

# Capítulos

28



## Análisis regional sobre la Iniciativa para las Américas

3	5	14	20	25
Editorial	<i>Roberto Bouzas</i> Elementos para la formulación de políticas de América Latina y el Caribe ante la Iniciativa Bush	<i>Ignacio Basombrio</i> Reflexiones políticas sobre la Iniciativa para las Américas	<i>David C. Mulford</i> La Iniciativa para las Américas: el punto de vista de Estados Unidos	<i>Secretaría Permanente del SELA</i> La Iniciativa para las Américas en el contexto de las relaciones de América Latina y el Caribe con los Estados Unidos
48	52	56	66	78
<i>Secretaría Permanente del SELA</i> Estadísticas sobre Estados Unidos- América Latina y el Caribe	<i>Secretaría Permanente del SELA</i> Medidas comerciales aplicadas por Estados Unidos que afectan exportaciones de los países latinoamericanos	<i>Comisión Económica para América Latina y el Caribe</i> América Latina frente a la Iniciativa Bush: un examen inicial	Estrategia Andina ante la Iniciativa para las Américas del Presidente Bush: Lineamientos para la acción subregional	El comercio exterior del Grupo Andino con Estados Unidos
81	83	93	99	112
Pronunciamentos sobre la Iniciativa Bush	<i>Secretaría Permanente del SELA</i> Análisis de los acuerdos marco suscritos entre países de América Latina y los Estados Unidos de América	<i>Ignacy Sachs</i> Hacia una regulación democrática de las economías mixtas	Concurso de ensayo sobre el SELA	<i>SIDALC</i> Panorama sobre Integración

---

Análisis regional sobre  
la Iniciativa para las  
Américas

Sistema Económico  
Latinoamericano SELA

**Capítulos 28**  
Enero-Marzo  
Caracas 1991

---

**Secretaría Permanente del SELA**  
Embajador Carlos Pérez del Castillo  
Secretario Permanente

Embajador Noel Sinclair  
Secretario Permanente Adjunto

Ignacio Basombrio  
Director de Relaciones Económicas

Raúl Maldonado  
Director de Desarrollo

Carlos Moneta  
Asesor Especial

El Sistema Económico Latinoamericano (SELA) es un organismo regional de consulta, coordinación, cooperación y promoción económica y social conjunta, integrado por 26 Estados Miembros.

### **Capítulos del SELA**

Susana Pezzano  
Directora

Myrna Hernández,

Marisa de Peyrano y Zenaida Lugo  
Asistentes

Publicación trimestral de la Unidad de Comunicaciones de la Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano SELA

Las opiniones expresadas en los artículos firmados, incluidas las colaboraciones de los propios funcionarios de la Secretaría Permanente del SELA, son las de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista del foro regional.

**Capítulos del SELA** puede solicitarse a la unidad de comunicaciones

Torre Europa, Piso 4  
Avenida Francisco de Miranda  
Chacaíto  
Caracas, Venezuela  
Teléfono: 905.5208  
Télex 23 294 / 24 615

Apartado de Correo 17035  
Caracas 1010-A Venezuela  
Precio por Unidad: US\$8  
Suscripción anual: US\$30

Depósito Legal 83-0198  
Impresión: Editorial Torino  
Arte Final: EneDÉ

## Editorial

La Iniciativa para las Américas, propuesta por el Presidente de Estados Unidos, George Bush, en junio de 1990, representa un cambio positivo de la Administración norteamericana hacia la región.

Sin embargo, la Secretaría Permanente del SELA considera que los países de América Latina y el Caribe deberían complementar la Iniciativa con criterios propios para que no se convierta en una propuesta unilateral del gobierno estadounidense.

Si bien no parece factible una negociación en bloque de la región con Estados Unidos, es necesario que los Estados Miembros del SELA hagan una reflexión conjunta y desarrollen una diplomacia activa para perfeccionar la Iniciativa e incorporar los criterios de la región. Previamente, debe quedar claro que la Iniciativa no propone una estrategia para el desarrollo de la región.

Parecería ser, en cambio, un mecanismo destinado a acelerar las reformas de reajuste estructural que están actualmente en curso en la región, alentadas tanto por los Estados Unidos como por los organismos financieros multilaterales.

El Presidente Bush ha señalado, reiteradas veces, que la Iniciativa propone una asociación (partnership) con la región. No obstante, una vinculación de este tipo requiere del diálogo, la consulta y la negociación para establecer mecanismos que permitan identificar intereses mutuos y compartidos.

¿Cómo enriquecer la Iniciativa? ¿Cuáles pueden ser los criterios comunes de la región? ¿A través de qué mecanismos pueden ser instrumentados? Estas son algunas de las interrogantes que serán analizadas por los 26 países y 14 organismos internacionales en la Reunión de Consulta sobre las Relaciones de América Latina y el Caribe con los Estados Unidos, que se realizará en la sede del SELA, del 22 al 24 de abril. Por tal motivo, se ha dedicado este número de CAPÍTULOS del SELA al análisis exhaustivo de la

Iniciativa para las Américas, de modo de contribuir a la reflexión conjunta que harán los países y los organismos en la reunión del SELA.

El artículo del economista argentino Roberto Bouzas analiza la evolución de la Iniciativa y plantea posibles elementos para la formulación de políticas por parte de los países, en tanto que el Director de Relaciones Económicas del SELA, Ignacio Basombrió formula una serie de reflexiones políticas sobre la propuesta Bush. A su vez, el subsecretario del Tesoro estadounidense, David Mulford, presenta el punto de vista norteamericano, respecto de los objetivos y elementos claves de la Iniciativa, en materia de deuda, comercio e inversiones. La visión de los organismos internacionales está recogida en dos informes: uno de la Secretaría Permanente del SELA que será presentado en la Reunión de Consulta sobre las Relaciones de América Latina y el Caribe con los Estados Unidos y otro de la CEPAL que constituye un análisis inicial de la Iniciativa Bush. En lo que respecta a una subregión en particular, se incluye el documento de la Junta del Acuerdo de Cartagena referido a una estrategia andina de respuesta a la Iniciativa.

A modo de complemento, se incluyen un análisis de las medidas comerciales aplicadas por Estados Unidos que afectan a las exportaciones de la región y una serie estadística sobre los intercambios entre el país del Norte y los estados del SELA.

En la sección Documentos, se recopilan diversos pronunciamientos de los países y organismos sobre la Iniciativa, así como un informe de la Secretaría del SELA referido a los acuerdos marco suscritos por los países de la región con Estados Unidos.

Fuera del tema central, el presente número de CAPÍTULOS presenta los resultados del Concurso de Ensayo sobre el SELA, efectuado en 1990, con motivo de celebrarse el XV aniversario del organismo.

Habiéndose declarado desierto el primer premio, se publican los trabajos de investigación que obtuvieron el segundo y tercer premio.

## Elementos para la formulación de políticas de América Latina y el Caribe ante la Iniciativa Bush

Roberto Bouzas

Investigador principal, Área de Relaciones Internacionales (FLACSO/Argentina). Investigador adjunto, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). McWane Visiting Professor, Center for International Studies (Duke University).

### I. Introducción

La Iniciativa para las Américas lanzada por el presidente Bush en junio de 1990 ha despertado un profundo interés en los gobiernos de América Latina y el Caribe. Este interés está justificado por dos hechos. En primer lugar, porque la Iniciativa propone acciones en tres áreas clave para el desarrollo económico de los países de la región, a saber: i) la reducción de la carga de la deuda externa, ii) el fomento de la inversión, y iii) la búsqueda de mecanismos más efectivos de integración en las corrientes internacionales de comercio. En segundo lugar, porque la sola propuesta de una iniciativa de carácter "hemisférico" puede indicar un cambio (de intensidad y contenidos aún inciertos) en los lineamientos centrales de la política exterior de Estados Unidos y, en particular, de su política económica internacional. Estas razones son por sí solas suficientes para justificar un elevado grado de atención política. Sin embargo, la transformación de esa atención en una respuesta apropiada exige una evaluación de los costos y beneficios de la implementación de la propuesta tal como fue planteada por el presidente Bush, de las perspectivas de materialización de sus distintos componentes, y de los ajustes y/o complementos que pudieran formularse al planteo original. El carácter relativamente

"abierto" de este último implica, al menos en principio, que los gobiernos de la región disponen de un margen potencial de acción e iniciativa. Su aprovechamiento dependerá, entretanto, no sólo de una identificación apropiada de los intereses a promover sino del diseño de estrategias viables e idóneas de negociación que aprecien no sólo las oportunidades sino, también, las restricciones del contexto.

Un requisito básico para ello es reconocer de partida la creciente diferenciación entre los países de América Latina y el Caribe, así como la diferente posición que cada uno de ellos ocupa en la escala de prioridades de la política exterior norteamericana. La aceptación de este hecho no debiera inhibir la búsqueda de convergencias, sino darle a esta tarea técnica y diplomática el contexto de realismo necesario para hacerla efectiva. En esta nota se sugieren algunas ideas preliminares en torno a los determinantes, implicaciones y perspectivas de la Iniciativa para las Américas, concentrando la mayor parte de la atención en su componente comercial que es, de acuerdo al contenido de la propuesta del Ejecutivo norteamericano, el de mayor impacto potencial. Aún cuando mucho del análisis incluido en estas notas deberá ser corregido por el filtro de cada realidad nacional o subregional específica, esperamos que de él surjan algunas conclusiones de validez general.

### II. La Iniciativa para las Américas: algunos determinantes

Los factores que estimularon el lanzamiento de la Iniciativa para las Américas han sido múltiples. En tanto que algunos tienen un carácter más permanente (podríamos decir estructural), otros son más provisionales y su permanencia y evolución en el tiempo es aún incierta. Por otro lado, el acelerado proceso de cambio en el orden internacional y los roles aún en proceso de definición en el marco de la "posguerra fría", hacen

cualquier conclusión provisoria, salvo aquélla que aconseja observar el desarrollo de los acontecimientos con particular atención". Aquí mencionaremos, sin el ánimo de ser exhaustivos, cinco elementos que caracterizan el contexto dentro del cual fue lanzada la Iniciativa y que sin duda influyeron en su propuesta. En primer lugar debe señalarse que durante los últimos años ha habido una creciente percepción en diversos círculos norteamericanos, incluyendo el Poder Ejecutivo, de que Washington enfrenta, desde hace ya algún tiempo, un proceso gradual de pérdida de liderazgo internacional, especialmente *vis-à-vis* los restantes países industrializados. Esta constatación, y los consecuentes ajustes de política que de ella se derivan, pudieron haber estimulado una influencia creciente de bilateralismo y/o el regionalismo como un curso de acción de ese país. Por cierto, el fenómeno de pérdida de liderazgo ha sido particularmente marcado en el terreno económico, aunque el progresivo debilitamiento de la Unión Soviética y la disolución del orden bipolar habían comenzado a ponerlo de manifiesto también en la arena de la política internacional. Sin duda alguna, las marcadas diferencias que caracterizaron la última etapa de la Ronda Uruguay reforzaron esta percepción, ampliando el espacio, la receptividad y/o el retorno político de aquel tipo de iniciativas. Sin embargo, además de por las razones que ya se han expuesto, la importancia de este factor y su aplicabilidad al conjunto de América Latina y el Caribe no deben sobredimensionarse: podría constituir un serio error basar la respuesta regional, subregional o nacional a la Iniciativa de las Américas en una confusión entre lo que podría denominarse una "tendencia diferenciada a la revalorización" de la región y los niveles absolutos de esta última. En segundo lugar, y paralelamente a este proceso, durante la década de los ochenta tendió a generalizarse la percepción de una profundización de la tendencia a la formación de

"bloques" económicos regionales, especialmente después de la firma del Acta de Unificación Europea a mediados del decenio. Dentro de este marco, los cambios políticos en Europa central y oriental, el proceso de reforma económica en esos países, y las respuestas diferenciadas a que estos fenómenos dieron origen en ambos lados del Atlántico, acrecentaron los temores de materialización de un escenario de "Fortaleza Europea". En este contexto, y dado el carácter altamente conflictivo de algunos componentes de la relación comercial bilateral de Estados Unidos con algunos países asiáticos, es probable que el atractivo de la idea de promover vecinos más prósperos y estables en el hemisferio occidental (comenzando por los físicamente más inmediatos) haya acrecentado su atractivo y legitimidad.

En tercer término debe subrayarse la reiterada exteriorización de preocupación por parte de los gobiernos de América Latina y el Caribe por el hecho de que los problemas de la región estaban siendo desplazados hacia una posición crecientemente marginal en la agenda internacional y, en particular, en el orden de prioridades de la política exterior norteamericana. Paradójicamente, este desplazamiento coincidía temporalmente con una situación de creciente convergencia entre las políticas económicas en curso en la mayoría de los países de la región y lo que se ha dado en llamar el *Washington Consensus*<sup>2</sup>, en un contexto de democratización política sin precedentes. Esta combinación de acontecimientos cristalizó una ocasión particularmente propicia para la realización de un gesto político que refleja una mayor receptividad por los problemas de la región sin que, al mismo tiempo, debieran hacerse cambios sustanciales en el contenido de las políticas promovidas por Washington. En cuarto lugar, y sin exagerar su significado, es importante subrayar el contexto favorable al diseño y lanzamiento de la iniciativa creado

por la presencia en altos cargos del Ejecutivo y el Congreso norteamericanos de individuos estrechamente vinculados a Estados con una proximidad cultural o económica con los países de América Latina y el Caribe, y especialmente con México. Tal es el caso no sólo del presidente Bush, sino de los Secretarios de Estado y Comercio (Baker y Mosbacher), y del presidente del Comité de Finanzas del Senado, Lloyd Bentsen. Si bien es obvio que este hecho no es en sí mismo un factor decisivo, su presencia puede facilitar una mayor "comprensión" de los problemas involucrados en las penurias económicas por las que atraviesan los países de América Latina y el Caribe y de sus implicaciones para Estados Unidos<sup>3</sup>. Finalmente, vale la pena señalar el marcado cambio en la posición de las autoridades mexicanas respecto a la conveniencia de negociar un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos o, al menos, su radical alteración de los plazos originalmente imaginados para un proceso de esa naturaleza. Este cambio de actitud se hizo evidente cuando en marzo de 1990 se filtró a la prensa la información de que con tal propósito se hallaban en curso conversaciones privadas entre miembros de los gabinetes de los dos países. Finalmente, pocos días antes del lanzamiento de la Iniciativa para las Américas los presidentes de México y Estados Unidos anunciaron, después de su encuentro en Washington, que ambos gobiernos habían resuelto iniciar consultas conducentes a la negociación de un acuerdo de libre comercio. En la práctica, el lanzamiento de la Iniciativa para las Américas hizo posible insertar las negociaciones con México dentro de un marco más global. Esto contribuyó, por una parte, a contener eventuales reclamos de otros países de América Latina y el Caribe por un tratamiento similar y, derivadamente, a facilitar la presentación diplomática de la decisión mexicana a sus vecinos del sur del hemisferio.

En síntesis, las circunstancias que contribuyeron al lanzamiento de la Iniciativa para las Américas son múltiples y de variado tenor. Conviene enfatizar, entretanto, que su materialización no está garantizada ni su significado y extensión definidos. Si bien es ciertamente prematuro identificar en el lanzamiento de la Iniciativa para las Américas una revalorización significativa de América Latina y el Caribe en las prioridades de la política exterior norteamericana —especialmente en las actuales condiciones cambiantes e imprecisas del orden internacional—, es indudable que ese hecho ha abierto la posibilidad de un nuevo contexto político cuyas implicaciones son aún inciertas. Sin embargo, una respuesta apropiada por parte de los gobiernos de la región podrán contribuir a modelar parcialmente el perfil de este último.

### III. Implementación

La Iniciativa para las Américas contiene propuestas de reducción de la deuda externa de los países de América Latina y el Caribe con acreedores oficiales norteamericanos, de fomento a la inversión y de cooperación comercial a distintos niveles<sup>4</sup>. No parece necesario detenerse en los detalles de cada componente, a esta altura ya bastante conocidos. En esta sección se revisarán los avances registrados hasta el momento en la implementación de la Iniciativa, como paso previo a una primera reflexión sobre su significado e implicaciones para América Latina.

Tres meses después del lanzamiento de la Iniciativa para las Américas, la administración Bush introdujo a través del Presidente del Comité de Relaciones Exteriores del Senado un paquete legislativo dirigido a instrumentar los componentes relativos a reducción de la deuda y fomento de la inversión. El paquete incluía seis capítulos con los siguientes contenidos<sup>5</sup>:

Título I

Dispone la creación de un "Fondo

de Inversiones de la Iniciativa para las Américas" administrado por el BID y autoriza, aunque aún no asigna, una contribución de US\$ 500 millones en un período de cinco años a partir del año fiscal 1992. Su objetivo será el de "otorgar fondos a programas y proyectos que promuevan iniciativas y reformas de política específicos y orientadas al mercado en materia de inversión, con el objetivo de fomentar la inversión nacional y extranjera en América Latina y el Caribe". El Fondo también financiará "asistencia técnica para desarrollar programas de privatización, infraestructura de negocios, y programas de entrenamiento y educación de trabajadores que fomenten el desarrollo de capital humano".

#### Título II

Contempla la creación en el Departamento del Tesoro de un "Mecanismo de Financiamiento para la Iniciativa de las Américas" que tendrá como tarea "fomentar y apoyar las reformas de mercado y el crecimiento económico de América Latina y el Caribe a través de acciones interrelacionadas de reducción de la deuda, reformas de la política de inversión y protección del medio ambiente". El Mecanismo promoverá estos objetivos a través de la administración de operaciones de reducción de la deuda para "aquellos países que cumplan con las condiciones que se plantean en materia de políticas de inversión y otras áreas". Paralelamente, el Título II dispone que el Presidente determinará la elegibilidad de un país para beneficiarse del Mecanismo en función de una serie de requisitos que la propuesta de ley explicita<sup>10</sup>.

#### Título III

Otorga al Presidente la potestad necesaria para aprobar reducciones de deuda pendiente al 1 de enero de 1990 por concepto de préstamos concesionales otorgados (en virtud de las leyes agrícolas y de asistencia extranjera) a un país que reúna las condiciones necesarias para gozar los beneficios que se proporcionan en el Mecanismo de Financiamiento.

No obstante, señala que la reducción de la deuda "Se ejercerá sólo en la medida en que las leyes presupuestarias así lo autoricen con la debida antelación". El Título III también dispone que los países que constituyan un Fondo Ambiental (en los términos del Título IV) podrán cancelar los intereses de las deudas reducidas en moneda nacional, depositándolos en el mencionado Fondo.

#### Título IV

Contempla el establecimiento de "Fondos Ambientales de la Iniciativa para las Américas" en los países de América Latina y el Caribe. Dichos Fondos podrán crearse mediante acuerdos ejecutivos celebrados entre Estados Unidos y los países beneficiarios y sus recursos provendrán de los pagos de intereses en moneda local sobre las deudas reducidas. Los acuerdos deberán definir los mecanismos a través de los cuales se realizarán programas conjuntos, único mecanismo posible para disponer de los fondos (con excepción de su inversión para mantener el valor del Fondo en dólares).

#### Título V

Contempla la venta, reducción o cancelación de préstamos o garantías otorgados a países de América Latina y el Caribe en virtud de programas del Eximbank y la Commodity Credit Corporation antes del 1 de enero de 1990, y autoriza al Presidente a determinar los términos y condiciones. Paralelamente, dispone que podrán participar en dichas operaciones compradores que presenten un plan satisfactorio, a juicio del Presidente, de conversión de deuda en acciones o deuda en naturaleza. Las operaciones deberán ser consultadas previamente con los países involucrados.

#### Título VI

Requiere del Presidente la presentación de informes anuales relativos al funcionamiento del Mecanismo de Financiamiento.

A pesar de la celeridad con que se celebraron las audiencias legislativas, la conclusión del período de actividades del 101 Congreso dejó la

mayor parte de la propuesta pendiente de aprobación. En la práctica, sólo se aprobó la autorización al Presidente para reducir deudas contraídas como parte del Programa de Alimentos para la Paz (PL 480) y las garantías otorgadas por la Commodity Credit Corporation, finalmente incluida en la Ley sobre Alimentos y Recursos Agrícolas de 1990. De acuerdo a algunos observadores, es improbable que los restantes componentes se aprueben antes de marzo o abril de 1991.

La implementación del componente comercial de la Iniciativa para las Américas no requiere de legislación específica. Sin embargo, la decisión de iniciar negociaciones conducentes a la celebración de acuerdos de libre comercio debe ser comunicada al Congreso, el que tiene 60 días legislativos para oponerse a la solicitud. En caso de que ello no ocurra, las negociaciones pueden desarrollarse normalmente aunque el acuerdo final requerirá, en cualquier caso, de la aprobación del Congreso a través del procedimiento de "tratamiento rápido" (*fast track legislation*). Bajo este mecanismo el Congreso renuncia a sus derechos de enmendar los acuerdos que le sean sometidos para ratificación, pero adquiere una participación más activa en el curso del proceso de negociación.

Cumpliendo con estas exigencias, a fines del mes de septiembre el Presidente notificó al Congreso que se proponía entablar negociaciones sobre comercio con México, así como estudiar la posibilidad de que Canadá participara de las mismas. La autoridad del Ejecutivo para negociar acuerdos comerciales bajo el procedimiento de "tratamiento rápido" caduca el 1 de marzo de 1991, por lo que para toda nueva solicitud deberá obtenerse previamente una prórroga de la autorización<sup>11</sup>.

Finalmente, desde el lanzamiento de la Iniciativa para las Américas la administración Bush ha concluido y firmado una serie de acuerdos-marco con algunos países de América Latina y el Caribe, entre ellos Ecu-

dor y Chile. Los acuerdos-marco establecen un mecanismo para conducir consultas bilaterales y eventuales negociaciones en materia de comercio e inversión, aunque no contienen obligaciones sustantivas o procedimientos para la solución de controversias<sup>8</sup>. Por lo general, incluyen una "Agenda de Acción Inmediata" en la que se identifican los temas de interés convenidos por las partes para iniciar el proceso de consultas. El antecedente más relevante de acuerdo-marco para los efectos de esta nota fue el celebrado entre México y Estados Unidos en noviembre de 1987. En el contexto de este entendimiento los representantes de México y Estados Unidos desarrollaron un intenso proceso de consultas e intercambio que culminó, dos años después, en la firma de tres convenios específicos que abrieron las puertas a las conversaciones sobre libre comercio<sup>9</sup>.

#### IV. Implicaciones para los países de América Latina y el Caribe

Las implicaciones políticas y económicas de la Iniciativa para las Américas para los países de la región son aún inciertas, entre otras razones por su elevado nivel de imprecisión, su hasta por el momento modesta implementación, y las cambiantes circunstancias internacionales. Desde el punto de vista político, sin embargo, e independientemente de los tres condicionantes arriba señalados, su mero lanzamiento constituye un hecho al que debiera responderse diplomáticamente con sentido de la oportunidad. Aun cuando, como ya señalamos, no es difícil imaginar escenarios internacionales en los cuales el interés norteamericano por la región implícito en el lanzamiento de la Iniciativa se redujera sensiblemente, no debiera perderse la oportunidad para que tal eventualidad fuera asociada con algún costo político/diplomático para el relacionamiento de Estados Unidos con los países de la región. Es oportuno recordar la relativa sorpresa con que fue reci-

bido en Washington el interés expresado por la mayor parte de los gobiernos de América Latina y el Caribe en la Iniciativa luego del discurso del presidente Bush en junio de 1990.

Sí desde el punto de vista político el significado de la Iniciativa para las Américas es aún difícil de evaluar, desde un punto de vista económico esa tarea es aún más compleja. En este caso, la indefinición de sus contenidos hace cualquier conclusión provisoria. Sin embargo, es posible plantear algunos comentarios preliminares a las tres áreas cubiertas por la propuesta. En esta sección resumimos algunos argumentos consensuales respecto a las áreas de inversión y deuda externa, mientras que en el siguiente apartado revisaremos más detenidamente el componente comercial que es, en nuestra opinión, el de mayor impacto potencial.

Respecto a los temas de inversión y deuda externa existe un consenso relativamente extendido en la región y en círculos norteamericanos sensibles a la problemática latinoamericana de que las propuestas incluidas en la legislación presentada al Congreso tienen dos problemas mayores: por una parte, su reducida significación cuantitativa y, por la otra, la estricta condicionalidad a que se somete el otorgamiento de los beneficios y que plantea, en la práctica, criterios más restrictivos que los que se han aplicado hasta el momento.

La asignación de 100 millones de dólares anuales por un período de cinco años para el Fondo de Inversión, aún cuando su papel sea el de mero catalizador de flujos privados, es sumamente moderada cuando se la compara con la magnitud de la transferencia de recursos hacia el exterior que han experimentado los países latinoamericanos y del Caribe o la contracción de las tasas de inversión en la década de los ochenta. A efectos meramente ilustrativos valga señalar que tal monto de recursos anuales representa menos del 10 por ciento de los desembolsos

netos realizados por el Banco Interamericano de Desarrollo en el trienio 1987/89, de reducida actividad. La magnitud del Fondo de Inversión también se compara muy desfavorablemente con la capitalización de otros organismos de cooperación internacional recientemente creados, tales como el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD), cuyo capital fue fijado en 12 mil millones de dólares. Por último, la participación de otros países y regiones en la capitalización del Fondo (que podría triplicar su monto) aún no ha sido confirmada y, al menos en el caso de la CEE, la reacción original expresada en la cumbre de Houston de mediados de 1990 fue poco receptiva.

Por otra parte, la condicionalidad para acceder a los fondos exigida por la legislación enviada al Congreso es particularmente estricta y, en realidad, agudiza varias de las prácticas previas. En efecto, el proyecto de ley propuesto por la Administración explicita tres requisitos de elegibilidad que se aplican por igual al tema de inversión y deuda externa, a saber: i la existencia de un programa de reforma económica vigente con el FMI o el Banco Mundial; ii "la implementación de reformas mayores al régimen de inversión en conjunto con préstamos del BID o la implementación de un régimen abierto de inversiones"; y iii la existencia "cuando sea apropiado, de un acuerdo satisfactorio de financiamiento con los bancos comerciales"<sup>10</sup>. Como puede advertirse, la segunda exigencia parece redundante en tanto que la tercera ciertamente representa un retroceso respecto al contenido original del plan Brady que, precisamente, se destacó originalmente por desvincular el financiamiento proveniente de los organismos multilaterales del estado de la relación de los países deudores con los bancos comerciales<sup>11</sup>.

Por lo que respecta a la propuesta de reducción de la deuda con organismos oficiales norteamericanos, la Iniciativa para las Américas



exhibe las mismas deficiencias que las señaladas para el Fondo de Inversión. En primer lugar, los montos de endeudamiento de la región con organismos oficiales norteamericanos son comparativamente reducidos (12,2 mil millones de dólares a fines de 1987), aunque su incidencia varía significativamente según el país. En efecto, algunas economías de América Central y el Caribe tienen niveles de endeudamiento con organismos oficiales norteamericanos relativamente elevados, como es el caso de El Salvador, la República Dominicana, Jamaica, Honduras y Costa Rica<sup>12</sup>. Sin embargo, en este caso también son procedentes las reservas planteadas más arriba con respecto a la mayor condicionalidad, que dificulta el acceso a un alivio ya en sí mismo reducido. Paradójicamente, algunos de los países que podrían beneficiarse relativamente más de la propuesta de reducción de la deuda están entre aquéllos que mayores dificultades podrían encontrar para satisfacer la incrementada condicionalidad del programa.

El componente de alivio de la deuda aprobado a fines de 1990 involucra deudas totales por alrededor de 2,6 mil millones de dólares, altamente concentrados en un puñado de países. En efecto, El Salvador, Jamaica, la República Dominicana, Perú, Bolivia, Haití y Costa Rica representan un porcentaje de casi el 60 por ciento del total de esos pasivos. Por cierto, la legislación aprobada incluyó la mayor condicionalidad planteada por la propuesta original del Poder Ejecutivo.

Las perspectivas de modificación en el contenido de las propuestas en estas dos áreas no son muy favorables. Por una parte, su multilateralización para multiplicar el impacto no parece sencilla o próxima, y es probable que se enfrente con la oposición de otros gobiernos. En segundo lugar, la ampliación de los beneficios otorgados probablemente encuentre severas dificultades siempre que ello tenga un costo fiscal implícito, particularmente en un

período de recortes presupuestarios. En tercer lugar, el hecho de que los pasivos con los organismos multilaterales deban servirse integralmente y, en la práctica, no sean reprogramados, puede constituir un factor adicional para predisponer negativamente al Congreso, especialmente frente al clima de insatisfacción respecto al desempeño de esos organismos que prevalece en el Poder Legislativo. En cuarto término, la posibilidad de que la reducción de la deuda oficial bilateral supere los montos de descuentos obtenidos de los acreedores privados podría reforzar la impresión de que, en definitiva, se está transfiriendo parte de los costos del problema de la deuda de los bancos comerciales a los contribuyentes en general, incrementando la resistencia a propuestas con mayor contenido de concesionalidad. En resumen, aún cuando la iniciativa es un paso en la dirección apropiada, su impacto podría multiplicarse significativamente si fuera parte de un paquete integral de reducción del sobreendeudamiento que agobia a muchos países de la región.

#### **V. El componente comercial de la Iniciativa para las Américas: implicaciones para la región**

Como señalamos previamente, el componente comercial de la Iniciativa para las Américas tiene un carácter secuencial. Como primer paso se sugiere una cooperación estrecha en la rueda de negociaciones comerciales multilaterales actualmente en curso y se propone la firma de acuerdos-marco de comercio e inversión. En una segunda etapa podrían negociarse acuerdos de libre comercio con países o subregiones seleccionadas, para finalmente concluir en la creación de una zona hemisférica de comercio irrestricto.

Ya dijimos que los acuerdos-marco de comercio e inversión no incluyen compromisos concretos de liberalización, aunque sí proporcionan un contexto dentro del cual pueden

explorarse los conflictos dominantes en las relaciones comerciales de los países signatarios. En la práctica, dada la tendencia a la liberalización y la reforma unilateral en curso en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, la firma de dicho tipo de acuerdos no debiera representar una desviación muy significativa de los actuales objetivos de política y abriría, al mismo tiempo, la posibilidad de un diálogo más fluido con un socio comercial crecientemente importante.

La evaluación de los efectos del establecimiento de un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos es mucho más compleja y requiere de un detallado análisis que excede el propósito de estas notas. La creación de un área de libre comercio implica la eliminación de las barreras al comercio entre los países participantes, de acuerdo con el artículo XXIV del GATT que autoriza esta excepción al principio de nación más favorecida.

En términos conceptuales, los efectos económicos de la creación de una zona de libre comercio pueden agruparse en dos categorías. Por un lado están aquellos que son resultado de una asignación más eficiente de recursos como consecuencia de la remoción de las barreras al comercio (efectos "estáticos") y, por el otro, aquellos que resultan de los diversos mecanismos a través de los cuales la integración económica puede influir sobre la tasa de crecimiento económico de los países participantes (efectos "dinámicos"). Entre estos últimos se destacan: i) las economías de escala posibilitadas por la ampliación del mercado; ii) las economías externas que pueden afectar las estructuras de costos; iii) los efectos de polarización (la declinación acumulativa en términos relativos o absolutos de la situación económica de una región o país como resultado de la concentración de las ventajas de la creación de comercio en un país o del desarrollo de una tendencia a la atracción de factores de producción); iv) el efecto sobre la localización y el

volumen de la inversión; y v el impacto sobre la eficiencia económica y la forma en que las transacciones comerciales se desarrollan como consecuencia de la mayor competitividad y la menor incertidumbre<sup>13</sup>.

La cuantificación de los impactos estáticos de la creación de un área de libre comercio no es una tarea sencilla ni que pueda arrojar resultados precisos. En términos conceptuales su dimensión depende de la operación de dos fuerzas encontradas, a saber: la creación de comercio resultante de la eliminación de las barreras arancelarias y la consiguiente reasignación de recursos, y la desviación de comercio derivada del margen de preferencia recíproco que adquieren las partes que celebran el acuerdo. Según la teoría del comercio internacional, en tanto que la primera tiene efectos benéficos por cuanto representa incuestionablemente una mejora en la asignación de recursos y, por lo tanto, una mayor eficiencia en la producción, la segunda por lo general comporta un costo en términos de bienestar, ya que las importaciones de productores más eficientes son desplazadas por otras procedentes del socio comercial al que se le ha otorgado un margen de preferencia. En términos generales, los efectos positivos para los participantes de la creación de una zona de libre comercio serán mayores: i cuanto mayor sea la competitividad entre las estructuras productivas de los países signatarios y, por lo tanto, mayor espacio exista para la creación de comercio y la sustitución de productores ineficientes; ii cuanto mayores sean los obstáculos preexistentes al comercio y, por lo tanto, mayores las perspectivas de creación de comercio; iii cuanto menores sean las barreras al comercio con otras regiones y, por lo tanto, menor la posibilidad de desviación del comercio, y iv cuanto mayor sea la extensión del área de libre comercio. Esta afirmación de tipo general no excluye, por cierto, que la resultante mejora en la asignación de recursos

se acompañe de un costoso proceso de ajuste en las economías participantes, cuya dimensión y distribución habrá de ser consecuencia —entre otros factores— del tamaño relativo de los países.

Sin duda alguna, para un país de la región un importante beneficio "estático" derivado de la creación de un área de libre comercio con Estados Unidos es el previsible incremento en las exportaciones con destino a ese mercado. Esto será consecuencia de la desaparición de la protección tarifaria previamente existente y resultará de la superposición de los dos efectos ya mencionados: la creación de comercio derivada del reemplazo de oferta interna norteamericana por importaciones, y la desviación de comercio producida por el desplazamiento de otros abastecedores del mercado de Estados Unidos.

La intensidad del primer efecto dependerá de: i la magnitud del arancel norteamericano; ii el volumen preexistente de exportaciones a Estados Unidos; iii la proporción de la tarifa en que cae el precio en Estados Unidos (elasticidad de oferta); y iv la elasticidad-precio de la demanda de importaciones de Estados Unidos. Cuanto mayor sea cada uno de estos factores, mayor será la expansión de las exportaciones resultante. Por su parte, la dimensión de la segunda influencia dependerá, además de las variables mencionadas en i y iii, de la elasticidad de sustitución entre la oferta exportable y los productos provenientes de otros orígenes y del volumen de importaciones norteamericanas del resto del mundo. Nuevamente, cuanto mayor sea cada uno de estos valores, mayor será el crecimiento de las exportaciones debido a la desviación de comercio<sup>14</sup>.

Por otro lado, las importaciones provenientes de Estados Unidos también tenderán a crecer después de la creación de un área de libre comercio, otra vez como resultado de la creación de comercio (desplazamiento de productores nacionales

menos eficientes) y de la desviación de comercio (desplazamiento de terceros proveedores). El primer efecto dependerá de: i la magnitud de la tarifa preexistente; ii la cantidad previa de importaciones desde Estados Unidos; iii la proporción de la tarifa en que cae el precio del producto (determinada por las condiciones de oferta de Estados Unidos) y iv la elasticidad-precio de la demanda de importaciones. Cuanto mayor sea cada una de estas magnitudes mayor será el aumento de las importaciones por creación de comercio y, por consiguiente, mayor la presión sobre la reasignación interna de recursos. Por su parte, la intensidad de la desviación del comercio dependerá de, además de i y iii, de la elasticidad de sustitución entre los productos norteamericanos y las importaciones de otros orígenes y del volumen de importaciones del resto del mundo. La misma regla para cuantificar el impacto que en el caso anterior se aplica en esta oportunidad.

Sobre la base de esta presentación esquemática sobre los impactos estáticos de la creación de un área de libre comercio sobre los flujos de intercambio se pueden extraer algunas conclusiones preliminares, sin pretensión de exhaustividad. En primer lugar, los países que podrán aumentar más sus colocaciones en el mercado norteamericano y que, por lo mismo, tendrán incentivos mayores para negociar acuerdos de libre comercio son, en principio, aquéllos que ya concentran una parte importante de las mismas en aquél país<sup>15</sup>. En segundo lugar, la expansión potencial de las exportaciones será mayor cuanto más alto sea el grado de protección que enfrentan las ventas al mercado norteamericano<sup>16</sup>. Finalmente, cuanto mayor sea la flexibilidad de respuesta del sector productivo doméstico (la elasticidad de oferta y la aptitud para ofrecer productos competitivos no sólo en términos de precio) mayores serán las posibilidades de expandir las exportaciones<sup>17</sup>.

Un aspecto que conviene subrayar es que si bien el arancel promedio de Estados Unidos es bajo, su dispersión es relativamente alta y, en algunos casos, los mayores aranceles nominales se concentran en productos de interés especial para los países de la región. Aún más, los reducidos aranceles nominales ocultan, en ocasiones, niveles elevados de protección efectiva como consecuencia del fenómeno de escalonamiento tarifario. Sin embargo, y esto es un punto de la mayor importancia, en la actualidad los principales obstáculos a la exportación a Estados Unidos no son los aranceles, sino el conjunto de instrumentos de protección no-tarifaria cuya remoción no necesariamente forma parte de un ALC<sup>18</sup>. Aun cuando las dificultades para evaluar la dimensión de los efectos dinámicos de la creación de áreas de libre comercio son mayores que cuando se trata de cuantificar los impactos estáticos, existe la presunción de que los primeros superan sensiblemente la importancia de los segundos. En el caso particular de la discusión reciente sobre la conveniencia para México de negociar un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, reiteradamente se subrayó el argumento de que ello aseguraría el acceso a un amplio mercado (fomentando la inversión y mejorando las expectativas), a la par que proporcionaría un marco de estabilidad sobre el curso futuro de las políticas internas, disminuyendo la incertidumbre. Por el contrario, los opositores al acuerdo recurrieron reiteradamente al argumento dinámico de que las disparidades en los niveles de desarrollo y poder económicos de México y Estados Unidos reforzarían dicha desigualdad a través, entre otros efectos, de la polarización resultante, "convirtiendo a México en una nación de maquiladoras, lavaplatos, receptores de asistencia social norteamericana y servicios hoteleros, condenado a producir los pocos bienes en los que tiene ventaja comparativa"<sup>19</sup>. Sin duda alguna, los impactos

dinámicos requieren un análisis más preciso que el que puede realizarse en estas notas. Aquí apenas subrayaremos dos aspectos. En primer lugar, que algunos de los efectos dinámicos más destacados en el caso de México (como la atracción de inversión extranjera) disminuirán su atractivo a medida que se extienda la zona de libre comercio, especialmente para los incorporados más recientemente si, como parece razonable, las estructuras productivas de los países de la región son relativamente competitivas entre sí. En segundo lugar, es probable que los efectos de polarización y la reducción en la autonomía en la formulación de políticas operen más intensamente en las economías más pequeñas y atrasadas<sup>20</sup>. Paralelamente, y dada la heterogeneidad en los niveles de desarrollo de los países de la región, los efectos de polarización seguramente también se manifestarían entre los participantes regionales. El reconocimiento de estos hechos podría reforzar la opción de encarar eventuales negociaciones con Estados Unidos sobre una base subregional.

Finalmente, vale la pena subrayar una observación aún a riesgo de ser redundante. La evaluación del significado e impacto del componente comercial de la Iniciativa para las Américas (especialmente sus efectos dinámicos) sólo puede hacerse apropiadamente si se comparan los resultados del establecimiento de un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos con los escenarios posibles que podrán enfrentar los países latinoamericanos en el futuro próximo. Esto incluye no solo una evaluación sobre el curso probable del régimen de comercio internacional sino, también, un cuadro de situación sobre la respuesta de otros países de la región o, aún, extrarregionales<sup>21</sup>. Sin embargo, es posible que bajo ciertas circunstancias, la opción de integrar un área de libre comercio no esté en la práctica abierta a todos los países de la región, al menos en

el corto y mediano plazo. La evaluación de este hecho depende, esencialmente, del diagnóstico sobre los determinantes de la propuesta norteamericana y las restricciones propias de su sistema político. En la próxima sección sugerimos algunas conclusiones preliminares con respecto a este tema.

## VI. Estados Unidos y el componente comercial de la Iniciativa para las Américas

El impacto sobre la economía norteamericana de la formación de un área de libre comercio con los países de América Latina y el Caribe ciertamente depende de la extensión de esta última. Sin embargo, en términos estrictamente nacionales es obvio que los efectos serán **relativamente** menores en el primero que en los segundos, como consecuencia de los tamaños absolutos de las respectivas economías y del nivel de protección actualmente existente. Este hecho tiene dos implicaciones contradictorias: mientras que, por una parte, el incentivo estrictamente económico para Estados Unidos de negociar áreas de libre comercio con países de América Latina y el Caribe es comparativamente menor, los costos de adaptación también son, en términos relativos, menos significativos.

Sin embargo, es necesario destacar que los incentivos puramente económicos no constituyen necesariamente la principal fuente de motivación del Ejecutivo norteamericano, aunque pueden ser un buen argumento en el debate político interno. De hecho, razones de tipo geopolítico o de estrategia comercial pueden desempeñar un papel igual o más relevante, particularmente si los costos de adaptación no aparecen como exorbitantes. Existe, sin embargo, la exigencia política de legitimar internamente el acuerdo y, de esta forma, posibilitar su aprobación legislativa. Parece razonable argumentar que ello sólo será posible en aquellos casos en que la vinculación sea claramente percep-

tible o la Administración esté dispuesta a invertir una dosis considerable de capital político en sus relaciones con el Congreso. Este hecho introduce una primera razón para esperar, en el mejor de los casos, un orden secuencial en el progreso del componente comercial de la Iniciativa.

Por lo que respecta a los costos económicos, el hecho de que para Estados Unidos éstos puedan ser **relativamente** menores que para los países de América Latina y el Caribe no implica que pueda esperarse una reducida resistencia política a dicho tipo de acuerdos a nivel interno. En realidad, la experiencia muestra una fuerte capacidad de los sectores tradicionalmente afectados por las importaciones para obtener regímenes especiales que parcialmente los aislen de la competencia externa. Por otro lado, es probable que dichos costos se concentren en un número relativamente reducido de actividades, intensificando la presión proporcionalmente a la extensión geográfica del acuerdo. Esta es una segunda razón para esperar una marcada secuencialidad en la implementación del componente comercial de la Iniciativa para las Américas.

Finalmente, existe un limitado capital de recursos humanos susceptible de ser dedicado a la tarea de negociar acuerdos de libre comercio, aún en Estados Unidos. Nuevamente en este caso, las fuerzas de las circunstancias parecen apuntar hacia una selectividad en el progreso del componente comercial de la Iniciativa en función de las prioridades percibidas por la Administración y el Congreso.

## VII. Algunas conclusiones

En estas notas se han tocado múltiples aspectos que no pretendemos sintetizar en estas conclusiones. Lo que sigue son apenas algunos

puntos que creemos ilustrativo sustray para enmarcar la evaluación y el diseño de una respuesta a la Iniciativa para las Américas:

1. El aumento de la atención política de la Administración Bush hacia América Latina y el Caribe, simbolizado por el lanzamiento de la Iniciativa para las Américas, es una tendencia incierta. En particular, las rápidas transformaciones que se están registrando en el orden internacional no permiten extraer conclusiones definitivas.
2. Los componentes referidos a la reducción de deuda externa y fomento de la inversión incluidos en la Iniciativa para las Américas y la legislación relevante tienen un significado cuantitativo reducido, aun cuando pueden representar una contribución no despreciable para algunos países de América Central y el Caribe.
3. Las implicaciones de la limitada significación cuantitativa de estos beneficios se agravan como consecuencia de la creciente condicionalidad a la que se ha subordinado su acceso.
4. Las posibilidades de ampliación de los beneficios para los países de a región a través de mecanismos tales como la multilateralización de las concesiones, el aumento de los recursos, o el diseño de programas de cobertura más amplia (por ejemplo, en materia de deuda externa) no son muy favorables, especialmente en un contexto de crisis presupuestaria, recesión económica o lento crecimiento e involucramiento militar en una crisis regional.
5. Paradójicamente, por las razones expuestas en estas notas, el componente con mayor potencial de impacto sobre las economías de América Latina y el Caribe (la propuesta de negociación de acuerdos de libre comercio) probablemente será implementado de manera gradual y progresiva. Esto implica que, en la práctica, para muchos

países de la región no estará abierta la opción de negociar tales acuerdos, al menos en el corto y mediano plazo.

Estas conclusiones permiten hacer algunas recomendaciones de carácter general:

1. El mantenimiento del *momentum* original de la Iniciativa para las Américas a través de una activa gestión diplomática de los gobiernos de América Latina y el Caribe parece un requisito esencial para maximizar la posibilidad de que los problemas de la región continúen teniendo algún grado de exposición en Washington, independientemente de la evolución de otros factores internacionales.
2. Sería aconsejable que este activismo no se limitara al Ejecutivo norteamericano, sino que se hiciera extensivo al ámbito legislativo, a sectores sensibles a la problemática latinoamericana y a la opinión pública en general.
3. A este objetivo podrían contribuir de manera muy significativa los organismos regionales, subregionales y/o hemisféricos de cooperación, promoviendo el intercambio de opiniones entre los países y el desarrollo de un conjunto de lineamientos comunes para la acción diplomática.
4. La evaluación de los costos y beneficios y el desarrollo de la negociación concreta de acuerdos de libre comercio con Estados Unidos requerirán de un extenso trabajo técnico y de una dosis significativa de información. Los organismos regionales y subregionales de cooperación pueden contribuir sensiblemente en esta área.
5. El reforzamiento de los esfuerzos recientes de cooperación económica subregional tendría en este marco una alta prioridad. Además de las razones tradicionales, el incentivo para ello se vería incrementado por la posibilidad de aumentar la capacidad de negociación en el futuro.

