LA INTERPRETACION ECUATORIANA FRENTE AL PLAN DE LAS AMERICAS, SUGERIDO POR EL GOBIERNO DE ESTADOS UNIDOS Y EL PROCESO DE INTEGRACION[1]

1 Ponencia presentada por el Dr. Moisés Tacle G., Secretario General de Planificación del CONADE, en el panel sobre "**La Integración Andina**", celebrado en la Escuela Politécnica del Ejército el 28 de noviembre de 1991.

LA INTERPRETACION ECUATORIANA FRENTE AL PLAN DE LAS AMERICAS, SUGERIDO POR EL GOBIERNO DE ESTADOS UNIDOS Y EL PROCESO DE INTEGRACION[1]

1.- Planteamientos referenciales

La crisis económica-financiera y en particular sus efectos en la región latinoamericana, ha sido un tema ampliamente debatido, mas las soluciones para superarla continúan siendo materia de discusión. La crisis, ha demostrado que los países latinoamericanos no han logrado construir estructuras económicas que permitan un desarrollo sostenido. Es también, el reconocimiento del fracaso de los modelos históricos de inserción al sistema económico mundial: el modelo agrario exportador y el de la industrialización sustitutiva.

Se ha perdido una década de crecimiento, y en algunos casos más, pero, quizá como uno de los pocos resultados positivos, ahora se acepta que la tarea de América Latina en los años noventa debe estar centrada en la recuperación y el desarrollo de las economías como en la superación de los problemas sociales más críticos; es decir, se propugna la tesis del crecimiento con equidad.

A esta crisis estructural, desatada por el comportamiento de factores externos, en la hora actual se suma un nuevo elemento: la

---

1 Ponencia presentada por el Dr. Moisés Tacle G., Secretario General de Planificación del CONADE, en el panel sobre **"La Integración Andina"** celebrado en la Escuela Politécnica del Ejército el 28 de noviembre de 1991.

transformación universal que abarca múltiples dimensiones de la realidad, ya sea económica, social, política o cultural.

El 27 de junio de 1990, el Presidente de los Estados Unidos, George Bush, presentó ante el Cuerpo Diplomático Latinoamericano acreditado en Washington, una propuesta que busca establecer un nuevo marco para las relaciones entre ese país y América Latina y el Caribe.

Este plan, que se ha denominado "Una nueva Asociación para Fomentar el Desarrollo de las Américas" o para abreviar simplemente "Iniciativa para las Américas", se basa en tres pilares que coinciden con las áreas de acción que tradicionalmente nuestros países han planteado como fundamentales para el desarrollo y la estabilidad política de la región, a saber: comercio, inversión y deuda.

La iniciativa responde, según declaraciones del Presidente Bush, a una revisión de la política económica de los Estados Unidos hacia los países latinoamericanos y del Caribe. Los alcances de la propuesta son bastante generales y ambiguos en algunos aspectos por lo que es de esperar que paulatinamente se vayan aclarando y especificando los elementos importantes de la misma; sin embargo, al momento, de manera resumida, podemos señalar lo siguiente:

- En relación al comercio, la propuesta contempla: a corto plazo, el compromiso de colaborar estrechamente con las naciones latinoamericanas en las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT y a buscar reducciones más profundas de los derechos arancelarios aplicados a productos de especial interés para América Latina; a largo plazo, el establecimiento de una zona de libre comercio para América. Estados Unidos efectuaría acuerdos de libre comercio con mercados de América Latina y el Caribe, especialmente con países que se han asociado entre sí para la liberalización del intercambio comercial. Como un paso inicial para este fin, se preveen convenios bilaterales de cooperación comercial para negociar permanentemente la eliminación de barreras específicas al comercio o resolver problemas en el intercambio.

