericanos podrán sustituir a los procedentes de los otros países del área que aún no hayan establecido tratados. En otras palabras, la falta de sincronización y el apresuramiento de tratados comerciales con Estados Unidos estarán actuando con fuerza inusual en contra de la tan ansiada integración latinoamericana. La integración hemisférica propugnada por Estados Unidos para crear una zona de libre comercio que se extienda desde el puerto de Anchorage en Canadá, hasta la Tierra del Fuego, puede resultar el mayor obstáculo para la integración latinoamericana.

Las exportaciones a Estados Unidos no estarán garantizadas con los tratados comerciales en tanto las importaciones y su libre ingreso no requieran tratados comerciales bilaterales o hemisféricos. Una liberalización unilateral, como la seguida por México desde 1985, es suficiente.

Por otro lado, como lo muestra la experiencia mexicana con su proceso unilateral de apertura, ésta no ha dado los frutos esperados en términos de hacer depender su crecimiento del mercado externo.

Las empresas han exportado más, aun cuando se han restringido a un puñado y a quienes tradicionalmente habían sido las principales exportadoras. Sin embargo, este proceso se dio en un contexto de sustitución de exportar los excedentes que dejó de consumir el mercado interno. La contribución al producto de las empresas exportadoras, en su mayoría transnacionales que aprovecharon su red internacional de comercialización, continuó siendo el mismo. El país no creció como resultado de la apertura.

*La condicionalidad de la iniciativa*

LA Iniciativa para las Américas establece elementos de condicionalidad que afectan la soberanía de los socios potenciales, y no todo mundo está de acuerdo en ajustarse sin más. Las políticas económicas de condicionalidad se establecen como requisito para alcanzar un crecimiento económico sostenido, el que por supuesto requiere que éste sea balanceado y los apoyos de la iniciativa que Estados Unidos está dispuesta a otorgar tienen como fin aminorar los costos que los ajustes nacionales en este sentido implican. Las condiciones que demandan son fundamentalmente tres: 1) adoptar el programa económico de reforma como lo establecen el Banco Mundial y el FMI, 2) establecer e instrumentar grandes reformas económicas hacia regímenes más abiertos a la inversión, y 3) negociar acuerdos con los prestamistas comerciales sobre programas satisfactorios de financiamiento de su deuda comercial. El ejemplo más conspicuo de este sometimiento y las respuestas consecuentes lo representa México, sobre todo a lo largo del gobierno del presidente Salinas.

*Insignificancias de la reestructuración de la deuda*

Los países latinoamericanos deben al gobierno de Estados Unidos 2.7% de su total de deuda externa, que equivale aproximadamente a 412 mil millones de dólares. De este monto la deuda sujeto de ser empleada para separar en fideicomiso los intereses devengados equivale a sólo 7 mil millones de dólares. Ahora, como los Estados Unidos demandan que la iniciativa no afecte negativamente su presupuesto, la reducción de la deuda no debe afectar los pagos anticipados por los empréstitos, de forma tal que los deudores tendrán que pagar al principal en la forma originalmente prevista más los intereses en moneda local. De ahí que la carga resulte en algunos casos más pesada, sin que su nivel de endeudamiento se modifique sustancialmente.

Los *swaps* que Estados Unidos pondrá a disposición para invertir en programas ambientales y de inversión a nivel nacional significarán del 10 al 15% de un total inferior al 10% del total de la deuda que los países latinoamericanos deben a la banca comercial, esto es, entre 400 y 720 millones de dólares. El monto es insignificante para tener algún impacto y, además, aun con descuento, esta deuda no es todavía adquirida por ninguna organización.

Por otro lado, los fondos que el BID pondrá a disposición de los países del hemisferio, 1 500 millones de dólares, son una cifra pequeña comparada con la ayuda que fluye actualmente a la región y, además, los países caribeños no son sujetos receptores, dado que no pertenecen al Banco.