## Notas

- 1 Michael Hart, quien encabezará el equipo canadiense que negoció el acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, destaca tres fuerzas que en la actualidad afectan la dirección de la política comercial norteamericana, a saber: I) la ortodoxia multilateral tradicional, crecientemente amenazada en su posición de liderazgo; II) el unilateralismo y el proteccionismo, cada vez más influyentes en algunos círculos (especialmente del Congreso y el movimiento obrero norteamericano); y III) el regionalismo y el bilateralismo, que propone la negociación de acuerdos bilaterales o regionales con socios seleccionados en función de sus propios méritos o como el camino más efectivo hacia un sistema global más abierto. Si bien es cierto que extrapolar esta tríloga característica de la política comercial al plano más general de la política exterior no es enteramente correcto, al paralelo es sugerente. Es interesante agregar, como señala el mismo autor, que "es por cierto posible para una superpotencia como Estados Unidos caminar simultáneamente en varias direcciones por un considerable período de tiempo". Véase: Michael Hart, *A North American Free Trade Agreement. The Strategic Implications for Canada* (Ottawa: The Institute for Research on Public Policy, 1990), p. 54.
- 2 Para una ilustrativa exposición sobre el contenido del *Washington Consensus* y una revisión de su influencia en los países de América Latina y el Caribe, véase: J. Williamson (ed.), *The Progress of Policy Reform in Latin America* (Washington DC: Institute for International Economics, 1990).
- 3 Es interesante recordar, en este sentido, un argumento frecuentemente esgrimido contra el rechazo de sectores sindicales a la conclusión de un acuerdo de libre comercio con México: a saber, que es más razonable promover la creación de empleos en México que soportar las múltiples consecuencias de un flujo migratorio sostenido alentado por una situación de persistente deterioro económico.
- 4 G. Bush, "Comentarios del Presidente sobre la Alocución Referente a la Iniciativa para las Américas" (Washington DC: Secretaría de Prensa de la Casa Blanca, mimeo, 1990), p. 3.
- 5 "A Bill to Provide for the Implementation of the Enterprise for the Americas Initiative, and for other purposes", mimeo.
- 6 Más adelante se evalúa el significado de estas exigencias.
- 7 El inicio de negociaciones sin mecanismo de "tratamiento rápido" carece de sentido para la contraparte, por cuanto la credibilidad del resultado está cuestionada por la necesaria aprobación final que el Congreso deberá brindar a los detalles del acuerdo. Según informaciones de prensa, la administración Bush se propone solicitar al Poder Legislativo una extensión de su autorización para negociar acuerdos comerciales bajo la cláusula de "tratamiento rápido" por dos años más, tal como lo permite la actual legislación comercial. Esto permitiría eventualmente concluir las estancadas negociaciones de la Ronda Uruguay y, presumiblemente, las actualmente en curso con México. *Financial Times* (enero 25/26, 1991).
- 8 Véase J. Schott, "More Free Trade Areas?", *Policy Analysis in International Economics*, Núm. 27 (Washington DC: Institute for International Economics, mayo 1989), p. 15.
- 9 La vigencia del acuerdo-marco coincidió con un período de cambio en la política mexicana de comercio exterior e inversión y, según diversos observadores, mejoró marginalmente el acceso al mercado norteamericano de productos textiles, acero y cerveza, vino y licores mexicanos. Véase: G. Erb and J. Grunwald, "US-Mexican Trade Issues", en W. Glade y C. Luisell, *The Economics of Interdependence* (1990). Los tres convenios suscritos a principios de octubre de 1988 fueron: I) un Entendimiento para Facilitar las Conversaciones sobre Comercio e Inversión que define el marco para las negociaciones bilaterales, suscrito por el Secretario de Estado norteamericano y el de Relaciones Exteriores de México; II) un calendario de negociación para productos y áreas determinadas, suscrito por el Secretario de Comercio mexicano y la Representante Comercial de Estados Unidos; III) el establecimiento de un Comité Conjunto sobre Comercio e Inversión encargado de identificar y promover oportunidades de negocios en México y Estados Unidos, convenido entre los secretarios de Comercio de México y Estados Unidos.
- 10 R. Feinberg, "Statement before the Committee on Banking, Finance and Urban Affairs of the US House of Representatives", mimeo, septiembre de 1990, p. 6.
- 11 Para un análisis general de las innovaciones introducidas por el Plan Brady, véase: R. Bouzas y J. C. Barboza, "Las Relaciones Económicas entre Estados Unidos y los Países de América Latina y el Caribe en 1989", *Serie de Documentos e Informes de Investigación* Núm. 96 (Buenos Aires: FLACSO, junio 1990), pp. 57-84.
- 12 En el caso de El Salvador la deuda externa con acreedores oficiales norteamericanos representaba en 1987 alrededor de un 35 por ciento de la deuda externa total, en tanto que en la República Dominicana alcanzaba al 25 por ciento. World Bank, *World Debt Tables 1988/89* (Washington DC: The World Bank, 1990).
- 13 Véase: Ali M. El-Agras, *The Theory and Measurement of International Economic Integration* (New York: St. Martin's Press, 1989), pp. 28-27.
- 14 Véase: R. D. Haakins, "The Economic Impact on the United States of a UK-Canada-US Free Trade Association", en T. Franck y E. Weisband (ed.), *A Free Trade Association* (New York: New York University Press), pp. 53-120.
- 15 Esta afirmación supone que la estructura actual del comercio exterior refleja, de un modo más o menos apropiado, las ventajas comparativas de las respectivas economías. Los casos polares en este sentido serían, por ejemplo, México y Paraguay, que en 1988 destinaron, respectivamente, un 86 por ciento y menos de un 4 por ciento de sus exportaciones al mercado norteamericano.
- 16 Nuevamente, existen importantes diferencias en la incidencia de los aranceles sobre las exportaciones de los países de América Latina y el Caribe aunque, en general, la protección nominal es relativamente reducida en Estados Unidos. Así, mientras que Uruguay paga una tasa ponderada de más de 8 por ciento, países como Granada o Suriname ingresan sus exportaciones al mercado norteamericano con tasas cercanas a cero. CEPAL, "América Latina frente a la Iniciativa Bush: un Examen Inicial" (Santiago de Chile: mimeo, septiembre de 1990), p. 12.
- 17 Este efecto puede ser importante en mercados caracterizados por una alta diferenciación de productos.
- 18 El resultado de la negociación con Canadá puede ser, en este sentido, ilustrativo. En efecto, el Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá "exige la eliminación de tarifas y la remoción o compatibilización con códigos de conducta basados en el principio de tratamiento nacional para una amplia variedad de otras barreras y prácticas domésticas que limitan la importación, ... (pero) no incluye acuerdos en las cuestiones más difíciles tales como los impuestos compensatorios y los subsidios, los impuestos *antidumping*, las preferencias en las políticas de abastecimiento público (etc.)...". Véase: M. Hart, *Op. cit.*, pp. 86-101. Este mismo autor señala, sin embargo, que el acuerdo representó "una clara mejora en comparación con el *status quo* —tanto en términos legales como económicos— y proporcionó una base mucho más efectiva para enfrentar los problemas del futuro". Véase M. Hart, "A Practitioner Looks at the Canada-US Free Trade Agreement and its Implications for Mexico" (Ottawa: mimeo, 1989), p. 13.
- 19 Véase: J. Castañeda, "The Mexican Perspective", en Robert Pastor y Jorge Castañeda, *Limits to Friendship* (New York: Alfred Knopf, 1989), p. 240.
- 20 Es interesante preguntar, sin embargo, en qué medida esa autonomía en la práctica existe, especialmente para economías con una elevada integración de hecho al mercado norteamericano.
- 21 En un escenario de fragmentación del régimen de comercio internacional y de consolidación de "bloques comerciales", muchos países pueden encontrar más satisfactorio insertarse tempranamente en un bloque en formación que hacerlo en una etapa más avanzada por decisión política o dinámicas de mercado. Es interesante notar respecto a la posible extensión de ALC a terceros países, que durante la década de los ochenta en Estados Unidos emergieron a la luz pública una serie de propuestas de creación de áreas de libre comercio con países como Japón, Corea del Sur, Taiwán y los países de la ASEAN, entre otros. Véase: J. Schott, *Op. cit.*, pp. 34-54.
- 22 Ciertamente no existe ninguna predeterminación inmodificable de dicho orden, pero parece razonable argumentar que —como lo demuestra la experiencia de México— los primeros turnos corresponden a aquellos países que ocupan la mayor atención en las preocupaciones de política exterior norteamericana. En otras palabras, aquellos países para los cuales sea más viable mostrar algún tipo de "retorno político" y sensibilizar a la opinión pública y al Congreso sobre las ventajas de un acuerdo.

## Reflexiones políticas sobre la Iniciativa para las Américas

Ignacio Basombrío

Director de Relaciones Económicas de la Secretaría Permanente del SELA

### El alcance de los desafíos

América Latina tiene una gran tarea y un complejo desafío en la presente década en lo que respecta a su participación y presencia en la economía internacional. Debe mejorar, de manera sustancial, los términos cuantitativos y cualitativos en los cuales ha registrado tal participación. El desafío adquiere connotaciones mayores en la medida en que, durante la década pasada, la región fue desbordada por el proceso de cambios tecnológicos, de estrategias corporativas y de métodos de gestión producidos en el mundo industrializado y en algunos países de menor desarrollo relativo, como los del sudeste asiático.

Frente a tales cambios, que se reflejaron en las cifras del comercio, la transferencia de recursos financieros y los niveles de producción, América Latina no tuvo capacidad de formular una respuesta adecuada. La dramática expresión de la década perdida ilustra claramente lo acontecido en la región durante los años 80.

Un análisis desapasionado de las razones centrales que explican el rezago latinoamericano ante la dinámica de los cambios internacionales, encuentra sólidos elementos de juicio en aspectos tales como la caída de los niveles de ahorro y de inversión, el peso de la deuda externa, el agravamiento de los desequilibrios macroeconómicos y la carencia de una cultura corporativa y tecnológica en el ámbito empresarial, capaz de superar, con plena convicción de los agentes económicos, la falsa disyuntiva de sustitución de importaciones o apertura de

mercados, como las opciones únicas para establecer las líneas maestras de un programa económico.

Al iniciarse la década de los 90 el entorno económico internacional, que fue desfavorable para la región en los últimos años, muestra algunos signos de interrogación que pueden agravar los términos y condiciones en los cuales podrían evolucionar los acontecimientos. Los principales desequilibrios en la relación norte-sur se mantienen. El eventual fracaso de la Ronda Uruguay puede incrementar las corrientes proteccionistas en los países industrializados.

El temor a una fortaleza europea podría quedar explicitado en la medida que las negociaciones comerciales multilaterales fracasen. La recesión, o el incremento de los desequilibrios macroeconómicos en algunos grandes países industrializados, pueden afectar la evolución de la economía mundial en los próximos años. Por último, el conflicto del Golfo Pérsico introduce una dimensión diferente y ciertamente negativa, al proceso de la distensión política y la búsqueda de la paz.

### El contexto de la Iniciativa para las Américas

En el marco de las realidades y de las incógnitas anteriormente señalado debe ser considerada la Iniciativa para las Américas, planteada por el Presidente Bush en junio de 1990. La región latinoamericana incurriría en un error de apreciación si considerase a tal planteamiento de negociación como un hecho aislado, como una generosa concesión, como una solución integral a sus problemas de relacionamiento económico con el exterior.

Coincidió con una reciente declaración del filósofo Leopoldo Zea, formulada al diario El Comercio de Lima, acerca de tal Iniciativa. Afirma Zea que "América se está quedando sola, la han sacado de Europa y Asia. Tenemos que integrarnos. ¿De qué manera? ¿A la manera del sistema panamericano, de subordinación al centro de poder, o una relación como

la tienen los europeos, donde están integrados alemanes y portugueses, países tan distintos en economía y que, sin embargo, mantienen una relación solidaria? Algo así sería bueno para nuestra región. El problema no radica en quedarse solo sino en quedarse mal acompañado".

En el planteamiento conceptual del Presidente Bush existe un cambio importante en la manera de establecer los términos de la nueva relación de América Latina con los Estados Unidos.

La Iniciativa promueve una reflexión colectiva, un diálogo, una negociación. No constituye un *ucase* ni una expresión unilateral, sobre la base del principio de tomarla o dejarla. Frente a tal planteamiento cualitativamente diferente a los formulados en el pasado, América Latina tiene que asumir una posición negociadora, para evitar que, como resultado de la división, de mantener posiciones individuales por parte de los Estados o agrupaciones de algunos países de la región, se debilite la capacidad de influenciar para perfeccionar la Iniciativa a través de la incorporación de algunos elementos que, desde la perspectiva latinoamericana, la podrían convertir en más eficaz.

Debo señalar que las autoridades del gobierno norteamericano parecen dispuestas, y así lo han hecho público, a recibir criterios regionales para perfeccionar la propuesta. Es decir, están en capacidad y con la voluntad de tener un diálogo inteligente y razonado. Pero, también están conscientes (y ese es un dato de la realidad) de la debilidad de los mecanismos institucionales latinoamericanos para articular posiciones comunes y para conducir procesos negociadores que respondan a las necesidades y aspiraciones de una región heterogénea y compleja. Tengo muy presente al escribir lo anterior lo que el senador Edward Kennedy, luego de escuchar con atención una extensa explicación de Carlos Pérez del Castillo acerca del papel del SELA, le expresara, refiriéndose a la unidad latinoamericana-

na. Kennedy dijo, sin tapujos, directa y claramente: "es un tigre de papel". Creo que esa percepción es compartida por un elevado número de formuladores de política en los Estados Unidos. La posibilidad de cambiarla está en manos de los latinoamericanos y no se encuentra en el lado de los norteamericanos.

### Una respuesta regional

El filósofo Zea efectuaba una válida reflexión acerca de la experiencia europea y la manera en la cual podría transferirse a la nueva situación geopolítica y económica del hemisferio. El problema central, ejemplificado por Zea en los casos de Alemania y Portugal, es el diferente nivel de desarrollo económico, tecnológico, empresarial y financiero.

En la década de los 90 no es posible considerar que un mecanismo paternalista, de cooperación sin reciprocidad, caracterice a las relaciones entre los Estados Unidos y América Latina. Algunas razones explican esta nueva realidad: i la situación de la economía norteamericana, que confronta los problemas derivados de severos desequilibrios macroeconómicos; ii la poca viabilidad para alcanzar un entendimiento que consista en la apertura de mercados por los norteamericanos en forma unilateral; y, iii los nuevos principios que, en el ámbito internacional, se han establecido para llevar a cabo los programas de cooperación para el desarrollo.

Conviene efectuar algunas precisiones acerca de lo anteriormente señalado para establecer un marco adecuado de realpolitik en función del cual la región latinoamericana esté en capacidad de diseñar los elementos centrales de una estrategia orientada a lograr resultados positivos en las negociaciones con los Estados Unidos en el marco de la Iniciativa para las Américas.

En el plano económico, los Estados Unidos han perdido posiciones y las tendencias hacia el medio y largo plazo indican que salvo que se produzcan cambios de significación

en cuanto a su presencia en la economía internacional y en el manejo de algunas variables internas, el país comenzará a experimentar los perniciosos efectos de un persistente y creciente desequilibrio. Con resultados fiscales y de balanza comercial con signo negativo, con un insuficiente nivel de ahorro y con un elevado endeudamiento, la sociedad norteamericana no está en capacidad de hacer filantropía sino que requiere realizar negocios.

En el marco señalado no es realista considerar que las autoridades del gobierno norteamericano se inclinarán en favor de ofrecer algo a cambio de nada. Tal vez en el pasado, por consideraciones geopolíticas y por el nivel de liderazgo indiscutido de la economía norteamericana, un escenario de ese tipo podría haberse planteado como hipótesis de trabajo. En la actual coyuntura no resulta realista ni posible considerar una opción de esa naturaleza.

Los Estados Unidos al igual que los países de América Latina, requieren ampliar sus mercados. Necesitan aumentar sus exportaciones y consolidar su presencia en el escenario económico internacional.

Aun cuando considero que deben tomarse con reservas los criterios de bloques, puede constituir una opción para los Estados Unidos afianzar su presencia económica en la región. La viabilidad de tal opción podría justificarse por i la desaparición o, cuando menos, la drástica disminución, de la guerra fría y del conflicto ideológico, lo que obliga a encontrar nuevas razones para mantener y, en lo posible, acrecentar una presencia, ii la necesidad de la economía norteamericana de encontrar nuevos espacios en el comercio internacional de bienes y servicios; y, iii la conveniencia de afianzar una presencia en una zona importante y con potencial de crecimiento en el mundo, para mejorar la capacidad de negociación de los Estados Unidos con otras zonas desarrolladas.

### Reacciones internacionales

Frente a la Iniciativa, la Comunidad Europea, a través de algunos voceros, ha planteado, de manera oficiosa, que ésta responde a la estrategia negociadora de los Estados Unidos en el marco de la Ronda Uruguay.

Tal interpretación contiene una apreciación sesgada, con una elevada carga política y con una intencionalidad evidente: ocultar o pretender disimular el bajo nivel de prioridad y de atención prestado por la CEE a los países de América Latina durante los últimos años.

Además, tal interpretación ha estado orientada a despertar suspicacias en determinados sectores de la opinión política latinoamericana acerca de las intenciones reales de la Iniciativa para las Américas. Se debe señalar que esa crítica velada no ha estado acompañada de una propuesta orgánica, ni de acciones efectivas, por parte de la CEE para asumir el conjunto de problemas que afectan sus relaciones bilaterales con América Latina.

El Japón, que ha mantenido durante los últimos años una posición distante de América Latina, no ha expresado su opinión sobre la Iniciativa. Sus intereses son diferentes que los de la CEE. Sus relaciones con los Estados Unidos han adquirido nuevas connotaciones, debido a la movilización de recursos financieros. Han alcanzado, en consecuencia, una característica cualitativamente diferente que la simple relación comercial. En ese marco, unido a su interés geopolítico en el sudeste asiático, no debe sorprender que el Japón considere, en su política exterior, a nuestra región con baja prioridad.

Los nuevos términos en que se plantea la cooperación económica internacional, por otro lado, establecen un marco de referencia obligatorio para entender los alcances y límites de la Iniciativa para las Américas. En la década de los años 70, conceptos tales como la conformación de un nuevo orden económico internacional estuvieron en el centro de la agenda de

negociaciones. De tal manera, los criterios de la ética del desarrollo compartido y la solidaridad parecían incorporarse en la agenda de las relaciones mundiales. Los acontecimientos producidos en la década pasada muestran claramente que las percepciones de los años 70 fueron equivocadas. Las contradicciones entre los países desarrollados y las naciones del sur se agravaron. Frente a dificultades coyunturales en los países centrales, la respuesta de éstos consistió en fortalecer los mecanismos de protección de sus actividades productivas, encarecer el costo del crédito, endurecer las condiciones para su concesión y disminuir, en términos del producto bruto de los países industrializados, la cooperación internacional. En la década de los años 90, los países industrializados han conceptualizado al tema de las relaciones internacionales a partir de otros criterios. Asumen que la responsabilidad del desarrollo corresponde, en forma directa, a cada país. En ese marco corresponde a las naciones industrializadas mantener condiciones adecuadas para el desenvolvimiento de la economía mundial, incluyendo la liberalización del comercio internacional. La solidaridad, la transferencia concesional de recursos y la no reciprocidad se aplican en favor de los países que conforman el denominado cuarto mundo, en el cual deben concentrarse los recursos de asistencia humanitaria, para paliar de alguna manera las dramáticas condiciones socioeconómicas por las que atraviesan. América Latina, que se considera dentro de la categoría de la clase media internacional, no resulta elegible. En consecuencia, es un escenario posible que la participación de nuestra región en los programas de cooperación internacional tienda a disminuir en los años futuros.

### Un entorno problemático

El conjunto de problemas confrontados por la Ronda Uruguay,

en la etapa final del proceso negociador, indica que subsisten en determinados países industrializados las tendencias proteccionistas que se expresan en la defensa de las opciones nacionales en materia de política económica frente a los compromisos de carácter multilateral. En consecuencia, no parece realista ni conveniente aceptar a fardo cerrado esquemas de apertura indiscriminada, sin tener en consideración la posición real (y no el discurso retórico) de los países desarrollados. Para América Latina, la Iniciativa planteada por el Presidente Bush constituye una oportunidad para negociar, sobre la base de determinar los costos y los beneficios, con los Estados Unidos. El Presidente Bush, durante el discurso que pronunciara ante la Cámara Venezolana Americana de Comercio, el 8 de diciembre de 1990, afirmó que "nuestra Iniciativa de las Américas es mucho más que solamente otro programa. Es un reto que nos compromete al libre mercado y al libre flujo de capitales necesarios para adquirir un crecimiento económico y una prosperidad duradera. Es por eso que esta semana he visitado Latinoamérica para extender mi mano como muestra de una nueva sociedad basada en la responsabilidad y el respeto mutuo. Pero nuestra sociedad es más que de carácter económico, es una sociedad de carácter moral". Parafraseando al Presidente Bush, los latinoamericanos podemos decir que el programa planteado debe ser mucho más que un compromiso moral o un entendimiento económico. Debe permitir, sobre la base del respeto mutuo, lograr un desarrollo más armónico y equilibrado en el hemisferio. Alcanzar tal objetivo supone reconocer, en primer lugar, la compleja realidad por la que atraviesan las sociedades de los países latinoamericanos. La crisis económica, que es una de las características principales de la actual coyuntura, no es la única dificultad. En muchos países de la región hay violencia. En la mayoría, la juventud está margina-

da. Problemas endémicos, como la inflación, el desempleo y los insuficientes servicios sociales, se han agravado, hasta alcanzar niveles no conocidos anteriormente. Además, en un entorno externo en el cual el cambio tecnológico y la innovación constituyen los motores del desarrollo, la región latinoamericana, que no tuvo cultura tecnológica (en el sentido de la expresión utilizada por Amílcar Herrera) experimenta con mayor dramatismo que otras zonas del mundo el efecto perverso que, sobre su presente y su futuro, acompaña a esa debilidad estructural. La crisis latinoamericana, multidimensional y compleja, debe ser un indispensable punto de partida para una negociación inteligente de la Iniciativa para las Américas. No puede ser desconocida por los Estados Unidos ni, mucho menos, por los países de la región. No se puede, realistamente hablando, quemar etapas, de manera tal que se dejen de lado, como problemas menores o inexistentes, los de carácter estructural que explican y perpetúan el subdesarrollo latinoamericano o las serias dificultades de carácter coyuntural que afectan a nuestros países.

### Los enfoques para negociar

Es posible considerar dos enfoques negociadores: i) aceptar que la debilidad regional es un factor que justifica las concesiones y renunciamentos; o ii) plantear como requisito para participar activamente en el proceso que comenzó con el enunciado de la Iniciativa, el enfrentamiento y superación de las trabas estructurales que limitan las posibilidades del desarrollo regional y sus términos de relación con los Estados Unidos.

El primero de los enfoques tiene la ventaja de la rapidez, de la inmediatez, del discurso mutuamente elogioso y compartido. Para quienes conocen la historia de América Latina y de sus relaciones con los Estados Unidos, parece evidente que el primero de los caminos no permitirá



lograr la profundidad necesaria en los acuerdos ni el apoyo político suficiente para otorgarles firmeza y permanencia.

El segundo de los enfoques, por el contrario, exige un proceso deliberativo al interior de los países de la región y un esfuerzo de negociación que no siempre será bien entendido. En la segunda opción las dificultades que inevitablemente acompañarán a la negociación pueden demorar la obtención de acuerdos.

Debe asumirse, en el escenario más viable para considerar la posibilidad de lograr relaciones hemisféricas más fluidas y mutuamente beneficiosas, que los Estados Unidos no tienen temor a negociar. Algo más: que prefieren tener al frente de la mesa a interlocutores con posiciones firmes, coherentes, transparentes y no dogmáticas.

La consideración de los intereses nacionales es un requisito indispensable, esencial. De lo anterior se deduce que América Latina como región y cada país individualmente, deben realizar un sereno ejercicio para definir sus términos frente a la propuesta del Presidente Bush. Han sido los norteamericanos los que, con sagacidad, han sugerido ese camino. Recuerdo a este respecto que, en Washington, hacia fines de setiembre de 1990, participé en una reunión de trabajo con funcionarios de la administración norteamericana, que convocó Enrique Iglesias, presidente del BID. Los funcionarios, que venían de presentarse en el Senado, eran cautos. Recomendaban prudencia, trabajo constante, una estrategia integradora para América Latina. Se inclinaban por el realismo y por no generar un exceso de expectativas que podrían no ser alcanzadas. Esa actitud contrastaba con el entusiasmo desbordante y, tal vez, poco reflexivo, con el cual fue recibido en algunos círculos de América Latina el discurso del Presidente Bush.

Bernard Aronson, el Secretario Adjunto de Estado para Asuntos Interamericanos, en una entrevista televisada a través del programa Worldnet, sostuvo, a inicios de

diciembre de 1990, que "el Presidente Bush y su administración ven enormes oportunidades positivas entre Estados Unidos y América Latina que consideramos pueden lograrse a través de una asociación fundamentada en la responsabilidad y el respeto mutuo". Aronson precisó, con razón, que "ningún lado puede implementar estas posibilidades por sí mismo. Ello requiere un enorme esfuerzo cooperativo". Creo que el tono y el contenido de los planteamientos del señor Aronson resultan adecuados y deben servir de pauta orientadora a los formuladores de políticas en América Latina.

### Los límites y las posibilidades de la región

Al plantear una estrategia frente a los Estados Unidos y, en general, ante los países industrializados, la región debe asumir conciencia sobre sus limitaciones pero, al mismo tiempo, sobre su potencial.

En los últimos años, los factores que limitaban la presencia latinoamericana en el escenario internacional se han agravado. De tal manera, una revisión de los principales indicadores económicos muestra la manera en la cual América Latina ha reducido su presencia en el mundo. Tal situación limita a la región en sus posibilidades para negociar. El escenario es diferente del que existía hace veinte o treinta años, cuando los países altamente industrializados canalizaban recursos hacia nuestra región, que era cualitativamente superior al resto del mundo en desarrollo. Las empresas transnacionales realizaban inversiones en América Latina en los sectores más dinámicos. El desarrollo de la industria y de los servicios, junto con la expansión y modernización de las actividades primarias, contó con el aporte y la participación del capital extranjero.

Las circunstancias antes señaladas mostraron una progresiva tendencia a modificarse, especialmente cuando los países del sudeste asiático aparecieron en la economía mundial.

Esa nueva situación determinó una pérdida de importancia relativa de América Latina para captar nuevos recursos de capital de riesgo. Posteriormente, o de manera simultánea en algunos sectores, las estrategias de desarrollo corporativo de las empresas transnacionales se modificaron. Las inversiones tendieron a concentrarse en el norte industrializado. Los procesos de fusiones y de arreglos entre empresas, disminuyeron la importancia de los mercados de los países en desarrollo como centros para captar las nuevas inversiones.

América Latina, originó y desarrolló concepciones orgánicas para explicar el deterioro de los términos del intercambio y encontrar caminos de solución a tal problema, mediante la diversificación de la oferta exportable. Sin embargo, la región no estuvo en capacidad efectiva de cambiar los términos en los cuales históricamente ha participado en el comercio mundial. Como resultado de lo anterior, la presencia latinoamericana en los intercambios mundiales no evolucionó con la dinámica requerida. Salvo algunos países que impulsaron, con elevado costo fiscal, a la exportación de manufacturas, en la mayoría de las naciones de la región se mantuvo una estructura primaria de exportación, que resulta insuficiente para cambiar la dinámica de nuestro comercio exterior.

Finalmente, en la década de los 70, la región encontró un camino diferente para financiar su proceso de desarrollo: el masivo endeudamiento con la banca comercial. El exceso de liquidez en el sistema, unido a las políticas de ajuste que se aplicaron en los principales países industrializados, liberaron, en tales años, recursos de créditos en favor de las naciones en desarrollo. El endeudamiento podía contraerse en forma rápida. Nuestros países perdieron la perspectiva de conjunto. Consideraron, con un evidente error de percepción, que el endeudamiento crecería indefinidamente, que los ingresos de exportación no dejarían de aumentar, que el flujo de fondos resultaría

positivo y que los proyectos financiados con los recursos internacionales de la banca generarían los suficientes ingresos para su repago.

La realidad, lamentablemente, resultó sustancialmente diferente. El estallido de la crisis de la deuda en 1982 marcó el inicio de una etapa inédita en la historia contemporánea de la región. A partir de entonces América Latina se convirtió en exportadora neta de capitales. Los pagos por concepto del servicio de la deuda representaron un drenaje importante de recursos que pudieron haberse dedicado al financiamiento de proyectos de desarrollo económico y social y a la modernización del aparato productivo. La región, a pesar de los esfuerzos realizados, resultó un socio indeseable e indeseado del sistema financiero internacional y una zona poca propicia para colocar nuevos recursos de crédito financiero. Sólo en 1990, y luego de trabajosas gestiones, países como México o Chile, según lo revela el reciente informe de la CEPAL sobre la revolución de la economía latinoamericana en ese año, pudieron obtener recursos de capital financiero de libre disponibilidad.

La posición regional en materia de estructura productiva, comercio y financiamiento resulta débil, pero ello no quiere decir que no se procuren establecer términos adecuados de negociación, a partir de la identificación de aquellos elementos positivos que le permitan tener una capacidad competitiva frente a las otras zonas en desarrollo del mundo. América Latina posee un acervo productivo, cuenta con una base gerencial y con recursos naturales. Está en mejor capacidad que otras zonas del mundo para permitir el desarrollo empresarial y la articulación con la economía internacional. Esos factores positivos deben ser utilizados de manera adecuada por cuando en la actual coyuntura, más que antes en la historia, se ha ampliado la competencia por captar inversiones, lograr espacios en el mercado internacional y conseguir financiamiento del sistema bancario.

### La respuesta latinoamericana

Con claridad el Secretario Adjunto de Estado de los Estados Unidos, señor Aronson, se ha referido a las tareas que deben asumir los países de América Latina para ser elegibles y beneficiarios de la Iniciativa del Presidente Bush. Según Aronson, en la exposición formulada ante el Comité de Relaciones Exteriores del Senado, el 27 de setiembre de 1990, la región debe asumir que i) la responsabilidad del desarrollo recae en cada país; ii) debe fortalecer la democracia y orientar las reformas económicas hacia el mercado; iii) debe crear un clima favorable para la inversión, incluyendo el retorno del capital fugado; y, iv) debe crear e inspirar confianza en los inversionistas y banqueros tanto en el interior de la región como en el exterior.

Los requisitos antes señalados tienen una característica diferente que el enfoque otorgado, al inicio de la década de los 60, a la Alianza para el Progreso. En tal esquema se enfatizaban las reformas estructurales como resultado de la ejecución de los proyectos financiados con sus recursos. En otras palabras, gracias a la movilización de la asistencia norteamericana los países de América Latina estarían en capacidad de llevar adelante proyectos destinados a modificar sus estructuras económicas y sociales. De tal forma, al ser removidos los obstáculos para el desarrollo, derivados de la subsistencia de sistemas oligárquicos y, en algunos sectores y países, de naturaleza feudal, se podría facilitar la modernización social y económica, así como crear bases firmes para una democracia con contenido, alejada de las simples formalidades y, también, del tutelaje de la fuerza. En cambio, en el planteamiento de la Iniciativa para las Américas, el criterio consiste en establecer determinados requisitos, reflejados en un modelo económico, para que un país de la región resulte elegible. David C. Mulford, el Subsecretario del Tesoro para Asuntos Internacio-

nales del gobierno de los Estados Unidos, al sustentar la propuesta del Presidente Bush ante el Comité de Relaciones Exteriores del Senado, planteó que "una tranquila pero no menos importante revolución ha ocurrido en América Latina, donde una nueva generación de líderes se ha inclinado crecientemente hacia el mercado, así como han procurado reformas económicas orientadas a promover el crecimiento". En verdad, la situación regional tiene algunos elementos adicionales que la simple decisión nacional de cambiar el modelo económico. Debe tenerse presente que, a partir de 1982, como resultado del inicio de la crisis de la deuda, se establecieron condicionalidades por parte de los organismos financieros multilaterales. Esas condicionalidades, unidas a la enorme restricción en la disponibilidad de recursos por parte de los países de la región, determinaron que el mercado y la aplicación de esquemas neoliberales para el manejo de las políticas económicas resultaran una necesidad. No existe en consecuencia la convicción generalizada que un modelo, como el que se aplica en la actualidad en la mayoría de los países de la región, constituya la única opción de salida para la crisis. Existe, más bien, el criterio que el modelo es el que, realista-mente, puede ponerse en vigencia. Desde la perspectiva norteamericana (y en algunos sectores de América Latina) la crítica al pasado económico de la región es dura, en ciertos aspectos, dogmática. El Presidente Bush, por ejemplo, al hablar ante los empresarios venezolanos, sostuvo que "dos décadas atrás, América Latina siguió un modelo económico basado en la falsa idea de que el pueblo de este Continente no podía competir en los mercados modernos; el Estado debía cobijar a las industrias locales con altas barreras tarifarias y proteccionistas. Más que un pueblo liberado la fórmula para el crecimiento económico era un Estado altamente intervencionista. Los sistemas económicos cerrados que se crearon limitaron y destruyeron el

crecimiento económico del pueblo. Por el contrario, se creó un sistema rígido basado en privilegios, en el cual sólo unos pocos podrían prosperar a través de sus contactos con el Estado".

Esa visión simplista de la realidad latinoamericana, a pesar de contener algunos elementos de verdad, no es la verdad absoluta ni el modelo que, como un dogma de fe, debería aplicar la región. El movimiento pendular, la adoración de lo quemado y la quema de lo adorado, han constituido características dramáticas, y no siempre positivas, en el proceso histórico, económico y político de la región. No debe olvidarse que, pese a las deficiencias que acompañaron al proceso de sustitución de importaciones, el nivel de desarrollo tecnológico, productivo y empresarial de la región es consecuencia de ese modelo. En cambio, la especulación financiera y el endeudamiento masivo provocaron el empobrecimiento y el retroceso de América Latina. Es verdad que el Estado debe modernizarse y tornarse, por medio de la eficiencia y la desconcentración

del poder, más democrático. Es verdad, utilizando las palabras del Presidente Bush, que en el Continente se avanza en un proceso "eliminando controles estatales, privatizando empresas públicas ineficientes, reajustando cambios monetarios sobrevaluados y derribando las barreras de las tarifas". Es verdad, finalmente, que el camino del desarrollo para nuestra región pasa por el incremento del ahorro, la innovación empresarial, el fortalecimiento de las actividades productivas. Pero todas estas realidades, al momento de negociar con los Estados Unidos en el marco de la Iniciativa para las Américas, deben ser interpretadas y analizadas en función de la situación y las necesidades de la región.

La Iniciativa para las Américas tiene dos elementos positivos, que deben ser adecuadamente utilizados por los países de América Latina.

El primero es que cubre los tres temas centrales (el comercio, las inversiones y la deuda), que han sido mencionados en las diferentes agendas y planteamientos de carác-

ter negociador que han sido elaborados por los países de la región. Esa amplitud de temas permite establecer una agenda negociadora orientada a lograr resultados integrales, que pueden, de manera efectiva, contribuir a la solución de los problemas de la región y establecer una relación inteligente, equilibrada y mutuamente beneficiosa con los Estados Unidos. El segundo aspecto, igualmente importante, se refiere a la posibilidad de complementar la Iniciativa, para convertirla en un aporte conjunto de los latinoamericanos y los norteamericanos y no únicamente, en un planteamiento originado en la Casa Blanca. Ese aporte regional, fruto de una reflexión serena sobre los límites y las carencias de la Iniciativa y acerca de las necesidades de la región para enfrentar el futuro, es una tarea indispensable y urgente. La heterogeneidad regional, lejos de constituir una traba para alcanzar el objetivo de señalar elementos comunes para enriquecer al planteamiento del Presidente Bush, debe constituir un factor de estímulo para asumir esa tarea.

## La Iniciativa para las Américas: el punto de vista de Estados Unidos

David C. Mulford

Secretario Adjunto de Asuntos Internacionales del Departamento del Tesoro de Estados Unidos.

El siguiente artículo corresponde a los comentarios formulados por David Mulford, el 16 de enero de 1991, ante el Grupo de Trabajo *ad-hoc* del Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos (OEA) sobre la Iniciativa para las Américas.

### Génesis de la Iniciativa para las Américas

La Iniciativa para las Américas (IPA) representa el enfoque personal y a largo plazo que para el Hemisferio ha definido el Presidente George Bush, y que se basa en los principios de sociedad y prosperidad. La Iniciativa reconoce de manera especial y explícita la importancia que para Estados Unidos reviste la región de América Latina y el Caribe. En efecto, la IPA pone gran énfasis en el desarrollo de nuestro propio Hemisferio. Luego de su viaje a Cartagena en febrero de 1990, el Presidente Bush ordenó una profunda revisión de las relaciones de Estados Unidos con América Latina y el Caribe. De tal revisión nace la IPA, anunciada públicamente por el Presidente el 27 de junio de 1990.

### La IPA destaca la importancia de la región para Estados Unidos

La IPA se desarrolló de manera simultánea a los dramáticos acontecimientos que se suscitaban en Europa del Este y la Unión Soviética. En aquel entonces, la concentración de la atención de Estados Unidos y el mundo entero en estos sucesos causaron gran preocupación en América Latina y el Caribe por la posible desviación del capital hacia Europa. A la luz de estos sucesos

que dominaban el escenario mundial antes de la celebración de la Cumbre Económica del G-7 en Houston, el Presidente decidió anunciar la IPA justo antes de la Cumbre, a fin de subrayar ante sus colegas de los países industrializados la importancia que para Estados Unidos tiene América Latina y el Caribe.

### Fundamentos y objetivos de la IPA

La Iniciativa para las Américas afronta directamente los problemas económicos y financieros que ha experimentado la región de América Latina y el Caribe durante la década de los 80. Estos problemas han opacado las oportunidades de establecer relaciones hemisféricas más productivas. Para responder a estos desafíos, la IPA se concentra en lo que a nuestro parecer constituyen los tres temas más importantes que han de afrontar los líderes políticos de la región: comercio, inversiones y deuda. Estas amplias áreas problemáticas fueron por primera vez reunidas en una única iniciativa luego de años de abordarlas a través de enfoques separados. En lo que respecta al momento de su aparición y el concepto en el cual se fundamenta, la IPA se inspira también en importantes acontecimientos que tienen lugar actualmente en la región, en particular la diseminación de la democracia y el surgimiento de nuevos líderes reformistas. El Presidente Bush captó la gran significación de estos sucesos, lo que motivó su apoyo y asistencia a los mismos. La Iniciativa hace un llamado a los líderes del Hemisferio a crear y poner en marcha políticas que aumenten la competitividad de sus países en un mundo carente de recursos financieros. Los diagramas, gráficos y datos muestran que, en la década de los 80, la región vio perder progresivamente su competitividad en cuanto a sus posibilidades de atraer capital, tales como la inversión directa extranjera proveniente de Estados Unidos, área en la que revela una participación decreciente

en términos del total de inversión directa de dicho país, primero en forma global y luego hacia los países en desarrollo. En ambos casos, la porción correspondiente a América Latina ha ido disminuyendo. Además, los datos enfatizan la necesidad de recuperar el capital fugado que no ha retornado a los países. Existe, por lo tanto, un enorme volumen de recursos fuera de los países de la región que teóricamente deberían ser utilizados para apoyar la recuperación económica de manera sostenida.

### Respuesta regional muy positiva y entusiasta

Desde su anuncio, la IPA ha suscitado una serie de respuestas importantes. En primer lugar, muchos líderes de la región expresaron gran entusiasmo. Nos fue grato haber conocido estas inmediatas declaraciones de respaldo, y de igual manera agradecemos la expresión de apoyo de la Organización de Estados Americanos luego del anuncio del Presidente. Durante mis viajes a la región en los últimos meses, he notado gran expectativa y anhelo en torno a la Iniciativa. También el Presidente Bush notó estas mismas reacciones en su viaje a México y América del Sur, en diciembre pasado.

### Principales temas del viaje del Presidente a América del Sur

Las conversaciones que sostuvo el Presidente Bush durante su viaje por cinco países de América Latina giraron en torno a dos temas fundamentales: 1) celebración y alabanza de la tradición democrática en el Hemisferio, y 2) la misma Iniciativa para las Américas. En cenas oficiales y reuniones con parlamentarios y otros líderes políticos, se enfatizó la larga y estrecha relación existente entre Estados Unidos y la región, además de la serie de valores que ambas partes tienen en común. Resultó sorprendente notar la amplia gama de temas económicos - comercio,

deuda, inversiones y medio ambiente— que dominaron la agenda en cada país que visitó el Presidente Bush. Se suscitaron extensos debates sobre la IPA tanto con el Presidente como con otros miembros de su delegación; fue una experiencia muy productiva.

Sin embargo, también tuvimos la impresión de que, habida cuenta de las expectativas que ha despertado la IPA, debemos garantizar la continuación exitosa e instrumentación rápida y eficiente de esta estrategia, y lograr que la misma no se vea negada o diluida. Por otra parte, se trata de una iniciativa compleja, un concepto con numerosos factores variables, por lo que su puesta en marcha no constituye una tarea simple.

La Iniciativa para las Américas es nuestra iniciativa; no se trata de la iniciativa de Estados Unidos únicamente. Es la iniciativa de cada país de este Hemisferio, una iniciativa que sólo tendrá éxito si cada país cumple con la parte que le corresponde.

En mi caso, me resultó evidente cuán más informados e interesados en la IPA estaban los medios de comunicación de América Latina que sus homólogos de Estados Unidos. La Iniciativa es un tema de gran interés para América del Sur, y los representantes de los medios de comunicación locales formularon muy interesantes preguntas a la comitiva del Presidente durante el viaje de diciembre.

Con su viaje a la región, el Presidente confirmó su convicción de que los líderes de América Latina y el Caribe eran receptivos a la necesidad de instrumentar reformas económicas, liberalizar el comercio, abrir las economías a la inversión extranjera y dar mayor énfasis a las fuerzas del mercado y, en general, hacerse más competitivos a partir de los limitados recursos disponibles. Aparentemente, fue reconocido por todos que, a menos que hagamos esto, simplemente no se contará con los recursos necesarios en todo el mundo para continuar financiando situaciones que no sean sometidas a reforma. El Presidente Bush regresó a Washington con una muy grata

impresión por la determinación y visión de los líderes que visitó.

### **Los gobiernos necesitan aplicar políticas de incentivos a la inversión**

En lo que atañe a la puesta en marcha de la IPA, es importante reconocer que se trata de una tarea ardua y minuciosa que requerirá mucha dedicación, un verdadero liderazgo al nivel más alto del gobierno estadounidense y en América Latina y el Caribe, no simplemente en los niveles inferiores de los gobiernos. Nos han alentado las positivas reacciones ante la IPA, y esperamos poder lograr grandes cosas.

Debemos mantener vivo el compromiso de asumir el desafío de reformar las economías y facilitar un crecimiento sostenido. Es necesario recalcar este aspecto, ya que nada puede realmente substituir la reforma económica en este proceso ni la adopción de políticas económicas que permitan un funcionamiento más efectivo del mercado. La Iniciativa misma da fe de ello, por el marcado énfasis que da a las políticas de inversión abierta que rescatan la confianza entre los ahorristas e inversionistas nacionales para mantener sus capitales en sus países e invertir en ellos o recapturar el capital fugado.

Cada dólar que pueda ser retenido de esta manera equivale a un dólar menos que deberá solicitarse en préstamo. Obviamente, esto significa contribuir en menor medida al crecimiento futuro del problema de la deuda y todas las dificultades derivadas del servicio de enormes volúmenes de deuda. Es importante que la reforma sea lo suficientemente amplia para ganarse la confianza de los inversionistas para desplazar hacia estos países dinero diferente al destinado para la deuda. Ello resulta necesario porque, como habrán observado, la mayoría de los bancos se han retirado, y en todo el mundo se han restringido los recursos. No vivimos en un planeta de ilimitados

recursos; los países deben mantener el curso y apegarse a las reformas económicas. Se ha logrado progresar en muchos países, y debe felicitarse por sus esfuerzos, pero debemos lograr que tal esfuerzo continúe.

### **El componente comercial de la IPA**

Es necesario que se incremente el esfuerzo en el área del comercio. La apertura de los regímenes comerciales requiere un énfasis especial. Esto rige igualmente para Estados Unidos en cuanto al acceso de los productos de América Latina y el Caribe al mercado estadounidense. Estamos comprometidos a intentar lograr una conclusión exitosa de la Ronda Uruguay. Creemos que esa es la ruta que ofrece la mayor oportunidad de progreso hacia la liberalización del comercio. Como es de todos sabido, el Presidente ha manifestado que si podemos lograr que la Ronda Uruguay finalice de forma exitosa, podremos entonces sentarnos con nuestros vecinos y negociar de manera agresiva la instrumentación más amplia y rápida de esos acuerdos amplios, todo lo cual redundará en beneficio propio. Si la Ronda Uruguay fracasa, continuaremos de todas formas fomentando el desarrollo del tipo de visión comercial presente en la IPA.

Hasta ahora hemos negociado una serie de acuerdos con países de la región. Como todos saben, estamos actualmente negociando un acuerdo de libre comercio con México. Este proceso se ha extendido por semanas y su comienzo formal está pautado para esta primavera.

Esperamos que esta negociación se desarrolle de manera relativamente rápida y exitosa.

Antes de anunciarse la IPA, Estados Unidos había celebrado acuerdos marco bilaterales en materia de comercio e inversiones con México y Bolivia. Desde entonces, se han negociado otros cinco acuerdos con Colombia, Chile, Ecuador, Honduras y Costa Rica. Y hay otras siete naciones que han emprendido conversaciones con Estados Unidos

para la conclusión de acuerdos similares: Jamaica, Venezuela, Perú, Nicaragua, Panamá, El Salvador y Guatemala, y estamos deliberando en torno a un acuerdo marco multinacional con otros cuatro países —Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay—, el cual, de tener éxito, podría desembocar en un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos. Resulta evidente, pues, que ha habido significativos avances en esta área.

### **El componente inversión de la IPA**

Hemos delegado en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) una parte importante de la ejecución del componente inversión de la IPA. En estrecha colaboración con el Presidente del BID, Sr. Enrique Iglesias, hemos comenzado a desarrollar el Programa de Préstamos por Sector de Inversión del Banco para ayudar a los países a reformar sus regímenes de inversión a fin de atraer el capital necesario.

En varios países hemos iniciado un proceso de diagnóstico entre el BID y países específicos para determinar exactamente cuál es la situación de sus regímenes de inversión. También hemos comenzado a preparar los primeros préstamos por sector de inversión, que serán créditos de rápida entrega supeditados a las reformas en los programas de inversión. Esperamos que el BID entregue los dos primeros préstamos de este tipo, posiblemente para Chile y Jamaica, en los próximos meses. También hemos estado trabajando con el BID en la formulación de conceptos para el Fondo Multilateral de Apoyo a las Inversiones, al que hiciera referencia el Presidente Bush al anunciar la IPA. Este Fondo tendrá como función brindar asistencia y apoyo a la reforma de los planes de inversión. Hemos iniciado conversaciones con otras naciones industrializadas accionistas del BID para contar con sus contribuciones al Fondo, y dentro de poco introduciremos ante el Congreso estadounidense la legislación en la que se contempla la contribución de

nuestro país. Se trata, pues, de algo que esperamos desarrollar en los próximos meses y poner en práctica hacia finales de este año.

El concepto que hemos estructurado apunta hacia el apoyo a actividades tales como: privatización de empresas; otros proyectos relacionados con la inversión en diversos países, por ejemplo, la formación de mercados de dinero o la creación de capital humano que entienda mejor los mercados financiero y de inversiones, el apoyo a proyectos tales como la reasignación y capacitación de personas que puedan perder sus empleos en el proceso de privatización y necesitan ser integradas a la economía privada. Visualizamos al Fondo concentrado en actividades de esta naturaleza y esperamos que las mismas sean de particular interés para los países más pequeños donde no se haya desarrollado a cabalidad un mercado financiero y de inversiones o donde no se cuente con instituciones que puedan brindar este tipo de experiencia o apoyo.

### **El componente deuda de la IPA y los aspectos ecológicos**

En el último período de sesiones del Congreso de Estados Unidos, fuimos facultados para reducir la deuda concesional del programa PL-480 (asistencia alimentaria). En este contexto, ello significa que los países mantienen con Estados Unidos una deuda bilateral oficial de US\$ 12 mil millones, de los cuales US\$ 7 mil millones corresponden a deuda contraída por el programa PL-480. En su última sesión, el Congreso, al aprobar la Ley Agrícola, facultó al Ejecutivo para reducir la deuda del PL-480. En este período de sesiones del Congreso, solicitaremos la facultad para reducir la deuda contraída con la AID. Cuando un país, de conformidad con esta legislación, cumpla con los requisitos para optar a la reducción de deuda con Estados Unidos, negociaremos tal reducción. Reduciremos el valor de la deuda substancialmente, la reestructuraremos

y continuaremos los pagos en dólares que actualmente se esperan de los países. Pero todos estos pagos serán utilizados por Estados Unidos para reducir el principal de la deuda, de manera que la deuda pendiente, que sería la deuda depreciada reestructurada en plazos de 10, 15 o 20 años, habría aplicado a ésta el programa de pagos esperado, y su valor o su saldo serían reducidos rápidamente, porque los pagos de intereses, los pagos de intereses concesionales, serían aceptados por Estados Unidos en moneda local, es decir en la moneda de sus países. Este dinero cancelado en moneda local sería destinado a los Fondos Fiduciarios para el Medio Ambiente contemplados en la IPA.

Con la facultad de reducción de la deuda PL-480, pudimos obtener también autorización para crear convenios ecológicos asociados a la reducción de la deuda. Este es un elemento clave para lograr el cumplimiento de toda la operación. Estos acuerdos permitirían a los países realizar pagos de intereses en moneda local de la deuda nueva reducida, en base al compromiso previo de utilizar tales recursos para proyectos ecológicos en sus territorios.

Ya hemos dado inicio en Washington al proceso de creación de una Junta Ecológica de las Américas, prevista en la legislación. Este instrumento nos permitiría negociar los llamados Acuerdos Ecológicos Generales, mecanismo necesario para establecer marcos de referencia globales para la conducción de proyectos ecológicos en esta área. Mientras tanto, se fundarían comités nacionales en cada país donde se ejecutarían estos acuerdos ecológicos. Tales comités estarían conformados por organizaciones no gubernamentales nacionales, representantes del país sede y un representante del gobierno estadounidense. Los comités locales administrarían los fondos en moneda local, estructurarían los proyectos ecológicos y utilizarían los recursos generados por la reducción del valor de la deuda.

Consideramos que éste es un elemento muy importante, porque permitirá incentivar una mayor conciencia y participación comunitaria en los temas ambientales. Por otra parte, dará proyección al interés que creemos existe en cada país en emprender diversos proyectos ecológicos más pequeños y populares. Por ejemplo, Jamaica considera que ciertos problemas ecológicos están íntimamente ligados a una de sus principales industrias generadoras de divisas, a saber, el turismo. De allí que se muestren tan entusiasmados por lograr la protección de aquellos elementos del medio ambiente que, de funcionar mal, tendrían un efecto negativo sobre uno de sus más importantes comercios. Este concepto ha sido concebido justamente para enfrentar este tipo de problemas.

En algunas ocasiones, los proyectos ambientales tales como la limpieza del Puerto de Kingston, que es un proyecto masivo, son demasiado grandes para este concepto, y ya existen programas ecológicos y recursos dirigidos hacia proyectos de escala realmente substancial. El concepto que manejamos busca generar moneda local que permita cubrir los costos de los proyectos ecológicos nacionales, algunos de los cuales comportan un uso intensivo de mano de obra o recursos locales. Esperamos poder trabajar con ustedes en esta área, habida cuenta de su significación. Y así como buscamos facultad ante el Congreso para reducir la deuda PL-480 y la buscaremos para reducir la deuda AID (el tajo mayor de la deuda concesional), es muy importante el apoyo de los grupos ambientalistas de Estados Unidos para lograr la aprobación de la legislación respectiva en el Congreso.