- En materia de inversiones, se busca estimular la inversión nacional y extranjera, fomentar los flujos de capital y reducir la carga de la deuda. Con este fin, se plantea establecer en el BID y posiblemente en el Banco Mundial un nuevo programa de préstamos para proveer asistencia técnica y financiera a los esfuerzos de privatización y liberación de los regímenes de inversión . Al mismo tiempo, se crearía un fondo multilateral de inversiones, administrado por el BID, de hasta 300 millones de dólares anuales, que otorgaría préstamos a países que emprendan reformas importantes en el área de inversiones. Este fondo también serviría de apoyo a los programas de privatización de empresas estatales y a financiar programas de capacitación, educación y salud para el desarrollo del capital humano.

- Con respecto a la deuda se propone un apoyo adicional a los esfuerzos que realizan nuestros países para la reducción de la misma. En este sentido, se considera reducir en 12 mil millones de dólares la deuda oficial de América Latina y el Caribe con los Estados Unidos, mientras el pago de intereses de la deuda restante podría hacerse en moneda local. Estos pagos de intereses, a su vez, servirían para financiar proyectos ecológicos y de conservación y mejoramiento del medio ambiente a ejecutarse fundamentalmente con la intervención de organismos no gubernamentales (ONG's) especializados en el tema. Se ofrece también, viabilizar la recompra de una porción importante de la deuda comercial en el mercado secundario para facilitar los trueques de la deuda por inversión y los de deuda por medio ambiente. Así mismo, para ampliar los recursos disponibles destinados a respaldar la reducción de obligaciones con la banca comercial en el marco del Plan Brady, se propone que el BID, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, participen en la concesión de garantías.

En lo referente a la deuda la propuesta implica una reafirmación en el cambio de actitud del gobierno norteamericano iniciada oficialmente con el anuncio del denominado "Plan Brady" en 1989, al considerar la reducción del principal y del servicio de la deuda como una de las alternativas efectivas de solución al problema de la deuda externa. Para poder acogerse a este aspecto de la iniciativa, los países deberán cumplir las siguientes tres condiciones: a) deben haber acordado programas de reforma económica con el FMI o el Banco Mundial; b) deben haber negociado medidas de reforma de gran alcance con el BID y otros organismos multilaterales; y c) deben haber concluído acuerdos de reducción de deudas con los acreedores de la banca comercial privada.

Al comparar en términos generales el Plan Bush con la propuesta en materia de deuda adoptada recientemente en el SELA, se constatan coincidencias pues en ambos casos, el objetivo fundamental es la reducción de la deuda y se establece el vínculo conceptual deuda y desarrollo.

Sin embargo, existe una diferencia crítica en cuanto a la instrumentación de las medidas encaminadas a reducir la deuda pues, mientras el Plan Bush se basa en la condicionalidad anteriormente indicada, la propuesta del SELA enfatiza la necesidad de aliviar la condicionalidad que actualmente se impone a los deudores en los procesos de renegociación de la deuda externa.

La renegociación de la deuda externa en los países de la región, incluyendo el caso ecuatoriano, de alguna manera ya considera los aspectos de la condicionalidad señalada. Lo importante es recordar que la solución de la crisis de la deuda debe tener prioridad en las relaciones de Estados Unidos de América con los países en desarrollo y el objetivo global debe ser la estimulación del flujo de recursos para retomar el crecimiento sostenido en un marco de equidad.

En términos generales el contenido de la Iniciativa presentada por el Presidente Bush ha concitado el interés de la mayoría de los gobiernos latinoamericanos quienes han expresado un respaldo político, considerando que la misma constituye un paso positivo que demuestra el interés de los Estados Unidos de mejorar sus relaciones con la región. Pero, también ha generado mucha cautela por la amplitud e imprecisión de la temática planteada por lo que se ha enfatizado en la necesidad de conocer más detalles y alcances, especialmente en el ámbito comercial.

Conviene destacar que la Iniciativa para las Américas se inscribe dentro de la filosofía política que caracterizó la administración del anterior Presidente Reagan y que la mantiene el Presidente Bush. En este esquema, fundamentado en el liberalismo económico, se privilegian las soluciones de mercado para enfrentar los problemas económicos internacionales.