### *La inversión no cuenta con fondos*

LA reconstrucción del Golfo Pérsico y la transformación de Europa del Este crearán un enorme desnivel entre la demanda y oferta de capitales, que hará subir los tipos de interés y dificultará la captación de inversiones a países latinoamericanos en proceso de reformas económicas.

Según un estudio de la firma Morgan Stanley, del que se hizo eco el *New York Times*, la demanda total de capitales en Europa del Este, Latinoamérica y Oriente Medio sobrepasará en más de 200 000 millones la oferta occidental en los próximos años.

Sin embargo, el impacto pleno de la escasez de capitales no se hará sentir de inmediato, porque la recesión o desaceleración económica en Estados Unidos y varios países europeos ha hecho bajar los tipos de interés, y Europa del Este avanza despacio en su transformación hacia una economía de mercado, por lo cual no podrá absorber de momento grandes inyecciones de capitales.

Desde que cayó el muro de Berlín, en noviembre de 1989, los expertos advirtieron que la competencia mundial por capitales se exacerbaría. Pero la crisis del Golfo Pérsico la ha precipitado. Kuwait, que era un neto exportador de capitales antes de ser invadido por Irak en agosto pasado, necesitará decenas de miles de millones de dólares para su reconstrucción, y se cree que pedirá créditos de hasta 20 000 millones de dólares en el futuro inmediato. Otro país rico, Arabia Saudita, ya ha negociado un préstamo de 3 600 millones de dólares para ayudar a sufragar los gastos de la guerra del Golfo.

Nadie, por ahora, habla del costo de la reconstrucción de Irak, cuya infraestructura económica, según la ONU, ha sufrido efectos casi apocalípticos por los bombardeos masivos de Estados Unidos y sus aliados y ha retrocedido a la era preindustrial.

Debido al embargo económico y militar contra Irak, sumado al problema de los refugiados, otros países del Golfo Pérsico, e incluso otros tan remotos como Filipinas, han tenido enormes pérdidas financieras.



Según Morgan Stanley, la demanda de capitales extranjeros en el Oriente Medio pasará de casi nada el año pasado a 100 000 millones de dólares en 1992.

Con respecto a Europa del Este y la URSS, sus necesidades de fondos foráneos se cuadruplicarán en tres años, pasando de 28 000 millones de dólares en 1990 a 115 000 millones de dólares en 1993, según los expertos de Morgan Stanley.

Ese doble fenómeno, combinado con el hecho de que Alemania y Japón —por razones diferentes— ya no invierten tanto como antes en el extranjero, hará mucho más difícil para los países pobres captar capitales, de los que ya recibían pocos.

Pero a naciones como Chile y México, que por sus reformas económicas empiezan a volver a atraer las inversiones extranjeras, la nueva escasez de fondos mundiales puede crearles serios problemas: o bien no poder captar las inversiones que necesitan o tener que pagar un precio mucho más alto para sus necesidades de financiamiento, dicen los expertos. Y, para los países con grandes deudas exteriores de Latinoamérica y otros continentes, el encarecimiento del crédito hará aún más pesada la carga del endeudamiento.

La demanda mundial de capitales iba a crecer aunque no se hubiera producido la crisis del Golfo Pérsico.

Estados Unidos, cuyo índice de ahorros es mínimo y que tiene que financiar buena parte de su enorme déficit fiscal con fondos extranjeros, ha descuidado durante décadas sus carreteras, puentes e infraestructura y su reacondicionamiento urgente requerirá grandes sumas.

A lo anterior se añade que ya desde 1984 los países latinoamericanos han sufrido una creciente contracción de los recursos financieros provenientes de Estados Unidos en forma de nuevos empréstitos, al igual que bajo la forma de inversión extranjera directa. La razón más inmediata estriba en que, independientemente de su magnitud como economía, los Estados Unidos son hoy día un país cuyo poder económico ha mermado a un grado que no solamente impide su capacidad de expansión mundial y financiamiento de las operaciones de otros países tradicionalmente dependientes de sus recursos, sino que, sin esta riqueza, su capacidad de control hegemónico se encuentra sin el sustento que requiere para ser ejercido como antaño.