### Tareas por cumplir

Estamos viviendo el momento de una gran oportunidad en nuestro Hemisferio y el reciente viaje del Presidente Bush a la región es prueba de ello. El Presidente ha hecho de la IPA algo

muy personal. Trabajó muy estrechamente con nosotros durante el proceso de formación de la Iniciativa a medida que se conjugaban las piezas finales y se tomaban las grandes decisiones en torno a puntos como la reducción de la deuda, que constituye una difícil decisión política para Estados Unidos. El Presidente está interesado en la IPA; conoce a muchos de sus líderes personalmente, le simpatizan, se entiende muy bien con ellos; y mantiene su interés personal en esta iniciativa. Es éste un elemento que debe mantenerse siempre presente.

Es mucho lo que queda aún por hacer. Nuestra tarea más inmediata es lograr una conclusión exitosa de la Ronda Uruguay. También intentaremos alcanzar lo más pronto posible los acuerdos marco sobre comercio e inversiones que mencionara anteriormente e intentaremos ponerlos en marcha para luego comenzar reuniones de seguimiento que permitan progresar en el área del comercio, lo que, a su vez, conducirá al forjamiento de relaciones más estrechas. A finales de este mes, emprendemos la campaña en el Congreso para dar fin al proceso legislativo relacionado con la IPA. Reintroduciremos el proyecto de ley mediante el cual solicitaremos, una vez más, la facultad necesaria para reducir la deuda AID, que constituye la mayor parte de los US\$ 7 mil millones de deuda que mencionara en párrafos anteriores, además de la reducción de los otros US\$ 5 mil millones de deuda a precio comercial o no concesional.

En este caso, la intención es obtener la facultad para vender una porción de esa deuda a precios de descuento y utilizando la deuda para apoyar las conversiones de deuda por capital o deuda por naturaleza en los países involucrados. No contamos aún con tal facultad, pero esperamos obtenerla con la aprobación de la legislación. De lograrlo, habremos ganado una pieza importante de la Iniciativa. Finalmente, necesitamos la autorización y asignación de fondos por parte del Congreso para crear el Fondo de

Apoyo a las Inversiones. Ya estamos en conversaciones con otros países sobre este aspecto. Lo hemos incluido en nuestro presupuesto de 1992; ahora corresponde buscar en el Congreso la facultad requerida para dar inicio al programa.

También daremos todos los pasos en los próximos meses para comenzar negociaciones con los países para reducir la deuda PL-480, para lo cual ya hemos sido autorizados. En este punto, hablamos de países que puedan optar para utilizar esta oportunidad porque hayan puesto en marcha reformas económicas significativas, o hayan instituido un programa del FMI, o establecido relaciones con el Banco Mundial o el BID, abierto sus regímenes de inversión, ya sea porque lo hicieron por cuenta propia y así se considera que lo hicieron, o que hayan negociado un préstamo sectorial de inversión con el BID cuyo efecto sea la apertura de sus regímenes de inversión.

Una vez ocurrido esto, estaremos preparados para negociar la reducción de la deuda bilateral oficial. Hay dos países que están muy cerca de poder utilizar este mecanismo: Chile y Jamaica. Otros países, dos o tres, están acercándose al mismo nivel. También nos falta por concluir la Junta Ecológica de las Américas en Washington. Ello nos llevará algunos meses, ya que involucra citas presidenciales. Estamos actualmente trabajando en este punto con grupos ambientalistas y esperamos ponerlo en marcha en los próximos meses. Debemos subrayar la importancia de que se funden en cada país comités nacionales que se encarguen de administrar estos programas y mantener contacto con la Junta en Washington sobre los acuerdos marcos más amplios. De esta manera, llegado el momento de reducir la deuda, contaremos con un comité local con proyectos para los cuales podrán utilizarse los recursos en moneda local. La reducción de la deuda no tendrá mayor significado si los recursos en moneda local son simplemente depositados en algún lugar y no se les da buen uso. No

estamos facultados para realizar un ejercicio de reducción de deuda con pagos en moneda local si no se ha introducido en el mismo el ingrediente ecológico, o si por lo menos no se ha acordado, en principio, incluirlo.

### La importancia de trabajar unidos

Para finalizar, quisiera subrayar la importancia de trabajar juntos. Cada uno de nosotros tiene algo que hacer. Yo he delineado en esta intervención lo que debemos hacer, y como Secretario Adjunto del Tesoro les doy mi palabra de que trabajaré para poner en marcha esta parte del programa en nombre de Estados Unidos. Naturalmente, muchos de mis colegas trabajarán junto a mí, no sólo en el Tesoro sino en otros organismos, ya sea el Departamento de Estado o la Agencia de Protección del Medio Ambiente, la AID o cualquier otra institución. Contamos con un buen equipo de trabajo respaldado con nuestro grupo a nivel legislativo para tratar de lograr la aprobación de las leyes y con ellas las facultades necesarias para entonces ejecutar el programa.

Quisiera obtener de ustedes el compromiso de apoyo a la Iniciativa a nivel de sus gobiernos y ante el BID, que es, después de todo, una institución de la región, una institución en la que Estados Unidos desempeña un papel importante pero minoritario. Y es en realidad una institución controlada por ustedes. Es en esta institución donde tendrá lugar uno de los aspectos más importantes de la requerida reestructuración de las economías para impulsar partes de este programa que busca abrir los regímenes de inversión.

Debemos crear esos programas. Debemos alcanzar un consenso en

torno a los tipos de condiciones y criterios necesarios para lograr la apertura de los regímenes de inversión, porque después de todo, el juez final de lo que constituye un régimen de inversión abierto es el inversionista. El inversionista es alguien a quien ninguno de nosotros puede controlar; y es alguien a quien debemos atraer, ya sea que se trate de un ciudadano de su país cuyo dinero deseamos que regrese, o una empresa extranjera cuyo interés desean ustedes despertar para que invierta en sus países. Debemos, por lo tanto, establecer una cooperación estrecha y efectiva en el seno del BID. Pero además, debemos mantener una estrecha cooperación entre nuestros gobiernos y nuestros diversos departamentos, tales como el USTR en materia de comercio. Me permito, pues, hacerles un llamado para que enfatizen este aspecto y trabajen estrechamente con nosotros.

### Ventajas de nuestra herencia y tradición comunes

En mi opinión, debemos mantener siempre presente que tenemos un enorme número de cosas en común. En primer lugar, mantenemos una perdurable relación en nuestro Hemisferio que data no de hace años, sino de generaciones. Hemos creado lazos forjados por la geografía y por una herencia común. No toda esa herencia ha sido una buena experiencia, pero es de todas formas una herencia común. Y en un mundo tan convulsionado y competitivo es importante capitalizar cualquier ventaja o relación estrecha que tengamos. Tenemos valores democráticos que parecen estar creciendo y tenemos una larga tradición de compartir tales valores. Resulta

poco todo lo que podamos decir sobre la importancia de este aspecto. En casi todos los países existen fuertes elementos que revelan la existencia de una economía de mercado.

Cuando pensamos en Europa Oriental, por ejemplo, y en el drama develado con el proceso de liberación que allí ha tenido lugar, debemos recordar que esos países intentan establecer iniciativas democráticas que aún no han logrado concretar. Se trata de países que buscan separarse de una economía totalmente dominada por el Estado. Su objetivo es lograr la transición. Ustedes cuentan con economías de mercado maduras. Quizá nos gustaría que tuvieran una mayor orientación hacia el mercado; quizá preferiríamos que fueran más abiertas en muchos aspectos. Quizá quieran ustedes reformarlas también a fin de hacerlas más competitivas. Existen economías de mercado, instituciones democráticas que funcionan. Esto nos brinda una gran ventaja y constituye un profundo interés común.

Para concluir, quisiera subrayar la importancia que tienen, a nuestro parecer, estas grandes ventajas y el hecho de que, básicamente, los unos necesitamos de los otros. La visión del Presidente es realmente histórica en su magnitud, cuando habla de aspirar a crear una relación fundamentada en estos valores básicos y en una fuerte relación económica, en una zona de libre comercio que se extienda de Alaska a la Patagonia. Estas son colosales visiones que bien merecen el mejor de nuestros esfuerzos. Les invito entonces a cooperar con el mejor de sus aportes para lograr que la Iniciativa para las Américas se convierta en una exitosa realidad.



## La Iniciativa para las Américas en el contexto de las relaciones de América Latina y el Caribe con los Estados Unidos

### Secretaría Permanente del SELA

El siguiente documento será presentado por la Secretaría Permanente del SELA en la Reunión de Consulta sobre las Relaciones de América Latina y el Caribe con los Estados Unidos que se realizará en la sede del SELA del 22 al 24 de abril de 1991.

#### 1. Introducción

##### 1.1 Antecedentes

La Secretaría Permanente del SELA, de conformidad con los mandatos recibidos del Consejo Latinoamericano en las áreas de relaciones externas, comercio y deuda, y en cumplimiento de la tarea que le fuera encomendada de elaborar una agenda de negociaciones con Estados Unidos de América, preparó, para la XVI Reunión del Consejo Latinoamericano, el informe titulado "La Iniciativa Bush para las Américas: análisis preliminar de la Secretaría Permanente del SELA".<sup>1</sup> Ese análisis acerca de los diversos elementos de la Iniciativa permitió, con la información que se disponía hasta ese momento, realizar una evaluación de los cambios y motivaciones de la política estadounidense a la luz de las propuestas del Presidente Bush, y presentar un conjunto de consideraciones en materia de política para el área latinoamericana y caribeña.

Por su parte, el Diálogo de Cancilleres de América Latina y el Caribe, que se llevó a cabo en la sede del SELA el 8 de septiembre de 1990, le otorgó especial atención a ese tema y al papel que le correspondería al SELA en su seguimiento y evaluación.

El Consejo Latinoamericano, en su XVI Reunión Ordinaria a nivel ministerial, celebrada los días 6 y 7 de septiembre de 1990, adoptó la Decisión 300, cuyo artículo 20 encarga a la Secretaría Permanente que mantenga el análisis y seguimiento de la evolución de la economía de los Estados Unidos de América y su impacto sobre las relaciones con América Latina y el Caribe. En ese marco, el artículo 21, relacionado con la Iniciativa Bush para las Américas, encomienda a la Secretaría Permanente del SELA: a) que profundice el estudio de los distintos elementos de la propuesta y las opciones que ella pudiera presentar, tomando en cuenta los pronunciamientos hechos en este sentido en el ámbito de los distintos esquemas subregionales de integración y las posiciones de países individuales de esta región efectuados en dicho Consejo Latinoamericano y en otros foros pertinentes; b) que lleve a cabo un seguimiento adecuado de la evolución del tema en los Estados Unidos; y, c) que, para los fines mencionados, trabaje en estrecha colaboración con los organismos regionales y subregionales pertinentes de América Latina y el Caribe.

Por otra parte, el artículo 22 de la Decisión 300 solicita a la Secretaría Permanente que convoque, en consulta con los Estados Miembros, la Reunión de Consulta sobre las relaciones de América Latina y el Caribe con los Estados Unidos de América prevista en el artículo 24 de la Decisión 294, para facilitar el análisis conjunto y el intercambio de opiniones sobre la Iniciativa de las Américas por parte de los Estados Miembros del SELA.

El presente documento, elaborado en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 21 de la Decisión 300 del Consejo Latinoamericano, tiene como propósito aportar a los Estados Miembros del SELA elementos adicionales de juicio para profundizar el análisis de la Iniciativa para las Américas y definir algunas de las principales líneas de acción que la

región, a partir de aquellos elementos considerados comunes y de los puntos de vista compartidos, podría considerar para llevar a cabo el proceso de diálogo y de negociación con los Estados Unidos.

En el documento se formulan un conjunto de consideraciones generales sobre la Iniciativa. En el Capítulo 2 se evalúa el contexto en el cual fue anunciada y el inicio del proceso de su instrumentación. Se otorga especial énfasis al entorno económico en los Estados Unidos y al comportamiento de los elementos de comercio, deuda e inversiones, que constituyen los pilares fundamentales de la Iniciativa. En el Capítulo 3 se describen los acontecimientos relativos a la evolución de la Iniciativa, tanto en los Estados Unidos como en la región. En el Capítulo 4 se analiza la propuesta del Presidente Bush desde una perspectiva latinoamericana. En el Capítulo 5 se presenta un conjunto de posibles elementos adicionales para complementar la Iniciativa y se proponen las acciones de seguimiento para permitir que los criterios de la región puedan ser adecuadamente presentados ante las instancias correspondientes del gobierno norteamericano y motiven una acción más coordinada y efectiva de los diferentes foros que tratan sobre la Iniciativa para las Américas.

##### 1.2 Consideraciones generales sobre la Iniciativa

La Iniciativa para las Américas, lanzada por el Presidente Bush en junio de 1990, ha despertado el interés de la mayoría de los gobiernos de América Latina y el Caribe. Este interés está justificado por dos hechos. En primer lugar, porque la Iniciativa propone acciones en tres áreas claves para el desarrollo de los países de la región, a saber: (i) la deuda externa; (ii) el fomento de la inversión; y, (iii) el fortalecimiento de las relaciones comerciales.

En segundo lugar, porque la sola propuesta de una iniciativa de carácter hemisférico puede indicar un cambio en algunos de los lineamientos de la

política exterior de los Estados Unidos y, en especial, de su política económica internacional.

Un análisis de los objetivos, motivaciones, alcances y potencial de la Iniciativa implica una evaluación de los costos y beneficios de su instrumentación, de las perspectivas de materialización de sus distintos componentes y de los ajustes y/o complementos que la región pudiera formular al planteo original del Presidente Bush.

La Iniciativa fue formulada en términos generales y continúa en una etapa relativamente incipiente de elaboración. No constituye un instrumento unilateral predeterminado. Por el contrario, debería dar inicio a un proceso de más largo alcance, orientado a mejorar el marco del relacionamiento económico entre los países de América Latina y el Caribe con los Estados Unidos.

En consecuencia, los Estados Miembros del SELA disponen de un margen potencial de acción —que varía acorde transcurre el tiempo y se avanza en los Estados Unidos en la instrumentación de la legislación correspondiente— para introducir elementos que, desde una perspectiva regional, perfeccionen y complementen a la Iniciativa. Para ello será necesario identificar, de manera apropiada, los intereses regionales en un período de tiempo oportuno y promover el diseño de estrategias viables e idóneas de negociación. No parece aconsejable aislar a la Iniciativa para las Américas de las relaciones bilaterales de la región con los Estados Unidos. A ese respecto, debe tenerse presente que los diferentes temas que han afectado tales relaciones se han mantenido y, en algunos casos, agravado en los últimos años.

La Administración del Presidente Bush, desde el inicio de su gestión, ha adoptado un conjunto de medidas orientadas a crear un entorno más favorable para las relaciones con la región. Entre otras, pueden señalarse al Plan Brady, los cambios introducidos en la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, el proyecto de

Ley otorgando un trato preferencial a los países andinos para el acceso de sus productos al mercado norteamericano, la renovación del Sistema Generalizado de Preferencias; y, el enunciado de la propia Iniciativa para las Américas. Tales políticas, cuyo carácter positivo ha sido señalado por la Secretaría Permanente del SELA, no han colmado plenamente las expectativas de la región. En efecto, en la agenda bilateral persisten, sin resolverse de manera adecuada, problemas cruciales como la deuda externa, ciertas posiciones asumidas por los Estados Unidos en los organismos multilaterales, el acceso a los mercados y las posibles represalias de carácter comercial por la aplicación de políticas nacionales, entre otras, en materia de propiedad intelectual.

A pesar del cambio que, en la política económica frente a la región se observa en la Administración Bush, es importante realizar un proceso de reflexión sobre la naturaleza de ese cambio. La Iniciativa para las Américas no propone una estrategia para el desarrollo de la región, sino que constituye un mecanismo para acelerar las reformas económicas en curso, cuyos elementos principales han sido promovidos desde los organismos financieros multilaterales, con el apoyo del gobierno norteamericano. El análisis de los indicadores principales de la economía norteamericana demuestra que la Iniciativa responde a necesidades económicas y estratégicas concretas de los Estados Unidos. En tal sentido, la búsqueda de elementos que permitan alcanzar beneficios mutuos constituye una contrapartida regional para los propósitos que inspiran a los Estados Unidos en la propuesta e instrumentación de la Iniciativa. Por otro lado, si bien los Estados Unidos proponen, en el marco de la Iniciativa, una asociación (Partnership), ésta no se traduce en la elaboración de un proyecto estratégico. En efecto, una asociación requiere del diálogo, la consulta y la negociación, para establecer mecanismos orientados a lograr la

identificación de intereses mutuos y compartidos y no puede concebirse mediante la imposición unilateral de mecanismos, criterios de condicionalidad y restricciones. Desde la perspectiva latinoamericana, el concepto de la asociación (Partnership) es de enorme importancia. Su efectiva puesta en vigencia podría permitir nuevas reglas de juego y criterios de entendimiento con los Estados Unidos de América. En tal sentido, la Iniciativa puede constituir el inicio de un proceso destinado a lograr esa asociación mediante el diálogo y la negociación. En todo caso, resulta evidente que, desde la perspectiva regional, el desarrollo de las relaciones de la región con los Estados Unidos para llegar a esa asociación (Partnership) tiene una dimensión y alcance muy superior al marco de la actual Iniciativa.

## 2. La evolución de la economía norteamericana y las relaciones con América Latina y el Caribe

### 2.1 El marco económico interno

Los Estados Unidos de América, al iniciarse la presente década, enfrentan un conjunto de nuevas situaciones en un contexto en el cual las antiguas dificultades de la sociedad y la economía norteamericana no han sido superadas. Tal como lo señalara el SELA en el informe presentado a consideración del Consejo Latinoamericano en septiembre de 1990 "...la mayor parte de las previsiones de corto plazo para la economía norteamericana sugieren una desaceleración en el ritmo de crecimiento aun cuando existen sensibles divergencias sobre la intensidad de la misma y los riesgos de un posible episodio recesivo... Persiste el riesgo continuo de un "aterrizaje forzoso" provocado por los "déficit gemelos". Como se sabe, éste consistiría en una súbita y descontrolada depreciación del dólar".<sup>2</sup> Los indicadores económicos disponibles al inicio de 1991 demuestran que las apreciaciones formuladas por el

SELA se han cumplido. El déficit fiscal norteamericano podría alcanzar la cifra de 300 mil millones de dólares. Debe recordarse que los estimados considerados en la Ley Gramm-Rudman establecían que ese déficit debería alcanzar la cifra de 64 mil millones de dólares en 1991. En términos del producto bruto interno, el estimado del déficit fiscal para el presente año puede superar al 5 por ciento.

Las consecuencias del desequilibrio fiscal norteamericano sobre la economía internacional son difíciles de estimar. Sin embargo, la experiencia de la década pasada demuestra que la persistencia de una expansión de los gastos públicos por encima del nivel de los ingresos convirtió a la economía norteamericana en la más grande deudora del mundo. El acelerado incremento del déficit fiscal en 1991 constituye una advertencia sobre la complejidad de los desequilibrios estructurales de la economía de los Estados Unidos, los cuales requieren de la aplicación de un programa de ajuste, destinado a restablecer los equilibrios macroeconómicos.

Los expertos norteamericanos han coincidido en señalar la existencia de un ciclo recesivo. Voceros de la Administración han reconocido que la recesión se inició en el último trimestre de 1990. Han señalado, además, que las expectativas son que el ciclo sea moderado, es decir que el producto bruto interno no registre una caída muy significativa y que la duración del mismo sea limitado. En este último aspecto los enfoques optimistas consideran que la economía podría reiniciar un ciclo expansivo en el tercer trimestre de 1991.

Los recientes indicadores sobre la evolución de la economía norteamericana muestran que el promedio de expansión de la producción industrial en los últimos tres meses, comparado con el promedio de los tres meses previos, ha sido negativo, con una tasa anualizada de 10.8 por ciento. El producto bruto ha decrecido, con ese mismo elemento de comparación,

en 2 por ciento. El desempleo ha aumentado, hasta situarse en 6.2 por ciento, mientras que las ventas a nivel de minorista han disminuido en 4.1 por ciento. La inflación, sin embargo, parece encontrarse bajo control. Los precios al consumidor han aumentado, en el último trimestre, con una tasa anualizada de 4.5 por ciento, que resulta inferior a la de 5.7 por ciento registrada en el período enero 90 / enero 91.

Al culminar el conflicto bélico en el Golfo Pérsico, en el cual los Estados Unidos asumieron una parte importante del costo financiero, a pesar de contar con el respaldo económico de otros países, los indicadores económicos pueden mostrar signos adicionales de deterioro. Se estima, por ejemplo, que el déficit fiscal podría haberse incrementado en 100,000 millones de dólares como resultado de los gastos bélicos.

Por otra parte, la confianza de la población con relación a la evolución de la economía todavía no ha sido recuperada. Una encuesta publicada por Business Week en su edición del 11 de marzo de 1991 indica que la confianza de los consumidores se encuentra en un nivel de 60 puntos al terminar febrero de 1991, frente a más de 100 puntos en enero de 1990. Ese indicador descendió al nivel más bajo en los últimos 10 años en el mes de enero de 1991.

Sin embargo, existen otros elementos que pueden permitir una recuperación de ese indicador, que tiene una gran importancia en el análisis del comportamiento futuro de la economía norteamericana. Por ejemplo, es posible que, como resultado de la reducción de los precios del petróleo, el ingreso real se incremente en 2.3 por ciento. Empero, factores como el aumento de impuestos, la inflación en productos distintos de los energéticos y el descenso de las utilidades, como resultado del ciclo recesivo, también deben ser tomados en consideración. Finalmente, debe señalarse que uno de los indicadores principales que muestran el comportamiento de la economía norteamericana, como el

inicio de construcción de nuevas viviendas, ha registrado, en el mes de enero de 1991, un descenso de 44.9 por ciento con relación al número de unidades de vivienda cuya construcción se inició en el mes de enero de 1990.

El análisis de los indicadores principales de la economía norteamericana muestran que la Iniciativa responde a necesidades económicas y estratégicas concretas de los Estados Unidos. Entender y asumir este concepto es muy importante para los países de la región, para poder definir cuál debe ser su posición y reacción frente a la Iniciativa.

## 2.2 La evolución del comercio exterior y la política comercial de los Estados Unidos

### 2.2.1 Las exportaciones

En 1989, los Estados Unidos registraron un total de exportaciones de 364.4 mil millones de dólares. De ese total, el 61 por ciento se canalizó hacia los países industrializados. Algo más del 3 por ciento se orientó a las economías centralmente planificadas. El mundo en desarrollo participó con el 36 por ciento del total de las exportaciones norteamericanas. En términos absolutos, el comercio de exportación de los Estados Unidos hacia los países en desarrollo ascendió a 129 mil millones de dólares, de los cuales 49.1 mil millones corresponden a la región latinoamericana y caribeña.

La tendencia observada en el período 1987-1989, en lo que respecta a las exportaciones norteamericanas, muestra un conjunto de características que resulta conveniente evaluar: las exportaciones totales pasaron de 254.1 a 364.4 mil millones de dólares (43 por ciento de aumento); los países industrializados disminuyeron su participación como mercado de destino de tales exportaciones, del 65 por ciento al 61 por ciento; el crecimiento de las exportaciones hacia América Latina y el Caribe fue menor (40 por ciento) que el correspondiente al total, de manera tal que el mercado

de la región adquirió productos de origen norteamericano por 35 mil millones de dólares en 1987 y por 49.1 mil millones en 1989; el resto del mundo en desarrollo, sin embargo, importó más en términos absolutos que América Latina y el Caribe. En efecto, las exportaciones norteamericanas a tales países pasaron de 46.7 a 79.5 mil millones de dólares en el período antes señalado (70 por ciento de crecimiento).

### 2.2.2 Las importaciones

Las importaciones norteamericanas pasaron de 424.4 a 492.9 mil millones de dólares en el período materia de análisis (16 por ciento de aumento). En 1989, el 61 por ciento de las adquisiciones norteamericanas en el exterior fueron efectuadas en los países industrializados, América Latina y el Caribe, con 60.3 mil millones de dólares, significó el 12 por ciento del total. Por su parte, los otros países en desarrollo exportaron a los Estados Unidos por un total de 117.5 mil millones de dólares. Sólo los nuevos países industrializados de Asia, con exportaciones totales por un valor 65.6 mil millones de dólares, tuvieron una participación mayor en el mercado norteamericano que toda la región latinoamericana. En 1989 el déficit de la balanza comercial norteamericana se situó en 128.5 mil millones de dólares, lo que representa una recuperación importante frente al saldo negativo de 170.3 mil millones de dólares registrado en 1987. Es interesante señalar que esa recuperación se ha debido al incremento vigoroso de las exportaciones norteamericanas, frente a un aumento menor de las importaciones. En 1989, y continuando con una situación observada en los últimos años, la balanza comercial norteamericana fue deficitaria con todas sus contrapartes. Con América Latina y el Caribe, el déficit alcanzó a 11.200 millones de dólares. Sin embargo, con relación al total del déficit comercial norteamericano esa magnitud es poco relevante (8.7 por ciento).

### 2.3 Composición del comercio bilateral

La composición del comercio bilateral permite establecer algunas conclusiones, para determinar, en función de la realidad actual, el potencial de desarrollo de los diferentes sectores del comercio. En 1989, el 55 por ciento de las exportaciones latinoamericanas a los Estados Unidos correspondieron a productos manufacturados; el 25 por ciento a productos energéticos; el 14 por ciento a productos agropecuarios; y el 6 por ciento a otros artículos. (Ver Cuadro 1). Esa composición del comercio se compara favorablemente con la estructura existente en 1980. En tal año, el componente energético representaba el 50 por ciento de las exportaciones regionales hacia los Estados Unidos. Los productos manufacturados participaban con el 23 por ciento del total; los productos agrícolas con el 20 por ciento; y finalmente, los otros productos conformaban el 7 por ciento del comercio regional hacia los Estados Unidos. Ese cambio cualitativo introduce un conjunto de posibilidades para el manejo de las relaciones económicas bilaterales. La diversificación de la estructura de la oferta exportable con manufacturas representa un elemento positivo para impulsar el proceso de captación de inversiones y de promoción del comercio entre la región y los Estados Unidos. Sin embargo, la capacidad competitiva regional en el sector de las manufacturas puede agravar conflictos comerciales y estimular el desarrollo de presiones proteccionistas en el Congreso norteamericano. Por otro lado, y como consecuencia de la inestabilidad política en el Golfo Pérsico, puede considerarse como un escenario posible que los Estados Unidos privilegien sus importaciones de energía desde la región latinoamericana y caribeña. En tal contexto, los países exportadores de petróleo de América Latina y el Caribe asumirían mayor importancia.<sup>9</sup> En un informe hecho público recientemente por el Departamento de

Energía de los Estados Unidos (DOE) se hace hincapié en ese punto. Este Departamento espera que, mediante una mejor coordinación de políticas con sus contrapartes de la región y la promoción de la exportación de tecnología energética por parte de los Estados Unidos, pueda llegarse a contar con fuentes más confiables para las importaciones de energía de ese país, mejorar la balanza comercial estadounidense y alcanzar los objetivos políticos y económicos que contempla la Iniciativa para las Américas.<sup>4</sup>

A este respecto debe recordarse que, en 1989, el 26.8 por ciento de las importaciones energéticas norteamericanas procedieron de los países de América Latina y el Caribe (en 1981 era del 23.8 por ciento. Ver Cuadro 2). En términos de valor, en 1989, de un total de 56 mil millones de dólares, los países de la región aportaron 15 mil millones de dólares.

### 2.4 La política comercial de los Estados Unidos

En el año 1990 la Administración de los Estados Unidos pareció poner más énfasis en el desarrollo de iniciativas de colaboración con países de la región que en la utilización de los mecanismos de represalia previstos en la legislación comercial estadounidense (Sección 301, Super y Especial 301). Asimismo, los casos iniciados de conformidad con las leyes de alivio comercial (cláusula de salvaguardia, regímenes antidumping y medidas compensatorias) fueron menos numerosos que en años anteriores, cuando esos instrumentos fueron utilizados frecuentemente como mecanismos proteccionistas.<sup>5</sup> Diversos países de la región han adoptado, o están en proceso de hacerlo, reformas en sus políticas económicas, incluyendo las políticas comerciales, de inversiones y de propiedad intelectual, con una orientación que ha contribuido a una reducción de las presiones por parte de los sectores interesados en Estados Unidos. Varias controversias comerciales —algunas de larga data—

Cuadro 1

Estados Unidos: Composición del comercio de bienes con América Latina y el Caribe<sup>a/</sup>

	Millones de dólares				Porcentajes		Tasa de Crecimiento		
	1986	1987	1988	1989	1980	1989	1987	1988	1989
Total Exportaciones de Estados Unidos	31077	34979	43919	49055	100	100	12.6	25.6	11.7
Manufacturas	24816	28262	35703	39875	78	81	13.9	26.3	11.7
Productos Agrícolas	3687	3712	4991	5325	16	11	0.7	34.5	6.7
Energía	1507	1731	1568	2041	2	4	14.9	-9.4	30.2
Otros	1067	1274	1657	1814	4	4	19.4	30.1	9.0
Total Importaciones de Estados Unidos	44112	49094	53701	60260	100	100	11.3	9.4	12.2
Manufacturas	20053	24334	30383	32895	23	55	21.3	24.9	8.3
Productos Agrícolas	9066	8287	8333	8394	20	14	8.6	0.6	0.7
Energía	12033	13353	11831	15043	50	25	11.0	-11.4	27.1
Otros	2960	3120	3154	3928	7	6	5.4	1.1	24.5

Fuente: CEPAL, basado en cifras del Departamento de Comercio de los Estados Unidos.

<sup>a/</sup> Exportaciones FAS, importaciones CIF.

fueron resueltas en 1990 cuando los reclamos que las originaron quedaron sin fundamento como consecuencia de reformas de ciertos regímenes legales adoptadas por algunos países de la región.

A lo anterior debe agregarse la incorporación reciente de varios países latinoamericanos al GATT (Venezuela, Bolivia, Costa Rica, El Salvador, Honduras) y los que están en proceso de adhesión, como Guatemala y Paraguay, lo cual, para Estados Unidos, es un hecho positivo, porque implica un fortalecimiento del GATT y un aumento del número de países sujetos a la disciplina del Acuerdo General y a su sistema de solución de diferencias.

Durante el curso de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales, los Estados Unidos buscaron fomentar posibles apoyos

con países latinoamericanos en algunos temas de su interés. El caso más evidente fue el de la agricultura, sector en el cual los Estados Unidos han afianzado la concertación con el grupo de Cairns y particularmente, con los cinco miembros latinoamericanos. Además, en Washington parece apreciarse positivamente la participación constructiva que han tenido los países latinoamericanos en la Ronda Uruguay y ello ha contribuido a una actitud más favorable en el manejo de las relaciones comerciales por parte de la Administración.

No obstante, se aprecia que la Ronda Uruguay ha servido como una válvula de escape que, durante 1990, ha permitido a la Administración del Presidente Bush amortiguar presiones de otros sectores en áreas como las inversiones, los servicios, la

propiedad intelectual y el acceso a los mercados, con la promesa que, en tales negociaciones, se lograrían resultados, tanto en materia de acceso como de nuevas disciplinas, que resolverían los problemas que preocupaban a algunas industrias, al Congreso y a otros grupos de interés. El retraso en la finalización de la Ronda Uruguay y las dificultades que se han presentado en áreas como la agricultura y los servicios, que estuvieron en el origen de la propuesta de Estados Unidos de iniciar una nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales, podrían hacer pensar en un recrudescimiento de las presiones bilaterales por la vía de mecanismos tipo sección 301. La pérdida de credibilidad del sistema multilateral de comercio puede inclinar la balanza de poder en favor de posiciones proteccionistas, en las

## Cuadro 2

## Estados Unidos: Importaciones energéticas desde América Latina y el Caribe

	Millones de dólares (Cif)			% Composición		Tasa de Crecimiento			
	1986	1987	1988	1989	1981	1989	1987	1988	1989
Total Importaciones Energéticas de Estados Unidos	39838	46724	44097	56093	100.0	100.0	17.3	-5.6	27.2
México	3896	3979	3456	4462	8.3	8.0	2.1	-13.1	29.1
Venezuela	4693	5273	4823	6356	6.4	11.3	12.4	-8.5	31.8
Ecuador	614	393	419	730	0.7	1.3	-36.0	6.6	74.2
Trinidad y Tobago	718	728	585	620	2.6	1.1	1.4	-19.6	6.0
Otros Países Latinoamericanos	2112	2980	2548	2876	5.8	5.1	41.1	-14.5	12.9
Total Países Latinoamericanos	12033	13353	11831	15043	23.8	26.8	11.0	-11.4	27.1
Otros	27805	33371	32266	41050	76.2	73.2	20.0	-3.3	27.2

Fuente: CEPAL, basado en cifras del Departamento de Comercio de los Estados Unidos.

cuales se privilegien políticas bilaterales y acciones unilaterales antes que un esfuerzo de carácter multilateral orientado a conformar un nuevo sistema internacional de comercio. Además, la oferta de los Estados Unidos de hacer concesiones comerciales para beneficiar a la región, siempre que hagan lo mismo otros países industrializados, constituye, por el momento al menos, una oportunidad perdida para América Latina y el Caribe.

De haberse logrado resultados positivos, éstos habrían conformado un marco dentro del cual los países de América Latina y el Caribe habrían podido negociar acuerdos comerciales con los Estados Unidos y también Canadá, sobre todo en lo que respecta a temas complejos, como los textiles, la agricultura, los productos tropicales y las barreras no arancelarias (BNAs).

Por otra parte, puede argumentarse que la importancia de la región para

los Estados Unidos (y Canadá) ha crecido, ante el ambiente de incertidumbre provocado por la ausencia de un acuerdo comercial global y el hecho de que sea más probable que se intensifiquen los conflictos comerciales entre bloques económicos poderosos. Seguramente, esta consideración hará que se recurra más rápidamente a lo que desde el principio ha sido el plan contingente de los Estados Unidos frente a un eventual fracaso de la Ronda Uruguay: la firma de acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales.

En el contexto antes señalado, con la Iniciativa para las Américas podría establecerse un nuevo medio para negociaciones de los Estados Unidos con los países latinoamericanos y del Caribe y una alternativa a la utilización de los mecanismos de represalia comercial considerados en la legislación norteamericana. No debe olvidarse, sin embargo, que tales instrumentos seguirán estando

disponibles, que las presiones de determinados sectores continuarán jugando un papel a tomar en cuenta y que en el Congreso las tendencias en favor de una política comercial más agresiva no han desaparecido. Es importante tener en cuenta, respecto de lo anteriormente señalado, que la forma como se administran los regímenes como la Sección 301 es un indicador de la orientación de la política comercial por parte del Poder Ejecutivo de Estados Unidos. Son tales regímenes legales los que confieren al Ejecutivo un grado de discrecionalidad tal que pueden ser efectivamente utilizados como instrumentos de su política comercial, a diferencia de las llamadas leyes de alivio comercial (regímenes sobre medidas compensatorias y antidumping) donde esa discrecionalidad está limitada y su aplicación sujeta a criterios objetivos establecidos por la ley.

## 2.5 Las políticas en relación a la deuda externa

El Presidente Bush, al anunciar la Iniciativa para las Américas, otorgó especial atención al problema de la deuda externa, que constituye uno de los temas cruciales en la actual coyuntura regional. Destacó, a ese respecto, la significación del Plan Brady, acerca del cual afirmó que "...ha ayudado a las naciones a reducir su deuda frente a los bancos comerciales"; reconoció como problema el relativo a la deuda oficial; y, propuso que el BID aune "sus esfuerzos y recursos a los del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial para respaldar la reducción de la deuda de América Latina y del Caribe frente a la banca comercial". El Presidente Bush puso particular énfasis en precisar que, desde la perspectiva norteamericana, en todos los asuntos relativos a la deuda, la condicionalidad derivada de la vinculación con la reforma económica constituye un requisito esencial. Al finalizar 1990 se estima que, del total de 432 mil millones de dólares que adeuda la región, la deuda externa de América Latina y el Caribe con los Estados Unidos asciende a 100.000 millones de dólares. De esa magnitud, el componente oficial (susceptible de ser reducido en función de los criterios establecidos en la Iniciativa para las Américas) asciende a 12.000 millones de dólares. De ese total, 6.800 millones de dólares corresponden a la deuda concesional y 5.200 millones de dólares a la deuda comercial. Estas cifras, si bien resultan poco significativas en el marco global de la deuda externa de la región, son importantes para algunos países de la misma (ver Cuadro 3). Para lograr la reducción de esa deuda, los países de la región deben cumplir con estrictos criterios de condicionalidad. Tal situación contrasta con otras opciones políticas asumidas recientemente por los Estados Unidos con relación a países frente a los cuales ha mostrado un interés especial. Por ejemplo,

Estados Unidos aprobó recientemente la cancelación del 70 por ciento de la deuda oficial de Polonia. Igualmente, aprobó la cancelación de la deuda oficial de Egipto por alrededor de 7.000 millones de dólares. El planteamiento del Presidente Bush en el marco de la Iniciativa para las Américas sobre el tema de la deuda

no es el primero que se efectúa durante su Administración. En efecto, el acontecimiento más importante desde el punto de vista de las relaciones financieras entre Estados Unidos y los países de América Latina y el Caribe es el Plan Brady, relativo al tratamiento de la deuda comercial de las economías en

### Cuadro 3

**Sistema Económico Latinoamericano Deuda Pública Externa con distintos tipos de acreedores**  
(Cifras porcentuales)

País	1989			Total Deuda Pública y con garantía Púb. a largo p. 4 = 1 + 2 + 3
	Acreedores Multilaterales 1	Acreedores Bilaterales 2	Acreedores Privados 3	
Argentina	8.66	10.95	80.39	100
Barbados	30.34	18.62	51.04	100
Bolivia	39.41	47.46	13.13	100
Brasil	12.87	15.56	71.58	100
Colombia	40.23	17.67	42.10	100
Costa Rica	28.45	28.09	43.49	100
Cuba <sup>a/</sup>	0.99	68.53	30.48	100
Chile	32.92	8.49	58.58	100
Ecuador	20.59	19.67	59.74	100
El Salvador	48.24	48.55	3.21	100
Grenada	50.63	45.57	3.80	100
Guatemala	41.53	36.06	22.41	100
Guyana	40.36	42.86	16.78	100
Haiti	63.37	28.29	8.49	100
Honduras	47.72	34.99	17.28	100
Jamaica	30.84	54.65	14.54	100
México	14.06	7.09	78.86	100
Nicaragua	11.86	69.19	18.95	100
Panamá	28.37	10.53	61.56	100
Paraguay	37.69	47.64	13.69	100
Perú	16.00	33.73	50.28	100
Rep. Dominicana	24.37	49.51	26.13	100
Suriname <sup>b/</sup>	20.73	23.17	56.10	100
Trinidad & Tobago	3.83	29.58	66.59	100
Uruguay	21.45	3.00	75.55	100
Venezuela	2.22	0.73	97.05	100

Fuente: BANCO MUNDIAL. *World Debt Tables, 1989-90*. OCDE. CEPAL

a/ Datos del Banco Nacional de Cuba (CEPAL), en moneda libremente convertible.

b/ Datos de la OCDE. *External Debt Statistics*. 1989. SELA, marzo/91.

desarrollo. El principal componente de tal enfoque fue el compromiso de apoyar oficialmente operaciones de reducción de la deuda externa y su servicio, como una forma de promover una solución duradera del problema.

Inicialmente, el Plan Brady despertó expectativas en el sentido que el enfoque del menú de opciones que había prevalecido hasta entonces sería reemplazado por una estrategia radicalmente diferente, dirigida a promover una reducción sustancial en la carga de la deuda de los países en desarrollo. Sin embargo, y después de casi dos años de aplicación, la propuesta del Secretario del Tesoro norteamericano se caracteriza por los siguientes resultados: (i) limitado apoyo oficial para promover iniciativas de reducción de la deuda de un número significativo de países, (ii) énfasis en la utilización de mecanismos voluntarios, (iii) alta selectividad; y, (iv) condicionalidad. En cambio, los mecanismos de mercado, considerados como uno de los factores esenciales para la reducción de la deuda, no han sido utilizados en el proceso. Por el contrario, se han observado discrepancias importantes entre los niveles de la cotización en el mercado secundario de los títulos representativos de la deuda y las propuestas formuladas por la banca comercial acreedora para negociar reducciones de la deuda en el marco del Plan Brady. Las ofertas de la banca han estado siempre por encima de la cotización de mercado y los países deudores no han podido, en la mayoría de los casos, acceder directamente al mercado secundario para adquirir títulos de su deuda. En el contexto del Plan Brady, en mayo de 1989, el FMI y el Banco Mundial dieron a conocer las pautas del apoyo que brindarían a las operaciones de reducción de la deuda y su servicio. El respaldo del Fondo estaría sujeto a la instrumentación, como lo ha hecho tradicionalmente, de programas de ajuste económico con fuertes elementos de reforma estructural, en virtud de la

aplicación de políticas diseñadas para "mejorar el clima de ahorro e inversión, revertir la fuga de capitales y atraer ingresos de capital privado e inversión directa".

El Banco Mundial, por su parte, comprometió su apoyo a las operaciones de reducción de la deuda y su servicio bajo condiciones similares a las planteadas por el FMI.

Los acontecimientos producidos parecen mostrar que el Plan Brady ha tenido más éxito como instrumento de política exterior de los Estados Unidos, dirigido a fortalecer la tendencia de aplicación, por parte de los países en desarrollo, de políticas económicas ortodoxas, que como marco para una solución definitiva de los problemas derivados del endeudamiento externo. Esta situación, en principio, no debería sorprender. En efecto, las etapas anteriores de la estrategia norteamericana de manejo del problema de la deuda tampoco se habían propuesto solucionar los problemas de los deudores, sino evitar una crisis del sistema financiero internacional derivada de la quiebra de los bancos de Estados Unidos, fuertemente expuestos en América Latina y otras regiones. En la actualidad, como consecuencia de la disminución significativa de la exposición crediticia de tales entidades en América Latina y el Caribe, ese peligro se ha reducido significativamente.

Como último punto relacionado con el pilar deuda, el Presidente Bush sostuvo, en su discurso del 27 de junio de 1990, que "en el marco de nuestra Iniciativa para las Américas, procuraremos reforzar la política ambiental en nuestro hemisferio". Planteó, como "acuerdos innovadores", los canjes de deuda por medidas ambientales y la creación de fondos ambientales, vinculados con la reducción de la deuda oficial, que se destinarían a financiar proyectos ambientales en los países deudores.

## 2.6 La situación de las inversiones

El tema de la inversión de los Esta-

dos Unidos en América Latina y el Caribe no puede considerarse exclusivamente en el marco de lo propuesto en la Iniciativa para las Américas. Tiene que ser apreciado en un contexto más amplio, caracterizado por las relaciones entre los países industrializados y las naciones en desarrollo. Debe, además, ser evaluado desde la perspectiva de las estrategias de las corporaciones transnacionales y el papel que éstas asignan a las naciones en desarrollo en el marco del proceso de globalización de la economía internacional. Un reciente trabajo preparado por el Centro de Empresas Transnacionales de las Naciones Unidas<sup>6</sup>, indica que en 1989 el stock total de la inversión extranjera directa alcanzó a 1.5 millones de millones de dólares. En el período 1985-1989, el total de la IED proveniente de los países industrializados sumó 612 mil millones de dólares. De ese total, le correspondió a los Estados Unidos 90 mil millones de dólares (14.5 por ciento). Tal magnitud resulta menor que la registrada en igual período por el Japón y el Reino Unido (119 y 127 mil millones respectivamente).

El proceso de internacionalización del capital y de la globalización económica se conduce, tal como aparece de las cifras relativas a los flujos de recursos, desde los grandes centros industriales.

En 1989 los flujos de capital de riesgo ascendieron a 202 mil millones de dólares. Casi el 97 por ciento de ese total se originó en los países industrializados y sólo el 3 por ciento en las naciones en desarrollo. El 86 por ciento (173 mil millones) se orientó a la naciones industrializadas y solo el 14 por ciento (29 mil millones) a los países en desarrollo.

Como parte del proceso de cambios experimentados por la economía internacional, la inversión de capital de riesgo destinada a los países en desarrollo ha tendido a disminuir en términos de participación. En el período 1980-1984, alcanzó al 25.2 por ciento. En la etapa comprendida entre 1985 y 1989 disminuyó al 18.6 por ciento. La tendencia es decre-



ciente, tal como se observa en la etapa más reciente (1989), en que el mundo en desarrollo sólo participó con el 16.9 por ciento.

En cambio, la inversión extranjera directa en los Estados Unidos se ha incrementado significativamente durante los últimos años. De acuerdo con cifras elaboradas por el Sistema de la Reserva Federal, al concluir 1989 la inversión directa extranjera en los Estados Unidos ascendía a 390.000 millones de dólares. Esta cifra debe compararse con la de 125.000 millones de dólares, que era la registrada en 1982. A partir de ese último año ha sido continuo el crecimiento de la inversión foránea en la economía norteamericana. La posición como inversionista internacional de los Estados Unidos ha resultado,

en términos netos, negativa desde 1985. Ello es una consecuencia del proceso de captación de recursos financieros, tanto de capital de riesgo como de inversiones financieras propiamente dichas, efectuado por la economía norteamericana. Al término de 1989, y según la misma fuente, la posición neta de inversiones internacionales de los Estados Unidos fue negativa en 603 mil millones de dólares. La situación estuvo caracterizada por inversiones extranjeras en los Estados Unidos, en diferentes categorías de títulos y valores, por 1.983 mil millones de dólares y por activos financieros norteamericanos localizados fuera de su territorio por un valor de 1.380 mil millones de dólares. América Latina y el Caribe, en

materia de captación de inversiones extranjeras, ha perdido importancia a nivel internacional. De hecho, en el período de 1980-1989, fue la región del mundo que registró el mayor retroceso. En efecto, entre 1980-1984 participaba con el 12.3 por ciento del total de flujo de capitales por concepto de la IED. En el período 1985-1989, esa participación se redujo al 7.6 por ciento. En 1989 fue de sólo 5.8 por ciento.

De acuerdo a las cifras elaboradas por el Centro de Empresas Transnacionales de las Naciones Unidas, en términos de valor, en el período 1980-89 la IED captada por América Latina y el Caribe sumó 14.4 mil millones de dólares (ver Cuadro 4). De acuerdo a otras metodologías de contabilización de la inversión

#### Cuadro 4

##### Flujo de Inversión extranjera directa hacia regiones en desarrollo

1980-1984, 1985-1989 y 1988-1989

Región Receptora	1980- 1984	1985- 1989	1988- 1989	1980- 1984	1985- 1989	1988- 1989
	Valores absolutos (Miles de millones de dólares)			Participación (Porcentajes)		
Todos los países	49.70	119.00	173.00			
Países en desarrollo	12.50	22.20	29.20	25.2	18.6	16.9
Africa	1.20	2.60	3.20	2.4	2.2	1.9
América Latina y el Caribe	6.10	8.30	10.00	12.3	7.6	5.8
Asia del Este, Sur y Sudeste	4.70	10.70	15.20	9.4	9.0	8.8
Oceanía	0.13	0.14	0.20	0.3	0.1	0.1
Asia Occidental	0.37	0.40	0.54	0.8	0.3	0.3
Otros <sup>a/</sup>	0.04	0.03	0.05	0.07	0.03	0.03
Los diez receptores más grandes	9.00	14.30	19.20	18.1	12.0	11.1
Países menos desarrollados	0.19	0.15	0.17	0.4	0.1	0.1

Fuente: Estimados de UNCTC basados en las cintas sobre balanza de pagos del Fondo Monetario Internacional, procesadas el 10 de enero de 1991, estimados de OCDE y fuentes nacionales.

<sup>a/</sup> Incluye Malta y Yugoslavia.

extranjera directa, ésta alcanzó en la región, en los dos últimos años, un nivel de 5.000 millones de dólares anuales. En todo caso, la magnitud de la IED recibida por la región es insuficiente para impulsar de manera efectiva su desarrollo económico y social. Equivale, en el mejor de los escenarios, a sólo el 20 por ciento de lo que, en promedio, ha remesado la región anualmente a los centros financieros internacionales por concepto de la amortización y servicio de la deuda externa, a partir del inicio de la crisis de la deuda.

### 3. Evolución de la Iniciativa

#### 3.1 La Iniciativa en los Estados Unidos

Desde que el Presidente Bush anunció la Iniciativa, la Administración ha adoptado distintas medidas destinadas a su concreción. Entre ellas, conviene citar la Ley de la Iniciativa para las Américas, el acuerdo establecido entre la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID) y el Departamento de Comercio y las reducciones arancelarias en el marco de la Ronda Uruguay.

