



15 de noviembre, 2002

Una Política Exterior de Estados Unidos Para América Latina

Ian Vásquez

A través de medidas limitadas pero importantes, Washington puede influir de manera positiva la política económica en América Latina. En momentos en que la región está experimentando inestabilidad política y económica, el surgimiento del neopopulismo, y una reacción contra las reformas de libre mercado que fueron parcialmente implementadas en la década de los noventa, Estados Unidos debería ejercer su influencia al abrir su mercado a los bienes de la región y al alentar reformas de mercado.

Sin embargo, desde la aprobación del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica con México y Canadá en 1993, Estados Unidos no ha mostrado dicho liderazgo. En su lugar, Washington prometió crear una zona de libre comercio hemisférica, conocida como el Área de Libre Comercio de las Américas, pero se esforzó muy poco en promover la idea.

El resultado fue desafortunado y una oportunidad ha sido desperdiciada. Los países latinoamericanos que se mostraron ansiosos en formar parte del ALCA se han desilusionado gradualmente por los años de inacción de Estados Unidos, y ahora muchos se han vuelto decididamente en contra de la idea del libre comercio. Peor aún, tal y como lo señala el economista Sebastián Edwards, la promesa de Washington de promover el ALCA tuvo el efecto perverso de detener las reducciones unilaterales a las barreras comerciales en América Latina mientras los países esperaban a negociar reducciones con Estados Unidos, una expectativa que terminó siendo incumplida. Además, desde la crisis del peso mexicano en 1994-95, Washington ha apoyado rescates financieros masivos del Fondo Monetario Internacional, los cuales han promovido un comportamiento irresponsable por parte de inversionistas y autoridades políticas, y que sin duda han incrementado la severidad de las crisis económicas en la región.

El presidente Bush ha enfatizado recientemente al ALCA como una política prioritaria. Sin embargo, el apoyo de esta administración al aumento en los aranceles al acero y a los subsidios agrícolas ha minado la credibilidad de Washington en una región ya de por sí desconfiada de las intenciones norteamericanas. Estados Unidos puede tomar pasos para ganar nuevamente la iniciativa. Para dicho fin, primero debe entender en qué situación se encuentra la región.

América Latina Desde Los Noventa

A principios de los noventa muchos países latinoamericanos, no todos, atestiguaron la introducción de reformas de mercado amplias, especialmente en las áreas de la política monetaria, la liberalización del comercio y de las inversiones, y la privatización de empresas estatales. Países en la región pusieron fin a la hiperinflación, redujeron unilateralmente los aranceles, y eventualmente vendieron más de \$150.000 millones en activos estatales. Los resultados iniciales fueron altas tasas de crecimiento y una popularidad difundida de las reformas en aquellos países que las aplicaron en mayor profundidad. El presidente mexicano Carlos

Salinas fue el presidente saliente más popular en la historia mexicana en 1994 y los presidentes Alberto Fujimori de Perú y Carlos Menem de Argentina fueron reelectos por amplios márgenes a mediados de los noventa.

Sin embargo, para finales de la década y comienzos de la siguiente, un número de países había experimentado años de recesión, inestabilidad política, y crisis económica. Incluso los países que únicamente introdujeron reformas tímidas tuvieron dicha experiencia. El FMI brindó rescates financieros a México, Argentina, Brasil y Uruguay; algunos de ellos en más de una oportunidad. Lo más espectacular fue el colapso de la economía argentina a inicios del 2002. El cese de pagos de deuda y la devaluación enviaron a ese país a una profunda depresión, sembrando dudas en las mentes de muchos argentinos sobre las reformas de mercado. El decepcionante 1.5% de crecimiento per capita de América Latina en los noventa fue mejor que el de la “década perdida” de los ochenta (-0.68%), pero ciertamente no llenó las expectativas y frecuentemente fue acompañado de agitación económica. Es dentro de este contexto de desilusión que los políticos, usando la retórica populista o demagógica, se han hecho del poder en Argentina, Brasil, Venezuela, Perú y otros lugares, vilipendiando al libre mercado como la causa de los problemas de estos países.

Pero culpar al mercado es desesperanzadoramente equivocado. Es importante recordar que el cambio de rumbo hacia el mercado que experimentó la región tuvo lugar por el fracaso de las políticas del pasado, no porque los gobiernos estuvieran comprometidos a los principios del libre mercado. Por ejemplo, el gobernante partido centroizquierdista de México, el partido Peronista en Argentina, y el advenedizo partido de Fujimori, el cual hizo campaña contra las reformas de mercado radicales en Perú, fueron los que introdujeron la liberalización. Para mediados de los noventa, con el éxito de las primeras reformas, los gobiernos perdieron el interés en la liberalización. La agenda incompleta de reformas era extensa y produjo retornos disminuyentes en forma de tasas de crecimiento lentas e indicadores económicos negativos. Por ejemplo, Argentina sufrió de un alto desempleo crónico durante los noventa debido a que nunca reformó sus rígidas leyes laborales. América Latina apenas había empezado a abrazar la libertad económica.