La iniciativa nace en los Estados Unidos, a los treinta años de la Alianza para el Progreso, formulada por el Presidente Kennedy, cuyo trasfondo era de otro orden. Como se ha advertido en múltiples foros, no se trata de una propuesta espontánea. Responde a la comprensión que tiene el gobierno de los Estados Unidos de América de la nueva realidad internacional.

En efecto, la iniciativa formulada, además de pretender mejorar los niveles de credibilidad bastante deteriorados de los Estados Unidos en la región, persigue primordialmente reforzar su zona de influencia frente al creciente desafío de Europa y Japón.

Como conocemos la economía norteamericana enfrenta serios problemas de carácter estructural: grave y creciente déficit comercial y fiscal, decreciente competitividad de sus productos, obsolescencia industrial entre otros. En estas condiciones, es comprensible que la administración norteamericana persiga el incremento sustancial del intercambio comercial en la región de su tradicional influencia.

Desde el punto de vista latinoamericano, el desafío de nuestras economías es de orden tecnológico, financiero y productivo, para cumplir con las exigencias internas de nuestros países y asegurar un espacio en la economía internacional. De allí, un adecuado análisis de la Iniciativa para las Américas debe llevarnos al estudio de las variables del actual contexto mundial, para poder comprender su orientación general y la forma de integración al nuevo entorno económico internacional.

¿De qué manera se puede sacar provecho de la propuesta Bush, para contribuir al proceso de despegue de América Latina, en circunstancias en que ésta es una de las pocas oportunidades de discutir con su interlocutor principal el futuro regional?.

La propuesta del Presidente Bush complementa a mi juicio, el reciente esfuerzo de la CEPAL en la alternativa para la "Transformación Productiva con Equidad", sin embargo de lo cual, entre estos dos habrá que tender un puente, descubrir mecanismos de engranaje, para preservando los intereses de la región volverlas compatibles.

De principio es importante advertir que la "Iniciativa de las Américas" de establecer una nueva relación hemisférica va más allá de postular acuerdos, ya sea globales, con grupos de países o bilaterales, sobre los tres pilares básicos de la propuesta, es decir, comercio, inversión y deuda. Un elemento fundamental de la iniciativa y que define a su vez los alcances y posibilidades de la nueva relación entre los Estados Unidos y los países de América Latina y el Caribe es la condición, señalada como necesaria, que nuestros paises demuestren sus compromisos con la "reforma económica", incluyendo la liberalización del comercio exterior y las inversiones para el desarrollo.

En los actuales momentos la opción preponderante en la región, rescata la liberalización económica y la modernización de la economía como ejes centrales de una nueva estrategia de desarrollo, por lo que existe alguna coincidencia con los postulados planteados por el Presidente Bush. Sin embargo, las respuestas nacionales al desafío del desarrollo se plasmarán en modelos que necesariamente recogan las exigencias propias que demandan los procesos sociales que se vienen gestando en los diferentes países de América Latina y el Caribe.

2.- Apreciaciones y Respuestas a la Iniciativa para las Américas.

Tan pronto se hiciera publica la "Iniciativa para las Américas" el Presidente Rodrigo Borja, en julio de 1990, propuso en Lima, realizar una reunión cumbre con el objeto de estudiar, como Región, la propuesta del Presidente Bush. En agosto del mismo año en Bogotá, con ocasión de la posesión del Presidente Gaviria, en la tercera reunión del Consejo Presidencial Andino, se viabiliza esta propuesta encargando a la Comisión y a la Junta del Acuerdo de Cartagena la formulación, al más breve plazo, de propuestas que aseguren el aprovechamiento de la Iniciativa.

Como respuesta a este mandato, la Junta del Acuerdo formuló lineamientos para la acción subregional, conocidos como la "Estrategia Andina ante la Iniciativa para las Américas del Presidente Bush", lineamientos que fueron aprobados por la Comisión del Acuerdo en su sexagésimo período de sesiones extraordinarias realizadas en Lima entre el 22 y 24 de noviembre del año pasado.