##### 3.1.1 La Ley de la Iniciativa para las Américas

El 14 de septiembre de 1990, menos de tres meses después de hacer su anuncio oficial y tras consultas intensivas con los diversos grupos interesados, el Presidente Bush envió al Congreso un proyecto de ley titulado "Ley de la Iniciativa para las Américas de 1990", en el que se plantean las medidas para instrumentar los componentes que en materia de ambiente, deuda e inversiones habían sido mencionados en su Iniciativa del 27 de junio de 1990. El proyecto de ley de la Iniciativa para las Américas contiene cinco títulos. En el Título I, se otorga autorización y se efectúan las asignaciones para que el Secretario del Tesoro aporte 500 millones de dólares en cinco cuotas anuales iguales al Fondo para las Américas (FPA).

Dicho Fondo será administrado por el BID, el cual otorgará donaciones para proyectos y programas con el objeto de adelantar reformas e iniciativas específicas en materia de políticas de inversión orientadas hacia el mercado que incentiven las inversiones extranjeras y nacionales en América Latina y el Caribe. Además, los recursos de ese Fondo se aplicarán para financiar la asistencia técnica requerida para privatizar las industrias del gobierno, la infraestructura comercial y los planes de educación y capacitación de personal.

En el Título II, se establece que el Departamento del Tesoro constituye el centro de operaciones de la Iniciativa para las Américas, desde el que se estimulará y respaldará el crecimiento económico de la región y las reformas orientadas hacia el mercado, a través de acciones interrelacionadas que promoverán la reducción de la deuda, la reforma del régimen de inversiones y la protección ambiental. En tal virtud, administrará las operaciones de reducción de la deuda que se llevarán a cabo en los países que reúnan ciertos criterios de elegibilidad según lo determine el Presidente de los Estados Unidos.

En el título III, se autoriza al Presidente a reducir los adeudos a los Estados Unidos o a cualquiera de sus agencias por concepto de préstamos concesionales otorgados (i) en virtud de la Ley de Asistencia Foránea de 1961; y (ii) los créditos concedidos de conformidad con el título I de la Ley de Asistencia y Desarrollo Comercial Agrícola de 1954. Los créditos susceptibles de ser reducidos son los vigentes al 1 de enero de 1990. El Departamento del Tesoro sustituirá las anteriores obligaciones a cambio de nuevas, cuyo capital será reintegrado en dólares a tasas de interés concesionales y cuyos intereses serán pagados en moneda local a un Fondo Ambiental, propiedad del país elegible pero utilizable sólo para fines específicos (enumerados en el Título IV), todo lo cual estará sujeto a una programación conjunta. En los casos en que no exista dicho Fondo Am-

biental, los intereses se pagarán en dólares estadounidenses y se depositarán en las cuentas establecidas a tal fin.

Cabe notar que en el proyecto de ley no se especifican ni el grado de reducción de deuda ni la tasa de interés concesional.

En el título IV, se estipula que el país elegible deberá depositar en un Fondo Ambiental de la Iniciativa para las Américas los intereses pagados en moneda local, suma que se invertirá y cuyo rendimiento, sea cual fuere, constituirá recursos adicionales para el Fondo. Estas sumas de dinero podrán desembolsarse sólo según lo establecido en el acuerdo marco ambiental firmado por el Presidente de los Estados Unidos y el país elegible. Tal acuerdo regirá el funcionamiento y uso del Fondo y especificará los medios a través de los cuales se cumplirá la programación conjunta.

Además, dicho acuerdo marco podrá contemplar el otorgamiento de donaciones por parte del Fondo con el propósito de respaldar los programas ambientales que estén en marcha en el país elegible, siempre que lo aprueben conjuntamente el país elegible y el Presidente de los Estados Unidos.

De ser posible se tratará de mantener en términos de dólares estadounidenses el valor de los recursos que tiene el Fondo en moneda local.

Se establece también que el Presidente estimule a las organizaciones no gubernamentales (ONGs) de los Estados Unidos que tengan experiencia en actividades ambientales para que participen en la negociación de los acuerdos marco ambientales, y que, además, allente a los países elegibles a que promuevan la participación de tales organizaciones en la toma de decisiones acerca del uso de los fondos otorgados. Al Presidente también se le pide consultar a las ONGs en relación con el establecimiento, estructura y funcionamiento del programa del Fondo.

En el título V, se autoriza al Presidente a vender, reducir o cancelar los

activos o préstamos del Ex-Im Bank adquiridos a partir de garantías de crédito de la CCC (Commodity Credit Corporation) o la ley P.L. 480 a un país elegible antes del 1ro. de enero de 1990, de conformidad con una determinación tomada por el Presidente sobre la elegibilidad de los compradores y basada en la presentación a éste de planes satisfactorios para entablar canjes de deuda por derechos sobre activos o de deuda por territorio.

El título VI establece que el Presidente debe entregar, a más tardar el 31 de diciembre de cada año, a los Presidentes de la Cámara de Representantes y del Senado un informe sobre la aplicación de las normas relativas a la Iniciativa durante el año fiscal anterior.

En su carta al Congreso, el Presidente Bush hizo hincapié en que el objetivo de la Iniciativa es forjar una amplia y sólida relación con América Latina y el Caribe en la década de los noventa, para así fortalecer sus vínculos económicos con los Estados Unidos y estimular el crecimiento y desarrollo de todo el hemisferio. Dejó constancia de que cree que estas medidas respaldarán a los dirigentes latinoamericanos y caribeños en sus esfuerzos por construir economías fuertes, y les recordó que los Estados Unidos habían sido afectados por la crisis económica enfrentada por otros países.<sup>7</sup>

Las audiencias en las Cámaras de Representantes y en el Senado se iniciaron el 27 de septiembre, con exposiciones por parte del Ejecutivo, acompañadas luego por intervenciones de representantes de los sectores comercial y ambiental.<sup>8</sup>

El gobierno del Presidente Bush logró un éxito parcial en un período muy corto de tiempo al conseguir que fuese aprobada la legislación que autoriza la aplicación de sus propuestas en materia de deuda, aunque sólo sea de una pequeña parte de ellas. Ello permite al Departamento del Tesoro emprender negociaciones formales tendientes a reducir la deuda con los países latinoamericanos y caribeños elegibles, cuya

deuda aparece registrada en el programa P.L. 480 concesional. No obstante, en una segunda etapa, el gobierno estadounidense tendrá que presentar un proyecto de ley sobre asignaciones de recursos financieros, el cual deberá ser aprobado para disponer de los fondos eventualmente necesarios para cumplir los acuerdos resultantes sobre reducción de deuda. Es posible que los fondos requeridos no sean asignados antes del año fiscal 1992.

La relevancia que tiene para América Latina y el Caribe la aprobación y sanción de esta ley reside en el hecho de que, aun cuando sólo se ocupa de la reducción de la deuda contemplada en el programa P.L. 480 (2.3 mil millones de dólares), sienta un precedente irrefutable con respecto a la implementación de las propuestas sobre reducción de deuda como un todo, incluyendo, entre otros elementos, el requisito de elegibilidad, el control de fondos, y la rendición de cuentas. Tal situación, por consiguiente, dificulta que la región influya en la legislación futura relacionada con los demás segmentos de las propuestas sobre reducción de deuda.

### 3.1.2 Acuerdo AID - Departamento de Comercio

Otro elemento es el acuerdo logrado entre la AID y el Departamento de Comercio con miras a constituir un Centro para el Desarrollo Comercial de América Latina y el Caribe en el seno del Departamento de Comercio, hecho que ocurrió a finales de septiembre de 1990. El Centro se encargará de llevar a cabo actividades tales como brindar apoyo en materia de mercadeo para estimular el comercio y las inversiones, sirviendo así de centro de difusión para las oportunidades de intercambio y creando un mayor nivel de conciencia entre agentes económicos de los Estados Unidos acerca de las oportunidades comerciales potenciales que presenta el hemisferio en esta área.<sup>9</sup>

### 3.1.3 Reducciones arancelarias

En el contexto de la Ronda Uruguay, Estados Unidos ha hecho ofertas de reducciones arancelarias, las que fueron evaluadas al 23 de noviembre de 1990 por la VI Reunión de Consulta sobre las Negociaciones Comerciales Multilaterales del SELA. Ponderado por el comercio de la región, los cortes arancelarios para todos los productos sujetos a derechos de aduana son del 27,3 por ciento (37)<sup>10</sup>. Esta cifra se desglosa por sectores de la siguiente manera: para productos tropicales, 69 por ciento (71,5); para los productos obtenidos de la explotación de recursos naturales, 30,9 por ciento (77,9); para los productos agrícolas, 70,8 por ciento; para los textiles, 7 por ciento y para los demás productos, 17,8 por ciento. Una vez finalizada la Ronda Uruguay se podrá evaluar si las concesiones arancelarias ofrecidas por los Estados Unidos cumplen con lo expresado por el Presidente Bush al lanzar la iniciativa, a fin de procurar cortes arancelarios más profundos en productos de interés para la región.

### 3.1.4 Las negociaciones para un acuerdo de libre comercio con México y Canadá

El 26 de septiembre de 1990, el Presidente Bush notificó formalmente al Congreso su intención de iniciar negociaciones de libre comercio con México. Tres meses antes, el 11 de junio, los Presidentes de México y de los Estados Unidos habían anunciado en una declaración conjunta su intención de negociar un acuerdo de libre comercio y dieron instrucciones a sus respectivos negociadores comerciales para que "emprendieran las consultas y los preparativos necesarios para iniciar tales negociaciones." Además, el 8 de agosto, el Presidente Bush aprobó algunas recomendaciones para las primeras negociaciones, basándose en la declaración conjunta previamente dada por ambos Presidentes, según la cual:

"un acuerdo que implique la eliminación gradual y global de las barreras comerciales entre los dos países podría significar beneficios mutuos insuperables, entre los que figuran la eliminación completa y por etapas de los aranceles aduaneros a la importación; la eliminación o la mayor reducción posible de las barreras comerciales no arancelarias, tales como las cuotas de importación, las licencias y las barreras técnicas al comercio; el establecimiento de una protección clara y vinculante para los derechos de propiedad intelectual; procedimientos de arreglo de controversias justos y expeditos; y medios para mejorar y ampliar el flujo de bienes, servicios e inversiones entre los Estados Unidos y México".<sup>11</sup>

A inicios del mes de febrero de 1991, Estados Unidos, México y Canadá acordaron iniciar negociaciones tendientes a la creación de una zona de libre comercio. En virtud de ese acuerdo se vincularán las economías de los países de América del Norte. En el comunicado conjunto, los Presidentes de México y los Estados Unidos y el Primer Ministro de Canadá subrayaron que el mercado que se propone comprende una población superior a 360 millones de habitantes y un producto bruto superior a 6 millones de millones de dólares. Los objetivos de las negociaciones, que se realizarán con arreglo a los procedimientos internos de cada uno de los países participantes, son la eliminación progresiva de los obstáculos para el flujo de bienes y servicios, así como de inversiones; proporcionar adecuada protección a los derechos de propiedad intelectual; y, establecer un sistema eficiente y expedito de solución de controversias.

### 3.1.5 La sanción de la Ley de Comercio y Aduanas de 1990

Un acontecimiento ocurrido el 20 de agosto, fue la aprobación y sanción de la Ley de Comercio y Aduanas de

1990. Esta ley comprende una serie de reformas a la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC), en virtud de las cuales el programa es ahora permanente, mientras que al principio tenía una duración de 12 años.<sup>12</sup>

### 3.1.6 La Iniciativa de Preferencia Comercial Andina

Finalmente, otro hecho se vincula con los principios establecidos en la Declaración de Cartagena<sup>13</sup>, en la que el Presidente Bush y los Presidentes de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú manifestaron su intención de luchar contra el tráfico de drogas proponiendo alternativas económicas legítimas. En ese marco, el Presidente de los Estados Unidos planteó el 23 de julio de 1990 lanzar una Iniciativa de Preferencia Comercial Andina para aquellos países "que están luchando para eliminar la producción, el procesamiento y el envío de drogas".<sup>14</sup> El 5 de octubre, hizo llegar al Congreso una propuesta legislativa titulada "Ley de Preferencia Comercial Andina de 1990" (LPCA).

La LPCA contempla un trato libre de impuestos para las importaciones andinas basándose en los requisitos de origen de por lo menos un 35 por ciento del valor agregado en uno o más de los países beneficiarios, o uno o más de los países de la ICC.<sup>15</sup> A tal porcentaje puede aplicarse un 15 por ciento del valor total de los componentes hechos en los Estados Unidos, siempre y cuando se transforme el producto final en "un artículo comercial nuevo y diferente". Como en el caso de la ICC, los productos que sean particularmente sensibles a la competencia con las importaciones estarán todavía sujetos al pago de impuestos, pero los que se encuentran en ese caso son muy pocos. Sin embargo, una diferencia importante con respecto a la ICC es que la LPCA tendrá una duración de 10 años.

Cabe notar, además, el viaje del Presidente Bush a México a finales de noviembre y a cinco países de América del Sur (Argentina, Brasil,

Chile, Uruguay y Venezuela) a principios de diciembre de 1990, con el objeto, entre otros, de promover la Iniciativa. Altos funcionarios gubernamentales habían realizado una serie de visitas a la región en los meses anteriores a dicho viaje con el mismo propósito. El Presidente de los Estados Unidos fue bien acogido durante sus visitas para promover la Iniciativa.

Los acontecimientos que han sido mencionados en esta sección son una prueba del interés que tiene el gobierno de los Estados Unidos en el establecimiento de nexos económicos más estrechos con los países de América Latina y el Caribe. Además, parecen evidenciar la voluntad política que tiene dicho gobierno por poner en práctica lo más pronto posible la Iniciativa para las Américas.

## 3.2 Reacciones en la región

La reacción de América Latina y el Caribe frente a la Iniciativa ha sido, en términos generales, positiva. La Iniciativa es considerada como una declaración política fundamental y un progreso conceptual significativo en las relaciones entre los Estados Unidos y la región. Un indicador del interés regional por la Iniciativa es el hecho que, hasta la fecha, siete países latinoamericanos han firmado acuerdos marco con los Estados Unidos (si se incluye el acuerdo con México firmado en 1987). Los otros países son Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y, desde hace muy poco tiempo, Honduras y Costa Rica. Es importante señalar que estos dos últimos son países miembros de la ICC. Venezuela y Perú están discutiendo la firma de acuerdos marco con los Estados Unidos y continúan las conversaciones con los países que integran el MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay).<sup>16</sup> Por regla general, los acuerdos marco suscritos establecen una entidad binacional en materia de comercio e inversiones para: desarrollar planes de acción destinados a fomentar las inversiones y el comer-

cio bilateral; identificar y promover la eliminación de barreras a tal tipo de intercambio; y sostener consultas sobre temas conexos. La utilidad de tales acuerdos radicaría en el hecho que establecen un canal institucional que no existió anteriormente y que permiten que exista coordinación entre las partes. Cabe notar que la representación estadounidense en tales entidades binacionales suele ser la Oficina del Representante Comercial de los Estados Unidos (USTR).

También se ha considerado, a nivel regional y subregional, el tema de la Iniciativa para las Américas. Como ya se mencionó, el tema fue tratado en la XVI Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano del SELA, dando como resultado las Decisiones que condujeron a la convocatoria de esta Reunión de Consulta y, en el diálogo informal de Cancilleres, ambos eventos celebrados en septiembre de 1990.

Los Presidentes de los cinco países del Grupo Andino han encomendado al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, en coordinación con los Ministros de Planificación y Finanzas, la tarea de realizar un seguimiento a la Iniciativa y proponer modalidades operativas para asegurar su viabilidad.<sup>17</sup>

Por su parte, el Grupo de Río ha abordado el tema en la "Declaración de Caracas".<sup>16</sup> Los Presidentes de ese mecanismo de consulta y concertación política, expresaron su respaldo a la Iniciativa, agregando que ésta debe ser congruente con los esfuerzos de integración y cooperación que se realizan en el ámbito latinoamericano y debe contribuir a que las relaciones hemisféricas se desenvuelvan sobre bases equitativas. Asimismo, la Organización de Estados Americanos, ha abordado el tema mediante reuniones celebradas por el Consejo Permanente. Un Grupo de Reflexión de Alto Nivel, convocado por el Secretario General de la OEA para que hiciera recomendaciones en relación al papel futuro del Sistema Interamericano, emitió una declaración al concluir su reunión de

noviembre de 1990, celebrada en Washington D.C.. En ese documento se recomendaba la convocatoria, a la brevedad posible, de una Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores con el objeto de analizar la Iniciativa para las Américas.

De igual manera, los países del CARICOM han formado un grupo técnico multisectorial que actuará como asesor en la formulación de una posición del CARICOM y es probable que se celebre una reunión especial de jefes de gobierno para discutir el tema.

#### **4. Análisis de la Iniciativa desde una perspectiva regional**

Tal como se dijo anteriormente, la Iniciativa sirve a una necesidad y estrategia de los Estados Unidos, por lo que no corresponde necesariamente a una visión o estrategia de desarrollo de la región. En consecuencia, es importante profundizar el análisis desde la perspectiva regional, abordando primero algunas cuestiones de carácter general, para luego examinar cuestiones específicas a cada pilar de la Iniciativa.

#### **4.1 Cuestiones de orden general**

##### **4.1.1 Interrelación entre los elementos de la Iniciativa**

En lo que se refiere a la interrelación entre los elementos de la Iniciativa, el Subsecretario del Tesoro para Asuntos Internacionales del gobierno norteamericano, señor Mulford explicó, en la Cámara de Representantes, que "será importante instrumentar la Iniciativa como un todo con el fin de preservar su potencial para promover un crecimiento duradero e impedir que se fragmente en componentes aislados y poco eficaces". Este criterio, sin embargo, debe ser interpretado en función de un conjunto de factores, que guardan directa relación con la concreción de la Iniciativa. Por ejemplo, debe tomarse en cuenta la dinámica legislativa en los Estados Unidos con relación al tratamiento de los tres pilares de la Iniciativa.

Tal como lo acredita el desarrollo de los acontecimientos en 1990, las normas legislativas pueden ser aprobadas en forma independiente, cuando tales normas sean necesarias. Además, debe tomarse en consideración el factor temporal para la aplicación de los criterios contenidos en cada uno de los pilares. Existirá un diferente grado de intensidad en la aplicación de los componentes de la Iniciativa, que variará de acuerdo a las legislaciones adoptadas, la disponibilidad de fondos, la existencia de proyectos, o los acuerdos que, en el marco internacional o bilateral, adopten los Estados Unidos, especialmente, en este último caso, en materia comercial. Finalmente debe considerarse que cada uno de los elementos de la Iniciativa tiene su propia especificidad y, en consecuencia, determinará un proceso igualmente específico, para ponerse en vigencia.

##### **4.1.2 Elegibilidad**

En segundo lugar, hay que plantearse la cuestión de la elegibilidad. En efecto, toda la Iniciativa parece fundarse en un modelo económico que Estados Unidos favorece y promueve. La cuestión es si los países de la región que no apliquen ese modelo, o que se desvíen del mismo aunque sea en forma temporal, serán o no elegibles para participar en la Iniciativa, o de estar en ella serán excluidos con la consiguiente pérdida de los beneficios. También debe subrayarse que los criterios son establecidos unilateralmente por los Estados Unidos, lo que no es plenamente coherente con las nociones de Asociación (Partnership), de beneficios mutuos, o de negociaciones.

Por otro lado, la elegibilidad podrá aplicarse en forma diferenciada según el pilar de la Iniciativa de que se trate. Es ilustrativo, a este respecto, que algunos criterios ya establecidos en la Iniciativa en materia de reducción de la deuda y para los efectos del otorgamiento de préstamos sectoriales a través del

BID, resultan más rigurosos que los del Club de París. Tales criterios son:

(i) disponer de hecho o haber recibido aprobación para disponer de:

(a) un acuerdo de emergencia con el Fondo Monetario Internacional, un acuerdo prorrogado con el Fondo, o un acuerdo según la cláusula de ajuste estructural o la de ajuste estructural mejorado o, en casos excepcionales, un programa supervisado por el FMI o su equivalente; y

(b) según como proceda, préstamos para ajustes sectoriales o estructurales otorgados por el Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo o la Asociación Internacional de Asistencia para el Desarrollo (AID);

(ii) haber hecho reformas en materia de inversiones con la ayuda de un préstamo del BID o, de lo contrario, estar implantando un régimen abierto de inversiones; y,

(iii) de ser el caso, haber acordado con los prestamistas de la banca comercial un programa de financiamiento satisfactorio que contemple, según como proceda, la reducción de la deuda o del servicio de la deuda.

#### 4.1.3 El enfoque de caso por caso

De la aplicación de los criterios de elegibilidad resulta el enfoque caso por caso, lo que puede afectar las posibilidades de negociar por grupos de países, particularmente si estos criterios son aplicados o vinculados al ámbito de los acuerdos de libre comercio. Además, ello sería contradictorio con el propósito de promover la integración regional expresamente contemplado en la Iniciativa.

## 4.2 Comercio

Por definición,<sup>19</sup> un acuerdo comercial de libre comercio entre Estados Unidos y uno o varios países de la región debe consistir en la eliminación total de los derechos de aduana y de los demás obstáculos que afecten a lo sustancial del comercio recíproco.

La eliminación total no implica que ella deba hacerse de inmediato o que ambas partes deban hacerlo a un mismo ritmo. Pueden darse múltiples variantes, pero lo esencial es que exista un programa predeterminado que concluya en una zona de libre comercio o en una unión aduanera. Este marco de referencia es importante tenerlo presente pues es el que jurídicamente obliga a la mayoría de los países de la región. Por lo mismo, las disciplinas pueden representar un factor de defensa en caso que otros países (europeos, por ejemplo) sientan sus intereses lesionados al concretarse acuerdos comerciales bajo la Iniciativa Bush, particularmente cuando los mismos deban ser examinados por las partes contratantes del GATT.

En términos de los beneficios, el promedio de los derechos de aduana de los Estados Unidos es bajo. En efecto, algunos cálculos<sup>20</sup> indican que el promedio ponderado aplicado a las exportaciones de la región a ese mercado es de un 2 por ciento. Sin embargo, este dato esconde el hecho que en varios sectores hay una pronunciada dispersión arancelaria, muchas veces con la intención y efecto de brindar a ciertos productos una elevada protección efectiva. Para los efectos de las negociaciones convendría que estuviera disponible la información precisa sobre el alcance de este fenómeno.

Además, hay una amplia variedad de medidas no arancelarias y en su gran mayoría ellas reflejan intereses sectoriales muy fuertes que han logrado una protección muy eficaz contra la competencia de las importaciones. En estos casos, estas medidas protegen un cierto grado de ineficiencia en sectores que presentan rígidos y resistencias elevadas al ajuste. Reducir o eliminar tales medidas será difícil, pero sin ello es poco el atractivo que podrá presentar un acuerdo para los países de la región. Para establecer una estrategia de negociación, en el contexto de un proceso conducente a la eliminación de todo obstáculo al comercio, es esencial contar con un completo

listado de estas medidas. Al finalizar la negociación, si por desconocimiento de una parte alguna medida ha escapado al proceso de desmantelamiento, es probable que ella subsista incólume pues se habrá tácitamente aceptado que no constituye un obstáculo al comercio. Igualmente, parece esencial contar con una metodología apropiada que permita medir la incidencia de una u otra medida no arancelaria, para determinar las prioridades de negociación, por una parte, y medir los reales beneficios que pueden derivarse de su eliminación, por la otra. Pese a lo dicho anteriormente sobre la eliminación de derechos de aduana y de medidas no arancelarias, es preciso tener presente el marco más amplio de negociaciones actuales en la Ronda Uruguay y las eventuales disciplinas que puedan resultar de este ejercicio multilateral. Es posible que algunas reducciones o eliminaciones de derechos o medidas se obtengan en la Ronda, aun cuando ello sea sobre una base nación más favorecida y no preferencial como lo sería bajo acuerdos de libre comercio como los contemplados en la Iniciativa para las Américas.

Para los Estados Unidos es muy difícil resolver en un plano bilateral ciertos problemas de acceso a su mercado, en particular, en lo que respecta a medidas no arancelarias, de no mediar un arreglo más amplio a nivel multilateral como el de la Ronda Uruguay. Por ejemplo, sería extremadamente improbable que los Estados Unidos accedieran a eliminar el sistema de cuotas a la importación de azúcar para uno o varios países de la región, a menos que las negociaciones sobre agricultura en la Ronda concluyan exitosamente. Lo mismo se puede decir de otros sectores como textiles y vestido, acero, productos lácteos, algodón, etc. Los planteamientos son aun más pertinentes para el caso del comercio de servicios, toda vez que en la Ronda se está definiendo el marco multilateral que habrá de regularlo y al cual presumiblemente tanto los Estados Unidos como los países de la

región habrán de sujetarse. Otra cuestión que debe abordarse es el tema de la reciprocidad. En el plano multilateral del sistema del GATT, la reciprocidad ha sido el expediente político que permite a los países negociar la liberalización de su comercio de importación, pues se entiende que lo está haciendo a cambio de "algo equivalente". Para los países en desarrollo, se consagró la regla de la reciprocidad relativa - a veces mal denominada "de la no-reciprocidad" -, en virtud de la cual estos países no están bajo la obligación de contribuir más que lo que le permite su nivel individual de desarrollo. Esto, aplicado a eventuales acuerdos comerciales bajo la Iniciativa para las Américas, implica un proceso en el que las partes se encaminen hacia el mismo fin (libre comercio) sin perjuicio de que lo hagan a velocidades y bajo niveles de compromisos diferentes, en atención a los respectivos niveles de desarrollo.

Finalmente, la reciprocidad puede constituir un instrumento de negociación que la región está en capacidad de esgrimir, pues se trata de atacar el creciente proteccionismo promovido por intereses sectoriales en los Estados Unidos, contrastándolo con la profunda liberalización del comercio realizada por países de la región. Las reglas de origen son esenciales para la operación de una zona de libre comercio, pues con ellas se evita que las franquicias arancelarias sean aprovechadas por productos originados en terceros países. Pareciera, en principio, que si el requisito de origen es muy elevado, ello imposibilitaría aprovechar el beneficio del libre comercio a productos que son parcialmente fabricados, procesados o transformados en los países de la región. Si, por el contrario, la regla de origen impone un requerimiento muy bajo, ello crearía desincentivos para realizar inversiones en los países de la región que estuvieran orientadas a aprovechar el mercado ampliado de la zona de libre comercio, pues los beneficios de ésta estarían disponibles para productos

con muy poco valor agregado.<sup>21</sup> Por último, conviene tener presente el tema del status jurídico que tendrían estos acuerdos en una y otra parte. En el caso de muchos, acaso todos, los países de la región, tales acuerdos deberán ser tratados internacionales, y ratificados como tales por las legislaturas nacionales conforme a las respectivas normas constitucionales. La alta jerarquía que adquieren obligaciones internacionales consagradas en un tratado no se encontrará en el caso de los Estados Unidos. En efecto, a fin de obviar el requisito de conseguir los 2/3 del consentimiento del Senado para la aprobación de un tratado internacional, el Ejecutivo de ese país ha optado por someter acuerdos multilaterales o bilaterales en la forma de una simple ley interna, lo que requiere de la aprobación de la simple mayoría de ambas cámaras, y para lo cual se ha ideado el procedimiento de aprobación expedita "fast-track"<sup>22</sup>.

#### 4.3. Inversiones

La Iniciativa, a través de su pilar de Inversiones, plantea que ésta podría beneficiar a la región estimulando un aumento neto del flujo de recursos, una mayor capacidad productiva, una mejor productividad como consecuencia de la capacitación del personal y de la aplicación de otros métodos, la transferencia de tecnología, una mayor competitividad y la creación de empleos. Según los criterios de la administración de los Estados Unidos, si a esto se le suma un mejor acceso al mercado estadounidense, las inversiones podrían cobrar un nuevo dinamismo en América Latina y el Caribe. Debe recordarse que los mecanismos previstos en la Iniciativa se pretenden utilizar como incentivo y/o estímulo para las reformas de las políticas económicas que ya están en marcha. Esto significa que el acceso a los recursos disponibles según tales acuerdos dependerá de la decisión que haya tomado el país con respecto a si acata o no determinada

definición de los objetivos de reforma de la política de inversiones que se han de alcanzar.

Estados Unidos propone, en primer lugar, participar en la elaboración de un nuevo programa de crédito sectorial para inversiones en el seno del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Este programa, que podría ser llevado a cabo en conjunción con el Banco Mundial, aportaría el asesoramiento técnico y el respaldo financiero a los esfuerzos de privatización y liberalización de los regímenes de inversión. Han sido muy pocos los detalles revelados en torno a este aspecto del programa. Entre otras cosas, no se sabe si estos van a ser recursos nuevos, si se trata de una asignación de recursos adicionales o más bien una reasignación de los recursos existentes en el BID. En consecuencia, por el momento no es posible llevar a cabo un análisis más completo de este aspecto de la Iniciativa.

En segundo lugar, la meta de 300 millones de dólares al año por 5 años es modesta, no sólo en términos de las necesidades de la región sino, también, de la importancia que los Estados Unidos le asignan, o pretenden asignarle, a la Iniciativa para las Américas en su política económica internacional. Debe recordarse que tal magnitud equivale a los intereses que se pagan en tres días por concepto de la deuda externa de la región. Pero, además del factor de la limitación de recursos, debe tenerse presente que en la propuesta del Presidente Bush, el compromiso norteamericano es de aportar únicamente 100 millones de dólares por año y que, el aporte adicional, para alcanzar la antes citada cifra de 300 millones, debe ser supuestamente efectuado por el Japón, Canadá y los países de la Comunidad Europea. Aun cuando es prematuro pronunciarse en definitiva sobre este particular, puede anticiparse que, salvo que el Presidente Bush comprometa sus mejores esfuerzos para asumir un liderazgo en esta materia, resulta difícil esperar que el Japón y la Comunidad Euro-

pea se sumen, en los términos propuestos, a la Iniciativa para las Américas.

#### 4.4 Deuda

El tercer pilar de la Iniciativa para las Américas tiene como objetivo ampliar la estrategia estadounidense en materia de deuda. Aun cuando el componente sustantivo se refiere a la deuda oficial, debe tenerse presente que se propone que el Banco Interamericano de Desarrollo pueda actuar en operaciones de reducción de la deuda con la banca comercial, dentro del marco del plan Brady. Sin embargo, la Iniciativa no contiene ninguna referencia con respecto al monto y origen de los fondos necesarios para respaldarlas.

Lo que propone la Iniciativa con respecto a la reducción de la deuda oficial bilateral es innovador y merece atención especial. La propuesta puede beneficiar a los países mediante la reducción de la deuda concesional y no concesional y del pago de intereses sobre nuevos instrumentos de deuda. Para la deuda concesional se obtendrían beneficios adicionales derivados de lo que se ahorre por la conversión y por el tipo de cambio, sobre el servicio de la deuda pagado en moneda local. Esas sumas constituirían una fuente de financiamiento para los proyectos ambientales.

Aunque la deuda oficial bilateral sea una categoría importante de la deuda global para los países pequeños de la región, sólo representa una reducida parte de la deuda regional global. Los beneficios que pudieran obtenerse apenas compensarían el efecto negativo de los criterios de elegibilidad propuestos y la aplicación de éstos limitaría aún más el número de beneficiarios reales. El propio Subsecretario del Tesoro, señor Mulford, ha señalado que son muy pocos los países que actualmente cumplen con los requisitos establecidos por el gobierno norteamericano para optar por una reducción de su deuda y por planes de canje de deuda.<sup>23</sup>

Los criterios de elegibilidad propuestos en las normas para instrumentar

la Iniciativa son más estrictos que los fijados por el Club de París para la reducción de la deuda oficial bilateral de países de ingresos medio-bajos muy endeudados. En efecto, en la reunión del 10 de septiembre de 1990, los acreedores del Club de París adoptaron ciertos criterios basados en los niveles de pobreza, la estructura de la deuda y la carga de ésta, con la única condición de que los países deudores mantengan un programa de ajustes con el FMI. Identificaron a los siguientes países de América Latina como candidatos según los denominados términos de Houston: Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Honduras, Jamaica, Nicaragua y Perú.

Los términos de consolidación se refieren a la programación de los vencimientos del principal a 20 años y tendrán hasta 10 años de gracia. En el caso de créditos no concesionales y otros préstamos oficiales, la amortización del principal se ampliará a 15 años y tendrán hasta 8 años de gracia.

En el título quinto del proyecto de ley relativo a la Iniciativa para las Américas, se menciona el tema de la anulación de la deuda. Esta posibilidad es más importante para la región, o para algunos países, que la reducción de la misma. Sin embargo, no han sido explicitados en el proyecto los criterios necesarios para determinar en qué circunstancias, y bajo qué condiciones, el Gobierno norteamericano podría decidir la anulación total de la deuda concesional.

#### 4.5 Medio Ambiente

Es importante examinar este tema en una sección aparte a pesar de su vínculo con el pilar "deuda" de la Iniciativa. Su inclusión en la propuesta puede hacer que América Latina y el Caribe presten más atención a esta materia de vital importancia, la cual sigue ocupando un lugar secundario a nivel regional. En cambio, este tema ocupa ahora una alta prioridad en los Estados Unidos, al punto que se ha estado

presionando para que se vincule la protección ambiental al acceso a los mercados.

El 23 de julio de 1990 se introdujo ante el Senado de los Estados Unidos la "Ley de Equidad Comercial y Protección Ambiental Global" (S.2887). Esta ley contempla la aplicación de represalias (Sección 301) a cualesquiera países beneficiarios del SGP o de la ICC que no cumplan con las normas de protección ambiental en materia de aire, tierra y agua. El gobierno del Presidente Bush se opuso a la medida, pero la introducción de ese proyecto de ley insinúa posibles conflictos con la región en el futuro.

En este contexto, la parte ambiental de la Iniciativa es constructiva porque ofrece un mecanismo para canalizar más recursos, aunque modestos, para proyectos ambientales, así como un incentivo para el establecimiento de programas ambientales.

Sin embargo, el enfoque otorgado al tema ambiental en el marco de la Iniciativa está exageradamente sesgado a favor de las organizaciones no gubernamentales. La legislación aprobada establece la representación de tales organizaciones, así como de personalidades desvinculadas del gobierno, para la administración de los fondos ambientales propiedad de un país determinado. La ley establece que, en la administración de tales fondos, la mayoría de los directivos sean personas desvinculadas de los organismos públicos. Además precisa que el gobierno de un país beneficiario de la Iniciativa sólo podrá recibir donaciones en materia de programas ambientales en casos excepcionales.

La mayor parte de los recursos deberían, según la propuesta norteamericana, derivarse hacia las organizaciones no gubernamentales. Este tema debe ser materia de reflexión por cuanto los países de América Latina y el Caribe no parecen dispuestos a ceder su derecho a administrar el desarrollo de la política ambiental, que es fundamental para proteger el patrimonio nacional y promover un



desarrollo más adecuado de la economía y de la sociedad en su conjunto.

### **5. Posibles elementos de una estrategia de América Latina y el Caribe frente a la Iniciativa para las Américas**

A lo largo del trabajo fueron examinados distintos componentes de la Iniciativa, los contextos externos e internos en que ella se desarrolla y las perspectivas de su evolución. Cabe aquí presentar criterios, orientaciones, estrategias y políticas que podrían contribuir al diseño de una respuesta frente a la Iniciativa por parte de los Estados Miembros del SELA, que articule armónicamente los diversos intereses nacionales y regionales a ella vinculados.

La primera sección del capítulo propone enfoques y criterios que organizan el marco de referencia a tener en cuenta para la acción regional. La segunda parte, atendiendo al carácter abierto de la Iniciativa y a la oportunidad que brinda para negociar la incorporación de temas y sectores de interés para América Latina y el Caribe, ofrece posibles elementos y sugerencias para complementar los tres pilares de la Iniciativa. En cuanto se refiere al comercio, se abordan con particular énfasis los modos y efectos de la interacción de la Iniciativa con los procesos de integración de América Latina y el Caribe. En la última sección se desea presentar, en forma resumida, los principales criterios generales que podrían orientar la acción de los gobiernos con respecto a la Iniciativa para las Américas.

#### **5.1 Posibles enfoques y criterios de referencia para la acción latinoamericana y caribeña**

El diseño de una estrategia que permita complementar y perfeccionar la Iniciativa para las Américas debe tener como punto de partida el reconocimiento que existe un importante espacio donde la región

pueda hacer aportes y contribuciones propias, que podrían influenciar o ser incorporadas por la Administración, el Congreso y los sectores económicos y académicos de los Estados Unidos. Asimismo, debe tomar en consideración que existen, en la actual coyuntura, coincidencias entre Estados Unidos y América Latina que pueden otorgar sustento a la Iniciativa.

Estados Unidos requiere recuperar el espacio económico que ha perdido a nivel internacional y consolidar y profundizar sus vínculos con zonas en las cuales sus posibilidades de avanzar son más efectivas. En el mercado latinoamericano y caribeño, los Estados Unidos tienen la posibilidad de incrementar sus exportaciones, mejorar su competitividad y lograr una mayor presencia de sus corporaciones transnacionales. Por su parte, América Latina y el Caribe necesitan recuperar su capacidad de crecimiento y superar los efectos adversos de la década perdida de los ochenta. Para ello, se requiere aumentar las inversiones, la producción y las exportaciones. La Iniciativa podría convertirse en un marco idóneo para fortalecer los vínculos en todos estos campos con los Estados Unidos y, de esa manera, en un importante impulso que complementaría los esfuerzos que los países latinoamericanos y caribeños vienen desarrollando en esa dirección. Este concepto y la percepción del interés mutuo en avanzar en la instrumentación de la Iniciativa, es fundamental para fijar una posición y elaborar la respuesta de la región frente a la misma.

##### **5.1.1 Compatibilidad del enfoque regional con las políticas subregionales y nacionales**

La heterogeneidad existente en América Latina y el Caribe tendrá, sin duda, una influencia predominante en la definición de los términos y condiciones en que, dentro del marco de la Iniciativa, se celebren entendimientos entre los países de la región y los Estados Unidos.

La especificidad de las situaciones

nacionales y grupales en la región constituye una base imprescindible a partir de la cual se elabore la estrategia de negociación. No obstante, conviene tener en cuenta dos factores: la necesidad de incluir criterios comunes y enfoques compartidos en el plano regional, con el propósito de mantener la necesaria compatibilidad y convergencia con los procesos de integración que se están desarrollando actualmente en América Latina y el Caribe y el incremento de una capacidad negociadora muy limitada, en virtud de las asimetrías de potencial existentes con los Estados Unidos y la crisis que enfrenta la región. Este aumento de la capacidad de negociación es necesario para concretar los postulados contenidos en la Iniciativa en compromisos mutuamente obligantes.

En ese contexto, las realidades actuales tanto en la región como en los Estados Unidos y la evolución de los acontecimientos con relación a la Iniciativa hasta la fecha, llevan a la Secretaría Permanente a ciertas apreciaciones preliminares.

En primer lugar, la definición de posiciones regionales no significa, en modo alguno, una limitación para adoptar acuerdos y entendimientos de carácter bilateral o por agrupaciones de países. Al respecto, es necesario diferenciar claramente las ventajas y legitimidad que ofrece "un diálogo regional colectivo" con los Estados Unidos sobre criterios, reglas de juego y temas a considerar entre ambas partes con respecto a la Iniciativa, de una "negociación colectiva de dimensión regional" que, vistas las actuales circunstancias, tanto en la región como en los Estados Unidos, no resulta viable. La articulación armónica de posiciones nacionales y grupales con respecto a ciertos principios, criterios y orientaciones adquieren particular relieve, dado que una de las características que se derivan del análisis del enunciado inicial y de las primeras medidas para instrumentar la Iniciativa por parte de los Estados Unidos, es que ésta posee un enfoque económico y político determinado

con respecto al ámbito latinoamericano y caribeño, que no necesariamente corresponde a las posiciones mantenidas por la región. En ese contexto, los Estados Unidos privilegian los enfoques de carácter bilateral o subregional.

Relacionado con lo anterior, todo parecería indicar que vamos a ser testigos de una proliferación importante de Acuerdos Marco entre países de la región y los Estados Unidos en el futuro cercano; sin embargo, las posibilidades de suscribir Acuerdos de Libre Comercio con los Estados Unidos son limitados en el corto y mediano plazo.

En este último aspecto, el propio Presidente de los Estados Unidos, al presentar a consideración del Congreso la solicitud para prorrogar el procedimiento denominado "fast-track" (de aprobación expedita), ha sostenido que, en el contexto de la Iniciativa para las Américas, sólo México y tal vez Chile, se encuentren en posibilidades de suscribir acuerdos de libre comercio antes de junio de 1993, cuando vence la autoridad concedida por el Congreso para negociar acuerdos bilaterales conforme a lo prescrito en la Ley Omnibus de Comercio y Competitividad de 1988.

Como se verá más adelante, esto deriva de las situaciones particulares de la gran mayoría de los países de la región en su relación con los Estados Unidos. Por un lado, se encuentran aquellos países que gozan de acuerdos preferenciales no recíprocos (ICC o LPCA), que analizarán con mucho cuidado la sustitución de los mismos por un Acuerdo de Libre Comercio sobre la base de la reciprocidad. Por el otro, existen otros países (MERCOSUR y el Pacto Andino) que ven la necesidad de impulsar y consolidar sus procesos de integración regional primero, antes de plantearse el tipo de relacionamiento a establecer con los Estados Unidos en materia de comercio.

Una más amplia liberalización del comercio de bienes y servicios, la libre circulación de personas y flujos de capital al interior de la región,

conjuntamente con la modernización de las estructuras productivas internas y la armonización de disposiciones relativas a la propiedad intelectual, normas e inversiones extranjeras, mejoraría, además, la capacidad negociadora internacional de América Latina y el Caribe y no únicamente con referencia a los Estados Unidos.

Esta diversidad de situaciones abre un campo importante para que los países de la región estén en capacidad de formular sus planteamientos y criterios para tornar más viable y operativa la Iniciativa para las Américas.

## **5.2 Posibles elementos y sugerencias para complementar los tres pilares de la Iniciativa para las Américas**

### **5.2.1 Comercio**

#### **5.2.1.1 Ronda Uruguay**

La Iniciativa contiene un planteamiento de estrecha colaboración con las naciones del hemisferio para alcanzar una culminación exitosa de la Ronda Uruguay, y propone propiciar reducciones arancelarias más sustanciales en el contexto de dicha Ronda para productos de especial interés para la región.

Parece importante aprovechar al máximo el marco de la Iniciativa para promover no sólo el éxito de la Ronda, sino también el compromiso de los Estados Unidos de fortalecer un sistema multilateral de comercio más libre y no discriminatorio. Asimismo, deberían replantearse los términos de la colaboración para que ella no quede circunscrita a la Ronda Uruguay, y que se proyecte en el tiempo después de su finalización. Una primera reunión informal realizada por iniciativa latinoamericana, en Ginebra, en el mes de noviembre de 1990, entre los negociadores de los Estados Miembros del SELA y los Estados Unidos, con asistencia de la Secretaría Permanente del SELA, permitió intercambiar criterios entre ambas partes sobre la Ronda Uru-

guay, en un ambiente que debe calificarse como positivo. Reuniones de ese tipo podrían continuar realizándose para lograr mutuo apoyo y concertación en materias en las que existió o puede haber convergencia. En particular, esas reuniones deberían permitir la revisión de las ofertas arancelarias por parte de los Estados Unidos para ver si cumplen con los compromisos emanados en el marco de la Iniciativa y su vinculación con acciones similares en cuanto a las medidas no arancelarias que traban el acceso de los productos de la región.

Igualmente, esas reuniones deben permitir el intercambio franco de opiniones y criterios para establecer elementos de negociación y, en lo posible, de entendimiento en los asuntos donde los países de la región y los Estados Unidos mantengan posiciones divergentes. Asimismo, se podría considerar invitar a Canadá a participar en ese ejercicio.

#### **5.2.1.2 Zona de Libre Comercio**

La Iniciativa para las Américas brinda la oportunidad de fortalecer los vínculos comerciales entre los Estados Unidos y los países de la región. La forma de este relacionamiento diferirá de acuerdo a los distintos países. Es posible identificar hasta siete categorías diferentes de países, cada una de las cuales presenta su perfil propio y su complejo conjunto de realidades y problemática específica, que deben tenerse en cuenta en sus estrategias para enfrentar una negociación comercial con los Estados Unidos. Tales categorías de países incluyen: México, Chile, Haití, los catorce Estados integrantes de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, los países andinos, los países que integran el MERCOSUR y Cuba.

Es evidente entonces, que América Latina y el Caribe, como región, no puede tener una posición única ni tampoco contemplar una negociación en bloque para la conformación de una zona de libre comercio con los Estados Unidos. Los incentivos para

negociar una zona de libre comercio son distintos de acuerdo a las diferentes categorías y es posible que esa forma de relacionamiento no sea considerada por algunos gobiernos como la más conveniente o deseable. Un segundo aspecto importante a tener en cuenta es la vinculación operativa de la conformación de una zona de libre comercio con los mecanismos existentes en la integración regional. La Iniciativa tiene, al respecto, grandes imprecisiones y vacíos metodológicos. Sin embargo, los cuatro esquemas de integración subregional (ALADI, Pacto Andino, Mercado Común Centroamericano y CARICOM), contienen instrumentos jurídicos y compromisos que regulan con derechos y obligaciones las acciones de los países participantes y que limitan la capacidad de acción individual de los mismos en sus relaciones con terceros.

Los países de América Latina y el Caribe deben, por lo tanto, al analizar las principales características que podrían contener los acuerdos de libre comercio, contemplar el posible impacto sobre los compromisos esenciales asumidos en el marco de los procesos de integración y los riesgos de que dicha negociación pueda resentir, fragmentar o menoscabar los mecanismos de integración regional.<sup>24</sup>

Uno de los principios esenciales que podría verse afectado, en la medida en que no se precisen con mayor detalle los alcances de la Iniciativa en el ámbito del comercio, es el relativo a la cláusula de la nación más favorecida. La disposición de que toda preferencia arancelaria que un miembro otorgue a una nación no latinoamericana se extenderá en forma incondicional e inmediata a los demás países está contemplada, con algunas variantes, en los cuatro esquemas de integración regional. Asimismo, hay precisiones limitativas en materia de suscripción de tratados con terceros países por parte de miembros individuales en los textos de tres de los cuatro acuerdos de integración. Sería factible, por el contrario, la vía de acción colectiva

de los Estados Miembros en el marco de cada una de esas tres asociaciones con miras a convenir un programa de liberalización comercial con Estados Unidos.

Lo que antecede permitiría afirmar que, en teoría por lo menos, un miembro de un sistema como el de la ALADI tropezaría con serias dificultades para asociarse con un tercer país en un mecanismo que contuviese preferencias arancelarias.<sup>25</sup> Sin embargo, en decisiones de esta naturaleza van a tener un peso muy importante las prioridades económicas concretas, las realidades políticas y la razón de Estado. Debe tenerse presente que la eventual incompatibilidad jurídica es posible que no detenga el proceso en virtud del cual un país o grupo de países de la región decida avanzar en sus negociaciones con los Estados Unidos para conformar una zona de libre comercio.

La región debe evaluar cuidadosamente la importancia de que los procesos de integración subregional no se vean negativamente afectados o retardados en la etapa de instrumentación de la Iniciativa. Hay que recordar, al respecto, que la Administración norteamericana siempre ha sostenido que esa no es la intención, sino la de apoyar y fortalecer los procesos de integración.

En ese sentido, uno de los criterios que podrían contemplarse en la negociación con los Estados Unidos por parte de los países de la región, individualmente o por grupo de países, es el de no otorgar un tratamiento mejor a ese país del que se aplique al comercio intrarregional. No obstante, no es aconsejable plantear el problema como un conflicto de integración regional o subregional versus zona de libre comercio con los Estados Unidos. Hay que establecer entendimientos y principios entre los países de la región tendientes no sólo a preservar los beneficios de la integración regional, sino a reforzar este proceso. De la misma forma, hay que procurar establecer o adecuar los instrumentos legales que contengan los parámetros dentro de

los cuales se eviten las incompatibilidades jurídicas aludidas. En suma, esto debe concebirse como un proyecto dinámico que requerirá una continua adaptación del mismo a la realidad política y económica cambiante.

Otras interrogantes que pueden plantearse sobre este tema es cómo se relacionarían entre sí diversas zonas de libre comercio entre los Estados Unidos y países de la región sin incurrir en discriminaciones, o cómo los acuerdos de libre comercio celebrados entre Estados Unidos y el Canadá influenciarían en la elaboración de los convenios que se celebren entre Estados Unidos con países de la región. Debe mencionarse el caso especial de países de la región que son signatarios de la Convención de Lomé, la que los obliga a otorgar a la CEE el trato de "la nación desarrollada más favorecida".

Como otros elementos o criterios de carácter general que podrían estar presentes en las negociaciones con los Estados Unidos, se destacan los siguientes:

- i) En la medida de lo posible, las negociaciones deberían realizarse evitando una desviación del comercio y la pérdida de mercados en la región para productos de la misma y la generación de una competencia entre los países de la región por obtener las mejores condiciones de acceso al mercado de los Estados Unidos.
- ii) El primer paso de las negociaciones es la suscripción de Acuerdos Marco de naturaleza esencialmente consultiva. Es conveniente que los países de la región asuman el compromiso y establezcan un mecanismo para el intercambio de información y experiencia relativa a las negociaciones y aplicación de estos Acuerdos.
- iii) De igual manera, cuando las consultas y demás actividades y acciones realizadas bajo los Acuerdos Marco traten de materias o sectores de interés para otros países de la región, debería producirse un intercambio de información y si es necesario, la formulación de planteamientos conjuntos o concertados ante

los Estados Unidos. (Por ejemplo, en el caso del acero).