De hecho, un amplio rango de instituciones y políticas nunca fueron reformadas. La profundidad de una vasta economía informal en la mayoría de los países de América Latina comprueba esta realidad. Los ciudadanos de la región han respondido a los altos costos del sistema legal formal y regulatorio simplemente al operar fuera de éste. Han encontrado prohibitivamente caro al sistema formal de regulaciones. Por ejemplo, los derechos de propiedad del pobre en las áreas urbanas y rurales usualmente no son reconocidos o protegidos por el Estado, ya que la titulación de las propiedades es complicada o imposible de realizar. La propiedad privada yace en el corazón de un sistema de mercado, y la ausencia de títulos de propiedad restringe severamente la creación de riqueza. La tramitología burocrática también empuja a la gente al sector informal. Abrir un pequeño negocio legalmente en América Latina puede costar miles de dólares en licencias y su aprobación toma meses o años—un proceso que cuesta menos y toma días en los países ricos. El Estado de Derecho, otra institución esencial en el funcionamiento de la economía de mercado, es severamente deficiente o no existe del todo en la región. América Latina ha recibido bajas calificaciones tanto en el Estado de Derecho como en la regulación comercial en el *Informe sobre Libertad Económica en el Mundo*.

Otros sectores, incluyendo la salud, la educación y la seguridad pública, no han visto ninguna reforma aunque han continuado deteriorándose, frecuentemente a pesar de incrementos en el gasto. Dicha situación ha llevado al economista argentino Ricardo López Murphy a quejarse de que los argentinos pagan tasas impositivas a niveles suecos para recibir servicios públicos de calidad africana.

Por lo tanto, en los noventa América Latina se encaminó parcialmente por la senda de la libertad económica, pero tiene un gran trecho por recorrer si quiere mantener un crecimiento

sostenido y evitar la agitación financiera. De hecho, la persistente adherencia a las viejas prácticas políticas explica en gran medida las crisis económicas de la región en la década pasada. Por ejemplo, el colapso del peso mexicano fue el resultado de un tipo de cambio manejado por el gobierno y de políticas monetaria y fiscales expansionistas durante un año electoral, prácticas totalmente inconsistentes con la economía de mercado. De igual forma, el cese de pago de la deuda en Argentina se produjo debido al incremento del 90% en el gasto público y en la deuda de 1991 al 2000, superando en mucho el crecimiento del 50% en el Producto Interno Bruto durante ese período.

Chile y México Brindan Las Verdaderas Lecciones Para América Latina

A pesar de dichas decepciones, las lecciones más importantes provenientes de América Latina son prometedoras. Tal y como lo señala Jackson Diehl del *Washington Post* "las últimas crisis de deuda sirven para subrayar no sólo los fracasos de aquellos países que abrazaron la economía liberal en los noventas, sino el sorprendente éxito de dos naciones que lo hicieron bien: Chile y México." Estos dos países, y algunas naciones centroamericanas incluyendo a El Salvador y Costa Rica, están destacándose cada vez más del resto de América Latina en términos de desempeño político y económico.

El contraste más dramático lo brinda Chile, país que aplicó y mantuvo el conjunto de políticas liberales más profundas y coherentes por el mayor período de tiempo. El alto crecimiento resultante le ha permitido al país más que duplicar su ingreso per capita en los últimos 15 años y alcanzar logros impresionantes en los indicadores de desarrollo humano. Según el Instituto Libertad y Desarrollo de Santiago, Chile, el crecimiento chileno de cerca del 7% de 1987 a 1998 redujo la tasa de pobreza del 42% a un 22% durante ese período.

México también ha mantenido una estabilidad económica y una tasa de crecimiento notablemente más alta que el promedio regional desde la crisis del peso en 1994-95. Al igual que Chile, ha logrado mucho dentro del contexto de las transferencias democráticas de poder. El crecimiento mexicano ha aumentado el ingreso per capita por arriba de los niveles anteriores a la crisis y lo ha hecho relativamente rápido. La clave para el desempeño de México ha sido el TLC de Norteamérica. El libre comercio con Estados Unidos le ha permitido a México recuperarse de la crisis en un año. Le tomó 6 años a México recuperarse de la crisis económica de 1982, en una época cuando su economía estaba relativamente cerrada.