La base de los enunciados, en la estrategia andina, constituye la actuación conjunta que deben presentar los países frente a Estados Unidos evitando que se menoscaben los derechos conferidos en el proceso multilateral por los desniveles de desarrollo que presenta cada uno de los países miembros. Plantea que la aproximación conjunta subregional es importante porque como grupo multiplica las potencialidades y capacidades de negociación y propone suscribir un Acuerdo Marco entre el Grupo Andino y los Estados Unidos para establecer principios de cooperación en asuntos de comercio e inversión. Considera que una vía para lograr este objetivo es reactivar el Memorando de Entendimiento suscrito por el Grupo Andino en 1979 y las directivas acordadas por los presidentes andinos en las reuniones de Cartagena (mayo de 1989), Galápagos (diciembre de 1989) y Machu Picchu (mayo de 1990), para reactivar los convenios suscritos por el Grupo Andino con Estados Unidos y desarrollar una estrategia urgente para plantear una serie de temas específicos relativos a la mayor apertura de mercados para los productos tropicales de la subregión, a la revisión y ampliación de la cuota asignada para la exportación de azúcar y al impulso de las negociaciones que aseguren el pleno restablecimiento del Acuerdo Internacional del Café.

Para cumplir con estas propuestas, es preciso que exista la voluntad concreta de los cinco países que integran el Grupo Andino, de relacionarse con los Estados Unidos como una agrupación subregional cohesionada y coherente que asegure los intereses nacionales y regionales con una participación activa de los agentes económicos privados, cambiando de esta manera el comportamiento bilateral que ha sido tradicional.

Hasta el momento, los países andinos han acordado la necesidad de considerar una agenda a ser tratada con los Estados Unidos a nivel de Grupo Andino, sin menoscabo del tratamiento bilateral que cada país presenta, recomendando que los representantes comerciales acreditados por cada país en los Estados Uidos, inicien los contactos para que dentro del Grupo Especial de Comercio se aborden los siguientes temas:

- Acceso a mercados, con especial atención a las barreras no arancelarias.
- Consulta y cooperación en la Ronda Uruguay.
- Aspectos vinculados al comercio agropecuario.
- Propiedad intelectual.
- Régimen de salvaguardia.
- Servicios e inversiones.

En el caso ecuatoriano la propuesta del Presidente Bush ha creado muchas expectativas, especialmente en el sector público y en los sectores exportador e importador, toda vez que los Estados Unidos representa para el Ecuador el socio comercial más importante (el 60 por ciento del intercambio comercial se realiza con los Estados Unidos) y la mayor parte de la deuda externa tiene como acreedores a bancos de esa nacionalidad.

No cabe duda que la liberación del comercio permitiría un mayor acceso al mercado norteamericano y eliminaría la posibilidad de nuevas medidas proteccionistas. No obstante habrá que examinar cuidadosamente cual será el comportamiento del ingreso de productos norteamericanos al mercado ecuatoriano y regional y el destino especialmente de la inversión extranjera. La Iniciativa para las Américas si bien plantea enunciados muy importantes, éstos hasta el momento son generales, y no se ha desarrollado ningún proyecto que aclare y especifique sus alcances especialmente en términos de la liberación del comercio de bienes y servicios. Además, no ha recibido una respuesta cabal del Congreso Norteamericano, que únicamente ha considerado y aprobado la legislación correspondiente a la reducción de la deuda externa y la utilización del pago de intereses para proyectos de medio ambiente y no se ha pronunciado en lo referente a la iniciativa para el comercio, presentando más bien limitaciones a las acciones propuestas.