Asimismo, las negociaciones individuales o plurilaterales con los Estados Unidos deberían realizarse sobre la base de algunos principios y bases que sean comunes para la región, por ejemplo:

- Statu quo. Debe haber un compromiso de todos los interesados, incluyendo a los Estados Unidos, de no aplicar ninguna nueva restricción al comercio, y de ceñir la política comercial y el empleo de los instrumentos respectivos estrictamente a las normas y disciplinas multilaterales. Entre otras cosas, ello implica que Estados Unidos no aplique más medidas o presiones unilaterales indebidas (Sección 301).

- La reciprocidad relativa debe ser una base sobre la cual se desarrollen las negociaciones y se apliquen los resultados, toda vez que se trata de países con niveles de desarrollo muy diferentes.

- Las negociaciones sobre acceso a los mercados deben cubrir a todos los productos y abarcar todas las medidas arancelarias y no arancelarias. En consecuencia, no deben haber exclusiones a priori.

- Las negociaciones y demás acciones bajo la Iniciativa deben respetar plenamente las políticas nacionales en materia de explotación de los recursos naturales y acceso a los mismos, incluyendo los energéticos y pesqueros.

- La condicionalidad que vincula las negociaciones con reformas económicas internas y de otra índole, debe ser modificada, pues probablemente se convertirá en un poderoso obstáculo para la realización de negociaciones plurilaterales y la posibilidad de lograr progresos uniformes en los procesos de establecer una zona de libre comercio.

## 5.2.2 Inversiones

Ya se mencionó en el capítulo anterior que son muy pocos los detalles revelados por la Administración Bush con relación a la creación de un nuevo programa de

crédito sectorial para inversiones en el seno del BID, que aportaría respaldo financiero a los esfuerzos de privatización y liberalización de los regímenes de inversión.

Vista la crucial importancia de las inversiones para el desarrollo de la región, esta es una esfera en la que los países de América Latina y el Caribe deberían ser particularmente activos y aprovechar la fase aún muy incipiente de elaboración de la propuesta para incorporar los elementos adicionales que respondan a sus intereses.

Asimismo, el diálogo con los Estados Unidos debería estar orientado a demostrar que la reactivación económica regional redundará en beneficios directos para los Estados Unidos mediante un nivel mayor de importaciones de dicho mercado, con sus repercusiones favorables en los niveles de empleo. Finalmente, una preocupación prioritaria de la región debería ser la de conseguir la diversificación del uso de los recursos de este nuevo programa para otros objetivos que los señalados en la propuesta original.

Con relación al segundo componente de la Iniciativa para las Américas sobre el tema de las inversiones, es decir, el del establecimiento de un fondo multilateral de inversiones en el BID con el fin de promover reformas amplias de los programas de inversiones en la región, deben destacarse los siguientes elementos:

Ya se ha señalado que los recursos presupuestados en la propuesta son claramente insuficientes, lo que contrasta fuertemente con los compromisos asumidos por los países industrializados en el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (US\$ 12 mil millones); con las masivas transferencias de recursos al exterior por concepto de servicio de la deuda; así como las dificultades de los países de la región en la obtención de recursos financieros adicionales y los esfuerzos que se han realizado en materia de ajuste estructural. Debe, en consecuencia, procurarse que el volumen de los recursos sea aumentado sustancial-

mente o que se le permita a la región emplear su ahorro interno mediante una reducción de la transferencia de recursos al exterior como resultado de una solución al problema de la deuda externa.

Además de la insuficiencia de los recursos financieros, debe preocupar, en este contexto, que se limite aún más su disponibilidad, dadas las estrictas condicionalidades establecidas.

Debe tenerse presente que la política de inversiones planteada en la Iniciativa para las Américas está orientada a promover la reforma de las políticas económicas de los países de América Latina y el Caribe en materia del tratamiento nacional para las inversiones, la privatización de las empresas públicas y la protección de la propiedad intelectual. Estos temas son objeto de un intenso debate tanto a nivel interno como en los foros internacionales.

En tal sentido, es necesario que el uso de los fondos previstos para la promoción de las inversiones puedan ser utilizados de conformidad con las políticas nacionales de desarrollo. De tal manera, podrán contribuir a lograr que las inversiones y las políticas que permitan su incremento, contribuyan al crecimiento y diversificación de las exportaciones.

El Banco Interamericano de Desarrollo debería considerar la asignación de créditos para la instrumentación de proyectos de inversión en aquellos países que, en el marco de la Iniciativa, hubiesen recibido apoyo proveniente del Fondo de Inversión. Tales créditos deberían guardar una adecuada relación con los montos desembolsados por el Fondo. Una proporción deseable pudiera ser de 10 a 1.

Sería importante promover una política de estrecha coordinación entre el BID y los bancos subregionales de desarrollo (la Corporación Andina de Fomento, el Banco de Desarrollo del Caribe, el Banco Centroamericano para la Integración Económica, etc.) con el objeto de decidir acerca del desembolso de fondos destinados a reformas en

materia de inversiones, ya que esas instituciones regionales pueden complementar muy bien el trabajo del BID. La participación conjunta en estas actividades con el BID serviría también para fortalecer la función de estas instituciones.

### 5.2.3 Deuda Externa

El común denominador de los 26 Estados Miembros del SELA en esta materia es "La Propuesta de América Latina y el Caribe para una solución al problema de su deuda externa", aprobada en el marco del SELA por la Conferencia Regional sobre Deuda, reunida en Caracas en junio de 1990. La misma contempla los cuatro tipos de deuda que enfrenta la región (comercial, oficial con los gobiernos acreedores, con organismos financieros multilaterales e intrarregional); y, por ende, abarca y conjuga los objetivos e intereses de todos los países de América Latina y el Caribe, sean éstos grandes, medianos o pequeños.

#### i) Deuda con la Banca Comercial

Si bien la solución definitiva del problema de la deuda con la banca comercial requiere de una negociación directa con las instituciones correspondientes, no se puede desconocer la dimensión política del tema del endeudamiento y la indiscutible influencia de los gobiernos sobre la banca acreedora a través de las regulaciones contables y fiscales y los incentivos para la creación de reservas.

Por consiguiente, América Latina y el Caribe podrían emprender acciones conjuntas, de carácter selectivo, dirigidas al Gobierno de los Estados Unidos en aspectos específicos, orientadas a flexibilizar su posición, lo que podría tener un impacto favorable en los procesos de negociación individual con la banca comercial. Por ejemplo, cambios en el marco regulatorio que les permita a los bancos absorber contablemente en diez años las pérdidas resultantes de su participación en operaciones de

reducción de deuda, a diferencia de las disposiciones actuales que impone el registro en un año de dichas pérdidas, podrían tener un impacto muy significativo sobre la rígida posición vigente de la banca comercial. Aparte de acciones orientadas a lograr modificaciones en el marco regulatorio, otros temas para acciones conjuntas podrían ser el de las garantías de los recursos disponibles para reducciones de deuda, cambios en las cláusulas de los contratos de préstamos y otros elementos que han sido claramente identificados en la Propuesta Regional.

#### ii) Deuda Oficial con los Gobiernos Acreedores

La oferta de la Administración de los Estados Unidos de reducir la deuda bilateral oficial de la región es un cambio significativo. El total de la deuda oficial estadounidense con los países de la región totaliza 12 mil millones de dólares (3 por ciento del total de la deuda externa de la región y 24 por ciento de la deuda bilateral oficial global de la región).

Una posible acción conjunta regional en este tema dentro del marco de la Iniciativa para las Américas podría ser la de solicitarle a los Estados Unidos que utilice su peso e influencia frente a los otros miembros del Club de París, como lo hizo en el caso de Polonia, para que los mismos adopten una posición similar a la de su país con relación a la reducción de sus deudas oficiales con los países de la región. Estas acciones conjuntas abarcarían una proporción más amplia de la deuda externa de la región (aproximadamente un 12 por ciento).

#### iii) Deuda con organismos financieros multilaterales

El peso específico y gravitación en las decisiones por parte de los Estados Unidos en los organismos financieros multilaterales, como el Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial y BID, es de todos conocido.

El diálogo de la región con los Estados Unidos dentro del marco de la Iniciativa Bush, con relación a este tipo de deuda, pretendería conseguir su apoyo y acción para el logro de transferencias netas positivas de recursos por parte de estos organismos hacia la región. A tales efectos, podrían apoyar la acción concertada regional en la reestructuración de sus deudas con dichos organismos, así como a la modificación de las actuales políticas y procedimientos operativos de los mismos, en el sentido de reducir los costos financieros.

### 5.2.4 Medio ambiente

La Iniciativa debe facilitar una estrecha relación y compatibilización entre las acciones de las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales para hacerle frente al reto ambiental y no una división de responsabilidades con neto predominio de los segundos. Al respecto, entre las actividades que deberían promoverse con los recursos de la Iniciativa figuran: (i) el desarrollo de la competencia profesional para realizar trabajos ambientales tanto dentro como fuera del gobierno; y (ii) el fortalecimiento de la conciencia social sobre el tema ambiental. Desde la perspectiva regional, resulta posible identificar un conjunto de elementos adicionales a los planteados en la Iniciativa sobre este particular, para vincular, en forma efectiva, (i) el tratamiento del tema ambiental al desarrollo, dentro del marco de las políticas establecidas por los gobiernos de los países de América Latina y el Caribe; y, (ii) teniendo como marco de referencia los compromisos que se asuman en el plano internacional.

### 5.2.5 Tecnología

La región tiene la imperiosa necesidad de profundizar y acelerar la modernización de su aparato productivo de bienes y servicios. Los beneficios de los tres pilares de la Iniciativa serán limitados si acaso en

forma paralela y como parte de la misma, no se realiza un esfuerzo concertado para que —en el contexto de los mecanismos existentes y otros nuevos— se transfiera la tecnología apropiada; se mejore y potencie la capacidad regional de generar su propia tecnología y se refuerce la capacitación técnica y profesional.

### 5.3 Conclusiones y seguimiento

Se debe considerar al planteamiento formulado por el Presidente Bush como un cambio positivo de la Administración norteamericana en lo que respecta a sus relaciones con América Latina y el Caribe. Es una respuesta política de los Estados Unidos frente a las modificaciones que se producen en el entorno internacional, la tendencia a la conformación de bloques y, más específicamente, en cuanto a posiciones asumidas por América Latina y el Caribe. Cualesquiera sean los pesos relativos que se le asignen a las distintas motivaciones por parte de los Estados Unidos para la revisión de su política con relación a la región, lo que debe entenderse y recalcarse es que la Iniciativa pareciera ser el resultado de una necesidad económica y estratégica por parte de ese país frente a las profundas modificaciones que se vienen produciendo en el entorno internacional. Asumir ese concepto es muy importante para que América Latina se ubique y defina cuál debe ser su posición frente a la misma. La Iniciativa constituye un marco de referencia para iniciar un diálogo de América Latina y el Caribe con los Estados Unidos sobre nuevas bases, que contemplen los mutuos beneficios. En ese sentido, debe considerarse a la Iniciativa como un proceso, orientado al establecimiento de una Asociación (Partnership) a la que se ha referido el Presidente Bush en repetidas oportunidades. Frente a un planteamiento de esa

naturaleza, que se expresa mediante componentes económicos, comerciales y financieros, es necesario que la región examine la posibilidad de plantear una respuesta igualmente política. Se requiere un esfuerzo continuo para establecer una secuencia en las relaciones con los Estados Unidos que incluya el diálogo, la consulta y la negociación.

La primera etapa, es decir el diálogo, debe reconocer los aspectos positivos de la Iniciativa así como permitir la expresión de los criterios regionales sobre la misma. El Presidente Bush, así como la Administración norteamericana, han reiterado en numerosas oportunidades que sólo el esfuerzo conjunto puede permitir el logro de los objetivos de la Iniciativa. Han mostrado una actitud receptiva para acoger los planteamientos que se formulen. En consecuencia, las posibilidades para el diálogo están abiertas y no deben ser desaprovechadas.

Se necesita entonces una activa gestión diplomática por parte de los gobiernos de América Latina y el Caribe como requisito esencial para perfeccionar los términos de la Iniciativa, incorporar los criterios regionales y mantener la prioridad del tema y el "momentum" original de la Iniciativa en la agenda internacional de los Estados Unidos.

Para ello, además de las diversas instancias de consulta al más alto nivel político con que cuentan los gobiernos, es indispensable que los mecanismos de consulta y coordinación de la región establecidos en el SELA por el Convenio de Panamá, así como la labor técnica de apoyo a los mismos que corresponde a la Secretaría Permanente del SELA sean utilizados plenamente. En ese sentido, la experiencia adquirida en materia de apoyo a los GRULAS puede resultar relevante en esta labor. Los organismos regionales, subregionales y/o hemisféricos de cooperación, tienen

una contribución muy significativa que ofrecer.

Sería aconsejable que esta labor de diálogo con los Estados Unidos no se limitara al Ejecutivo norteamericano, sino que se hiciera extensivo al ámbito legislativo, a sectores sensibles a la problemática latinoamericana y a la opinión pública en general.

Esta primera etapa debe ser seguida de un proceso de consulta en el que ambas partes, los Estados Unidos y la región, estén en capacidad de plantear sus propios puntos de vista sobre la mejor manera de instrumentar la Iniciativa y ampliar su cobertura. Ese proceso de consultas puede desarrollarse de manera simultánea con el proceso legislativo, para que la normativa jurídica que regule la instrumentación de la Iniciativa incorpore elementos negociados.

Finalmente, la negociación de acuerdos específicos debe ser un proceso flexible, abierto y transparente, en la medida en que los objetivos que han de derivarse de la Iniciativa han sido establecidos de común acuerdo y representan un compromiso asumido por países soberanos con diferentes niveles de desarrollo pero con una voluntad de fortalecer sus relaciones y de complementar sus economías. La evaluación de los costos y beneficios y el desarrollo de la negociación concreta de acuerdos de libre comercio con Estados Unidos requerirán de un extenso trabajo técnico y de una dosis significativa de información. Los organismos regionales y subregionales de cooperación pueden contribuir sensiblemente en esa área. A esos efectos y teniendo en cuenta que se ha conceptualizado a la Iniciativa como un proceso de largo plazo, cabe considerar la conveniencia de formular un programa de trabajo que permita organizar, coordinar y optimizar las contribuciones de los diversos entes regionales y subregionales de integración y cooperación.

## Notas

- 1 SPICL/XVLO/DT N° 19, SELA, Caracas, 3 - 7 de septiembre de 1990.
- 2 Sistema Económico Latinoamericano, La Situación Económica de los Estados Unidos y sus Relaciones con América Latina y el Caribe, Df N° 8, septiembre de 1990, pp. 36 y 37.
- 3 OLADE, *Repercusiones de la Crisis del Golfo y opciones para enfrentarla*, documento preparado por la Secretaría Permanente de la OLADE, en coordinación con el SELA y la CEPAL para la Conferencia de Cancilleres del Grupo de Río, Caracas, 26 de enero de 1991.
- 4 SELA, *Boletín de Información Comercial*, N° 37, noviembre de 1990, pp. 8-11.
- 5 SELA, *Boletín de Información Comercial*, varios números.
- 6 COMMISSION ON TRANSNATIONAL CORPORATIONS, *Recent Developments related to Transnational Corporations and International Economic Relations*, E/C.10/1990/2, 21 de enero de 1991.
- 7 *Enterprise for the Americas Initiative Act of 1990*, Mensaje del Presidente de los Estados Unidos en el que propuso un anteproyecto de ley que reglamenta la puesta en práctica de la Iniciativa para las Américas y demás actividades, U.S. Government Printing Office, 1990.
- 8 No obstante, cabe señalar que el 18 de julio se había celebrado una audiencia ante una subcomisión del Comité de la Cámara de Representantes para Asuntos Internacionales. El propósito de tal audiencia fue examinar algunos temas relacionados con la Iniciativa tomando como eje principal la propuesta de reducción de la deuda contraída por América Latina y el Caribe. La reunión demostró que, en líneas generales, el Congreso respaldaba la propuesta de reducción de la deuda, debido a que estaba ligada a las disposiciones ambientales, y ello determinó que tanto la Cámara de Representantes como el Senado aprobaran las enmiendas al proyecto de ley agrícola que se estaba debatiendo en ese entonces y que contemplaba la reducción de las deudas contraídas con el gobierno de los Estados Unidos dentro del marco de programas de índole agrícola, SELA, *Boletín de Información Comercial*, No. 33, julio de 1990, pp. 7-11.
- 9 Véase la Declaración de James H. Michal, Administrador adjunto, Oficina para América Latina y el Caribe, Agencia para el Desarrollo Internacional, ante el Comité de la Cámara de Representantes para Asuntos Internacionales, 27 septiembre de 1990.
- 10 Las cifras indicadas entre paréntesis corresponden a la misma evaluación, pero considerando la oferta de Estados Unidos, incluido el enfoque cero por cero, por medio del cual Estados Unidos propone el libre comercio total y recíproco en varios sectores, como el acero.
- 11 SELA, *Boletín de Información Comercial*, No. 32, junio de 1990, p. 8.
- 12 A pesar de ello, la permanencia del programa no ofrece plenas garantías. La Ley Omnibus de Comercio y Competitividad de 1988 modificó la elegibilidad de los productos ICC, ampliando los poderes del Presidente contemplados en el programa. Gracias a esto, el Presidente tiene ahora la facultad de revocar, suspender o limitar la aplicación de la cláusula de entrada libre de impuestos en el caso de importaciones específicas provenientes de beneficiarios, en lugar de sacar del programa a todo el país.
- 13 Declaración de Cartagena, 18 de febrero de 1990.
- 14 Véase la Casa Blanca, Oficina del Secretario de Prensa, 5 de octubre de 1990.
- 15 La legislación ICC no contempla una disposición similar aplicable a los insumos provenientes de los países andinos para recuperar el valor agregado ICC.
- 16 Un análisis detallado de los acuerdos marco se realiza en el documento titulado *Análisis de los acuerdos marco suscritos entre países de América Latina y los Estados Unidos de América* (SP/RC-IA/DI No. 1).
- 17 Véase JUNAC, Declaración Andina sobre la Iniciativa para las Américas, JUN/di 1339, 27 de agosto de 1990.
- 18 Declaración de Caracas, Caracas, Venezuela, 11 y 12 de octubre de 1990.
- 19 El Artículo XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio define y regula la celebración de acuerdos de integración económica, y los hace posible al disponer que constituyen una excepción a la cláusula de la nación más favorecida. Tanto Estados Unidos como los países de la región que son partes contratantes del GATT han tenido una posición persistente y coherente respecto de la necesidad de que este tipo de acuerdos se ciña a las disciplinas del Artículo XXIV, y han sido particularmente críticos y nunca han aceptado las interpretaciones de esa disposición que unilateralmente ha hecho la CE para justificar convenios que ha suscrito con otros países. Varios países de la región han expresamente reservado sus derechos ante algunos acuerdos de la CE, a fin de preservar la posibilidad de recurrir con éxito al sistema de solución de diferencias en caso que de ellos se derive un perjuicio comercial.
- 20 Reinaldo Gonçalves y Juan A. de Castro, "El proteccionismo de los países industrializados y las exportaciones de América Latina", *El Trimestre Económico*, México, abril - junio de 1988, citado en CEPAL, *América Latina frente a la iniciativa Bush: un examen inicial*, op. cit., p.12.
- 21 También hay que tomar en cuenta que la cuestión de las reglas de origen está siendo objeto de negociación en la Ronda Uruguay y el avance registrado indica un alto grado de probabilidad que habrá un resultado tendiente a armonizar las reglas, su aplicación y administración.
- 22 El "last-track" se creó (1874) precisamente con el propósito de evitar que ante una propuesta de ley -que en el fondo contiene un acuerdo internacional- las cámaras y en particular el Senado hagan uso de sus atribuciones constitucionales e introduzcan enmiendas a ese proyecto. De esta manera, bajo el "last-track" las cámaras no pueden introducir enmiendas, y hay un plazo dentro del cual deben aprobar o rechazar el proyecto de ley presentado. Pese a que este procedimiento parece más conveniente, hay que considerar que una ley interna -aún cuando en el fondo contenga un compromiso internacional- puede ser modificada por otra ley en el futuro, lo que no sucede con los tratados internacionales propiamente tales. Esto es un factor de cierta incertidumbre y desequilibrio que probablemente no podrá evitarse en toda su plenitud, pero que debe ser tomado en cuenta en las negociaciones.
- 23 SELA, *Boletín de Información Comercial*, N° 33, julio de 1990, p. 8.
- 24 Al respecto ver BID-INTAL, *La Iniciativa para las Américas y la Integración Latinoamericana*, por Gustavo Magariños, Buenos Aires, 1990.
- 25 *Ibid.*, p. 50.

## Estadísticas sobre Estados Unidos-América Latina y el Caribe

Las estadísticas que se presentan fueron extraídas del Papel de Trabajo N° 6, preparado por la Secretaría Permanente del SELA. Los cuadros tienen como propósito principal facilitar elementos cuantitativos que permitan complementar el análisis de la Iniciativa para las Américas, en el contexto de las Relaciones de América Latina y el Caribe con los Estados Unidos.

Cuadro 1

Importaciones y exportaciones de bienes por área  
(en miles de millones de dólares)

	Exportaciones <sup>a</sup>			Importaciones <sup>b</sup>			Balance Comercial		
	1987	1988	1989	1987	1988	1989	1987	1988	1989
<b>Total<sup>c</sup></b>	<b>254.1</b>	<b>322.4</b>	<b>364.4</b>	<b>424.4</b>	<b>459.5</b>	<b>492.9</b>	<b>-170.3</b>	<b>-137.1</b>	<b>128.5</b>
<b>Países industrializados</b>	<b>166.4</b>	<b>206.8</b>	<b>224.7</b>	<b>265.4</b>	<b>286.5</b>	<b>299.9</b>	<b>-100.0</b>	<b>-79.7</b>	<b>-75.2</b>
Canadá	59.8	71.6	78.6	71.5	81.9	89.6	-11.7	-10.3	-11.0
Japón	28.2	37.7	44.6	88.1	92.9	97.1	-59.9	-55.2	-52.5
CE	60.6	75.8	86.6	84.9	88.7	88.8	-24.3	-12.9	-2.2
Otros	16.7	21.7	14.9	21.0	23.0	24.4	-4.3	-1.3	-9.5
<b>América Latina y el Caribe</b>	<b>35.0</b>	<b>43.9</b>	<b>49.1</b>	<b>49.1</b>	<b>53.7</b>	<b>60.3</b>	<b>-14.1</b>	<b>-9.8</b>	<b>-11.2</b>
Exportadores de Petróleo	19.2	26.3	29.2	29.6	31.2	37.2	-9.5	-4.9	-8.0
No exportadores de Petróleo	15.8	16.5	19.9	19.5	21.6	23.1	-4.6	-5.1	-3.2
<b>Otros países en desarrollo</b>	<b>46.7</b>	<b>63.0</b>	<b>79.5</b>	<b>100.6</b>	<b>108.2</b>	<b>117.5</b>	<b>-63.9</b>	<b>-45.2</b>	<b>-38.0</b>
NIC Asia	23.5	34.8	38.5	61.3	66.3	65.6	-37.8	-31.5	-27.1
Otros, exportadores de Petróleo	7.9	10.0	8.5	20.3	18.8	23.6	-11.5	-8.8	-15.1
Otros no exportadores de Petróleo	15.3	16.4	32.5	19.0	22.4	28.3	-4.6	-6.0	-4.2
<b>Economías de Planificación Central</b>	<b>5.7</b>	<b>8.7</b>	<b>11.1</b>	<b>9.0</b>	<b>11.7</b>	<b>15.2</b>	<b>-3.3</b>	<b>-2.9</b>	<b>-4.1</b>

Fuente: CEPAL, a partir de datos del Departamento de Comercio de Estados Unidos.

a: Valor f.a.s.

b: Valor c.i.f.

c: El total de exportaciones e importaciones puede no coincidir con la suma del comercio regional debido a la inclusión de categorías especiales y bienes de tipo militar en el total de exportaciones, y el ajuste del total de importaciones por recepción atrasada de documentos de embarque. Los datos pueden no coincidir con datos comerciales que figuran en otros cuadros de este documento debido a diferencias en los métodos de recopilación.



Cuadro 2

Comercio de bienes de Estados Unidos en América Latina y el Caribe<sup>a</sup>

	Millones de dólares									Participación por país (%)		
	1980			1988			1989			1980		1989
	Exp.	Imp.	Bal.	Exp.	Imp.	Bal.	Exp.	Imp.	Bal.	Exp.	Imp.	Exp.
<b>América Latina y el Caribe<sup>b</sup></b>	<b>38718</b>	<b>38713</b>	<b>5</b>	<b>43869</b>	<b>53568</b>	<b>-9699</b>	<b>49055</b>	<b>60260</b>	<b>-11205</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
América del Sur	17130	14981	2149	14669	23219	-8550	13974	24911	-10937	44.2	38.7	28.5
Argentina	2625	792	1834	1054	1566	-512	1037	1539	-502	6.8	2.0	2.1
Bolivia	172	189	-17	148	121	27	144	124	20	0.4	0.5	0.3
Brasil	4344	4000	344	4267	9944	-5677	4799	9001	-4202	11.2	10.3	9.8
Colombia	1736	1326	409	1754	2342	-588	1916	2761	-845	4.5	3.4	3.9
Chile	1354	559	795	1065	1345	-280	1411	1503	-92	3.5	1.4	2.9
Ecuador	864	938	-74	681	1365	-684	641	1646	-1005	2.2	2.4	1.3
Paraguay	109	85	24	194	40	153	167	50	117	0.3	0.2	0.3
Perú	1171	1443	-271	795	704	91	690	874	-184	3.0	3.7	1.4
Uruguay	183	103	80	99	285	-186	133	233	-100	0.5	0.3	0.3
Venezuela	4573	5547	-974	4612	5506	-894	3036	7180	-4144	11.8	14.3	6.2
<b>México y América Central</b>	<b>17795</b>	<b>15142</b>	<b>2653</b>	<b>23518</b>	<b>25973</b>	<b>-2455</b>	<b>28278</b>	<b>30396</b>	<b>-2118</b>	<b>46.0</b>	<b>39.1</b>	<b>57.6</b>
México	15145	12774	2371	20628	23526	-2898	24969	27584	-2615	39.1	33.0	50.9
Costa Rica	498	405	92	696	860	-164	880	1057	-177	1.3	1.0	1.8
El Salvador	272	444	-172	483	299	184	521	258	263	0.7	1.1	1.1
Guatemala	553	465	87	590	479	111	662	669	-7	1.4	1.2	1.3
Honduras	379	475	-96	477	514	-37	515	534	-19	1.0	1.2	1.0
Nicaragua	250	226	23	6	1	5	2	0	2	0.6	0.6	0.0
Panamá	699	353	347	638	294	344	729	294	435	1.8	0.9	1.5
<b>Caribe</b>	<b>2118</b>	<b>4318</b>	<b>-1862</b>	<b>3348</b>	<b>3370</b>	<b>-21</b>	<b>4184</b>	<b>3732</b>	<b>452</b>	<b>6.5</b>	<b>11.3</b>	<b>8.5</b>
Barbados	136	99	38	159	52	107	179	47	132	0.4	0.3	0.4
Belice	58	63	-5	103	54	49	101	45	56	0.2	0.2	0.2
Guyana	96	135	-39	71	57	14	78	66	12	0.2	0.3	0.2
Haití	311	264	47	475	398	77	471	390	81	0.8	0.7	1.0
Jamaica	305	418	-113	762	473	289	1009	568	441	0.8	1.1	2.1
República Dominicana	795	827	-32	1359	1472	-113	1646	1719	-73	2.1	2.1	3.4
Suriname	136	126	11	93	92	1	138	77	61	0.4	0.3	0.3
Trinidad y Tobago	680	2449	-1770	326	772	-446	562	820	-258	1.8	6.3	1.1
<b>Otros</b>	<b>1275</b>	<b>4209</b>	<b>-2934</b>	<b>2333</b>	<b>1007</b>	<b>1327</b>	<b>2619</b>	<b>1220.5</b>	<b>1398.5</b>	<b>3.3</b>	<b>10.9</b>	<b>5.3</b>

Fuente: CEPAL, a partir de datos del Departamento de Comercio de Estados Unidos.

a: Exportaciones f.a.s., importaciones c.i.f. Total para todos los países de la lista más Guyana Francesa, Bahamas, Bermuda, Islas Caimán, Indias Occidentales Francesas, Islas de Barlovento y Sotoverito, Antillas Neerlandesas, Islas Turcos y Caicos, y Saint-Pierre y Miquelon. Excluye a Cuba.

Cuadro 3

Estados Unidos: Composición del comercio de bienes con América Latina y el Caribe<sup>a</sup>

	Millones de Dólares				Participaciones porcentuales		Tasas de Crecimiento		
	1986	1987	1988	1989	1980	1989	1987	1988	1989
<b>Total Exportaciones</b>									
Estados Unidos	31077	34979	43919	49055	100	100	12.6	25.6	11.7
Manufacturas	24816	28262	35703	39875	78	81	13.9	26.3	11.7
Productos									
Agrícolas	3687	3712	4991	5325	16	11	0.7	34.5	6.7
Energía	1507	1731	1568	2041	2	4	14.9	-9.4	30.2
Otros	1067	1274	1657	1814	4	4	19.4	30.1	9.0
<b>Total Importaciones</b>									
Estados Unidos	44112	49094	53701	60260	100	100	11.3	9.4	12.2
Manufacturas	20053	24334	30383	32895	23	55	21.3	24.9	8.3
Productos									
Agrícolas	9066	8287	8333	8394	20	14	-8.6	0.6	0.7
Energía	12033	13353	11831	15043	50	25	11.0	-11.4	27.1
Otros	2960	3120	3154	3928	7	6	5.4	1.1	24.5

Fuente: CEPAL, a partir de datos del Departamento de Comercio de Estados Unidos.

a: Exportaciones f.a.s., importaciones c.i.f.

Cuadro 4

## Asistencia económica bilateral de Estados Unidos a América Latina y el Caribe

	Millones de dólares					Composición porcentual		Tasas de crecimiento				
	1985	1986	1987	1988	1989	1982	1989	1985	1986	1987	1988	1989
<b>Total América Latina y el Caribe</b>	<b>1893</b>	<b>1492</b>	<b>1697</b>	<b>1329</b>	<b>1427</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>55.6</b>	<b>-21.1</b>	<b>13.7</b>	<b>-21.7</b>	<b>7.4</b>
<b>América del Sur</b>	<b>238</b>	<b>268</b>	<b>269</b>	<b>290</b>	<b>324</b>	<b>16.6</b>	<b>22.7</b>	<b>-23.6</b>	<b>12.5</b>	<b>0.5</b>	<b>7.8</b>	<b>11.8</b>
Argentina	-	-	2	-	1	-	-	-	-	-	-	-
Bolivia	51	75	78	92	80	2.3	5.6	-35.1	47.4	4.6	17.4	-12.2
Brasil	1	1	5	3	2	0.1	0.2	-	-12.5	671.4	-46.3	-24.1
Chile	1	1	1	1	5	0.8	0.4	-23.5	-15.4	-	2.7	278.6
Colombia	11	12	12	10	11	0.4	0.8	37.8	1.8	4.3	14.2	7.8
Ecuador	52	60	46	21	41	2.7	2.8	79.6	16.4	-24.5	-54.2	94.3
Paraguay	4	3	3	4	5	0.5	0.3	29.6	-5.7	-6.1	32.3	14.6
Perú	79	58	64	71	65	6.5	4.5	-51.9	-26.2	9.1	11.0	-8.8
Uruguay	-	14	12	-	-	0.1	-	-	-	-15.3	-	-
Otros <sup>a</sup>	40	43	-46	88	115	3.3	8.0	48.5	9.6	5.3	93.4	30.0
<b>México y América Central</b>	<b>1182</b>	<b>847</b>	<b>1118</b>	<b>802</b>	<b>683</b>	<b>43.4</b>	<b>47.9</b>	<b>120.0</b>	<b>-28.4</b>	<b>32.0</b>	<b>-28.3</b>	<b>-14.8</b>
México	11	12	18	18	70	1.0	4.9	32.1	7.2	47.1	4.6	281.4
Costa Rica	220	163	181	120	122	6.2	8.6	29.5	-26.0	11.4	33.6	1.3
El Salvador	434	323	463	314	307	21.7	21.5	101.0	-25.7	43.5	32.1	-2.3
Guatemala	107	117	188	132	47	1.8	3.3	426.6	9.2	60.9	29.6	-64.3
Honduras	229	137	198	157	88	9.6	6.2	141.1	-40.3	44.8	20.7	-43.8
Panamá	75	33	12	1	1	1.5	0.1	520.8	-52.2	-63.8	90.1	-16.7
Otros <sup>a</sup>	107	63	58	59	48	1.6	3.3	579.0	-41.0	-7.2	0.3	-18.8
<b>Caribe</b>	<b>473</b>	<b>378</b>	<b>310</b>	<b>237</b>	<b>312</b>	<b>39.1</b>	<b>21.9</b>	<b>28.4</b>	<b>-20.1</b>	<b>-18.0</b>	<b>-23.6</b>	<b>31.9</b>
Belice	25	12	16	10	10	0.1	0.7	366.7	-52.0	29.8	33.8	-3.5
Grenada	11	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Guyana	-	3	7	7	7	0.2	0.5	-	-	103.1	7.7	-
Haiti	56	78	101	40	63	4.1	4.4	19.6	39.7	30.1	-60.4	57.5
Jamaica	158	127	90	81	116	16.5	8.1	43.7	-19.9	-29.0	-10.3	43.8
República Dominicana	171	102	38	53	81	9.8	5.7	73.7	-40.3	-63.1	57.1	38.3
Otros <sup>a</sup>	52	56	59	40	35	8.3	2.5	-13.1	9.1	4.4	-12.3	-12.3

Fuente: CEPAL, a partir de datos de la Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional.  
a: Incluye programa regionales.

## Medidas comerciales aplicadas por Estados Unidos que afectan exportaciones de los países latinoamericanos

### Secretaría Permanente del SELA

#### 1. Consideraciones generales

En el año 1990 la Administración de los Estados Unidos pareció hacer más énfasis en el desarrollo de iniciativas de colaboración con países de la región que en la utilización de los mecanismos de represalia previstos en la legislación comercial estadounidense (Sección 301, Super y Especial 301). Asimismo, los casos iniciados de conformidad con las leyes de alivio comercial (cláusula de salvaguardia, regímenes antidumping y antisubsidios) fueron menos numerosos que en años anteriores cuando estos instrumentos fueron utilizados frecuentemente como mecanismos proteccionistas.

Varias razones podrían explicar los intentos de Estados Unidos por mejorar el ambiente de sus relaciones comerciales con sus socios comerciales de la región, todas las cuales deben verse en el contexto más amplio de la Iniciativa para las Américas promovida por el Presidente Bush, que señala un posible nuevo marco para las relaciones hemisféricas.

En primer lugar, el hecho de que se pensaba que 1990 sería el último año de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales, hacía aconsejable fomentar posibles apoyos de los participantes latinoamericanos a las posiciones de Estados Unidos en algunos temas de su interés. El caso más evidente era agricultura donde había habido una enorme preocupación de parte de Estados Unidos por afianzar la alianza con el Grupo de Cairns y sus miembros latinoamericanos, tomando

en cuenta que comparten intereses similares. En Washington parece apreciarse positivamente la participación constructiva que han tenido los países latinoamericanos en la Ronda Uruguay y ello contribuye a una actitud más favorable en el manejo de las relaciones comerciales por parte de la Administración. Se agrega a esto la adhesión reciente de varios países latinoamericanos al GATT (Venezuela, Bolivia, Costa Rica, El Salvador) lo cual para Estados Unidos es un hecho positivo porque implica un fortalecimiento del GATT y un aumento del número de países sujetos a las disciplinas del Acuerdo General y a su sistema de solución de diferencias.

En segundo lugar, la Ronda Uruguay ha servido como una válvula de escape que ha permitido a la Administración del Presidente Bush amortiguar presiones de otros sectores en áreas como las inversiones, servicios, propiedad intelectual, dumping, subsidios y el acceso a los mercados, con la promesa que, en dichas negociaciones, se lograrían resultados, tanto en materia de acceso como de nuevas disciplinas, que resolverían los problemas que preocupaban a algunas industrias, al Congreso y a otros grupos de interés.

En tercer lugar, diversos países de la región han adoptado, o están en proceso de hacerlo, reformas en sus políticas económicas, incluyendo las políticas comerciales, de inversiones y de propiedad intelectual, con una orientación que ha contribuido a una reducción de las presiones por parte de los sectores interesados en Estados Unidos. En efecto, varias controversias comerciales - algunas de larga data - fueron resueltas en 1990 cuando los reclamos que las originaron quedaron sin fundamento como consecuencia de reformas de ciertos regímenes legales adoptadas por algunos países de la región. De mantenerse esta tendencia, disminuirán los potenciales conflictos.

Para terminar, podría preguntarse cuáles son las perspectivas para 1991 en este campo. El retraso en la

finalización de la Ronda Uruguay y las dificultades que se han presentado en áreas como agricultura y servicios que estuvieron en el origen de la propuesta de Estados Unidos de iniciar una nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales, podrían hacer pensar en un recrudescimiento de las presiones bilaterales por la vía de mecanismos tipo Sección 301. Sin embargo, todo parece indicar que, de no lograr sus objetivos en la Ronda, Estados Unidos orientará su ofensiva más bien en contra de aquellos participantes que han mantenido posiciones más opuestas a las propuestas estadounidenses, es decir, en particular, la Comunidad Europea, Japón y la República de Corea. En tal contexto, con la iniciativa para las Américas se abre un nuevo medio para negociaciones con los países latinoamericanos como una alternativa al uso *ad-hoc* de los mecanismos de represalia comercial mencionados. No debe olvidarse, sin embargo, que tales instrumentos seguirán estando disponibles, que las presiones de determinados sectores continuarán jugando un papel a tomar en cuenta y que en el Congreso las tendencias en favor de una política comercial más agresiva no han desaparecido.

A continuación se presentan detalles sobre el desarrollo de casos relativos a la aplicación de las leyes de alivio comercial, de los instrumentos de coerción bilateral (Sección 301, Super y Especial 301) y de otros conflictos comerciales entre Estados Unidos y los países de América Latina durante 1990<sup>1</sup>. Es importante tener en cuenta a este respecto que es sobre todo la forma como se administran los regímenes como la Sección 301 y Super y Especial 301, que puede dar indicios acerca de la orientación de la política comercial por parte del Ejecutivo de Estados Unidos. Son tales regímenes legales los que confieren al Ejecutivo un grado de discrecionalidad tal que pueden ser efectivamente utilizados como instrumentos de su política comercial, a diferencia de las

llamadas leyes de alivio comercial (regímenes sobre derechos compensatorios y antidumping) donde esta discrecionalidad está limitada y su aplicación sujeta a criterios objetivos establecidos por la ley. No obstante, es evidente que la disminución de casos iniciados conforme a estas leyes contribuye a un mejoramiento del ambiente en las relaciones comerciales con la región.

## 2. Casos de salvaguardia, derechos compensatorios y antidumping

### 2.1. Cláusula de Salvaguardia<sup>2</sup>

En julio de 1990 la Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos (USITC) determinó por unanimidad que las importaciones de ciertas cámaras fotográficas no ocasionan perjuicio grave a la industria estadounidense, dando por terminado así el primer caso que se ha iniciado de conformidad con la cláusula de salvaguardia, es decir la Sección 201 de la Ley de Comercio de 1974, desde que la Ley Omnibus de Comercio y Competitividad (OTCA) introdujera enmiendas a este régimen en 1988<sup>3</sup>.

La investigación había sido emprendida por la USITC en abril de 1990. Los productos cuestionados fueron las cámaras 110 portátiles de foco fijo y todas las cámaras portátiles de 35 mm. distintas a las cámaras reflex de un solo lente. Aunque los países asiáticos son los principales proveedores de estas máquinas, Brasil y México representan una porción cada vez mayor del mercado de importación estadounidense y se hubiesen visto afectados por la eventual imposición de nuevos aranceles o cuotas.

Es importante hacer notar que este caso puede ser considerado como la excepción que confirma la regla. En efecto, la cláusula de salvaguardia es un mecanismo muy poco utilizado para lograr protección frente a las importaciones. Dado que la cláusula de salvaguardia requiere en última instancia de una decisión del Presidente, los sectores que buscan

protección prefieren normalmente recurrir a los procedimientos de derechos compensatorios y antidumping donde la discrecionalidad del Ejecutivo es mucho más limitada.

### 2.2. Casos de derechos compensatorios y antidumping<sup>4</sup>

En 1990 se iniciaron cinco investigaciones para la imposición de derechos antidumping referidos a los siguientes productos: **a** alambre de acero de Argentina y México; **b** metal de silicio de Brasil y Argentina; y, **c** contadores digitales electro-mecánicos del Brasil. Este último caso fue terminado cuando la USITC determinó que las importaciones no causaban daño a la industria estadounidense.

Asimismo se iniciaron dos investigaciones sobre derechos compensatorios referidos a los siguientes productos: **a** cuero de la Argentina y **b** metal de silicio de Brasil. Para un resumen del desarrollo de estos casos, así como los pendientes desde 1989 ver el Cuadro Anexo A. En 1990 el Departamento de Comercio comenzó a revocar una serie de antiguas órdenes de derechos compensatorios y antidumping que estaban en vigencia contra varios estados miembros del SELA, o a concluir investigaciones suspendidas. La decisión se debe al cambio en las normas de alivio comercial introducido en 1989. De acuerdo a las nuevas regulaciones, el Departamento de Comercio considerará de manera automática la eliminación de una orden o la conclusión de una investigación si **a** el caso data de por lo menos cinco años, y **b** ninguna de las partes interesadas ha solicitado una revisión administrativa en por lo menos dos años consecutivos.

Además de este recuento numérico de los casos, es importante hacer referencia a aquellos aspectos más cualitativos de la administración de las leyes de alivio comercial. Por ejemplo, por primera vez en 1990 se

invocó una disposición que fue incluida en la Ley de Comercio y Competitividad de 1988 (OTCA) con el propósito de evitar prácticas de elusión de derechos compensatorios y antidumping. Como la práctica del Ejecutivo en la administración de estas disposiciones es importante por el precedente que establecen, resulta de interés tomar en cuenta la reciente decisión del Departamento de Comercio que, aun cuando sea de manera preliminar porque habrá que esperar la decisión definitiva el 1 de marzo de 1991, falló en contra de los solicitantes estadounidenses que pretendieron se aplicara una interpretación muy amplia de las mencionadas disposiciones en un caso referido a televisores de México. Los demandantes estadounidenses habían pedido, en agosto de 1990, la extensión de las órdenes antidumping vigentes a los tubos de imagen para televisores en color provenientes de México, aduciendo que dichos tubos eran enviados a dicho país para ser incorporados a televisores que luego eran exportados a Estados Unidos para eludir los derechos antidumping.

### 3. Secciones 301, Super 301 y Especial 301<sup>5</sup>

En un paso que puede significar una disminución de las tensiones entre Estados Unidos y sus socios comerciales a expensas de las buenas relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, la Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos anunció en abril de 1990 que no tomará prácticamente acción alguna bajo las disposiciones Super 301 y Especial 301 de la Ley de Omnibus de Comercio y Competitividad de 1988 (OTCA). En efecto, ni Brasil ni Japón serán citados por prácticas comerciales desleales en virtud del Estatuto Super 301, habida cuenta de las medidas de liberalización comercial que ambos países han emprendido. Sólo la India ha quedado sujeta a este régimen.

Las decisiones de la Administración y

la reacción del Congreso, muestran diferencias de criterio en relación con la orientación de la política comercial estadounidense. La OTCA estipula que el USTR debía identificar, en los años 1989 y 1990, los "países prioritarios" y las "prácticas comerciales desleales prioritarias" ("priority unfair trade practices") cuya modificación debía lograrse mediante la amenaza de represalias comerciales. Sin embargo, la USTR, Carla Hills, ha señalado que "Estados Unidos identifica como su primera prioridad de liberalización comercial para 1990 la conclusión exitosa de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales...". La USTR ha reconocido que las leyes comerciales estadounidenses de represalia han provocado una reacción altamente negativa de parte de los socios comerciales de Estados Unidos, quienes las perciben como amenazas unilaterales entorpecedoras del proceso de negociación multilateral, y por lo tanto ha decidido no hacer uso de ellas aun a riesgo de afectar sus relaciones con aquellos miembros del Congreso que exigen actitudes más agresivas por parte de la Administración en el manejo de sus relaciones con los socios comerciales de Estados Unidos.

En este mismo sentido, la USTR también rehusó tomar nuevas medidas contra los países que están en la "lista de observación" ("watch list") de la Especial 301 por supuestas violaciones a los derechos de propiedad intelectual. Brasil se encuentra entre los países que permanecen en la "lista prioritaria de observación" ("priority watch list"), mientras que Argentina, Chile, Colombia y Venezuela están en la lista no prioritaria.

Como otro paso hacia el mejoramiento de las relaciones con sus socios comerciales, Estados Unidos anunció en mayo la conclusión del caso Super 301 contra el régimen de importaciones de Brasil. La Oficina de la USTR acusó a Brasil de imponer restricciones cuantitativas que representaban una violación a los

derechos comerciales de Estados Unidos. Las diferencias, sin embargo, se solventaron como resultado de la decisión tomada por el Gobierno de Brasil de eliminar las restricciones cuantitativas sobre las importaciones de abolir una lista de prohibiciones de importación. En su lugar, Brasil, utilizará los aranceles como instrumento principal de su régimen de importaciones.

Finalmente, el 27 de junio de 1990, la USTR dio por terminada una disputa de tres años con Brasil, al anunciar el levantamiento de las sanciones que había impuesto contra ciertos productos importados de dicho país. El caso, uno de los más difíciles de los últimos años, se inició en 1987 por petición de la Pharmaceutical Manufacturers Association de Estados Unidos. En 1988, como resultado de la determinación del USTR en el sentido que Brasil no brindaba la adecuada protección a las patentes de los productos farmacéuticos estadounidenses, se aplicaron como represalia una serie de aranceles a productos de papel, electrodomésticos y productos farmacéuticos provenientes de ese país. El USTR ha señalado que el levantamiento de estas medidas se debe al anuncio del Gobierno de Brasil de que adoptaría la legislación necesaria para proteger las patentes farmacéuticas y de proceso. El Grupo Especial de solución de diferencias que se estableció en el GATT a petición de Brasil para dirimir este caso fue disuelto a raíz del levantamiento de las medidas.

#### 4. Otros conflictos

##### 4.1. Represalias conforme a la Ley de Transporte

En una medida sin precedentes, Estados Unidos impuso sanciones comerciales (multas de US\$ 50.000 para cada carga que desplace el transportista desde Estados Unidos) en contra de una línea transportista ecuatoriana, alegando las condiciones adversas a que son sometidas las compañías estadounidenses

debido a las políticas y leyes del Ecuador. Es la primera vez que la Comisión Marítima Federal ejerce su autoridad para tomar medidas de represalia contra transportistas extranjeros<sup>6</sup>. Sin embargo, para el momento de redacción de esta nota no se habían aplicado las sanciones, motivo por el cual los demandantes se han quejado ante la Comisión Marítima Federal.

Asimismo, la Comisión Marítima Federal de Estados Unidos está considerando un reclamo introducido en abril de 1990 contra Venezuela que podría conducir a una posible represalia contra empresas navieras venezolanas.

4.2. Dado que, a partir de la Ley Omnibus de Comercio de 1984, el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) pasó a ser un instrumento que Estados Unidos puede utilizar para extraer concesiones de los países beneficiarios, es interesante tomar en cuenta algunos acontecimientos ocurridos en 1990. A fines de noviembre de ese año, la USTR recomendó al Presidente de Estados Unidos restituir a Chile su calidad de país beneficiario del SGP, revirtiendo así la decisión de suspenderlo que había sido tomada en 1988 cuando la Administración del Presidente Reagan consideró que dicho país no otorgaba a sus trabajadores los derechos laborales internacionalmente reconocidos.

A diferencia de este caso, Perú enfrenta actualmente la posibilidad de perder algunos o la totalidad de los beneficios que le han sido concedidos en virtud del SGP, dado que la USTR anunció a mediados de noviembre que había aceptado revisar una solicitud en tal sentido introducida por una empresa aseguradora estadounidense (American International Group) que alega que Perú le habría expropiado su propiedad sin una pronta, adecuada y efectiva indemnización.