La divergencia en el desempeño entre los países pro-libre comercio y otras naciones más proteccionistas en el resto de la región se hará más clara en los próximos años, especialmente si el neopopulismo domina en los últimos países. Estados Unidos puede apuntalar ese efecto demostrativo mediante la firma de un tratado de libre comercio con Chile. Un tratado de libre comercio con Chile no solo beneficiaría a Estados Unidos y a Chile, también le enviaría una señal a la región de que Estados Unidos está dispuesto a premiar a los países que implementen políticas de libre mercado. Washington debería hacer lo mismo con El Salvador y otros países latinoamericanos que han liberalizado sus economías y que se encuentran ansiosos de firmar un tratado comercial con Estados Unidos. De hecho, el Congreso norteamericano también debería apoyar los esfuerzos para promover un Área de Libre Comercio de las Américas, aunque cada día se ve más difícil llevar a cabo la iniciativa, dado el panorama político de la región.

Independientemente de las negociaciones comerciales, Estados Unidos debería reducir inmediatamente sus barreras a las exportaciones latinoamericanas, especialmente en textiles y productos agrícolas. En un momento en que la credibilidad estadounidense en el área comercial se encuentra en un punto bajo, tal medida restauraría alguna buena voluntad hacia Washington, y podría ayudar a persuadir a los países escépticos a reducir algunas de sus barreras comerciales. Por lo menos, Estados Unidos no podría ser culpado de hipocresía, y el bienestar de los estadounidenses y los latinoamericanos mejoraría. Además, tal política unilateral de reducir las barreras comerciales no entraría en conflicto con la meta de negociar tratados de

libre comercio. Tal y como lo señala el académico del Cato Institute, Brink Lindsey, Estados Unidos ha negociado exitosamente acuerdos comerciales que afectan a sectores en la economía norteamericana que prácticamente no se benefician de ningún proteccionismo. Para aquellos países que estén interesados en el libre comercio con Estados Unidos, dichos acuerdos ofrecen la ventaja de “asegurar la permanencia” del libre comercio tanto en casa como en el exterior. De hecho, la certeza provista por los tratados de libre comercio es uno de sus grandes beneficios y explica por qué tienden a dar como resultado un incremento en el comercio y la inversión.

Dolarización

Estados Unidos debería apoyar otra tendencia positiva en el hemisferio: la dolarización. En un esfuerzo por eliminar el riesgo monetario, incluyendo las devaluaciones repentinas y de gran magnitud y otras manifestaciones de políticas monetarias irresponsables, Ecuador y El Salvador se han unido a Panamá como los países que utilizan el dólar estadounidense como su moneda nacional. Ya que la mayoría de los bancos centrales de la región ostentan un pobre historial en mantener el valor de sus monedas, los latinoamericanos ya usan ampliamente el dólar, y éste se ha convertido en la moneda de preferencia en muchos países, incluyendo Cuba. Otras naciones, como Argentina, también podrían querer reemplazar sus monedas por el dólar.

Estados Unidos no debería promover ni desalentar dichas acciones pero debería facilitar la dolarización oficial cuando ésta tome lugar. Eso podría representar compartir el señoría del dólar—o la ganancia que se saca de imprimir el dinero—con los países que decidan dolarizar. En ese sentido, Estados Unidos no perdería ni ganaría dinero como resultado de la decisión de otro país de dolarizarse, pero el país que desea tomar esa medida podría hacerlo con mayor facilidad si pudiera ganar el señoría de la moneda que utiliza. La dolarización por sí sola no puede resolver los problemas económicos de un país, pero para aquellos países con políticas monetarias pobres, el proceso acabaría con el riesgo monetario, reduciría las tasas de interés y ayudaría a estimular la inversión y el crecimiento.

Es Tiempo Para Una Política Estadounidense Hacia América Latina

Estados Unidos puede jugar un rol estratégico en promover la libertad económica, la estabilidad y el crecimiento en América Latina—algo que no ha hecho durante casi una década. Esto significa revertir su política actual caracterizada por rescates financieros, medidas proteccionistas y mensajes mixtos para la región. También significa que Washington acabe con su destructiva guerra contra las drogas en la región, la cual va en contraposición con prioridades importantes en la política exterior de Estados Unidos. En países productores de estupefacientes, como Colombia, la guerra contra las drogas está empeorando la corrupción y la violencia, financiando al terrorismo, minando el Estado de Derecho y debilitando las instituciones de la sociedad civil. El impacto de la guerra contra las drogas que dirige Estados Unidos ha sido imperceptible para este país, pero las consecuencias en América Latina riñen con el objetivo declarado de Washington de fomentar los mercados libres.

La retórica a favor del libre comercio debe ir acompañada de acciones políticas consistentes con dicho lenguaje. El Congreso de Estados Unidos debería apoyar la reducción unilateral de las barreras comerciales a los bienes de la región y negociar acuerdos de libre comercio con los países que se muestran dispuestos a ello, empezando por Chile. Estados Unidos resaltaría entonces los éxitos de los países que llevan a cabo reformas en la región al premiarlos sin penalizar a los demás. Los desempeños dispares de los países que abrazan la libertad económica y el resto pueden tener un efecto poderoso en la dirección política que los países latinoamericanos tomarán subsecuentemente.

Traducido por Juan Carlos Hidalgo para el Cato Institute.