El Ecuador, como Bolivia, Venezuela y Colombia, firmó en julio de 1990, un Acuerdo-Marco con los Estados Unidos para negociar el comercio de productos que tradicionalmente han sido excluidos de los esquemas de acceso preferencial a ese mercado, destacándose dentro de este contexto, las cuotas en las exportaciones de azúcar y de productos textiles. Sin embargo, las negociaciones requieren de una definición más concreta, por lo que el Gobierno Nacional está preparando un trabajo de análisis referente a las restricciones a las exportaciones ecuatorianas en el mercado norteamericano, las consecuencias de la conformación de la zona de libre comercio norteamericano y seguimiento de las negociaciones de México, Estados Unidos y Canadá, a fin de elaborar una estrategia de negociación que tendrá su desarrollo dentro del proceso de integración andina. De esta manera, el Ecuador apoya la tesis planteada por la Junta del Acuerdo de Cartagena en el sentido de realizar una acción subregional conjunta que evite el debilitamiento integracionista, se formule una posición conjunta de la subregión como marco para establecer las bases mínimas en las negociaciones y se diseñe un programa que permita instrumentar los mecanismos del diálogo y negociación para desarrollar una nueva relación.

La Profundización del Diseño Estratégico aprobada en el Acta de la Paz, en noviembre de 1990, por los presidentes andinos debe configurar el marco apropiado para abordar, conjuntamente, la liberación del comercio de bienes y servicios, la inversión externa y la posición frente al pago de la deuda externa.

En el mes de octubre del presente año, se celebró en Lima una reunión de trabajo con delegados de los países de la subregión para evaluar los pasos dados por los países en el marco de la Iniciativa para las Américas, estableciendo que sólo Bolivia había cumplido con todas las condiciones para que un país latinoamericano sea beneficiario de la Iniciativa y que corresponden como se ha señalado a la :

- Implementación de programas de estabilización y ajuste estructural supervisados por el FMI y el Banco Mundial.
- Liberación del marco regulativo para la inversión extranjera.
- Renegociación previa de la deuda externa con bancos comerciales.

3.- Viabilidad política y económica de la propuesta: El caso ecuatoriano.

Con este nuevo elemento en el entorno internacional, que constituye la Iniciativa para las Américas, cabe cuestionarnos sobre las posibilidades de reacción que en el corto plazo y aún en el mediano plazo tiene el Ecuador frente al planteamiento del Presidente Bush, que en lo sustancial, persigue la confirmación de un gran bloque en el continente americano en donde el intercambio comercial no tendría barreras de ningún tipo.

La viabilidad de lo planteado en buena medida está en función de la reformulación del papel del Estado y la modernización del aparato productivo que permitan la producción de bienes para el consumo interno y una mayor presencia en el mercado externo.

Estabilizar la economía, sentar las bases que permitan el crecimiento económico sostenido y encausar acciones para superar los graves problemas nacionales, ha demandado del Gobierno Nacional desde Agosto de 1988 enormes esfuerzos y costos políticos aunque siempre se ha buscado que el ejercicio de la política económica no afecte en lo posible a los sectores más desprotegidos y de limitados ingresos de la sociedad, y se ha actuado en un marco democrático y de concertación.

Cumpliendo con su responsabilidad histórica, el Gobierno Nacional ha emprendido numerosas acciones encaminadas a modernizar la economía ecuatoriana para que pueda enfrentar el desafío del presente y del futuro cercano. Se ha dado prioridad a aquellas de largo aliento, con visión de futuro que posibiliten cambios estructurales en la economía, por lo que sus resultados serán apreciados de manera particular en el mediano y largo plazo. Entre las principales, por su importancia, merecen destacarse las siguientes:

.- La reforma tributaria orientada a mejorar la administración tributaria y a modificar los impuestos internos a la renta, valor agregado y a los consumos selectivos.

.- La reforma arancelaria que racionaliza el universo arancelario y los gravámenes convirtiéndolos en instrumentos de desarrollo y no de recaudación fiscal.

.- Las reformas laborales que persiguen modernizar la legislación laboral adaptándola a los requerimientos actuales de la actividad productiva.