4.3. En 1990 aumentaron las presiones en el Congreso por hacer más estricto el embargo comercial contra

Cuba. Un proyecto de ley titulado "Ley de administración de las exportaciones" (H.R. 44653) y que fue aprobada por el Congreso, habría permitido la aplicación de sanciones

a las subsidiarias extranjeras de empresas estadounidenses que comercien con Cuba. Sin embargo, a mediados de noviembre el Presidente Bush vetó la ley, lo cual puede

explicarse por otros elementos incluidos en la ley y no debe interpretarse como una señal de oposición de la Administración al embargo comercial contra Cuba.

## Notas

1 No se hace referencia a otros tipos de medidas que afectan el acceso de las exportaciones latinoamericanas al mercado de los Estados Unidos tales como: "marketing orders", medidas sanitarias o fitosanitarias o normas técnicas.

2 La Sección 201 de la Ley de Comercio de 1974 (enmendada), permite a las industrias solicitar al Presidente que imponga aranceles, cuotas u otras restricciones a las importaciones que se determine causan perjuicio grave. Es el equivalente, en la legislación estadounidense, del Artículo XIX del GATT que permite a las partes contratantes obviar temporalmente sus obligaciones derivadas del Acuerdo General cuando, dadas ciertas circunstancias, las importaciones causen o amenacen causar perjuicio grave a los productores nacionales.

3 Para un análisis de la Ley Omnibus de Comercio y Competitividad de 1988 ver, SELA, "La Ley Omnibus de Comercio y Competitividad en 1988 de Estados Unidos: sus Implicaciones para América Latina y el Caribe" (SP/DCC/IT N° 30), agosto 1988.

4 El régimen antidumping tiene como propósito la adopción de medidas (derechos antidumping o compromisos del exportador) para contrarrestar el perjuicio a la industria nacional causado por importaciones de productos similares cuyo precio sea inferido al comparable en el mercado interno del país de origen. Las medidas compensatorias, por su parte, cumplen con igual propósito cuando el perjuicio se origina en importaciones cuya producción o exportación es subsidiada en el país de origen.

5 La Sección 301—introducida en la Ley de Comercio de 1974 y modificada en sucesivas oportunidades—es uno de los mecanismos de coerción más conflictivos de la legislación comercial estadounidense. De acuerdo a la misma, a pedido de una industria local o por propia iniciativa del USTR, es posible iniciar una investigación sobre prácticas, políticas o legislaciones de un socio comercial que supuestamente viola los derechos estadounidenses. Si la práctica es calificada como "no razonable, injustificada o discriminatoria" el Presidente puede, en última instancia, aplicar medidas de represalia como aranceles o restricciones a las exportaciones del país sancionado. Dos nuevos mecanismos fueron incorporados en 1988: las secciones Super 301 y Especial 301. La primera instruye al USTR a hacer una lista de las prácticas comerciales desleales prioritarias de otros países ("priority unfair trade practices") e iniciar investigaciones de acuerdo a la Sección 301 contra tales países. La Sección Especial 301 es similar a la anterior pero especialmente referida a los derechos de propiedad intelectual.

6 En dos casos anteriores (Guatemala y Perú) los casos fueron resueltos por la vía diplomática antes que se aplicaran las sanciones.

## América Latina frente a la Iniciativa Bush: un examen inicial

### Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Este documento fue preparado por la División de Comercio Internacional y Desarrollo de la CEPAL. No ha sido sometido a revisión editorial.

#### I. Introducción

El propósito de este informe es presentar algunas reflexiones iniciales sobre la dimensión comercial del proyecto denominado "Iniciativa para las Américas" (Enterprise for the Americas Initiative), que fue anunciado por el presidente norteamericano, George Bush, en un discurso pronunciado en la Casa Blanca el día 27 de junio de este año.

Después de resumir las características principales de la propuesta lanzada por el presidente Bush, se examinan brevemente la estructura del comercio exterior entre los Estados Unidos y América Latina y su evolución durante años recientes. En seguida, se presentan algunos lineamientos para un análisis de los posibles costos y beneficios del establecimiento de una zona hemisférica de libre comercio, examinando en primer lugar su impacto sobre la creación y el desvío del comercio de mercancías, y luego considerando sus potenciales efectos dinámicos. En la siguiente sección, se consideran brevemente los problemas especiales relacionados con el comercio de servicios, la propiedad intelectual y la inversión extranjera. Después se hacen algunos comentarios acerca de la instrumentación de un programa de libre comercio entre América Latina y el Caribe por un lado, y los Estados Unidos por el otro. En la sección final, se presenta una serie de puntos adicionales en torno a la Iniciativa, los cuales merecen ser explorados en más detalle. Cabe observar que el objetivo del

informe no es llegar a conclusiones finales y menos aún hacer propuestas definitivas, sino más bien señalar algunos de los factores que valdría la pena tomar en cuenta en el análisis pormenorizado que la Iniciativa amerita, especialmente vista desde la óptica de los países de América Latina y el Caribe.

La Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), ya ha efectuado una evaluación preliminar de la Iniciativa Bush, la cual fue presentada a la XVI Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano realizada en Caracas a principios del mes de Septiembre<sup>1</sup>. Además de considerar en algún detalle los cambios y las motivaciones de la política de los Estados Unidos hacia América Latina y el Caribe, el documento del SELA examina las opciones y posibles estrategias de negociación de la región frente a la propuesta del Presidente Bush. El enfoque del presente informe es algo diferente, ya que el análisis se concentra en los posibles costos y beneficios económicos de una liberalización comercial a nivel hemisférico y a base de esto se plantean algunas reflexiones sobre la instrumentación de una zona de libre comercio.

#### II. Rasgos principales de la Iniciativa Bush

El programa esbozado por el Presidente Bush contiene un conjunto de propuestas en tres áreas fundamentales: el comercio internacional, las inversiones extranjeras y la deuda externa. La Iniciativa representa el primer planteamiento integral sobre las relaciones hemisféricas realizado por los Estados Unidos desde la Alianza para el Progreso de los años sesenta. Sin embargo, a diferencia de esta última, y debido en parte a las fuertes restricciones presupuestarias que existen hoy en día en los Estados Unidos, en la nueva iniciativa se pone énfasis sobre el fomento del comercio y la inversión directa en lugar del otorgamiento de asistencia financiera oficial. En términos generales, la

Iniciativa busca respaldar la tendencia que se está manifestando en la región latinoamericana hacia una mayor apertura económica y ponderación de las señales del mercado. En lo que se refiere a la inversión, se propone trabajar con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y posiblemente también con el Banco Mundial, en la creación de un nuevo programa de préstamos dirigido a aquellos países que adopten medidas importantes para eliminar las barreras a la inversión extranjera. También se propone crear un nuevo fondo de inversiones para las Américas, administrado por el BID, que brindaría hasta US\$ 300 millones anuales en donaciones como respuesta a la introducción de reformas para fomentar la inversión y en materia de privatización.

Para crear un clima favorable a la nueva inversión se reconoce que es necesario redoblar los esfuerzos dirigidos a aliviar la carga representada por la deuda externa. En este sentido, y con el propósito sobre todo de ayudar a países pequeños que tienen obligaciones externas elevadas con entidades oficiales, se proponen mecanismos para reducir la deuda oficial de América Latina y el Caribe en los Estados Unidos, en una cuantía que asciende a US\$ 12 mil millones. Asimismo, 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 participe junto con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial en la concesión de garantías.

Sin menospreciar la importancia de las iniciativas en los campos de la inversión y la deuda, no cabe duda que la propuesta de mayor alcance se refiere al comercio internacional. El objetivo a largo plazo propuesto por el Presidente Bush es la creación de una zona de libre comercio que se extienda "desde el puerto de Anchorage hasta Tierra del Fuego". Con el fin de avanzar hacia esta meta, se anunció que Estados Unidos está dispuesto a entrar en acuerdos de



libre comercio con otros mercados de América Latina y el Caribe, particularmente con grupos de países que se han asociado con el fin de lograr la liberalización del comercio. El primer paso en este proceso sería la negociación de un convenio de libre comercio con México, tras la reunión efectuada entre los presidentes de los Estados Unidos y de México el día 11 de junio pasado, cuando los dos mandatarios acordaron iniciar las consultas previas necesarias para una negociación de tal índole.

Con los países que aún no estén listos para entrar en acuerdos integrales de libre comercio, los Estados Unidos estarían dispuestos a negociar acuerdos "marco" de carácter bilateral para ir reduciendo en forma paulatina barreras específicas al comercio, o para resolver problemas que han surgido en el comercio bilateral. Acuerdos semejantes ya fueron negociados con México en 1987 y con Bolivia, Colombia y Ecuador en el presente año.

Finalmente, en el corto plazo el Presidente Bush se comprometió a colaborar estrechamente con las naciones latinoamericanas en estos últimos meses de las negociaciones de la Ronda Uruguay, y a buscar reducciones más profundas de los derechos arancelarios aplicados a productos de especial interés para América Latina.

En las declaraciones iniciales formuladas por representantes de diversos gobiernos latinoamericanos, así como de organismos regionales como la CEPAL y el SELA, se observa una actitud positiva pero en general cautelosa frente a la Iniciativa Bush. Al mismo tiempo, se ha enfatizado la necesidad de conocer más detalles acerca de las propuestas y de realizar un análisis exhaustivo de sus implicaciones, para coadyuvar en la toma de posiciones.

### III. La evolución del comercio exterior entre Estados Unidos y América Latina

Durante la década de los ochenta, las exportaciones de América Latina y el

Caribe al mercado norteamericano crecieron a un ritmo más elevado que las dirigidas a otras partes del mundo. Por tanto, la proporción de las exportaciones de la región absorbida por los Estados Unidos, que había permanecido virtualmente estable durante los años setenta, alcanzó un 36.1% en 1988 (último año para el cual hay información completa disponible) en comparación con un 31.3% en 1980. No obstante, tal como lo muestra el cuadro 1, existen diferencias notables entre los países de la región, tanto en lo que se refiere a la importancia del mercado norteamericano en las exportaciones totales, como en los cambios que se han producido en los últimos años. En algunos países, sobre todo México y la mayor parte de las naciones caribeñas, una alta proporción de

las exportaciones se envía a los Estados Unidos. Sin embargo, en el caso de otros países la dependencia frente al mercado norteamericano es mucho menor, situándose en niveles francamente reducidos en algunos como Paraguay y Uruguay. Por otra parte, mientras que la proporción de las exportaciones dirigidas a los Estados Unidos ha aumentado en países como Venezuela, Chile y Ecuador, ha disminuido en otros como Bolivia y Perú. En Brasil y Colombia, el porcentaje de exportaciones destinadas a los Estados Unidos se redujo en los años setenta y luego subió en los años ochenta, sin mostrar ninguna tendencia clara a lo largo de las dos décadas.

En lo que se refiere a las importaciones de América Latina y el Caribe, en los años setenta se observa una

**Cuadro 1**  
América Latina y el Caribe: exportaciones (FOB) de mercancías a los Estados Unidos

	Porcentaje			Crecimiento interanual porcentual del valor de las exportaciones	
	1970	1980	1988	1970-80	1980-88
Argentina	8.8	8.7	13.0	16.2	6.9
Bolivia	34.5	29.1	20.0	14.3	-11.0
Brasil	24.8	17.0	24.0	17.7	11.4
Chile	14.1	11.0	19.4	11.5	12.8
Colombia	37.0	26.7	36.6	14.5	7.3
Ecuador	41.7	31.4	45.9	25.7	3.3
México	71.0	64.6	66.2	28.2	4.0
Paraguay	13.9	5.4	3.7	6.5	1.6
Perú	32.9	32.3	30.2	12.3	-3.8
Uruguay	8.5	7.7	11.1	15.2	8.4
Venezuela	29.4	27.2	44.7	18.8	-2.3
Sub-total ALADI	28.4	29.1	35.2	20.6	4.3
MCCA	34.0	34.9	40.2 <sup>a</sup>	15.2	-0.1 <sup>c</sup>
Caribe	48.1	56.0	54.7 <sup>b</sup>	15.4	-7.9
Total	31.1	31.3	36.1	19.4	3.0

Fuente: CEPAL, a base de información oficial a 1986

<sup>b</sup> Los datos de Barbados se refieren a 1986; Panamá, 1985 y República Dominicana, 1983.

<sup>c</sup> 1980-86.

caída de la participación relativa de los Estados Unidos como proveedor en todos los países de la región, con excepción de México (véase el cuadro 2). Esta tendencia hacia abajo continuó durante los años ochenta en la mayor parte de los países, y también hubo una pequeña disminución en el caso de México. La excepción más importante fue Brasil, donde la participación de los Estados Unidos repuntó ligeramente. Sin embargo, debido a un cambio de la composición de las importaciones de la región en favor de los países con una alta proporción de importaciones procedentes de los Estados Unidos, el promedio ponderado para el conjunto de la región subió de 36.2% en 1980 a 37.6% en 1988.

Visto desde otra óptica, las estadísticas de comercio de los Estados Unidos muestran que, si bien América Latina en su conjunto incrementó la proporción de sus exportaciones enviadas a aquel país en los años ochenta, la región perdió terreno en el mercado norteamericano frente a competidores de otras partes del mundo. Como se puede ver en el cuadro 3, la participación de América Latina y el Caribe en las importaciones totales norteamericanas bajó de un 14.2% en 1980 a un 12.1% en 1989. Sin embargo esta reducción se debió en gran medida a una participación menor de Venezuela y de algunas islas caribeñas (Bahamas y Trinidad y Tobago), lo que seguramente tiene relación con la caída del

precio del petróleo exportado por dichos países. De todas maneras, la participación relativamente modesta de la región en las importaciones totales de los Estados Unidos sugiere que en principio hay bastante margen para que en el futuro los países de la región alcancen un crecimiento dinámico de sus ventas al mercado norteamericano.

#### IV. Creación y desviación del comercio

En el análisis que habrá de efectuarse sobre los costos y beneficios potenciales de la liberalización comercial hemisférica, sería necesario tomar en cuenta múltiples factores. Entre los más importantes, se puede mencionar el impacto que tendría un proceso de esta índole en la **creación** y la **desviación** de comercio entre América Latina, los Estados Unidos y el resto del mundo. La teoría del comercio internacional demuestra que la creación de comercio normalmente trae beneficios a los países involucrados, gracias al fomento de las exportaciones y a la adquisición de importaciones a costos menores, promoviendo así una asignación de recursos más eficiente. Sin embargo, aunque todos los socios comerciales pueden esperar un aumento de sus ingresos a causa de un mayor intercambio internacional, la determinación del monto de los beneficios y su distribución entre los distintos países requiere una investigación empírica. Por otro lado, la teoría señala que en general la desviación del comercio implica una pérdida de bienestar, debido a la compra de productos importados de fuentes más caras que antes<sup>2</sup>. El establecimiento de una zona de libre comercio entre los Estados Unidos y el continente latinoamericano evidentemente llevaría tanto a la creación como a la desviación del comercio. Por ello, será necesario ponderar los beneficios de la primera frente a los costos de la segunda, y adoptar estrategias de negociación que maximicen los efectos positivos de la creación de comercio y minimi-

Cuadro 2

América Latina y el Caribe: Importaciones (CIF) de mercancías procedente de los Estados Unidos

	Porcentaje Total			Crecimiento interanual porcentual del valor de las importaciones	
	1970	1980	1988	1970-80	1980-88
Argentina	24.7	22.4	17.2	18.9	-11.1
Bolivia	33.9	25.5	20.0	12.0	-4.1
Brasil	32.3	19.1	20.1	18.3	-5.1
Chile	36.8	26.0	21.2	14.1	-3.1
Colombia	47.3	39.1	35.1	16.5	-0.4
Ecuador	43.1	35.3	33.1	21.1	-4.1
México	63.6	68.0	66.9	23.3	0.0
Paraguay	22.2	9.6	10.1	13.6	-0.2
Perú	31.9	37.7	25.9	17.7	-6.1
Uruguay	12.8	9.6	8.4	17.9	-6.0
Venezuela	48.0	47.7	42.6	20.3	-2.2
Sub-total ALADI	41.4	36.6	38.1	20.1	-2.3
MCCA	35.3	32.5	28.6 <sup>a</sup>	16.1	-3.9 <sup>c</sup>
Caribe	33.7	33.1	39.0 <sup>b</sup>	12.2	-1.9
<b>Total</b>	<b>39.7</b>	<b>36.2</b>	<b>37.6</b>	<b>19.0</b>	<b>-2.3</b>

Fuente: CEPAL, a base de información oficial

a 1986

b Los datos de Barbados se refieren a 1986; Panamá, 1985 y República Dominicana, 1983.

c 1980-86.

Cuadro 3

Participación de América Latina y el Caribe en el valor total de las importaciones (CIF) de los Estados Unidos

	Porcentaje del total		
	1970	1980	1989
Argentina	0.43	0.31	0.31
Bolivia	0.06	0.07	0.03
Brasil	1.68	1.58	1.83
Chile	0.39	0.22	0.30
Colombia	0.67	0.52	0.56
Ecuador	0.27	0.37	0.33
México	3.05	5.05	5.59
Paraguay	0.03	0.03	0.01
Perú	0.85	0.57	0.18
Uruguay	0.05	0.04	0.05
Venezuela	2.71	2.19	1.46
Sub-total ALADI	10.19	10.97	10.64
MCCA	1.04	0.80	0.51
Caribe	2.25	2.41	0.90
<b>Total</b>	<b>13.48</b>	<b>14.18</b>	<b>12.05</b>

Fuente: United Nations Statistical Office, Commodity Trade Statistics (COMTRADE).

cen los efectos negativos asociados a la desviación.

Para América Latina y el Caribe, no cabe duda de que el beneficio potencial principal de una zona de libre comercio radicaría en el mayor acceso al mercado norteamericano obtenido para sus productos de exportación. De forma simplificada, el valor de los beneficios de una mayor apertura del mercado norteamericano dependerá de los siguientes factores:

- el grado de protección que existe en la actualidad, tanto arancelaria como no arancelaria;

- la rapidez con la cual se supriman las restricciones comerciales existentes;

- la elasticidad-precio de la demanda de las importaciones en los Estados Unidos;

- la elasticidad-precio de la oferta de las exportaciones latinoamericanas, es decir, la capacidad de respuesta a las mayores oportunidades comerciales derivadas de la liberalización del

mercado norteamericano.

La tasa arancelaria media ponderada que se aplica en los Estados Unidos a las importaciones provenientes de América Latina es bastante reducida, alcanzando sólo un 2% según la información disponible más reciente.

Hay cierta variación por países, encontrándose Uruguay en el límite superior con una tasa ponderada de 8.4%, y países pequeños como Grenada y Suriname en el límite inferior con tasas cercanas a cero<sup>3</sup>.

Cabe observar, sin embargo, que existen dispersiones importantes y que se gravan con aranceles más elevados ciertos productos agrícolas y productos manufacturados con uso intensivo de mano de obra, en los que América Latina (y otros países en desarrollo) tienen ventajas comparativas. Por otra parte, es bien sabido que el grado de protección efectiva puede llegar a niveles altos en productos con poco valor agregado aun cuando las tarifas nominales sean bajas. Esta situación se agrava por el hecho que, aun después de la

Ronda Tokio, la estructura arancelaria de los Estados Unidos (y otros países industrializados) se caracteriza por un fenómeno de escalonamiento, según lo cual los niveles de protección arancelaria aumentan con el grado de procesamiento alcanzado por los productos gravados<sup>4</sup>.

Aunque las tasas reales de protección probablemente sean bastante mayores que lo indicado por los aranceles nominales, son las barreras no arancelarias de diversa índole aplicadas por los Estados Unidos y otros países desarrollados lo que representa la principal restricción a las exportaciones latinoamericanas a dichos mercados. En este sentido, cabe notar que según un estudio de Gonçalves y de Castro<sup>5</sup> un 18.9% del valor total de las exportaciones de América Latina (excluyendo combustibles) a los Estados Unidos estaba sujeto a algún tipo de medida no arancelaria en 1986. Las exportaciones de Argentina, Colombia y Brasil registraban coeficientes de cobertura no arancelaria superiores

Cuadro 4

Coefficiente de cobertura de las medidas no-arancelarias aplicadas por los Estados Unidos a las exportaciones latinoamericanas<sup>a</sup> por países, 1986

País	Porcentaje de las exportaciones
Argentina	33.6
Bolivia	4.6
Brasil	26.1
Chile	11.8
Colombia	29.4
Ecuador	4.9
México	14.5
Paraguay	19.0
Perú	7.3
Uruguay	14.5
Venezuela	13.4
<b>Total</b>	<b>18.9</b>

Fuente: Gonçalves y de Castro, *op. cit.*  
a Excluyendo los combustibles.

al promedio de la región, mientras que en Bolivia, Ecuador y Perú los coeficientes eran más bajos, como se puede ver en el cuadro 4. Algunos sectores están particularmente afectados por este tipo de restricciones, destacando los de prendas de vestir, hierro y acero, hilados y tejidos textiles, semillas oleaginosas y nueces, y materias primas agrícolas (véase el cuadro 5).

En su estudio, Gonçalves y de Castro utilizan un modelo sencillo de equilibrio parcial para estimar el impacto sobre el valor de las exportaciones latinoamericanas de una liberalización completa de las restricciones arancelarias y no arancelarias impuestas por los países desarrollados. Esta eliminación total de las barreras

al comercio aumentaría el ingreso de exportación de los países de América Latina a los Estados Unidos en un 7.2% del valor de las exportaciones de la región a todo el mundo. El incremento proyectado varía sustancialmente por país, con los niveles más elevados registrados por México (15.2%), Colombia (12.4%) y Brasil (9.0%), mientras que los aumentos menores se observan para Venezuela (0.2%), Chile (1.2%) y Bolivia (2.1%)<sup>6</sup>. Adicionalmente, interesa señalar que en dichos cálculos no se toma en cuenta el posible desvío del comercio norteamericano procedente de terceros países causado por los cambios de los precios relativos, o dicho de otra forma se supone que la elasticidad de sustitución para los

productos exportados por los países latinoamericanos es igual a cero. En el caso más realista de una elasticidad de sustitución positiva, los beneficios de una apertura completa del mercado norteamericano serían mayores que los que se indican arriba. Por otra parte, los resultados obtenidos por Gonçalves y de Castro son sensibles a los valores adoptados para parámetros claves del modelo, sobre todo en lo que se refiere a los equivalentes *ad valorem* de las barreras no arancelarias<sup>7</sup>. No obstante, dan una idea de los órdenes de magnitud de los beneficios potenciales para América Latina del establecimiento de una zona de libre comercio con los Estados Unidos, en cuanto a su impacto positivo sobre las exportaciones de la región. Además de verificar los resultados obtenidos por Gonçalves y de Castro, sería interesante profundizar en el análisis a nivel de sectores, y quizás de productos, con miras a estimar los beneficios para la región derivados de mayores ventas de determinados productos importantes.

Aunque el efecto de una zona de libre comercio en las exportaciones latinoamericanas sería en general positivo, quedando por definir el monto de los beneficios, deben hacerse ciertas reservas. En primer lugar, aquellos países que ya gozan de acceso privilegiado al mercado norteamericano para algunos de sus productos, por ejemplo en virtud del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) o de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, podrían verse perjudicadas al generalizarse los privilegios cuando se forma una zona de libre comercio para todo el hemisferio<sup>8</sup>. Esta potencial desventaja existe sobre todo para los países de América Central y el Caribe, muchos de los cuales exhiben una fuerte dependencia con respecto al mercado norteamericano. La formación de una zona de libre comercio podría acarrear costos para estos países, por lo menos en el corto plazo, a causa del desplazamiento de sus exportaciones por productos de las economías más grandes de la

Cuadro 5

Coefficiente de cobertura de las medidas no-arancelarias aplicadas por los Estados Unidos a las exportaciones latinoamericanas, por grupos de productos, 1986

Grupo de productos	Porcentaje de las exportaciones
Productos alimenticios	26.3
- Productos alimenticios y animales vivos	27.4
- Semillas oleaginosas y nueces	48.2
- Aceites animales y verduras	7.1
Materias primas agrícolas	33.8
Minerales y metales	24.3
- Hierro y acero	75.4
- Metales no ferrosos	0.3
Combustibles	0.0
Sustancias Químicas	21.6
Manufacturas, excluidas sustancias químicas	11.8
- Hilados y tejidos textiles	75.0
- Prendas de vestir	87.6
<b>Total excepto combustibles</b>	<b>18.9</b>
<b>Total General</b>	<b>9.7</b>

Fuente: Gonçalves y de Castro, *op. cit.*

región. Por tanto, habrá que buscar fórmulas para aliviar dichos costos y, de ser necesario, establecer mecanismos compensatorios.

Problemas similares ocurrirían si algunos países de la región lograran acuerdos de libre comercio con los Estados Unidos antes que otros. Los países que no entraran inmediatamente en el proceso de integración hemisférica podrían ver una parte de sus exportaciones a los Estados Unidos desplazada por productos de los países que se adelantaran en el logro de acuerdos de libre comercio. Por otra parte, es posible que en alguna medida las exportaciones de los países que ingresen tardíamente a este proceso hacia otras naciones de la región, queden desplazadas por ventas de productos norteamericanos. Para evitar distorsiones de esta índole, sería conveniente, si se decide en favor de un proceso de integración hemisférica, que los países de la región entren en la futura zona de libre comercio de forma coordinada.

Por el lado de las importaciones, el análisis de estática comparativa muestra que una zona de libre comercio trae beneficios en términos de una asignación más eficiente de recursos cuando aumentan las importaciones, pero implica costos cuando se sustituyen importaciones procedentes de productores más eficientes a nivel mundial por productos del país socio (o países socios) en la zona comercial. Por lo tanto, será necesario analizar hasta qué punto la apertura selectiva a productos norteamericanos provocaría un aumento del costo de las importaciones latinoamericanas neto de aranceles. Evidentemente, esto variará por sector, dependiendo, entre otros factores, de la productividad de las empresas norteamericanas frente a sus competidores de Europa, Japón y otros países. Por otra parte, el peligro de que se produzca un desvío significativo de las importaciones hacia proveedores ineficientes será menor cuanto más bajo sea el nivel general de protección en el país importador, ya que

esto implicaría el otorgamiento de un menor grado de preferencia a los productos norteamericanos al crearse una zona de libre comercio en el hemisferio occidental.

Es importante recalcar que, visto únicamente desde la óptica de las importaciones, no hay ninguna ventaja asociada a una zona de libre comercio que no se pudiera lograr a través de la liberalización unilateral del comercio. A este respecto, varios países de la región, especialmente Chile y México, ya han suprimido gran parte de las restricciones a sus importaciones. Otros países, como Venezuela, Brasil y Colombia, ya se encuentran en el proceso de llevar adelante programas de liberalización. La eliminación de las restricciones al comercio entre los Estados Unidos y América Latina, ya sea a través de acuerdos bilaterales, subregionales o regionales, tendría que hacerse en forma compatible con las políticas nacionales de liberalización. Por ejemplo, habría que evitar que se abran los mercados a las importaciones norteamericanas a un ritmo más rápido que lo aconsejable desde el punto de vista del tiempo requerido para llevar a cabo el proceso de adaptación y ajuste estructural de las economías frente a las nuevas condiciones del comercio. Relacionado con los puntos anteriores, otro elemento que habría de analizar son las consecuencias de la liberalización de los flujos comerciales entre los Estados Unidos y América Latina sobre el proceso de integración latinoamericana. Se ha señalado que una potencial desventaja del establecimiento de una zona hemisférica de libre comercio es que permitiría a empresas norteamericanas incrementar su participación en los mercados latinoamericanos a expensas de productores de otros países de la región. No obstante, si bien este fenómeno sería negativo desde el punto de vista del país exportador, podría considerarse positivo desde el ángulo del país importador. Por otra parte, aunque el planteamiento de la formación de una zona de libre comercio con los

Estados Unidos podría estimular a las naciones de la región a redoblar sus esfuerzos en pro de la integración intra-regional, también pudiera producir el efecto opuesto si, como parece probable, algunos países negocian acuerdos bilaterales con los Estados Unidos. En todo caso, la idea de formar un mercado continental libre de restricciones plantea interrogantes importantes acerca de la integración latinoamericana.

#### V. Efectos dinámicos de una zona hemisférica de libre comercio

En análisis que se emprenderá en la región acerca de la conveniencia o no de crear una zona hemisférica de libre comercio, habrá que considerar no sólo el impacto estático de los acuerdos tendientes a este objetivo, en cuanto al grado de eficiencia en el uso de los recursos existentes, sino también los potenciales efectos dinámicos, tanto positivos como negativos. En este sentido, vale la pena anotar que un análisis reciente de los efectos que derivarán del establecimiento del mercado único en Europa Occidental, a realizarse en 1992, sugiere que los beneficios dinámicos para los países de esa región, en términos de un mayor crecimiento económico, excederán con amplitud las ganancias de índole estático<sup>9</sup>.

En cuanto a los posibles beneficios dinámicos de una zona de libre comercio con los Estados Unidos, se puede mencionar, en primer lugar, que la formación de un mercado hemisférico podría desembocar en un aumento de la productividad debido a un mayor aprovechamiento de las economías de escala. Por otra parte, la ampliación del mercado y la mayor competencia que se derivarían de la liberalización del comercio hemisférico probablemente crearán incentivos fuertes en favor de la inversión, la modernización del aparato productivo y la innovación tecnológica. Cabe subrayar que la naturaleza contractual de un acuerdo de libre comercio constituiría un estímulo a la inversión,

tanto nacional como extranjera, en proyectos de exportación, ya que garantizaría el acceso al mercado norteamericano y eliminaría en gran medida el peligro de que en algún momento en el futuro se apliquen nuevas medidas proteccionistas. No obstante, aun si cabe esperar un impacto positivo de una mayor apertura comercial sobre la inversión extranjera, habrá que examinar cuidadosamente la distribución regional del incremento de la entrada de nuevo capital extranjero, ya que existe la posibilidad de que se concentre en unos pocos países, es decir, aquellos que ya han alcanzado un grado de industrialización relativamente elevado.

La mayor desventaja potencial dinámica del libre comercio con los Estados Unidos es que la entrada ilimitada de productos norteamericanos a los mercados de la región pudiera producir el debilitamiento o destrucción de industrias nacientes, o impedir la formación de capacidad productiva en sectores donde los costos iniciales son altos pero en los cuales los países tienen ventajas comparativas en el mediano y largo plazo. Para aminorar este problema, será aconsejable negociar plazos de reducción arancelaria lo suficientemente largos para permitir la consolidación de dichos sectores, sobre todo en aquellos países con bases industriales débiles, o en algunos casos especiales, negociar la exclusión temporal de productos calificados.

A medida que la liberalización comercial fomente una mayor especialización y nuevas inversiones en sectores que gozan de ventajas comparativas, se producirán modificaciones importantes en la estructura productiva tanto de los países latinoamericanos como de los Estados Unidos. Al mismo tiempo, debido a que habrá sectores ganadores y perdedores dentro de cada país, se presentarán cambios en la distribución del ingreso. En vista de que el traslado de factores de producción de un uso a otro no se efectúa instantáneamente y sin costos, se requerirán

recursos adicionales para financiar la reconversión industrial, el reentrenamiento de la fuerza laboral y programas dirigidos a aminorar los costos sociales de la reestructuración productiva. Una parte importante de este nuevo financiamiento tendría que provenir del exterior, pero los US\$300 millones anuales de recursos adicionales para apoyar la inversión que se contemplan en la Iniciativa Bush parecen a todas luces inadecuados. Por otra parte, para confirmar su intención de promover el libre comercio a nivel hemisférico, el gobierno norteamericano tendría que indicar que está dispuesto a hacer los aportes presupuestarios necesarios para hacer efectivo el ajuste estructural en su país originado por la entrada sin restricciones de productos competitivos de América Latina y el Caribe.

## VI. Servicios, propiedad intelectual e inversión extranjera

Cabe resaltar que para los Estados Unidos un acuerdo de libre comercio se refiere no sólo al intercambio de bienes, sino también al flujo libre de servicios e inversiones entre las partes contractuales, además de la protección de la propiedad intelectual. Sin embargo, no se contempla una mayor movilidad de la mano de obra. Por otra parte, se establece como condición para entrar en un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos que los países tienen que comprometerse a llevar adelante reformas económicas, incluyendo la liberalización del comercio y la inversión, y el mantenimiento de políticas macroeconómicas sanas. El intercambio de servicios involucra consideraciones especiales ya que, a diferencia de las mercancías, no se pueden almacenar los servicios y por ende existe una interacción directa e inmediata entre el proveedor y el usuario. Es útil distinguir entre los servicios cuya prestación requiere de una proximidad física entre el proveedor y el usuario (por ejemplo, la construcción, servicios personales y muchos servicios profesionales), y

aquellos donde la cercanía física no es esencial (por ejemplo, la transmisión de datos). En el caso del primer tipo de servicios, el comercio externo necesariamente implica la movilidad internacional de los factores de producción, y por lo tanto restricciones a tal movimiento constituyen barreras comerciales. Como consecuencia, el análisis de las restricciones al comercio tiene que ir más allá que el énfasis tradicional de la protección en frontera<sup>10</sup>. Por otra parte, cabe señalar que el sector servicios no sólo abarca un universo de ramas sumamente complejo y heterogéneo, sino que en muchos casos también se caracteriza por una expansión dinámica y cambios estructurales importantes.

Los Estados Unidos y otros países industrializados tienen ventaja comparativa en muchas ramas de servicios intensivos en capital, tecnología y ciertos tipos de mano de obra calificada, y de allí obviamente surge su interés en lograr una mayor liberalización en el sector. Las áreas en que los países en desarrollo, entre ellos los de América Latina, cuentan con cierta competitividad internacional se limitan en general a aquellas en que se utiliza de manera intensiva el factor mano de obra, como la construcción y algunas actividades relacionadas con las telecomunicaciones y la informática, además del turismo.

Por ende, el hecho de que en la Iniciativa Bush no se mencione el movimiento del factor trabajo, mientras que se insiste en el levantamiento de las restricciones a la inversión extranjera —es decir, al factor capital— lleva consigo un sesgo importante en contra de los intereses de los países latinoamericanos en lo que se refiere al comercio de servicios. Conviene señalar en este sentido que en las negociaciones sobre servicios en el marco de la Ronda Uruguay, muchos países en desarrollo han argumentado que la liberalización debería aplicarse al movimiento transfronterizo del factor trabajo, y no sólo al factor capital, cuando ese desplazamiento sea

indispensable para la prestación del servicio, esto es, se cumplan condiciones de especificidad de objetivos, delimitación de las transacciones y duración limitada. Estos países rechazan la idea del "derecho de establecimiento" avanzada por los países industrializados, señalando que una simetría en el tratamiento de los factores de producción obligaría en este caso a suprimir las restricciones a la inmigración hacia los países desarrollados de las naciones en desarrollo. Por tanto, sería importante poner en la agenda de discusiones sobre la Iniciativa Bush el tema del movimiento temporal de la mano de obra, tanto calificada como semicalificada y poco calificada, como elemento esencial en la prestación internacional de servicios.

La intención de los Estados Unidos de incorporar la protección de la propiedad intelectual como parte integral de cualquier acuerdo de libre comercio también plantea interrogantes importantes, como lo demuestran las divergencias que se han manifestado en esta materia entre países desarrollados y en desarrollo en las negociaciones de la Ronda Uruguay. Este es un tema delicado, ya que se trata de lograr un equilibrio entre el derecho a una compensación justa de los titulares de la propiedad intelectual —radicados, en su mayor parte, en los Estados Unidos y otros países desarrollados— y el interés de los usuarios de América Latina y otros países en desarrollo de tener acceso a los frutos del desarrollo tecnológico al menor costo posible. Por naturaleza esto es una materia en que no pueden existir criterios absolutos<sup>11</sup>. No obstante, en el contexto de la Iniciativa Bush, sin negar la importancia de una protección adecuada a la propiedad intelectual para asegurar el acceso a la tecnología extranjera más avanzada, sería provechoso para los países latinoamericanos insistir en el mantenimiento de cierta flexibilidad en sus respectivas legislaciones nacionales.

Esta flexibilidad podría resultar conveniente, por ejemplo, en el esta-

blecimiento de normas contra las posibles prácticas restrictivas relacionadas con los privilegios monopólicos concedidos por las patentes, y de disposiciones referentes al uso o licenciamiento obligatorio de las patentes en determinadas circunstancias.

Finalmente, es claro que en las negociaciones encaminadas a lograr la liberalización comercial a nivel hemisférico, los Estados Unidos procurarán que los países latinoamericanos reduzcan hasta un mínimo las restricciones que todavía quedan sobre las operaciones de las empresas transnacionales. Hoy en día existe un consenso bastante amplio sobre los beneficios generales de la inversión extranjera, como fuente no sólo de financiamiento externo, sino también de tecnología avanzada y de acceso a los mercados internacionales. No obstante, existen razones importantes para conservar ciertas reglas referentes a las actividades de empresas foráneas, como instrumentos legítimos para promover el desarrollo y contrarrestar las prácticas comerciales restrictivas. Por otra parte, los controles sobre la inversión extranjera pueden justificarse en algunas circunstancias por razones de defensa de la soberanía y seguridad nacional, aunque siempre hay que tener presente el costo económico potencial de dichas medidas. Los resultados de la Ronda Uruguay al finalizar el año determinarán la importancia que aún pueden tener estas cuestiones en negociaciones subsiguientes.

#### **VII. La instrumentación de una zona de libre comercio: bases de un acuerdo-marco mínimo común**

La propuesta del Presidente Bush de crear una zona hemisférica de libre comercio fue formulada en términos muy genéricos, sin ahondar en los mecanismos a través de los cuales pudiera concretarse una iniciativa de esta índole. Por tanto, las naciones latinoamericanas tendrán la oportunidad de desempeñar un papel activo y

determinante en la formulación e instrumentación de cualquier acuerdo a que se llegue. Como elemento esencial en las eventuales negociaciones con los Estados Unidos, en primer lugar habrá que tomar en cuenta y evaluar los resultados finales de la Ronda Uruguay. Por otra parte, en vista de que los plazos para la reducción recíproca de las restricciones comerciales probablemente sean largos, será necesario tener presente la reorientación temporal del comercio que pueda ocurrir debido al ritmo variable con que los países de la región probablemente entren en la zona de libre comercio, tal como se señaló en la sección IV.

Habrà que decidir si los países de la región van a negociar en forma conjunta, en grupos subregionales o en forma individual. En vista de que algunos países, sobre todo México, ya han avanzado por el camino bilateral, una negociación conjunta de toda la región parece difícil. No obstante, queda abierta la posibilidad de que grupos de países con intereses y políticas comerciales afines negocien en bloque. Pero, aún en el caso de negociaciones separadas, se podría formular una posición conjunta de la región como marco de referencia y para establecer las bases mínimas en las negociaciones de cada país con los Estados Unidos<sup>12</sup>. Entre los objetivos a incluirse en un acuerdo mínimo común de esta índole, se podrían considerar los siguientes:

- Lograr la mayor disminución arancelaria posible para las exportaciones latinoamericanas, sobre todo para aquellos productos que están más afectados por el escalonamiento arancelario;

- Permitir plazos más largos de apertura comercial en los sectores que necesitan más tiempo para lograr el grado de eficiencia necesaria para enfrentarse a la competencia de empresas norteamericanas;

- En vista de la gran brecha que existe en el nivel de desarrollo entre los Estados Unidos y América Latina,

establecer que las concesiones ofrecidas por ambas partes en las negociaciones se basen en el principio de reciprocidad relativa en lugar de completa. Por lo menos, debería preverse la oportunidad para una aplicación de medidas de apertura al comercio hemisférico más gradual en los países latinoamericanos que en los Estados Unidos;

- Asegurar el acceso al mercado norteamericano de los productos que en la actualidad se enfrentan a altas barreras no arancelarias, por ejemplo los textiles, los productos alimenticios y el acero. Evitar que los Estados Unidos excluyan del proceso de apertura éstos y otros productos de interés especial para la región;

- Evitar que las restricciones no arancelarias aplicadas a las exportaciones latinoamericanas sean sustituidas por otras más indirectas pero igualmente dañinas al esfuerzo exportador de la región;

- Establecer procedimientos eficaces y justos para resolver las controversias comerciales que puedan surgir en el futuro con los Estados Unidos;

- Determinar reglas claras y transparentes para la aplicación de subsidios, derechos compensatorios e impuestos antidumping;

- Lograr que se reconozcan los esfuerzos unilaterales de liberalización comercial realizados por un número creciente de países de la región;

- Negociar un incremento mayor de los recursos disponibles de fuentes multilaterales y bilaterales para financiar el proceso de reconversión industrial que se derive de la integración hemisférica;

- Mantener la flexibilidad necesaria en la legislación nacional sobre inversión extranjera y derechos de propiedad intelectual para garantizar

los intereses de los países latinoamericanos en estas áreas.

#### VIII. Puntos adicionales a explorar

Además de los factores mencionados a lo largo del análisis efectuado en las secciones anteriores, hay muchos otros puntos que valdría la pena investigar a medida que se vaya profundizando en la evaluación de la Iniciativa Bush, algunos de los cuales se detallan a continuación:

- Sería útil examinar casos anteriores de liberalización comercial entre los Estados Unidos y sus países comerciales socios, por ejemplo los acuerdos de libre comercio Estados Unidos-Canadá y Estados Unidos-Israel, el caso de Puerto Rico y la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, para ver qué lecciones contienen con respecto a eventuales acuerdos de libre comercio entre los Estados Unidos y los países latinoamericanos.

- Además de considerar el impacto de la formación de una zona de libre comercio sobre el intercambio de bienes, habrá que realizar una evaluación similar para el comercio de servicios, cuya liberalización constituye una parte integral del planteamiento del presidente Bush.

- Hay que analizar cuidadosamente los otros factores que los Estados Unidos han planteado como elementos esenciales del proceso de integración hemisférica, sobre todo la eliminación de controles a la inversión extranjera y la protección de la propiedad intelectual, y la naturaleza precisa de la condicionalidad que se pretende establecer en estas áreas. Por otra parte, cabe preguntarse si la liberalización de flujos de inversión se extendería a las salidas de capital de la región, y las implicaciones que esto tendría para los regímenes cambiarios existentes.

- Sería imprescindible estimar la capacidad negociadora de los

Estados Unidos, lo cual entre otras cosas implicaría examinar los beneficios que Washington espera percibir de una zona de libre comercio. En este contexto, también cabría evaluar la posición de grupos de interés en Estados Unidos ante medidas específicas de liberalización, y la voluntad del gobierno norteamericano de superar las objeciones de ciertos grupos<sup>13</sup>. El objetivo de estudios de esta índole sería mejorar la capacidad de negociación de los países latinoamericanos.

#### IX. Comentarios finales

Para terminar este examen preliminar de algunas de las cuestiones planteadas por la dimensión comercial de la Iniciativa Bush, cabe señalar, en primer lugar, que habría que tratar de asegurar que las negociaciones dirigidas a la formación de una zona de libre comercio con los Estados Unidos no resulten en un desvío de los esfuerzos de la región orientados a lograr un sistema de comercio multilateral más abierto y justo. En última instancia, el objetivo esencial es asegurar el acceso de las exportaciones latinoamericanas a los mercados de todos los países industrializados, y no sólo de los Estados Unidos. No obstante, el análisis realizado en las páginas anteriores indica que la Iniciativa representa una oportunidad potencialmente importante para aumentar las corrientes de comercio y de inversión en América Latina y el Caribe, sobre todo porque encierra la posibilidad de asegurar un acceso estable de los productores latinoamericanos al mercado de los Estados Unidos. Que ese potencial se concrete dependerá, al menos en parte, de cómo reaccionen los países de la región ante la propuesta del Presidente Bush, y de la forma en que se lleven a cabo las negociaciones subsiguientes.



## Notas

- 1 Sistema Económico Latinoamericano, *La Iniciativa Bush para las Américas: Análisis Preliminar de la Secretaría Permanente del SELA*, XVI Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano, Caracas, 3 al 7 Septiembre 1990. SP/CL/XVI.ODT N° 19.
- 2 Nótese, sin embargo, que cuando se toma en cuenta el impacto sobre el consumo del cambio de los precios relativos producido por una variación de los impuestos arancelarios, una desviación del comercio puede, en determinadas circunstancias, resultar en un aumento en el bienestar. Se comprueba esta posibilidad en el artículo clásico de Lipsey sobre la teoría de las uniones aduaneras. Véase: Richard Lipsey, *The Theory of Customs Unions: A General Survey*, Economic Journal, vol. 70, 1960, pp. 496-513.
- 3 Véase: CEPAL, *Relaciones Económicas Internacionales y Cooperación Regional de América Latina y el Caribe*, Estudios e Informes N° 83, Santiago de Chile, 1987. Cuadros 27 y 28.
- 4 CEPAL, *El Proteccionismo de los Países Industrializados: Estrategias Regionales de Negociación y Defensa*, LC/G.1459, Santiago de Chile, 8 de junio de 1987.
- 5 Reinaldo Gonçalves y Juan A. de Castro, *El Proteccionismo de los países industrializados y las exportaciones de la América Latina*, El Trimestre Económico, vol. LVI (2), N° 222, México, abril-junio de 1989.
- 6 Cabe enfatizar que en el modelo de Gonçalves y de Castro se mide el impacto de una liberalización comercial en todos los países desarrollados, y no sólo en los Estados Unidos. Es posible que los resultados fueran diferentes en el caso de una liberalización parcial, aplicada sólo por los Estados Unidos, que es el que nos interesa aquí, ya que habría que medir no sólo el aumento de las exportaciones al mercado norteamericano, sino también la posible desviación de las ventas de determinados productos de Europa y Japón a los Estados Unidos.
- 7 Para un análisis de las dificultades de medir las barreras no arancelarias, véase: Alan V. Deardorff y Robert M. Stern, *Methods of Measurement of Non Tariff Barriers*, United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD/ST/MD/28, 1985.
- 8 Weintraub menciona este problema en referencia a la negociación de un acuerdo de libre comercio entre los Estados Unidos y México. Véase: Sidney Weintraub, *Possible Trade Arrangements in the Western Hemisphere*, Inter-American Dialogue, Washington D.C., May 1990. En términos más generales, el SELA ha argumentado que las ventajas de un acuerdo de libre comercio dependerá en parte de la ubicación de los países respectivos en la jerarquía de preferencias del régimen arancelario estadounidense, probablemente obteniendo las mayores ventajas aquellos que se encuentren relativamente más abajo en la escala. SELA, *op. cit.*, pp. 23-27.
- 9 Richard Baldwin, *The Growth Effects of 1992*, Economic Policy, October 1989.
- 10 Jagdish N. Bhagwati, *Trade in Services and the Multilateral Trade Negotiations*, World Bank Economic Review, Vol. 1 N° 4, September 1987, pp. 549-589.
- 11 Véase: John M. Curtis, *Intellectual Property and International Trade*, IDB Bulletin, Vol. 21, N° 1, 1990.
- 12 Tal como se señala en el documento del SELA, la dificultad de celebrar una negociación global con Estados Unidos no debería ser utilizada "como argumento para evitar la adopción de posiciones comunes por parte de todos los países de América Latina y el Caribe, en cuanto a las condiciones bajo las cuales deberían concluirse las negociaciones". SELA, *op. cit.*, p. 27.
- 13 Algunos dirigentes laborales ya han levantado sus voces en contra de la idea del establecimiento de una zona de libre comercio con los países latinoamericanos. Véase: *Analysta Hall Bush Plan, But Congress, Labor Cool*, Journal of Commerce, June 29, 1990.

## Estrategia andina ante la Iniciativa para las Américas del Presidente Bush: Lineamientos para la acción subregional

El siguiente documento fue elaborado por la Junta del Acuerdo de Cartagena y aprobado por la Comisión en el Sexagésimo Período de Sesiones Extraordinarias realizado del 22 al 24 de noviembre de 1990 en Lima (Perú). Por razones de espacio, los anexos no fueron incluidos en la transcripción.

### I. Introducción

El Consejo Presidencial Andino, en su reunión extraordinaria en Bogotá con ocasión de la toma de posesión del presidente César Gaviria suscribió la Declaración Andina sobre la Iniciativa para las Américas en la que encomienda a la Comisión y a la Junta del Acuerdo de Cartagena formular, al más breve plazo, propuestas que aseguren el cumplimiento de los objetivos de la Iniciativa Hemisférica. Consecuentemente con este mandato, el presente documento contiene los criterios y propuestas para establecer un relacionamiento a nivel subregional con los Estados Unidos en el marco de la Iniciativa para las Américas.

En la primera parte del documento se hace referencia a las fuentes y bases que sustentan la acción externa conjunta así como a los antecedentes de las relaciones del Grupo Andino con los Estados Unidos.

En la segunda parte se reseña, a grandes rasgos, el contexto global en el que se desarrollan las relaciones de los países andinos con los Estados Unidos, destacando en este sentido los acuerdos marco suscritos por algunos Países Miembros a raíz de la Iniciativa Hemisférica, el Acta de Preferencia Comercial Andina recientemente presentada al congreso norteamericano, y las negociaciones actualmente en curso en el marco de la Ronda Uruguay.

Por último, la tercera parte del documento presenta a consideración de los Países Miembros una propuesta

de lineamientos básicos para la acción subregional, que debe sustentarse en mecanismos e interlocutores comunitarios, y cuyo propósito inicial sería la concertación de un Acuerdo Marco entre el Grupo Andino y los Estados Unidos, para el desarrollo de una agenda de negociación que se detalla en sus posibles componentes principales.

### II. Las relaciones externas conjuntas del Grupo Andino y la Iniciativa para las Américas

#### 1. Fuentes y bases para la actuación externa conjunta ante los Estados Unidos

El Diseño Estratégico Andino revaloriza la dimensión externa en el concepto global de integración, fijando dos objetivos básicos intimamente relacionados entre sí:

i consolidar el espacio económico andino en un clima de competencia que permita la eficiente asignación de recursos, el desarrollo empresarial y la elevación de las capacidades productivas de los agentes económicos subregionales, y  
ii mejorar la articulación internacional del Grupo Andino así como reforzar su contribución a la Unidad Latinoamericana, mediante el ejercicio de la actuación conjunta como bloque subregional para una inserción internacional competitiva y menos asimétrica.

Adicionalmente, señala tres lineamientos centrales de acción que orientan la proyección internacional del Grupo Andino, a objeto de mejorar la competitividad de la Subregión y su inserción dinámica en la división internacional del trabajo, fortalecer la acción externa conjunta, y asegurar la convergencia con los objetivos de la unidad latinoamericana.

En este sentido, cabe resaltar que la acción externa conjunta no se postula como sustituto de la acción nacional en la proyección internacional de los países andinos. Todo lo contrario, lo que se busca es afirmar la presencia conjunta del Grupo Andino en la comunidad internacional, de manera

que los Países Miembros actúen como un bloque subregional cohesionado y coherente ante terceros. Las fuentes que orientan la agenda de las relaciones externas conjuntas del Grupo Andino provienen del Diseño Estratégico y otros mandatos del Consejo Presidencial Andino, así como de las orientaciones del Consejo Andino de Cancilleres y de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, los que plantean un amplio marco de acción con diferentes grados de priorización, según el tipo de interlocutor y la naturaleza de las actividades específicas.

En el caso de los Estados Unidos, existen mandatos específicos con respecto al relacionamiento con este país expresado en las declaraciones presidenciales de Cartagena, el Diseño Estratégico, la Declaración de Machu Picchu, y más recientemente en las emitidas con ocasión de la toma de mando de los Presidentes de Perú y Colombia, respectivamente. Es así que los Presidentes Andinos convienen en "dar un vigoroso impulso a la coordinación andina frente a los Estados Unidos" (Manifiesto de Cartagena), "reactivar los convenios o memoranda de entendimiento suscritos por el Grupo Andino con los Estados Unidos" (Diseño Estratégico) y en el Acta de Machu Picchu acuerdan desarrollar una estrategia urgente para plantear al gobierno de los Estados Unidos de América y de los demás países industrializados una serie de temas específicos relativos a la mayor apertura de mercados para los productos tropicales provenientes del Grupo Andino, a la pronta revisión y adecuada ampliación de la cuota asignada a los países andinos para la exportación de azúcar al mercado de Estados Unidos, y al impulso de las negociaciones que aseguren el pleno restablecimiento del Acuerdo Internacional del Café.

En lo que particularmente atañe a la Iniciativa de las Américas está el acuerdo "El Grupo Andino y las Iniciativas del Presidente de los Estados Unidos, Señor George Bush, para América Latina" (Lima, 28 de

julio de 1990), en el cual se declara que la "Iniciativa para las Américas constituye una expresión positiva que nuestros gobiernos deben analizar profundamente. El Consejo Presidencial Andino expresa su respaldo a la propuesta efectuada por el Presidente del Ecuador, Doctor Rodrigo Borja, para realizar una Reunión Cumbre con la finalidad de analizar en términos específicos la propuesta del Presidente Bush y establecer criterios que permitan avanzar en los objetivos de establecer, en el corto plazo, acuerdos mutuamente convenientes en materia de comercio, inversiones y reducción de la deuda". Por último en la "Declaración Andina sobre la Iniciativa para las Américas" (Bogotá, 7 de agosto de 1990) los Presidentes Andinos, al tiempo de reafirmar su apoyo a la propuesta del Presidente Rodrigo Borja y la conveniencia de propiciar un encuentro del Consejo Presidencial Andino con el Presidente de los Estados Unidos, instruyen al Consejo Andino de Cancilleres, en asocio de los Ministros de Planeamiento y Finanzas, a que haga el seguimiento de dicha iniciativa y proponga las modalidades operativas que aseguren su viabilidad, y encomiendan a la Comisión y a la Junta del Acuerdo de Cartagena la formulación, al más breve plazo, de propuestas que aseguren el cumplimiento de los objetivos de la Iniciativa. Existe por lo tanto un mandato meridiano claro para entablar relaciones, como bloque subregional andino, con los Estados Unidos, el mismo que obviamente no excluye la acción a nivel bilateral de los países. Por otro lado, compete recordar que la Iniciativa Hemisférica hace mención explícita a las agrupaciones de países asociados con fines de liberalización comercial, como posibles contrapartes para la celebración de acuerdos marco y de acuerdos de libre comercio. Esta referencia, que ofrece una clara oportunidad de actuación conjunta que el Grupo Andino debe saber aprovechar, ha operado como un factor adicional de estímulo para la aceleración de los

procesos de integración andino y del Cono Sur, así como para los ajustes que se preparan en ALADI.

En este sentido, conviene resaltar que los países del Cono Sur ya están efectuando aproximaciones para entablar una negociación conjunta con los Estados Unidos en el marco de la Iniciativa Hemisférica, mientras que los primeros pasos concretos de los países andinos han ido más bien en la dirección de suscribir acuerdos bilaterales con ese país.

## 2. Antecedentes de las Relaciones del Grupo Andino con los Estados Unidos

Los Estados Unidos han sido históricamente el socio comercial más importante para los países latinoamericanos y en particular para los Países Miembros del Grupo Andino. No obstante, los Países Miembros tradicionalmente no han privilegiado la vía comunitaria sino la vía bilateral para relacionarse con ese país. Existen, sin embargo, importantes antecedentes de un relacionamiento a nivel subregional como son el Memorandum de Entendimiento y el Acuerdo Comercial, ambos suscritos en 1979.

Es importante subrayar que el Memorandum de Entendimiento es concebido como un primer paso hacia la concertación de un Acuerdo de Cooperación Económica a nivel subregional. En tal dirección, ambas partes convienen en que sería de interés común sentar las bases para una cooperación efectiva en las áreas del comercio; financiamiento; ciencia y tecnología; desarrollo industrial, agrícola e infraestructura, incluyendo transporte. Se instituyen Grupos Especiales como mecanismos operativos, para examinar los temas y sistematizar los procedimientos en las áreas antes mencionadas. Adicionalmente, para el tema de ciencia y tecnología el Memorandum de Entendimiento prevé el establecimiento de un marco de cooperación especial, en virtud de lo cual se firma simultáneamente un Memorandum de Entendimiento sobre Cooperación en

Ciencia y Tecnología.

De los mecanismos de diálogo y cooperación instituidos sólo fue posible poner en funcionamiento el Grupo Especial de Comercio, el mismo que celebró dos reuniones, una en 1980 y otra en 1983 respectivamente.

La primera reunión del Grupo Especial de Comercio tuvo un carácter eminentemente consultivo, no llegándose a formulaciones concretas sobre las acciones a ejecutar. La segunda reunión enfrentó serias dificultades desde un principio, en vista del deseo por parte de los Estados Unidos de querer incluir en la agenda temas relativos a las inversiones y los servicios. A partir de entonces, este mecanismo operativo cesó de funcionar.

Diversos factores influyeron para este desenlace, entre los que cabe resaltar: i) las características de la política exterior norteamericana bajo la Administración Reagan, ii) la crisis al interior del Acuerdo de Cartagena, y iii) las rigideces mostradas por ambas partes respecto a la agenda del Grupo Especial de Comercio. No obstante los magros resultados obtenidos, conviene resaltar que para concretar la posición andina frente a los Estados Unidos se aprobaron en el XXIV Período de Sesiones Extraordinarias de la Comisión del Acuerdo de Cartagena (3 al 7 de setiembre de 1979, Bogotá-Colombia) lineamientos referentes al contenido y la estrategia del propuesto diálogo con ese país, siendo éstos los siguientes:

**a** La relación en un plano de igualdad e interés recíproco para las partes, de tipo multilateral, no sustitutiva de las acciones que las partes estimen necesario cumplir en el plano bilateral.

**b** La cooperación debe fundamentarse en un proceso de negociación tendiente a identificar áreas concretas de interés coincidente, de mediano y largo plazo, y que las ventajas que obtengan las partes sean mutuamente beneficiosas.

**c** Enmarcar las acciones que emprenda el Grupo Andino dentro de

los objetivos globales que defina América Latina para la modificación de sus relaciones con Estados Unidos.

d Considerar que el objetivo primordial lo constituye el lograr un entendimiento sobre las bases mismas del diálogo, antes que derivar en aspectos formales o institucionales, que deben ser una consecuencia o resultado del mismo.

Estos constituyen lineamientos genéricos aún válidos que corresponden rescatar y tener en cuenta frente a una eventual negociación conjunta con los Estados Unidos.

Adicionalmente, conviene recordar los siguientes elementos que posibilitaron la suscripción de los documentos de 1979, a saber: i una clara definición de la voluntad subregional de llevar a cabo la acción externa conjunta, y ii gestiones políticas y diplomáticas a muy alto nivel.

Ese mismo año se suscribió un instrumento más específico —un Acuerdo Comercial— con los Estados Unidos. Los antecedentes del mismo se remontan a la ley comercial de Estados Unidos, aprobada en 1974, la misma que excluía la aplicación del Sistema Generalizado de Preferencias a los Países Miembros de la OPEP, afectando esta disposición directamente a Ecuador y a Venezuela.

En el marco de las conversaciones adelantadas con los Estados Unidos, se exploraron fórmulas para zanjar el problema de la discriminación contra estos dos países, planteándose la posibilidad de concertar un Acuerdo Comercial Bilateral entre Estados Unidos y el Grupo Andino como bloque, el mismo que fue firmado con posterioridad al Memorandum de Entendimiento.

Se trata de un acuerdo específico bilateral por productos, mediante el cual se consolidan partidas arancelarias por ambas partes tomando en cuenta el nivel de desarrollo de los Países Miembros del Grupo Andino. Este acuerdo fue ratificado a nivel andino por la Decisión 150 y tuvo como primer resultado significativo la suspensión del trato discriminatorio

aplicado a Ecuador y a Venezuela. Si bien la ejecución de los memoranda y del Acuerdo Comercial con los Estados Unidos ha sido bastante parcial y dificultosa, éstos se encuentran jurídicamente vigentes en la actualidad. En este sentido, hay que señalar que en oportunidad de una visita informal que hiciera la Junta a los Estados Unidos en 1989, los representantes del Gobierno norteamericano hicieron entrega de una lista de los incumplimientos incurridos por cada País Miembro al Acuerdo Comercial, los mismos que fueron puestos en conocimiento del organismo de enlace respectivo en su debida oportunidad.

Las lecciones que se desprenden de estas experiencias deben servir por lo pronto para viabilizar una efectiva acción conjunta frente a los Estados Unidos en el marco de la Iniciativa para las Américas.

### III. Contexto global para la actuación conjunta andina frente a la Iniciativa Hemisférica

La definición de lineamientos para la acción conjunta de los Países Miembros frente a la Iniciativa Hemisférica, debe considerar el contexto global en el que se desarrollan las relaciones de los países andinos con los Estados Unidos de Norteamérica. Al respecto, es importante destacar tres aspectos de este contexto que establecen el marco general y algunos parámetros dentro de los cuales se deberá definir, e inscribir, una eventual acción conjunta subregional en el marco de la Iniciativa Hemisférica.

En primer lugar, tres de los Países Miembros (Bolivia, Colombia y Ecuador) ya han suscrito a la fecha acuerdos bilaterales con los Estados Unidos, y los dos restantes se encuentran considerando o evaluando la conveniencia de suscribir acuerdos similares. Ante ello, hay que delimitar con precisión el ámbito de la eventual acción subregional, y distinguirla con claridad del ámbito de acción eminentemente nacional que se desarrollará en el marco de

los acuerdos bilaterales suscritos. En segundo lugar, a partir de noviembre de 1989, a raíz de la puesta en marcha de la Iniciativa Comercial Andina se ha desarrollado una relación particular entre los Estados Unidos y los Países Miembros incluidos en los alcances de dicha iniciativa. Este relacionamiento responde a consideraciones e intereses distintos de aquellos que sustentan a la Iniciativa Hemisférica. En consecuencia, es imprescindible mantener la autonomía de las acciones que se realicen al amparo de cada una de estas iniciativas. Sin embargo, debido a que se ha producido una clara sobreposición de las agendas temáticas de ambas iniciativas será necesario definir, en el contexto de una negociación conjunta frente a los Estados Unidos, el ámbito de cada una de ellas ya que la sobreposición temática puede generar interferencias que hará necesario, en algunos casos, optar por el tratamiento de algunos temas específicos en el contexto de una u otra iniciativa.

Estas consideraciones son de especial importancia a raíz de la reciente presentación por parte del Ejecutivo norteamericano al Congreso de ese país de una propuesta para otorgar un tratamiento comercial preferencial a los países incluidos en la Iniciativa Comercial Andina. Esta legislación, de ser aprobada extendería a algunos Países Miembros (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú) prácticamente el mismo tratamiento conferido a los países incluidos en la Iniciativa de la Cuenca del Caribe<sup>1</sup>.

Finalmente, es importante destacar que en foros multilaterales, en particular en el contexto de las negociaciones de la Ronda Uruguay, se están abordando los temas más sensibles incorporados en la propuesta comercial de la Iniciativa Hemisférica. En consecuencia, cualquier negociación, y eventual acuerdo, que se lleve a cabo entre el Grupo Andino y los Estados Unidos deberá inscribirse, y ser compatible, con el marco de los derechos y obligaciones dimanantes de los

acuerdos multilaterales de los cuales los Países Miembros y los Estados Unidos son Partes Contratantes.

### 1. Acuerdos Marco Bilaterales

Tal como está planteada, la Iniciativa para las Américas contempla la creación, en el largo plazo, de una zona de libre comercio hemisférica. Sin embargo, teniendo en claro que éste es un objetivo procesal complejo, y reconociendo que algunos países de la región pueden no estar listos aún para suscribir los acuerdos de libre comercio que irán configurando la zona hemisférica, se contempla la posibilidad de celebrar acuerdos-marco que vayan construyendo el camino hacia la concreción de acuerdos de libre comercio y que establezcan los principios para la cooperación en materia de comercio e inversión.

Es en este contexto que tres de los Países Miembros (Bolivia, Colombia y Ecuador), han suscrito este tipo de acuerdos con los Estados Unidos, en el marco de dicha iniciativa. Perú y Venezuela se encuentran en la actualidad evaluando la conveniencia de suscribir similares acuerdos bilaterales.

Los documentos suscritos contemplan la constitución de un consejo o comisión mixta sobre comercio e inversión. Entre los objetivos que se han considerado en estos acuerdos figuran los siguientes:

i supervisar las relaciones comerciales y de inversión, identificar oportunidades para expandir el comercio y la inversión, y negociar acuerdos cuando ello resulte apropiado, ii sostener consultas sobre temas específicos referentes a comercio e inversión de interés para las partes, y iii identificar e impulsar la eliminación de barreras a los flujos comerciales y de inversión.

Asimismo, cabe resaltar que estos acuerdos (con excepción del firmado por Bolivia) contemplan una agenda de acción inmediata en la que se especifican diversos temas de acuerdo al país, coincidiendo en lo que se refiere a los temas de las

negociaciones comerciales multilaterales de la Ronda Uruguay. Para aquellos países que suscribieron la Declaración de Cartagena se incluyen además temas referidos a la misma.

En términos generales puede decirse que estos acuerdos proporcionan un marco para consultas bilaterales que constituye un primer paso para estrechar y desarrollar vínculos con los Estados Unidos en el marco de esta nueva iniciativa. En este sentido, permiten atender, en cualquier momento, cualquier asunto concerniente al comercio o las inversiones entre los países involucrados. Se trata de convenios

intergubernamentales entre los Poderes Ejecutivos de las partes, que no requieren de aprobación de los respectivos Congresos para su vigencia, y que no generan compromisos estrictamente contractuales.

Un aspecto que deben ser relevado es que estos documentos no reivindican ningún acuerdo o esquema de integración latinoamericano, ni regional (ALADI), ni subregional (Grupo Andino). Se limitan a hacer mención explícita del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), dejando en claro que "no perjudican los derechos y las obligaciones de las partes en virtud de los términos al Acuerdo General, junto con sus convenios, entendimientos y demás instrumentos".

Este hecho, junto con la constatación de que los textos acordados se asemejan grandemente al Modelo de Acuerdo Marco entregado por los Estados Unidos a los Países Miembros, motivan preocupación respecto a cuáles son los reales intereses y prioridades de los países andinos firmantes. Los textos aludidos sí reflejan claramente, en cambio, las prioridades básicas de los Estados Unidos en materia de política económica internacional, tal como se desprende de las posiciones defendidas por ese país en materia de inversiones y de sus objetivos comerciales establecidos en la Ley Omnibus de Comercio y Competitivi-

dad, y referentes a temas como los servicios, los derechos de propiedad intelectual y los derechos internacionalmente reconocidos de los trabajadores.

En cuanto a las agendas de acción inmediata, la suscrita por Colombia refleja con mayor precisión sus intereses al haber incluido temas específicos de singular relevancia para este país, como la iniciativa comercial andina, el acuerdo internacional del café, formas para mejorar la cooperación técnica en materia fitosanitaria, sanidad agroalimentaria y certificación de preembarque, etc. Sin embargo, se hace referencia a aspectos cubiertos por la normatividad subregional como son los derechos de Propiedad Intelectual. La agenda de Ecuador, por otro lado, es menos específica pero también menos comprometedor, incluyendo sobre todo acciones que no arriesgan posiciones, como intercambio de informaciones, por ejemplo.

En balance, hay cabida para la acción subregional ya que las características de los acuerdos marco bilaterales no impiden la unificación de criterios necesaria para perfilar la estrategia andina frente a los Estados Unidos.

### 2. El Acta de Preferencia Comercial Andina

El Presidente norteamericano ha presentado a consideración del Congreso de ese país una iniciativa legislativa, "The Andean Trade Preference Act of 1990" (ATPA), mediante la cual se proveería al poder Ejecutivo de la autoridad necesaria para otorgar acceso libre de aranceles a las importaciones de productos provenientes de los países andinos, por un periodo de 10 años. La propuesta comprende como posibles países beneficiarios a Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, estableciendo los criterios que el Presidente deberá tener en cuenta para otorgar el tratamiento preferencial a cada uno de estos países.

El anteproyecto de la ATPA establece

que se dará acceso a mercado libre de aranceles a los productos provenientes de un país beneficiario que sean importados directamente del territorio de dicho país y cuyo valor agregado doméstico, o el acumulado de varios países beneficiados, no sea menor al 35 por ciento del valor final del producto en el momento de su internamiento en territorio aduanero de los Estados Unidos<sup>2</sup>.

El anteproyecto de la ATPA excluye explícitamente del tratamiento preferencial los siguientes productos (Sección 3 (3)(b)):

- . Textiles y Prendas de Vestir sujetos a los acuerdos textiles.
- . Calzado no designado al momento de vigencia de la Ley como elegible para su incorporación al Sistema Generalizado de Preferencias.
- . Atún, en conserva o preparado de cualquier manera.
- . Petróleo y cualquier producto derivado del petróleo comprendido en la nomenclatura arancelaria 2708 y 2710 del sistema norteamericano.
- . Relojes y partes de reloj.
- . Azúcar y melazas.
- . Asimismo, los alcances de la Ley no afectarán las tasas impuestas en función de la Sección 22 del Agricultural Adjustment Act de 1933; y
- . El Presidente podrá extender un tratamiento arancelario preferencial a productos de cuero por 5 años en los términos considerados en la Sección 3 (c)(2).

Hay que subrayar que el tratamiento preferencial conferido en virtud del ATPA puede ser unilateralmente revocado por el Presidente en cualquier momento, y se establece un sistema de apelación al que se pueden acoger los sectores productivos norteamericanos si las importaciones realizadas en virtud de la Ley afectan sus intereses. De especial significación son los alcances del sistema establecido para las importaciones de productos agrícolas perecederos que permite tomar medidas de emergencia frente a daño, o amenaza de daño, a la producción doméstica (Sección 3(e)). Dentro de los productos agrícolas perecederos sujetos al alcance de la

norma se incluyen productos de importancia para los Países Miembros tales como flores, vegetales frescos o congelados, frutas frescas y jugos de frutas.

La Sección 2 del ATPA señala que el Presidente, al proclamar como beneficiario a alguno de los países consignados en la lista de posibles beneficiarios, deberá notificar al Senado y a la Cámara de Representantes a más tardar 30 días después de dicha designación, así como sobre las consideraciones tomadas en cuenta para tal decisión. Un aspecto que debe ser tomado en cuenta, en términos de la posible sobreposición con la agenda de la Iniciativa Hemisférica, es en relación con algunos de los criterios que se establece para designar a un país como beneficiario, criterios que el Presidente deberá tomar en cuenta para otorgar el tratamiento comercial preferencial. Al respecto es conveniente destacar lo siguiente:

a En primer lugar, la designación de un país como beneficiario está supeditada a que tal país otorgue bajo la legislación nacional a los nacionales de otros países, medios adecuados y efectivos para asegurar, ejercitar y hacer valer los derechos de propiedad intelectual incluyendo patentes, marcas y derechos de autor (Sección 2 (c): 16). Las consideraciones referentes a propiedad intelectual son extendidas específicamente al material audiovisual (Sección 2 (c): 5 y 17), y a cualquier acto que menoscabe los derechos de propiedad intelectual de una persona o compañía norteamericana (Sección 2 (A)(ii)).

Según la legislación propuesta Estados Unidos unilateralmente determinará si un país cumple o no con otorgar una debida protección a los derechos de Propiedad Intelectual. Al respecto hay que señalar que la Iniciativa Hemisférica incorpora los derechos de Propiedad Intelectual como un tema prioritario para los Estados Unidos, en un ámbito en el cual este tema debe ser sujeto de negociación entre las partes de un acuerdo bilateral o

multilateral. Igualmente, el tema de los derechos de Propiedad Intelectual se ha convertido en un de los aspectos más conflictivos de la Ronda Uruguay. En este marco los Países Miembros, que han participado activamente en las negociaciones, han mantenido una posición divergente de aquella sostenida por los Estados Unidos. Esta contraposición de alternativas debe recibir especial atención por parte de los Países Miembros.

b En segundo lugar, el tratamiento comercial preferencial se extenderá a aquellos países elegibles que den "seguridades a los Estados Unidos de que otorgarán un acceso equitativo y razonable a sus mercados y a sus recursos naturales" (Sección 2 (c): 11). Al respecto, el acceso a los mercados es el tema por excelencia de los aspectos comerciales de la Iniciativa Hemisférica propuesta por el Presidente Bush, y dicho acceso debe ser objeto de negociación en el marco de los acuerdos bilaterales o con agrupaciones de países, correspondientes a la Iniciativa Hemisférica. La cesión unilateral de acceso a mercado por parte de los Estados Unidos en el marco de la ATPA, y las condiciones de acceso a mercado y recursos naturales requeridas de los posibles países beneficiarios, sin lugar a duda tendrán repercusión sobre los posibles alcances y sobre la dinámica de una eventual negociación conjunta sobre acceso a los mercados en el marco de la Iniciativa Hemisférica.

c Finalmente, la ATPA establece como condición para que un país sea declarado elegible la consideración del grado en que dicho país impone requerimientos de exportación o requerimientos de contenido local a la inversión realizada en dicho país y que generen distorsiones en el comercio. (Sección 2 (c): 13). Este es un tema central en las negociaciones sobre aspectos de inversión relacionados con el comercio, donde igualmente los Países Miembros han sostenido una posición diferente que la sustentada por los Estados Unidos. Asimismo, dado el mandato de

negociación otorgado al Ejecutivo en la Ley de Comercio Norteamericana de 1988, cualquier tratamiento sobre inversiones en el marco de la Iniciativa Hemisférica indudablemente deberá abordar los temas de los requisitos que el país receptor impone a la inversión extranjera directa<sup>3</sup>. En este campo nuevamente cabe la posibilidad de una sobreposición con la Iniciativa Hemisférica dirigida a propiciar una apertura a la inversión extranjera bajo condiciones negociadas.

### 3. El Marco Multilateral y la Iniciativa Hemisférica

La amplitud de la agenda temática propuesta por el Presidente Norteamericano, que va más allá de los aspectos tradicionalmente tratados en el ámbito comercial, produce una yuxtaposición de temas con aquéllos negociados en diversos foros multilaterales, en particular con la agenda de negociación de la Ronda Uruguay. Al respecto, el Presidente Bush al anunciar la iniciativa estableció explícitamente el vínculo de ésta con la Ronda Uruguay al señalar que las negociaciones multilaterales constituyen la "primera prioridad" del Gobierno Norteamericano y el medio más eficaz para avanzar hacia una nueva relación hemisférica<sup>4</sup>. No obstante que las negociaciones multilaterales y una eventual negociación con los Estados Unidos en el marco de la Iniciativa Hemisférica constituyen ejercicios independientes, y desfasados en el tiempo, y que como tal no deben supereditarse uno del otro, es indiscutible que debe existir concordancia entre las posiciones sostenidas en ambos foros y entre los derechos y obligaciones que emanan de los acuerdos multilaterales y cualquier acuerdo en el ámbito hemisférico. Esta vinculación es ya explícitamente reconocida, en lo concerniente al Acuerdo General sobre Tarifas y Comercio, en los acuerdos marco bilaterales suscritos entre algunos Países Miembros y los Estados Unidos. Al respecto, los lineamientos para la

actuación conjunta andina frente a los Estados Unidos deberían considerar, por lo menos, tres aspectos de importancia:

**a** en primer lugar, éstos deben inscribirse en el marco de los derechos y obligaciones dimanantes de los acuerdos multilaterales, evitando que los eventuales acuerdos con los Estados Unidos menoscaben los derechos conferidos a los Países Miembros en el marco multilateral en virtud de los desniveles de desarrollo.

**b** En segundo lugar, es claro que las negociaciones comerciales multilaterales derivarán, en algunos casos, en períodos de transición (como en el caso de la liberalización del comercio agrícola y de textiles), y en otros, en mandatos para subsecuentes negociaciones específicas (servicios, propiedad intelectual y eventualmente medidas de inversión relacionados con el comercio). Las negociaciones con los Estados Unidos en el marco de la Iniciativa Hemisférica no pueden ser ajenas a estos posibles desarrollos. Se debe propender a articular una posición conjunta coherente en ambas instancias, y en algunos casos determinar el foro más apropiado para adelantar negociaciones con dicho país.

**c** Finalmente, en algunos Grupos de Negociación es factible que los acuerdos finales incorporen un llamado a la cooperación y apoyo de los países desarrollados a los países en desarrollo para viabilizar la instrumentación de dichos acuerdos. Estas posibles áreas de cooperación, incorporadas en el acuerdo multilateral, abrirían interesantes posibilidades para ser abordadas conjuntamente por los Países Miembros en las negociaciones con los Estados Unidos logrando una aplicación más efectiva, mediante programas subregionales, de los recursos y las vías de cooperación disponibles de dicho país. Estas posibilidades se deberán definir una vez concluidas las negociaciones comerciales multilaterales.

## IV. Lineamientos básicos para la acción subregional

### 1. Propósitos y mecanismos

La aproximación conjunta subregional ante los Estados Unidos, en el marco de la Iniciativa para las Américas, es de crucial importancia para los Países Miembros porque la acción de grupo multiplica las potencialidades y capacidades de negociación, al contarse con el mercado ampliado subregional y la profundización del Diseño Estratégico, en sus diversos aspectos, como elementos atractivos de oferta en el contexto de un proceso de negociación.

Este proceso debe estar orientado a construir una relación subregional más equilibrada y dinámica con los Estados Unidos, con miras a generar mayores beneficios para la subregión de las transacciones económicas con dicho país, y debe ser conducido de manera que no recorte o comprometa la necesaria diversificación de los vínculos económicos y políticos de la Subregión con los demás países o regiones del mundo, ni desestabilice o neutralice la indispensable consolidación de la integración andina y latinoamericana.

Dentro de las diferentes opciones que ofrece la Iniciativa para las Américas se debería tender en una primera etapa, debido a la flexibilidad y gradualidad que permite, a la suscripción de un Acuerdo Marco entre el Grupo Andino y los Estados Unidos, que establezca principios para la cooperación en asuntos de comercio e inversión de interés para ambas partes, y pavimente el camino hacia eventuales acuerdos de libre comercio. Una vía para lograr este objetivo podría consistir en la reactivación del Memorándum de Entendimiento suscrito en 1979, aún vigente, redefiniendo la agenda y los mecanismos operativos contemplados en función del contenido de la Iniciativa para las Américas. Al respecto, como ha sido señalado, existe el Mandato Presidencial de reactivar dicho Memorándum de Entendimiento. Las acciones a desarrollarse en el

contexto del Acuerdo Marco estarían encaminadas a incrementar y diversificar las relaciones económicas en favor del desarrollo y la integración de los países andinos, y a generar un proceso recíproco y gradual de apertura y liberalización del comercio de bienes y servicios así como de los flujos de capitales entre el Grupo Andino y los Estados Unidos. Al mismo tiempo se deben establecer canales institucionales efectivos para la consulta y cooperación entre las partes en áreas de interés común. Estas acciones deberían sustentarse en los siguientes principios generales: i) reciprocidad relativa en reconocimiento de la gran asimetría existente entre las partes y en concordancia con los principios aceptados en el marco multilateral, ii) compatibilidad con la culminación del mercado común andino y materialización del potencial competitivo de los sectores económicos de interés subregional, y iii) coherencia con los objetivos de diversificación de vínculos entre el Grupo Andino con otros países y regiones del mundo, y con la profundización de la integración andina y latinoamericana.

La instrumentación de la acción conjunta andina ante los Estados Unidos requiere de un mecanismo institucional que haga factible el desarrollo coherente y sostenido en el tiempo de las diversas acciones a desarrollarse. En primer lugar, es menester definir con precisión los interlocutores andinos frente a los Estados Unidos.

Esto significa que los Países Miembros deben formalizar su voluntad concreta de relacionarse con los Estados Unidos como Grupo Andino, es decir como una agrupación subregional cohesionada y coherente, representada comunitariamente por sus respectivos órganos políticos e instituciones técnicas. Al respecto, la representación y orientaciones políticas de más alto nivel corresponderían al Consejo Presidencial Andino y al Consejo Andino de Cancilleres. La Comisión y la Junta del Acuerdo de Cartagena actuarían como los interlocutores técnicos y

operativos ante las contrapartes norteamericanas relevantes, debiéndose asegurar la participación activa y coherente de las otras instituciones comunitarias andinas y del sector privado, según los temas del diálogo y la cooperación.

Igualmente, se requiere de procedimientos ágiles de consulta y coordinación entre los Países Miembros y las instituciones comunitarias competentes, que hagan posible desarrollar de manera coherente las acciones contempladas en el eventual Acuerdo Marco. Estos mecanismos deben responder a la especificidad de las diferentes líneas de acción que se lleven a cabo, y deben asegurar la expresión fluida de los intereses nacionales mediante la inclusión de las diferentes instancias gubernamentales y la promoción de una efectiva participación de los agentes económicos privados involucrados. En este sentido se deberá propiciar la presencia activa del sector privado subregional en los acercamientos con las contrapartes norteamericanas, así como el establecimiento de mecanismos eficaces para la cooperación empresarial directa.

En consecuencia, en lo inmediato competiría concretar y preparar el propuesto Encuentro del Consejo Presidencial Andino con el Presidente Bush en el primer trimestre de 1991. El Consejo Andino de Cancilleres coordinaría la preparación de dicho Encuentro, daría las orientaciones necesarias para el relacionamiento subregional con ese país, y otorgaría el debido impulso político y diplomático a la gestión de las instituciones comunitarias andinas. En ese contexto, la Comisión y la Junta del Acuerdo de Cartagena conducirían las reuniones técnicas requeridas con contrapartes norteamericanas de la Oficina del Representante Comercial y del Departamento del Tesoro, entre otros, actuando la Comisión o la Junta como voceros según el nivel de la representación norteamericana. Estas reuniones prepararían la agenda técnica del Encuentro Presidencial y examinarían las bases para

un Acuerdo Marco entre el Grupo Andino y los Estados Unidos. En todo este proceso, los señores Embajadores de los Países Miembros en Washington brindarían su valioso apoyo y asesoría.

## 2. Bases para una Agenda de Negociación del Grupo Andino con los Estados Unidos

### 2.1. Iniciativa comercial

El objetivo de largo plazo propuesto por el gobierno norteamericano en el ámbito comercial consiste en la progresiva conformación de una Zona de Libre Comercio Hemisférica, mediante la suscripción, con países o grupos de países, de acuerdos integrales de libre comercio que incluyan la libre circulación de bienes, servicios y capitales, que garanticen una adecuada protección a los derechos de Propiedad Intelectual y que contengan procedimientos y mecanismos eficaces y justos para la solución de controversias. Con los países o agrupaciones que no estén listos o dispuestos a celebrar ese tipo de acuerdos integrales, el objetivo de corto plazo consiste en la suscripción de acuerdos marco. Como se ha señalado en la sección anterior, este segundo tipo de acuerdos es el que resulta aconsejable para el Grupo Andino, en virtud de su gradualidad y mayor flexibilidad. La complejidad de los temas propuestos en la Iniciativa Comercial hace conveniente abordar los diferentes aspectos de manera independiente y con diferente temporalidad, estableciendo agendas temáticas para cada campo. Para tal efecto convendría, en el contexto de un Acuerdo Marco, el establecimiento de Grupos de Trabajo para abordar los aspectos sectoriales o específicos. La posibilidad de establecer estos Grupos de Trabajo en los Acuerdo Marco ha sido explícitamente señalada por el Gobierno Norteamericano, lo que implica una modalidad similar a la acordada en el Memorándum de Entendimiento suscrito en 1979 con el Grupo Andino.



#### a Comercio de bienes

Las acciones en este campo deben propender a asegurar un acceso negociado libre de obstáculos, arancelario y para-arancelarios, a las exportaciones de los Países Miembros al mercado norteamericano, en condiciones de permanencia y predecibilidad que permitan el desarrollo y diversificación de la oferta exportable subregional. El acceso a mercado, bajo estas condiciones debería sustituir paulatinamente a los regímenes preferenciales establecidos unilateralmente por el país importador, los cuales pueden ser suprimidos en cualquier momento sin consulta previa con los países exportadores.

i El perfeccionamiento y la gradual reducción del arancel externo mínimo común del Grupo Andino otorga un instrumento natural de acción comunitaria para las negociaciones arancelarias con los Estados Unidos. Las negociaciones en este campo deben abordarse progresivamente en base a la elaboración de listas de productos de interés para Países Miembros, y de peticiones específicas de reducción arancelaria por parte de los Estados Unidos. En el contexto de las negociaciones arancelarias habrá que definir la cuestión de los márgenes de preferencia recíproca que se otorgarían las partes en relación con el comercio de terceros países. Este asunto todavía no ha sido aclarado por los Estados Unidos, y tiene implicaciones significativas para aquilatar los beneficios que realmente podrían obtener los países andinos de la propuesta comercial en el marco de la Iniciativa para las Américas<sup>5</sup>.

A pesar de que la tasa arancelaria media ponderada que se aplica en los Estados Unidos a las importaciones provenientes de América Latina es bastante reducida, alcanzando sólo un 2 por ciento, es importante abordar el problema de los picos arancelarios y de la progresividad arancelaria, que constituyen el principal obstáculo arancelario a las exportaciones subregionales afec-

tando a productos de interés para los Países Miembros.

ii En términos del comercio de bienes la agenda debe incluir de manera prioritaria el problema de las barreras no arancelarias al comercio que afectan sectores de importancia para los países andinos. Según un estudio reciente el 29.4 por ciento de las exportaciones de Colombia a los Estados se encuentran afectadas por alguna medida no arancelaria. Los porcentajes para el resto de Países Miembros son los siguientes: Bolivia 4.6 por ciento, Ecuador 4.9 por ciento, Perú 7.3 por ciento y Venezuela ve afectado el 13.4 por ciento de sus exportaciones<sup>6</sup>.

Las diferencias de impacto entre los Países Miembros responden a la estructura de las exportaciones a los Estados Unidos de cada país, observándose un menor impacto de medidas no arancelarias sobre las exportaciones de materias primas no procesadas o con muy bajo valor agregado. Las medidas no arancelarias conspiran entonces en contra de la diversificación de las exportaciones andinas a los Estados Unidos, afectando principalmente a los siguientes productos: productos alimenticios (frescos y procesados) y animales vivos, semillas oleaginosas y nueces, aceites animales, hierro y acero, sustancias químicas, y textiles y prendas de vestir.

iii En estrecha relación con lo anterior, sería necesario abordar el problema de lo que se ha venido a llamar el "proteccionismo procesal", es decir el abuso de la aplicación de medidas antisubsidio y antidumping, no como correctivos de prácticas desleales de comercio, sino más bien con un claro sentido proteccionista. El tratamiento de este tema requiere la inclusión de consultas y negociaciones con respecto a los mecanismos y prácticas administrativas para la aplicación de medidas compensatorias frente a supuestas prácticas comerciales desleales, tema que a su vez debe estar vinculado con el establecimiento de medios justos y eficaces para la solución de controversias entre las partes,

iv En la agenda se debería incluir también, en virtud de la enorme asimetría existente entre las partes, la discusión sobre el establecimiento de mecanismos adecuados que garanticen una equitativa distribución de los beneficios de la apertura comercial. En este sentido se debe considerar como condición necesaria una reciprocidad relativa en el otorgamiento progresivo de acceso a los mercados.

Sin embargo, el otorgamiento de acceso a mercado puede ser desaprovechado por falta de capacidad efectiva de oferta y conocimiento del mercado, como ha quedado demostrado con la experiencia de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe. Los Países Miembros deberían propiciar por tanto la inclusión de proyectos de promoción comercial en cooperación con los Estados Unidos que hagan posible la expansión y diversificación de la oferta exportable subregional permitiendo un adecuado aprovechamiento del acceso otorgado al mercado norteamericano. Por el lado andino, estos proyectos exigirían una labor coordinada y convergente entre los productores directos o gremios empresariales, el Programa Andino de Promoción de Exportaciones que ejecuta la Junta, y la Corporación Andina de Fomento.

Al respecto es importante recordar el alto grado de concentración en pocas partidas arancelarias de las exportaciones de los Países Andinos a los Estados Unidos. El número de partidas arancelarias con comercio superior a un millón de dólares anuales según promedio 1988/1989, es el siguiente: Bolivia 12, Colombia 82, Ecuador 27, Perú 50, y Venezuela 82. Aún extendiendo el análisis a partidas con más de 100 mil dólares de comercio anual el resultado es el siguiente: Bolivia 29, Colombia, 215, Ecuador 65, Perú 111, y Venezuela 267 partidas arancelarias; es decir, en todos los casos una reducida proporción del universo arancelario.

#### b Comercio de servicios

La eliminación de las barreras y otras distorsiones al comercio internacional

de servicios, incluyendo medidas que niegan el trato nacional y restringen el derecho de establecimiento y de operación en mercados externos, constituye una de las prioridades centrales de la política comercial norteamericana<sup>7</sup>. Al mismo tiempo es de interés de los Países Miembros el contar con una oferta adecuada de servicios que permita modernizar y dinamizar sus economías. En consecuencia cabe incluir esta área en la agenda comercial del eventual Acuerdo Marco subregional.

La Profundización del Diseño Estratégico en lo concerniente a las acciones de integración o cooperación en sectores de servicios, y a la circulación de capitales, servicios y personas, configuran el marco apropiado para abordar conjuntamente la progresiva liberalización del comercio de servicios con los Estados Unidos. La consolidación gradual del mercado ampliado subregional para los servicios constituiría un elemento importante de negociación y de atracción de inversiones extranjeras en estas actividades. De primordial importancia sería incluir en la agenda medidas efectivas para facilitar y ampliar el comercio de servicios de los países andinos con miras a revertir el creciente déficit comercial en esta área.

Las acciones en el campo de los servicios deben ser compatibles con el Acuerdo Multilateral que, con toda probabilidad, será aprobado como resultado de las negociaciones de la Ronda Uruguay, donde se prevé futuras rondas de negociación para detallar o especificar los compromisos de liberalización del comercio de servicios.

**c Liberalización de las inversiones**  
La Profundización del Diseño Estratégico considera la posibilidad de revisar el régimen común para el tratamiento del capital extranjero, con el objeto de convertirlo en un verdadero instrumento de atracción de inversiones y tecnologías extranjeras en concordancia con las tendencias hacia la apertura externa y las necesidades del desarrollo económi-

co de los Países Miembros.

En este contexto, sería de utilidad incluir en la agenda la definición de mecanismos de promoción y de garantías para las inversiones norteamericanas en la Subregión, además del análisis y consulta sobre los obstáculos que afectan los flujos de inversión entre las partes, y sobre las medidas en materia de inversión que puedan generar distorsiones en el comercio.

#### **d Ciencia, Tecnología y Formación de Recursos Humanos**

El interés central de los Estados Unidos con relación a la ciencia y tecnología radica en asegurar una efectiva protección de los derechos de propiedad intelectual de sus nacionales en terceros países. Este objetivo es perseguido con ahínco por ese país tanto en los foros multilaterales como en sus relaciones bilaterales, y el tema ha sido explícitamente incluido en los Acuerdos Marco bilaterales suscritos con los Países Miembros.

Debido a que existe un régimen comunitario vigente que regula los aspectos de propiedad intelectual a nivel subregional y que limita expresamente las facultades de negociación bilateral de los Países Miembros en esta materia, y teniendo en cuenta que dicho régimen comunitario se encuentra en revisión, este tema amerita muy singularmente un tratamiento conjunto en el contexto de la Iniciativa para las Américas. El objetivo andino prioritario al respecto debería ser el de asegurar un tratamiento balanceado en las relaciones con los Estados Unidos, entre los legítimos derechos de los poseedores de Títulos de Propiedad Intelectual y los requerimientos nacionales de transferencia y generación de conocimientos para el desarrollo económico y social. Para este efecto la agenda de acción sobre ciencia y tecnología debería incluir el tema de la protección de derechos de propiedad intelectual vinculado a mecanismos que promuevan eficazmente la transferencia de tecnología y métodos organizativos

modernos, la capacitación y formación de recursos humanos, y la investigación y desarrollo tecnológico conjunto con los Estados Unidos. La importancia de la cooperación científica y tecnológica en el marco de las relaciones entre el Grupo Andino y los Estados Unidos fue explícitamente reconocida en las anteriores negociaciones, suscribiéndose el Memorandum de Entendimiento sobre Cooperación en Ciencia y Tecnología entre la Comisión del Acuerdo de Cartagena y el Gobierno de los Estados Unidos.

En la actualidad se podría sugerir el análisis y puesta en marcha de proyectos tales como:

- Entrenamiento de técnicos y profesionales en el uso adecuado de nuevas tecnologías (biotecnología, automatización, diseño computarizado, manufactura flexible, sistemas justo a tiempo, y otras técnicas gerenciales modernas).
- Fortalecimiento de centros de excelencia tecnológica en áreas relevantes para la Subregión (Agroindustrias, Pesca, Energía, Minería, etc.) y en nuevas tecnologías.
- Promoción y financiamiento de proyectos de investigación y desarrollo tecnológico andino-americanos, con participación directa del sector empresarial.
- Promoción de la subcontratación de proyectos de investigación y desarrollo de entidades privadas o públicas de los Estados Unidos con empresas u organizaciones de investigación y desarrollo públicas o privadas de la Subregión Andina.

#### **2.2. Iniciativas sobre inversión y deuda, y sus vínculos con el Medio Ambiente**

Con respecto a los temas de deuda e inversión cabe resaltar que el 14 de setiembre de 1990, el Presidente George Bush envió al Congreso la propuesta de legislación correspondiente a los aspectos de inversión, deuda y medio ambiente de la Iniciativa para las Américas, por lo

que en la discusión de estos temas se incluye un breve análisis de esa propuesta legislativa.

#### • Inversión

El segundo pilar de la Iniciativa para las Américas se orienta hacia la promoción de inversión. El propósito de esta Iniciativa es el de contribuir a la competitividad de las economías latinoamericanas a través de dos mecanismos: un programa de préstamos sectoriales para la inversión y un fondo multilateral de inversiones, administrados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

El proyecto de ley entregado al Congreso Norteamericano autoriza al Secretario del Tesoro en su Título I (Sección 101) a contribuir al Fondo de Inversión de la Iniciativa para las Américas con 500 millones de dólares en nombre de los Estados Unidos, los mismos, serán administrados por el BID y desembolsados en cinco entregas anuales de 100 millones cada una, a partir del año fiscal 1992 que comienza el 2 de octubre de 1991.

El propósito de dicho fondo es el de estimular reformas nacionales, regidas por las leyes del mercado, para atraer la inversión tanto nacional como extranjera, así como financiar asistencia técnica para la privatización de industrias estatales, infraestructura comercial y actividades de capacitación de los trabajadores (Sección 102).

Sin embargo, esta sección sólo hace referencia a la contribución norteamericana al fondo multilateral de Inversiones, obviando por completo el otro mecanismo propuesto en la iniciativa (el programa de préstamos sectoriales). La Sección 103 simplemente se limita a señalar que el Secretario del Tesoro será el encargado de buscar otras fuentes, sin hacer referencia explícita a las probables contribuciones del Japón o de la Comunidad Económica Europea, que según los anuncios iniciales de fuentes norteamericanas deberían alcanzar montos similares (o sea, de 100 millones de dólares anuales, por cada parte) a la contribución de

Estados Unidos.

El Título II en su sección 201 crea en el Departamento del Tesoro la Facilidad de la Iniciativa para las Américas, cuyo propósito principal consiste en estimular y apoyar reformas orientadas por criterios de mercado a través de acciones que promuevan la reducción de la deuda, la reforma en los regímenes de inversión y la protección del medio ambiente, en aquellos países que apliquen "amplios programas de reformas". El anteproyecto de ley establece en su sección 203 que se beneficiarán de esta facilidad aquellos países que:

(1) sean latinoamericanos o caribeños;

(2) tengan en la actualidad o hayan obtenido:

. la aprobación del Fondo Monetario Internacional (FMI) para un préstamo de contingencia, un préstamo de facilidad ampliada, un acuerdo de ajuste estructural, un préstamo reforzado de ajuste estructural, o en circunstancias especiales, un programa monitoreado por el FMI o algo equivalente a éste; y

. un préstamo de ajuste sectorial o estructural del Banco Mundial o de la Asociación de Desarrollo Internacional;

(3) hayan llevado a cabo reformas en sus regímenes de inversión conjuntamente con un préstamo del BID, o en su defecto estén implementando un régimen abierto a la inversión; y

(4) hayan negociado con los bancos comerciales programas satisfactorios de financiamiento que incluyan la reducción de la deuda y su servicio. Estos criterios de elegibilidad son muestra cabal de la condicionalidad existente para los posibles países beneficiarios: haber obtenido la aprobación del FMI y del Banco Mundial para sus programas de ajuste económico, y haber negociado parte de la deuda externa con bancos comerciales, lo que significa que un país debe ser elegible para el Plan Brady antes de poder beneficiarse de esta parte de la Iniciativa. Todo esto además de la aceptación del marco multilateral que resultará de la Ronda

Uruguay, que incluirá materias relativas a las inversiones. En este sentido, cabe resaltar que las consideraciones de los criterios están a cargo exclusivamente del presidente norteamericano, lo que limita los canales para la posible participación de la parte interesada al momento de establecerlos.

En todo caso, es necesario enfatizar que el marco que se establezca para discutir el tema de las inversiones a nivel subregional debe guardar conformidad con la legislación comunitaria andina sobre el tema del capital extranjero, vigente al momento de la negociación. Además sería conveniente que cualquier negociación referente a este aspecto de la Iniciativa asegure que:

• Los desembolsos del nuevo fondo de inversiones se dirijan a actividades productivas y al desarrollo tecnológico y de la infraestructura que permita incrementar la competitividad de las empresas andinas, especialmente dentro de proyectos de interés subregional que resulten de las prioridades establecidas en el Diseño Estratégico.

• Se establezca un mecanismo que permita la asociación de la Corporación Andina de Fomento al propuesto fondo de inversiones del BID.

• Se promueva la constitución de empresas multinacionales andinas y otros negocios conjuntos con participación de capital norteamericano, y que el proceso de privatización derive en la multiplicación de esos tipos de empresas o asociaciones de negocios.

• Se promueva a nivel subregional, y dentro de las acciones del Diseño Estratégico, la realización de proyectos según la sección 102:

• Asistencia técnica para la actualización gerencial y tecnológica de empresas públicas en proceso de modernización, o que van a ser privatizadas.