.- Las leyes que permiten el establecimiento del régimen de maquila y el funcionamiento del sistema de zonas francas, ambas orientadas a promover la inversión extranjera, la producción de bienes, transferencia de tecnología y generación de empleo.

.- Las leyes de Presupuesto, Mercado de Capitales y de Régimen Monetario (a ser envíados al Congreso en las próximas semanas), orientadas a profundizar la modernzación del Estado y sus instituciones para facilitar el desarrollo económico y social.

.- El mantenimiento de un sistema cambiario que promueva adecuadamente el incremento de las exportaciones de productos tradicionales y no-tradicionales.

.- La próxima iniciación de un gran programa para el desarrollo de la Ciencia y Tecnología y otros proyectos destinados a transformar el sistema educativo nacional.

.- La ejecución de programas sociales en diferentes áreas orientados a satisfacer necesidades básicas de la mayoría de la población para de esta manera lograr la paz social y la equidad necesaria en un proceso de desarrollo económico.

La Iniciativa para las Américas plantea un esfuerzo de largo aliento que implica necesariamente que en el corto y mediano plazo se vayan concretando exitosamente los intentos de integración subregional que están en marcha en América Latina. En el caso ecuatoriano corresponde entonces que el proceso de integración andina siga adelante y vaya concretando las distintas fases contempladas.

El Gobierno Nacional ha reconocido la importancia del proceso de integración subregional como instrumento de apoyo al desarrollo y el Presidente Borja ha participado en las distintas reuniones de los presidentes andinos en los cuales se revalorizó y dinamizó el proceso.

Consideramos que la participación del Ecuador en la Zona de Libre Comercio a partir de Enero de 1992 permitirá en el futuro significativas ventajas al promover la productividad de las unidades productivas nacionales, incrementar el libre flujo de bienes del mercado andino y permitir como grupo consolidar una posición de negociación frente a terceros países. Es probable que el país en un primer momento absorba costos sociales expresados en desabastecimiento de bienes básicos, posibles dificultades de empresas pequeñas y medianas y otros; pero la economía ecuatoriana está en capacidad de reaccionar en forma inmediata e introducir los correctivos necesarios.

Con la profundización del proceso de integración se fortalecerán, además, los vínculos de cooperación y coordinación entre los países, impulsando el incremento de las inversiones productivas, incorporando renglones tecnológicos para la reconversión de las empresas, reduciendo los costos, y precios de los bienes y servicios, así como se suscitará una mayor capacitación y especialización de los recursos humanos y se elevarán las relaciones intersectoriales para lograr utilizar en una mayor proporción los recursos nacionales.

El Gobierno Nacional no ha ignorado el papel del Estado y del sector público en la dinamia de las actividades productivas. Por ello ha encarado con seriedad la reformulación del papel del Estado y la gobernabilidad del mismo. Se han introducido algunas reformas estructurales importantes. Otras esperan su turno y muchas más les corresponderá a los futuros gobernantes, pues la reforma recién empieza y requiere profundizarse. Está en proceso de consolidarse un nuevo esquema de desarrollo, impulsado principalmente por el sector gobierno. Ahora corresponde a los otros actores sociales: empresarios, trabajadores, partidos políticos y demás asumir las responsabilidades que les corresponde.

Uno de los resultados concretos más importantes que ha producido la propuesta del Presidente Bush, es la tarea de análisis y de diseño de una respuesta en la que se halla empeñada la región. Los temas que contempla la Iniciativa para las Américas ameritan en lo posible una respuesta colectiva de nuestros países, justamente para hacer viable una nueva relación hemisférica que beneficie a la región en su conjunto.

No cabe duda que cualquier beneficio del que pueda disponer América Latina y el Caribe dependerá directamente de su capacidad para encontrar una respuesta concertada que permita concretar los planteamientos básicos de la Iniciativa para las Américas. En cualquier caso, los beneficios económicos que de ella se puedan derivar, deberán favorecer los procesos de integración, fortalecer los sistemas democráticos y permitir el pago de la deuda social en la que estamos comprometidos.