• Fortalecimiento de la infraestructura de servicios técnicos para la

empresa (servicios de control de calidad, mantenimiento, redes de información tecnológica y comercial, servicios de diseño, productividad, etc.).

- Entrenamiento y calificación de mano de obra mediante programas de productividad, diversificación y modernización productiva.

#### b Deuda y Medio Ambiente

El tema de la deuda constituye el tercer pilar de la Iniciativa, el cual se sustenta en el criterio de que la reducción de la deuda constituye un incentivo adicional para la reforma de los regímenes de inversión, por lo que propone una contribución a la reducción de la deuda y su servicio mediante i) la reducción y utilización creativa de la deuda oficial y ii) la expansión de los recursos para la reducción de la deuda con la banca comercial.

El anteproyecto de Ley para la Iniciativa de las Américas otorga al Presidente, en su Título III (Sección 301), el poder para reducir el monto de los préstamos concesionales vigentes al 1° de enero de 1990, otorgados a través del Foreign Assistance Act y el Agricultural Trade Development and Assistance Act, de aquellos países que sean designados como elegibles. Asimismo, establece que cualquier reducción que se autorice, se constituirá en un intercambio de la obligación pendiente al 1° de enero de 1990 por un nuevo título.

El pago de este nuevo título deberá efectuarse en dólares norteamericanos. El pago de los intereses podrá efectuarse en moneda local a una tasa de interés concesionaria si el país ha suscrito un acuerdo de canje de deuda por medio ambiente. Este importe se colocaría en fondos fiduciarios a los efectos de dar apoyo financiero a proyectos ambientales. En caso de que el país no haya suscrito tal acuerdo, el pago del interés se efectuará en dólares norteamericanos.

El Título IV del proyecto de Ley crea en su sección 401 el Fondo Ambiental de la Iniciativa para las

Américas, cuyos recursos serán desembolsados luego de la suscripción de un acuerdo amplio con el Presidente norteamericano. La vinculación entre el tema de la deuda y el medio ambiente da muestra del interés que Estados Unidos otorga a los mismos, significando esto que el tema del medio ambiente puede ocupar una posición prominente en la agenda subregional.

Por último, el Título V —que se refiere a la deuda comercial—, el mismo que autoriza al Presidente a vender, reducir o cancelar préstamos otorgados a un país por Eximbank y la Corporación de Créditos, para Productos Básicos con anterioridad al 1° de enero de 1990.

La Sección 503 autoriza al Presidente a determinar los posibles beneficiarios. Nuevamente, en el caso de la deuda imperan las condiciones anteriormente enunciadas en el caso de las inversiones, es decir los países:

i) deben haber negociado programas generales de reforma económica con el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial;

ii) deben haber adoptado medidas de reforma de gran envergadura de sus regímenes de inversiones en conjunción con el BID u otras instituciones multilaterales;

iii) deben haber negociado un paquete financiero de mediano plazo para la reducción de la deuda con la banca comercial en el marco de la actual estrategia de la deuda (Plan Brady).

Un aspecto que merece atención lo constituye el hecho de que prácticamente el Presidente de los Estados Unidos es el único que tiene el poder unilateral de decisión en lo que se refiere a este tema. Por lo tanto, debe asegurarse que los descuentos de los títulos de la deuda andina en poder del gobierno de Estados Unidos sean fijados bilateralmente con la participación de los representantes de cada país andino y no conforme a este proyecto de ley presentado por el Ejecutivo al Congreso.

Adicionalmente, cabe señalar que las operaciones de deuda sólo están

ligadas a la inversión o al medio ambiente. En este sentido, podría sugerirse adicionalmente que los préstamos fuesen cancelados de acuerdo a las siguientes modalidades:

- recompra directa de dichos títulos con un descuento.

- pago de los títulos de la deuda a valor descontado en moneda local con el fin de constituir fondos revolventes para financiar proyectos sociales y/o pequeñas empresas.

- para el caso de los países andinos incluidos en los términos de la Declaración de Cartagena, y como un asunto a ser negociado en dicho contexto y no en el de la Iniciativa Hemisférica, se buscaría el pago de los títulos de la deuda a valor descontado en moneda local destinado a la constitución de un fondo a ser utilizado para subsidiar cultivos alternativos de la coca.

En conclusión, la inclusión del tema de la deuda en la agenda del eventual Acuerdo Marco Subregional podría servir para examinar aspectos concretos como los arriba señalados, incluyendo una mayor capacidad grupal para concertar con el gobierno norteamericano y evitar así actos unilaterales del mismo, y como un mecanismo operativo de consulta y coordinación de criterios genéricos de acción que deberían ser compatibles con la posición latinoamericana sobre el tema acordado en el marco del SELA; todo ello sin menoscabo del tratamiento específico, caso por caso a nivel de cada país deudor, que se ha instaurado en la estrategia internacional de la deuda.

En cuanto al tema del Medio Ambiente, éste reviste características que lo convierten en candidato atractivo para pertenecer a la agenda de la posible negociación subregional. En cuyo caso, debería ser examinado y trabajado como un tema en sí, vinculado a las grandes cuestiones del desarrollo y de los recursos naturales, y no simplemente a los asuntos de deuda o inversión como aparece en los planteamientos norteamericanos de la Iniciativa para las Américas.

## Notas

- 1 En la Public Law 101-382 del 20 de Agosto de 1990. "Caribbean Basin Economic Recovery Expansion Act of 1990", Sección 243, se urge al Presidente a evaluar la conveniencia de extender el tratamiento estipulado en dicha ley a la región andina. En base a esta inclusión es factible suponer que existan amplias posibilidades de que la Ley sea probada por el Congreso.
- 2 El Proyecto de Ley establece criterios muy concretos para el cálculo del valor agregado doméstico en la Sección 3.
- 3 Sección 1101 (b)(11) de la Ley (PL 100-418) "Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988".
- 4 El vínculo entre la Ronda Uruguay y la Iniciativa para las Américas ha sido reiterado numerosas veces por altos funcionarios del gobierno norteamericano.
- 5 Este tema ha sido discutido en el documento "La Iniciativa para las Américas del Presidente Bush: Un desafío para América Latina y el Caribe" JUNAC, JUN/dt 802, 20 de setiembre de 1990.
- 6 Gonçalves Reinaldo, y de Castro Juan "El Proteccionismo de los Países Industrializados y las Exportaciones de América Latina" *El trimestre económico*: Vol. LVI(2) #222, 1989, citado en CEPAL LC/R.924 del 21 de setiembre de 1990.
- 7 Sección 1101 (b)(9) de la Omnibus and Competitiveness Act of 1988.

## El comercio exterior del Grupo Andino con Estados Unidos

El artículo que se transcribe extracta partes del documento "El Comercio Exterior del Grupo Andino con Estados Unidos. 1969-1989", elaborado por la Unidad de Informática del Acuerdo de Cartagena, en julio de 1990.

### A. Evolución General

El total de las transacciones andinas efectuadas con los Estados Unidos de Norteamérica, entre 1969 y 1989, ha llegado aproximadamente a 263.604 millones de dólares, de los cuales le corresponden 140.073 millones de dólares a las exportaciones del Grupo Andino a dicho país y 123.531 millones de dólares a las importaciones andinas desde los Estados Unidos.

Para el comercio andino los Estados Unidos, a lo largo del período en análisis, constituye su principal socio comercial, seguido de la Comunidad Económica Europea (CEE) en su conjunto, el resto de países de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALADI) y el Japón, en su orden.

El comercio andino con los Estados Unidos ha representado en promedio para los veintiún años, el 38 por ciento del total de las exportaciones de la Subregión con el Mundo, registrándose a lo largo de la serie una tendencia a disminuir levemente dicha participación, aunque con diversos ciclos en los que ésta llega a representar en algunos años, alrededor del 28 por ciento y en otros cerca del 52 por ciento.

De otro lado, las importaciones desde los Estados Unidos significan, en promedio, el 40 por ciento de las importaciones globales del Grupo Andino, observándose una tendencia a disminuir su participación. Los niveles de participación oscilan entre el 35 por ciento, en 1987, y 51 por ciento, en 1975.

Cuadro 1

Exportaciones, importaciones y balanza comercial global con Estados Unidos (Miles de US dólares)

Años	Comercio Global			Comercio con Estados Unidos		
	Exportaciones	Importaciones	Balanza Comercial	Exportaciones	Importaciones	Balanza Comercial
1969	4.912	3.710	1.202	1.653	1.513	140
1970	5.398	4.100	1.298	1.906	1.843	63
1971	5.035	4.258	777	1.866	1.710	156
1972	5.323	4.588	735	1.948	1.829	119
1973	7.660	5.529	2.131	3.249	2.107	1.142
1974	15.913	8.503	7.410	6.550	3.511	3.039
1975	13.381	11.542	1.839	4.994	4.859	135
1976	14.338	12.125	2.213	5.014	4.913	101
1977	15.907	16.793	-886	6.218	6.904	-686
1978	16.418	18.661	-2.243	6.182	7.342	-1.160
1979	24.154	18.593	5.561	8.505	7.822	683
1980	30.272	22.789	7.483	8.848	9.686	-838
1981	28.891	25.635	3.256	8.070	10.799	-2.729
1982	25.738	25.149	589	7.911	10.342	-2.431
1983	23.659	15.960	7.699	8.053	6.413	1.640
1984	25.871	16.298	9.573	10.495	6.631	3.864
1985	24.504	16.108	8.396	10.504	6.341	4.163
1986	19.684	17.528	2.156	8.423	6.701	1.722
1987	21.684	210.372	1.312	10.353	7.327	3.026
1988	20.733	23.067	-2.334	8.323	8.711	-388
1989	24.796	17.067	7.729	11.008	6.227	4.781
<b>Total</b>	<b>374.271</b>	<b>308.375</b>	<b>65.896</b>	<b>140.073</b>	<b>123.531</b>	<b>16.542</b>
Participación en Comercio Global	100.00	100.00		37.43	40.06	
Tasa de Crecimiento Promedio Anual	8.43	7.93	9.94	7.33		

### B. Exportaciones e importaciones recíprocas

En 1989 el comercio recíproco entre el Grupo Andino y los Estados Unidos de Norte América ascendió a 17.235 millones de dólares, dividiéndose en 11.088 millones de dólares por concepto de exportaciones de la

subregión a los Estados Unidos y 6.227 millones para las importaciones andinas efectuadas desde dicho país. La evolución general de las transacciones entre ambos países en el período 1969-1989, por tasa de crecimiento promedio de 9,9 por ciento anual. El com

las importaciones crece a una tasa promedio anual cercana al 7,3 por ciento. En ambos casos las tasas de crecimiento son similares a las registradas para el comercio global de la Subregión.

La evolución de las exportaciones andinas a los Estados Unidos presenta tres etapas desde la suscripción del Acuerdo de Cartagena en 1969:

1. Leve crecimiento entre 1969 y 1977;
2. Drástica disminución entre 1978 y 1981; y
3. Recuperación entre 1982 y 1989.

Por su parte, la evolución de las importaciones del Grupo Andino desde los Estados Unidos, para el mismo período, presentan una constante tendencia a la disminución. En la década de los ochenta, Venezuela es el principal país exportador del Grupo Andino a los Estados Unidos, participando en casi el 60 por ciento de las ventas andinas a dicho país, como se puede observar en el Cuadro 2. Colombia muestra una tendencia creciente en dicha participación. Por su parte, Bolivia y Perú han venido perdiendo importancia en este comercio. Por el contrario, Ecuador ha venido tomando mayor importancia en el comercio Andino con Estados Unidos.

Las exportaciones andinas a los Estados Unidos se componen en gran medida de petróleo con el 35,2 por ciento y productos químicos con 35,1 por ciento. Ambos grupos de productos, en promedio, representan aproximadamente el 70 por ciento de las ventas andinas a los Estados Unidos. Otras compras de los Estados Unidos se refieren a los productos de origen agrícola que representan el 11,7 por ciento de las exportaciones andinas: alimentos (5,7 por ciento); minerales elaborados (6,1 por ciento); textiles (2,2 por ciento); y, en menor medida minerales concentrados, madera, papel, maquinaria y equipo.

De otro lado, el país andino que importa en mayor medida de los

Cuadro 2

**Grupo Andino**  
**Estructura de las exportaciones andinas a los Estados Unidos**

País	1980	1985	1988	1989
Bolivia	3.4	0.9	1.5	1.5
Colombia	12.0	11.0	23.4	23.5
Ecuador	9.1	15.8	11.3	13.6
Perú	13.7	9.9	6.3	5.1
Venezuela	61.8	62.4	57.5	56.3
Gran	100.0	100.0	100.0	100.0

Cuadro 3

**Grupo Andino**  
**Estructura de las importaciones andinas desde los Estados Unidos**

País	1980	1985	1988	1989
Bolivia	1.7	2.2	1.4	1.6
Colombia	17.2	22.7	20.7	28.3
Ecuador	8.3	8.2	6.5	9.6
Perú	11.9	7.9	8.4	7.2
Venezuela	60.9	59.0	63.0	53.2
Gran	100.0	100.0	100.0	100.0

Estados Unidos es Venezuela (alrededor del 60 por ciento de dichas compras), seguido de Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia, como se puede observar en el Cuadro 3. Las importaciones del Grupo Andino de los Estados Unidos se componen fundamentalmente de insumos industriales, los cuales representan en promedio para los años 1980-1989 el 44,3 por ciento de las compras andinas de dicho país. Son importantes también, las importaciones de equipos industriales con 25.8 por ciento, bienes de consumo duraderos y equipos de transporte, entre otros.

### C. Balanza comercial

#### La Balanza Comercial del Grupo

Andino con Estados Unidos a lo largo de la serie analizada, ha presentado periodos de déficit y superávit.

En términos generales, en el período 1969-1989 el saldo global ha sido favorable al Grupo Andino, habiéndose logrado un superávit de 16.542 millones de dólares; sin embargo, en los años 1977, 1978, 1980, 1981, 1982 y 1988 se registran saldos negativos.

El saldo negativo más notable se registró en 1981, cuando el déficit comercial ascendió a los 2.729 millones de dólares; por su parte el mayor superávit se registró en 1989, observándose un saldo positivo de 4.781 millones de dólares.

## Pronunciamientos sobre la Iniciativa Bush

### Acuerdo Andino

El Consejo Presidencial Andino, reunido en Lima con ocasión de la asunción al mando del Presidente Alberto Fujimori, ha adoptado el siguiente acuerdo:

#### El Grupo Andino y las Iniciativas del Presidente de los EE.UU, Sr. George Bush, para América Latina

1. Los países andinos, en el curso de las últimas décadas, han efectuado distintos planteamientos para establecer criterios y modalidades de acción que permitan soluciones viables y concretas a los grandes problemas de la deuda externa, la transferencia inversa de recursos y las restricciones al comercio que afectan a la Subregión y a la América Latina en su conjunto.

2. Asimismo, los Gobiernos andinos, en el contexto global de la agenda política y económica entre América Latina y los Estados Unidos, han expresado su voluntad constructiva para llegar a entendimientos que permitan una vinculación de amistad estable, beneficio recíproco y respeto mutuo.

3. Frente a los cambios sin precedentes que vienen ocurriendo en la escena internacional, la concreción de dichos planteamientos emerge como una necesidad impostergable para superar la reversión de las tendencias del desarrollo económico en la Subregión Andina, detener la expansión de los niveles de pobreza en la Subregión y afirmar un diálogo sustentado en el reconocimiento de los factores específicos de los problemas que atañen al desarrollo económico y social.

4. La Iniciativa del Presidente de los Estados Unidos, Sr. George Bush, denominada "Iniciativa para las Américas", constituye una expresión positiva que nuestros Gobiernos deben analizar profundamente. El

Consejo Presidencial Andino, expresa su respaldo a la propuesta efectuada por el Presidente de Ecuador, Dr. Rodrigo Borja, para realizar una Reunión Cumbre con la finalidad de analizar en términos específicos la propuesta del Presidente Bush y establecer criterios que permitan avanzar en los objetivos de establecer, en el corto plazo, acuerdos mutuamente convenientes en materia de comercio, inversiones y reducción de la deuda.

5. El encuentro presidencial andino se efectuaría en la ciudad de Bogotá, el 7 de agosto de 1990, con ocasión de la asunción al mando del Presidente electo de Colombia, Dr. César Gaviria.

Lima, julio 28 de 1990.

### Declaración Andina sobre la Iniciativa para las Américas

Los Presidentes de Colombia, Ecuador y Venezuela y los Representantes Presidenciales de Bolivia y Perú, reunidos en la ciudad de Bogotá con ocasión de la toma de posesión del Presidente César Gaviria Trujillo y,

Según lo acordado por el Consejo Presidencial Andino celebrado en Lima, Perú, de examinar conjuntamente la Iniciativa para las Américas del Presidente George Bush, Hemos convenido en formular la siguiente

#### Declaración Andina sobre la Iniciativa para las Américas

Consideramos de la mayor importancia la Iniciativa para las Américas anunciada por el Presidente de los Estados Unidos, en la seguridad de que constituye un nuevo enfoque y un punto de partida para reformular sobre una base más equitativa las relaciones económicas entre ese país y la región.

Reiteramos que los elementos centrales de la Iniciativa para las Américas coinciden con planteamientos fundamentales

señalados por nuestros países y destacamos que el tratamiento conjunto de los problemas de comercio, la deuda externa y las inversiones extranjeras constituye un reconocimiento de la importancia de los mismos para el crecimiento económico y la calidad de vida de nuestros pueblos.

Señalamos que la Iniciativa para las Américas requiere de contenidos más específicos y reiteramos nuestra voluntad de promover la identificación conjunta con los Estados Unidos de fórmulas y acciones que coadyuven a la materialización de esta iniciativa, y en este sentido destacamos la conveniencia de coordinar nuestras acciones con otros países latinoamericanos.

Aspiramos a que los aspectos comerciales de la Iniciativa comiencen a materializarse en el marco de las negociaciones sobre acceso a los mercados de la Ronda Uruguay, a más tardar durante el próximo mes de octubre, mediante la eliminación de las medidas arancelarias a los productos de interés para la región y en particular de las barreras no arancelarias que afectan aproximadamente el 50% de las exportaciones de América Latina al mercado estadounidense.

Consideramos que la Iniciativa debe desarrollarse en términos que coadyuven a la expansión y diversificación de las relaciones de América Latina, y en este contexto, destacamos el papel fundamental que nuestros esquemas de integración deben desempeñar en el fortalecimiento de la capacidad de negociación frente a los nuevos acontecimientos internacionales. Coincidimos con el propósito de la Iniciativa de estimular la inversión doméstica y extranjera en la región; para ello, estimamos que se requiere del impulso y el amplio acceso al mercado de los Estados Unidos y el apoyo decidido a la transferencia de nuevas tecnologías.

Identificamos las propuestas de la Iniciativa como una contribución al tratamiento político de la deuda latinoamericana y consideramos que



las medidas allí planteadas deberían ser ampliadas ante la magnitud del problema, a la luz de las necesidades de crecimiento de la región y teniendo en cuenta los lineamientos que en esta materia han convenido los países latinoamericanos.

Instruimos al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, en asocio de los Ministros de Planteamiento y Finanzas, a que haga el seguimiento de la Iniciativa para las Américas y proponga las modalidades operativas que aseguren su viabilidad.

Encomendamos a la Comisión y a la Junta del Acuerdo de Cartagena la formulación, al más breve plazo, de propuestas que aseguren el cumplimiento de los objetivos de la Iniciativa.

Reafirmamos nuestro apoyo a la propuesta del Presidente Rodrigo Borja aprobada en la Reunión de Lima del 28 de julio último y manifestamos la conveniencia de propiciar un encuentro con el Presidente de los Estados Unidos que se realizará a principios del próximo año y para el cual acordamos precisar los planteamientos de nuestros países durante la próxima reunión de la Cumbre Andina que se efectuará en Bolivia.

Bogotá, D.E., 7 de agosto de 1990.

### Decisión 300 del XVI Consejo Latinoamericano del SELA

A continuación se extractan los párrafos de la Decisión 300, acordada por el XVI Consejo Latinoamericano del SELA, celebrado en Caracas, en setiembre de 1990, en los cuales se encomienda una serie de mandatos a la Secretaría Permanente del organismo, vinculados a las relaciones de América Latina y el Caribe con los Estados Unidos, particularmente en lo que respecta a la Iniciativa para las Américas.

#### Las relaciones económicas externas

##### Artículo 19

Encomendar a la Secretaría Permanente actualice, en función del proceso de cambio que se produce en el escenario internacional, la Estrategia de Relaciones Económicas Externas, a que se refiere el Artículo 25 de la Decisión 294 del Consejo Latinoamericano.

##### Artículo 20

Encargar a la Secretaría Permanente que mantenga un análisis y seguimiento sobre la evolución de la economía de los Estados Unidos de América y su impacto sobre sus relaciones con América Latina y el Caribe.

##### Artículo 21

En relación con la Iniciativa para las Américas, encomendar a la Secretaría Permanente del SELA:

**a** Que profundice el estudio de los distintos elementos de la propuesta y las opciones que ella pudiera presentar, tomando en cuenta los pronunciamientos hechos en este sentido en el ámbito de los distintos esquemas subregionales de integración y las posiciones de países individuales de esta región efectuados en este Consejo Latinoamericano y en otros foros pertinentes.

**b** Que lleve a cabo un seguimiento adecuado de la evolución del tema en los Estados Unidos;

**c** Que, para los fines mencionados, trabaje en estrecha colaboración con los organismos regionales y subregionales pertinentes de América Latina y el Caribe.

##### Artículo 22

Solicitar a la Secretaría Permanente que convoque en consulta con los Estados Miembros, la Reunión de Consulta sobre las relaciones de América Latina y el Caribe con los Estados Unidos de América prevista en el Art. 24 de la Decisión 294, para

facilitar el análisis de cambio de opinión. reunión sobre la In. Américas por parte c. Miembros del SELA.

### Declaración de Caracas del Grupo de Río

Los presidentes del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política, Grupo de Río, se reunieron en Venezuela, el 12 de octubre de 1990, y emitieron la Declaración de Caracas, de la cual se extraen los párrafos del punto E referidos a la Iniciativa para las Américas.

#### E. Iniciativa para las Américas

Expresar su respaldo a la Iniciativa para las Américas formulada por el Presidente de los Estados Unidos, que por primera vez vincula los temas de deuda, comercio e inversión y reiterar su convicción de que la materialización de dicha Iniciativa debe permitir que las relaciones hemisféricas se desenvuelvan sobre bases equitativas. Asimismo debe ser congruente con nuestros propios esfuerzos de integración y cooperación en el ámbito latinoamericano. Intercambiar regularmente información acerca de las acciones desplegadas por nuestros países en el marco de la Iniciativa para las Américas con el objeto de conformar un marco general de principios y lineamientos que orienten las negociaciones.

Tomar nota de que en la Iniciativa se proponen algunas acciones en relación con las negociaciones de la Ronda Uruguay que pueden ser de interés para América Latina, y proponer en Ginebra una reunión de trabajo, con la finalidad de identificar áreas de coincidencias, entre los negociadores latinoamericanos y de los Estados Unidos y Canadá, luego de la consulta a nivel regional prevista en el marco del SELA.

## Análisis de los acuerdos marco suscritos entre países de América Latina y los Estados Unidos de América

### Secretaría Permanente del SELA

A continuación se transcribe el documento de igual nombre (SP/RC-IA/ DI N° 1), presentado por la Secretaría Permanente del SELA en la Reunión de Consulta sobre las Relaciones de América Latina y el Caribe con Estados Unidos, que se realizará en Caracas, del 22 al 24 de abril de 1991.

#### I. Introducción

El pilar comercial de la Iniciativa para las Américas puede cristalizarse en dos figuras o mecanismos comerciales diferentes: zonas de libre comercio y acuerdos-marco. Ambos crearían un vínculo institucional definido para el tratamiento de los asuntos de interés común en materia de comercio, inversiones y otras cuestiones conexas.

El primer mecanismo supone entendimientos profundos y altamente compromisorios, como ha ocurrido con Canadá e Israel y como se programa con México.

El segundo mecanismo es maleable y de naturaleza esencialmente consultiva pues no implica ni obliga a un trato comercial basado en preferencias o privilegios. Por estas razones su negociación resulta mucho más sencilla y expedita que los acuerdos de libre comercio. En su concertación se procura homogeneizar formalmente los convenios resultantes mediante un modelo de aplicación generalizada.

Los acuerdos-marco pueden servir de base para realizar acciones posteriores de mayor importancia. Poco a poco, se irá tejiendo la red de este nuevo estilo de relacionamiento de los Estados Unidos con los países latinoamericanos. Mediante estos

acuerdos se podrá ejercer mayor influencia y vigilancia sobre la elaboración y aplicación de la política comercial y las economías nacionales y podrán concertarse acuerdos o entendimientos específicos sobre materias como las inversiones, los servicios, la propiedad intelectual y la solución de diferencias.

Los acuerdos marco hasta ahora suscritos son todos bilaterales: México (6/XI/87); Bolivia (8/V/90); Colombia (17/VII/90); Ecuador (23/VII/90); Chile (1/X/90); Honduras (1/XI/90); y Costa Rica (29/XI/90).

Los textos de los acuerdos suscritos se han elaborado a partir de la experiencia de un convenio similar celebrado entre los Estados Unidos y México en 1987. Por este motivo, es útil el análisis mediante un examen del acuerdo mexicano-estadounidense.

#### II. El entendimiento entre México y Estados Unidos

El 6 de noviembre de 1987 fue suscrito el "Entendimiento entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de los Estados Unidos de América relativo a un Marco de Principios y Procedimientos de Consulta sobre Relaciones de Comercio e Inversión". Según expresiones oficiales, la disposición de México a "considerar la conveniencia de un trato liberal, amplio, sustentado en el principio de equidad, que reconozca las diferencias en grado de desarrollo de las dos naciones" con los Estados Unidos estuvo enmarcada en una nueva estrategia de negociaciones destinada a mejorar el acceso de las exportaciones mexicanas a los mercados externos y, particularmente, al de su principal socio comercial. Inmediatamente después del lanzamiento del Programa de Fomento Integral a las Exportaciones, ambos países suscribieron un "Entendimiento sobre subsidios e impuestos compensatorios", oportunidad en la cual se acordó iniciar consultas sobre asuntos de comercio e inversión (23/IV/1985). Poco después, en el mes de

julio de ese año, la V Reunión Binacional produjo una decisión que consistió en concertar un acuerdo sobre esas materias, para lo cual se realizaron sucesivas conversaciones y reuniones de consulta que fueron dando forma al Entendimiento. En un documento de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, editado en oportunidad de la firma del Entendimiento, se señala que en la parte considerativa del acuerdo "se reconoce que los ingresos de México por exportaciones son importantes para cumplir con sus compromisos internacionales en materia de deuda externa. Con ello, se pretende evitar el cuestionamiento de los esfuerzos mexicanos en la promoción de exportaciones no petroleras. Igualmente, para evitar incertidumbres que distorsionen las decisiones en materia de comercio e inversión, se reconoce la importancia de promover un ambiente más favorable en estos campos"... y se señala que "ambos países reconocen los beneficios que tienen el comercio internacional y la inversión sobre sus economías y se pronuncian en contra del proteccionismo. Aceptan el papel complementario que tiene la inversión extranjera en la creación de empleo, transferencia de tecnología y el desarrollo económico. También consideran el papel especial que juega el comercio en el desarrollo de las regiones fronterizas de los dos países. Finalmente, recuerdan sus compromisos de otorgar una protección adecuada a los derechos de propiedad intelectual, dentro del marco de las leyes y reglamentos de cada país". El Entendimiento consta de dos partes: i) los Principios y ii) el Mecanismo de Consulta. Desde el punto de vista mexicano, el esquema de *principios* fue concordante con su política internacional y, además, reconoció explícitamente su condición de país en desarrollo con las consiguientes implicaciones de trato no recíproco y más favorable en todos los ámbitos de consulta y negociación. La Declaración de Principios del acuerdo mexicano-estadounidense

da la pauta de la relación especial que rige entre ambos países y la importancia que los entendimientos entre ambos tendrán en futuro. Se expresa así en el segundo considerando "que el diálogo permanente y las consultas frecuentes sobre asuntos de comercio e inversiones son vitales para que esa relación sea constructiva y positiva". De este concepto básico surge la prioridad que los Estados Unidos le asignan a un entendimiento económico-comercial con su vecino del sur, cuya importancia actual como socio mercantil es notoria. Pero, al parecer, la relación futura tendrá algún matiz diferencial en materia de compromisos, pues en el considerando 5 se reconoce la situación actual de México como país en desarrollo y en este marco son mencionados específicamente los derechos y obligaciones acordados a los países en desarrollo en el GATT y los instrumentos que se desprenden del Acuerdo General. De esta manera, se configuraría un marco de relaciones recíprocas que atendería a las desiguales potencialidades de ambas naciones y que podrían reflejarse en compromisos de diferente grado en los acuerdos futuros.

También se destacan, en el último considerando, los avances realizados por el proceso de apertura comercial que estaba siendo desarrollado entonces por el gobierno mexicano. La liberalización del comercio y el ingreso de México al GATT marcaron un rumbo que contribuyó, sin duda, a hacer más viable un nuevo tipo de relación económica con los Estados Unidos.

ii En el Entendimiento se adopta un mecanismo de consulta pero no se construye un basamento institucional como los "Consejos de Comercio e Inversión" que se han incluido en los convenios más recientes.

El mecanismo de consulta fija las pautas que luego serían propuestas para los convenios marco posteriores: amplitud irrestricta para la solicitud por cualquiera de las partes de discutir asuntos de comercio e inversión, sin menoscabo de las

exigencias de las leyes nacionales respectivas; explicación escrita de los fundamentos de la demanda y plazo para la celebración de las consultas, así como intervención gradativa de instancias jerárquicas superiores para la solución de las diferencias; periodicidad anual de las consultas, con determinación del nivel burocrático de las delegaciones participantes en ellas.

Asimismo, constituye un precedente directo de las "agendas inmediatas" —que figurarán en los acuerdos ulteriores— la decisión de ambos gobiernos de celebrar dentro de los noventa días de la suscripción del Entendimiento la primera consulta bilateral, para cuyo efecto México señaló su interés en mejorar la participación en el mercado estadounidense de sus textiles, aceros y productos agrícolas y de tratar el tema de la transferencia de tecnología, en tanto que los Estados Unidos le asignaron prioridad a las inversiones, la electrónica, la propiedad intelectual y el sector de servicios.

El mecanismo de consulta es compatible con los derechos y obligaciones del GATT, pues se trata de dirimir bilateralmente las diferencias que se susciten antes de plantearlas en el ámbito multilateral. En efecto, se prevé la solución del punto a nivel de grupo de trabajo, o en caso de no lograrse este objetivo en la primera instancia, en un escalón jerárquico superior. También se prevé la remisión del asunto a los procedimientos de solución de diferencias que se aplican en el GATT, relacionándose la instancia en el marco del acuerdo bilateral con los requerimientos del artículo XXIII del Acuerdo General. El gobierno mexicano ha enfatizado el hecho de que en virtud del Entendimiento las partes no se otorgan preferencias recíprocas, por lo que no se afectan los compromisos asumidos por México en el marco de la ALADI.

La singularidad más destacada del Entendimiento es su considerando relativo al comercio fronterizo y su influencia en el desarrollo de las regiones limítrofes. Obviamente, esta

singularidad se fundamenta en el hecho de que México es el único país de la región con frontera terrestre con los Estados Unidos.

### III. El modelo de los acuerdos marco

El modelo para los acuerdos-marco se centra en el establecimiento de un vínculo institucional, los "Consejos de Comercio e Inversiones", entre los Estados Unidos y los países o grupos de países latinoamericanos dispuestos a celebrar acuerdos en el marco de la Iniciativa. Se trata de crear un vínculo institucional por cuya vía se promoverían y facilitarían el comercio y las inversiones recíprocas y se resolverían con diligencia las cuestiones que se susciten en estos dos importantes campos de las relaciones mutuas. Los acuerdos-marco constan de: i una sección declarativa; ii una sección dispositiva; y iii un anexo que contiene una agenda de acción inmediata.

#### A. Sección Declarativa

Las partes *declarativas* de los acuerdos-marco contienen principios y convienen programáticamente acciones coordinadas ante ciertos aspectos del comercio internacional, especialmente en el GATT. A este respecto los acuerdos suscritos son semejantes, sin perjuicio que el modelo de origen admita singularidades específicas con respecto a determinados mecanismos y situaciones de carácter subregional de los países participantes.

En varios de los textos se invoca a la Iniciativa, aunque en otros (Acuerdos con México, Bolivia, Colombia y Ecuador) no figura, porque son anteriores o casi simultáneos a su lanzamiento.

En todos los textos:

- . Se plantea el deseo mutuo de fortalecer la amistad y la cooperación recíprocas, así como de desarrollar aún más las relaciones económicas y comerciales entre ambas partes;
- . se resguardan los derechos y las obligaciones vigentes en el ámbito

del GATT; y se conviene en coordinar acciones en las negociaciones multilaterales en curso y en procurar una culminación exitosa de la Ronda Uruguay;

- . se destaca la importancia de establecer un marco adecuado para el comercio y las inversiones internacionales y los beneficios que de ello derivarían, los cuales resultarían menoscabados por el proteccionismo en sus diferentes formas o por medidas relativas a la inversión que puedan distorsionar y afecten los flujos normales de comercio;

- . se reconoce el papel esencial de la inversión privada, doméstica y extranjera, para fomentar el desarrollo económico;

- . se pone de relieve la importancia de los servicios y de la efectiva protección de los derechos de la propiedad intelectual;

- . se promueven también los derechos de los trabajadores consagrados en los instrumentos internacionales de carácter laboral;

- . se señala la necesidad de eliminar las restricciones no arancelarias al comercio recíproco;

- . se fundamenta la conveniencia de establecer un mecanismo bilateral para promover y liberalizar el comercio y la inversión en beneficio mutuo, asociando a este vínculo institucional el deseo de resolver los problemas comerciales y de inversión en la forma más expedita posible. Esta urgencia en la acción aparece luego refrendada y formalizada por las agendas inmediatas, que constituyen el primer paso concreto en el camino de esta modalidad de cooperación recíproca.

En el Cuadro I se enumera la suma de principios y acciones conjuntas que constan en los acuerdos firmados. En las columnas correspondientes a los participantes en este tipo de arreglo se marca la inclusión del principio o acción consignado en la parte declarativa del acuerdo respectivo.

El examen particular de cada acuerdo-marco permite distinguir ciertos aspectos. En el caso de Bolivia, el texto es un tanto más simple que los

demás, quizás en parte por razones cronológicas, pues éste fue el primero de los instrumentos concertados en 1990, antes de ser lanzada la Iniciativa. Consecuentemente, en él no figura la mención a la Iniciativa, pero sí se establece el vínculo institucional de "Consejo de Comercio e Inversión". Se incluyen asimismo dos considerandos con menciones específicas de alcance subregional: la Iniciativa Bush sobre el Comercio Andino y la Declaración de Cartagena. En lo que tiene que ver con la Ronda Uruguay, debe tenerse presente que al celebrarse el acuerdo, Bolivia no era miembro del GATT, aunque estaba en proceso de negociar su adhesión. Por tal razón, si bien se hacen referencias a los derechos y obligaciones del Acuerdo General, no se acuerda coordinar acciones en las negociaciones comerciales multilaterales.

El acuerdo con Colombia fue suscrito el 17 de julio de 1990. También en su texto figura un considerando relativo al cumplimiento de los mandatos de la Declaración de Cartagena en tanto que no se incluye referencia a la observancia y promoción de los derechos laborales. En el caso de Ecuador se sigue el mismo patrón, pero sin mencionarse la Declaración de Cartagena.

En lo que concierne a Chile merece destaque especial las invocaciones a la Iniciativa que figuran en el acuerdo respectivo. En ellas no solamente se reconocen las oportunidades que brinda la Iniciativa sino que, además, se hace hincapié en el compromiso de los dos países de proceder a la liberalización del intercambio propiciada por aquélla, incluyendo la negociación de acuerdos de libre comercio, lo que parece enunciar una cierta prioridad en lo atinente a la concreción de zonas de libre comercio entre Estados Unidos y países de la región. Esto se veía avalado por la referencia que en el número 3 de la parte declarativa del acuerdo se hace con respecto a las "sanas políticas económicas" relacionadas con el comercio y la inversión aplicadas por Chile y a las oportunidades que ellas

han creado, así como a la contribución que tales políticas aportan al logro de los objetivos de libre comercio de la Iniciativa. Por lo demás, apenas lanzada ésta, las autoridades económicas chilenas dejaron explícitamente en claro su deseo de participar activamente en ella y establecieron de inmediato contacto directo con el gobierno americano con tal fin. El acuerdo con Chile se singulariza también por mencionar en su parte declarativa el desarrollo de los recursos naturales y su relación con la preservación del medio ambiente.

En el acuerdo con Costa Rica, además de hacerse referencia al status de ese país como beneficiario de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, se advierten dos aspectos singulares específicos. Uno está constituido por la mención al Sistema Generalizado de Preferencias, sin duda con el propósito de incluir puntos relativos a su aplicación por parte de los Estados Unidos en la agenda de discusiones. El otro vincula explícitamente los ingresos provenientes de las exportaciones al cumplimiento de las obligaciones contraídas como resultado de la deuda externa.

Por su parte, el acuerdo con Honduras también menciona la Iniciativa de la Cuenca del Caribe y consigna el objetivo de crear una zona de libre comercio para todas las Américas como meta de la Iniciativa en el largo plazo, con lo que se le da a esta situación una connotación especial.

## B. Sección Dispositiva

La parte *dispositiva* de los acuerdos-marco suscritos hasta el momento por los Estados Unidos con países latinoamericanos consta en todos los casos de nueve artículos. (El de México es un "Entendimiento" y no un acuerdo-marco propiamente tal, por lo cual tiene una estructura diferente).

El primero de los artículos dispone el establecimiento del *Consejo de Comercio e Inversiones*, que constitu-

ye el eje de la relación entre las dos partes involucradas.

En el acuerdo con Colombia se advierte una variante formal: en vez de denominarse "Consejo", el mecanismo está rotulado como una "Comisión", pero como en la práctica los cometidos, aspectos organizativos y objetivos de ésta son los mismos que los de los Consejos de los demás acuerdos, no podría calificarse esta diferencia como de carácter esencial.

ii La *composición* de los Consejos (Comisión en el caso de Colombia) es totalmente análoga: la delegación americana estará presidida en todos los casos por la Oficina del Representante Comercial y la de la contraparte latinoamericana por el Ministerio competente.

iii Las *reuniones* de los Consejos serán convenidas por las Partes, aunque en los acuerdos correspondientes a Colombia y Costa Rica se precisa que tendrán lugar por lo menos una vez al año. En el caso de Bolivia se acordó una modalidad peculiar: el Consejo trabajará con las representaciones diplomáticas en cada capital.

iv Otro denominador común de los acuerdos es la previsión acerca de la *participación del sector privado* en las actividades de los Consejos, tanto por la vía del asesoramiento como de las propias reuniones del mecanismo consultivo. Esta orientación es concordante con la concepción tradicional americana en materia de relaciones hemisféricas. La actividad privada es considerada por los Estados Unidos como un factor protagónico en el campo económico y, en el caso de la Iniciativa, es vertebral. Ello, además, ha sido facilitado por la transformación de las políticas latinoamericanas en relación con la intervención del Estado en la vida económica que ha tenido lugar en los últimos años.

v Los *objetivos* fijados para las actividades de los Consejos presentan fuertes similitudes en todos los acuerdos. Ellos están enmarcados en el propósito básico de propender a la liberalización del comercio y la fluidez de las inversio-

nes. La formulación de estos objetivos se repite casi literalmente en los diversos acuerdos (salvo en el caso de México). En relación con dos países, Chile y Honduras, se otorga una connotación más expresiva a la meta de liberalización comercial recíproca, pues se indica el propósito de establecer "mercados abiertos", lo cual abre la interrogante sobre si ello significa algún preanuncio de prioridad en el proceso encaminado a la conformación de zonas de libre comercio o mecanismos similares en el marco de la Iniciativa.

Un *objetivo complementario* de los acuerdos-marco, además de propender a la expansión del comercio y facilitar los flujos de inversión, ha sido el de avanzar a nivel regional en la consideración de los "nuevos temas" tratados en la Ronda Uruguay. El Acuerdo de Zona de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá representó para los americanos una demostración de que es posible progresar más rápidamente en los campos mencionados a nivel bilateral. El hecho que el referido Acuerdo contenga disposiciones que no se han logrado concretar en la Ronda Uruguay constituyó en su momento, y constituye aún ahora, un precedente importante.

vi las *normas que rigen la aplicación del mecanismo de consulta* siguen asimismo un patrón común. Con excepción del caso de Bolivia, en cuyo acuerdo no se precisan aspectos procesales, en los demás se prescribe que la demanda deberá ser acompañada por una explicación escrita sobre el asunto a ser discutido y se establece un plazo de treinta días para la celebración de la misma, salvo que la parte demandante acepte un lapso mayor. También se conviene que la consulta se iniciará en el país que haya adoptado la medida o práctica impugnada y se resguardan los derechos emergentes de las leyes nacionales y de los instrumentos internacionales vigentes entre las dos partes, especialmente el GATT.

El acuerdo Estados Unidos-Costa Rica se distingue en este campo por

contar con una cláusula procesal complementaria que refuerza el propósito de resolver el asunto planteado dentro del plazo que se convenga al respecto, consignándose además que la falta de acuerdo no podrá ser interpretada como un bloqueo de las negociaciones ni como impedimento para la discusión de otros asuntos en el seno del Consejo.

vii Otras de las modalidades comunes a todos los acuerdos-marco consiste en la elaboración de una *agenda inmediata* (artículo 7), que consta como anexo a cada instrumento, en la que figuran los aspectos más importantes y urgentes a ser considerados bilateralmente. También es un elemento consignado en todos los acuerdos el de la previsión de que los Consejos establezcan grupos de trabajo *ad hoc*, que se reunirán conjunta o separadamente, según se convenga, y cuyos cometidos serán los de facilitar y agilizar las tareas del mecanismo institucional.

viii Los dos artículos finales de los acuerdos (artículos 8 y 9) son de rutina procesal y se refieren a la entrada en vigor (fecha de la suscripción en todos los casos), duración (indefinida salvo denuncia de parte o terminación por consenso) y denuncia. La vigencia a tiempo ilimitado está en consonancia con el carácter de empresa a largo plazo de la Iniciativa y con el ambicioso objetivo final de crear un espacio hemisférico de comercio libre. La similitud entre el articulado operativo de los diferentes acuerdos se advierte claramente si se examina el Cuadro II.

### C. Agendas Inmediatas

Las *agendas inmediatas* contienen numerosos temas comunes inspirados en los objetivos de la Iniciativa, pero también admiten diferencias de tópicos en función de las peculiaridades de la relación bilateral entre los Estados Unidos y cada país.

Existen mecanismos y vínculos

especiales que deben ser tenidos en cuenta en la elaboración de las agendas respectivas. Así, en el caso de Colombia se incluye el tema de la implementación de la Declaración de Cartagena y de la Iniciativa sobre el Comercio Andino en el conjunto de las discusiones a tener lugar en el marco de la Iniciativa. La agenda con Honduras menciona el análisis del status del Acuerdo Internacional del Café. El tema de la liberalización comercial entre los países de América Central se destaca en las agendas de Honduras y Costa Rica, señalándose al respecto el marco de la Declaración de Antigua e incluyéndose, en el caso del primero de estos países, la perspectiva de que se negocie un acuerdo-marco regional de comercio libre, con lo cual se introduce el componente de la

integración centroamericana en la ejecución de la Iniciativa. También la agenda con Costa Rica menciona el tema de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe.

En lo relacionado con las inversiones se pone de relieve el deseo de la parte latinoamericana de evitar un sesgo unilateral al análisis de los temas. Por ejemplo, se consigna que el examen del tema no se limitará a las medidas relacionadas con el comercio, como la eliminación de la norma del contenido local exigible y las obligaciones de exportar, sino que se encuadrará en el concepto de fomentar la adopción de políticas de inversión amplias y no discriminatorias tal como está concebido en la Iniciativa.

Del mismo modo, en lo que tiene que ver con el acceso al mercado de

bienes y servicios, se expresa que el tratamiento del tema no estará limitado al examen de los aranceles y restricciones no arancelarias que rigen en materia de productos agrícolas y textiles, con respecto a los cuales son notorias las aspiraciones americanas en cuanto a que los países en desarrollo procedan a una liberalización progresiva.

En términos generales, la comparación de las agendas inmediatas pone de manifiesto un hilo conductor similar para el comienzo de las discusiones de los Estados Unidos con los distintos países o grupos de países en la implementación de la Iniciativa. El Cuadro III, permite formarse una idea del grado de coordinación temática que caracteriza al conjunto de estas agendas inmediatas.

## Anexos

**Cuadro 1**

Principios	Mex	Bol.	Col.	Ecu.	Chl.	Cos.Rica	Honduras
Deseando acrecentar la amistad y el espíritu de cooperación entre ambos países.	x	x	x	x	x	x	x
Reconociendo las oportunidades creadas por la Iniciativa sobre Comercio Andino del Presidente Bush.		x					
Procurando cumplir los mandatos de la Declaración de Cartagena.		x	x				
Reconociendo las oportunidades creadas por la "Iniciativa para las Américas" propuesta por el Presidente Bush, particularmente en las áreas de comercio e inversión de la relación bilateral.					x	x	x
Considerando el compromiso de ambos países para alcanzar una liberalización comercial consecuente con esa Iniciativa, incluida la negociación de acuerdos de libre comercio.					x		
Deseando desarrollar más aún el comercio internacional y la relación económica entre ambos países.	x		x	x	x	x	x
Tomando en cuenta la participación de ambos países en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y subrayando que el presente acuerdo es sin perjuicio de los derechos y obligaciones de las Partes bajo los términos del Acuerdo General, junto a sus acuerdos, entendimientos y demás instrumentos.	x	x	x	x	x	x	

Principios	Mex	Bol.	Col.	Ecu.	Chi.	Cos.Rica	Honduras
Reconociendo la actual condición de México como país en desarrollo	x						
Tomando en cuenta el compromiso de ambos países para lograr una exitosa culminación y puesta en práctica de lo acordado en las Negociaciones Comerciales Multilaterales de la Ronda Uruguay.			x	x	x	x	x
Reconociendo los beneficios de la ICC						x	x
Reconociendo la importancia de promover un ambiente más abierto y predecible para el comercio internacional y la inversión.	x	x	x	x	x	x	x
Reconociendo los beneficios que pueden resultar para cada Parte del incremento del comercio internacional y de las inversiones, y concordando en que el proteccionismo en todas sus formas, así como las prácticas de inversión que distorsionan el comercio privarían a ambos países de esos beneficios.	x	x	x	x	x	x	x
Reconociendo el papel esencial (complementario en el caso de México) de la inversión privada, doméstica y extranjera, en la promoción del crecimiento, la creación de empleos, la expansión del comercio, el mejoramiento tecnológico y la promoción del desarrollo económico.	x	x	x	x	x	x	x
Reconociendo que la inversión extranjera directa confiere positivos beneficios para cada Parte.				x	x	x	x
Reconociendo la creciente importancia de los servicios en sus economías y relaciones bilaterales.	x		x	x	x	x	x
Reconociendo la necesidad de eliminar las barreras no arancelarias para facilitar un mayor acceso a los mercados de ambos países.	x		x	x	x	x	x
Reconociendo la importancia de otorgar una adecuada protección y aplicación de los derechos de propiedad intelectual y considerando los compromisos contraídos y por contraer por cada país respecto de esta materia en el GATT y en las concesiones relacionadas con la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI).	x		x	x	x	x	x
Reconociendo la importancia que para el bienestar económico de ambos países tiene el trabajar para lograr la observancia y promoción de los derechos laborales internacionalmente reconocidos.			x	x	x	x	x
Reconociendo la conveniencia de resolver los problemas comerciales y de inversión de la manera más expedita posible.	x	x	x	x	x	x	x
Considerando que el establecimiento de un mecanismo bilateral entre las Partes para la promoción y liberalización del comercio y la inversión iría en beneficio mutuo.		x	x	x	x	x	x

Principios	Mex	Bol.	Col.	Ecu.	Chl.	Cos.Rica	Honduras
Teniendo presente que el comercio y la inversión deben considerar la necesidad de desarrollar los recursos naturales de una forma consecuente con las preocupaciones ambientales.					x		
Reconociendo que los ingresos derivados de las exportaciones son esenciales para poder dar cumplimiento a las obligaciones derivadas de la deuda externa.	x						
Reconociendo el papel especial del comercio en el desarrollo de sus regiones fronterizas y la necesidad de una cooperación especial en los asuntos de comercio fronterizo.	x						

## Cuadro II

Mecanismo Consultivo	Mex	Bol.	Col.	Ecu.	Chl.	Cos.Rica	Honduras
Establecimiento de un Consejo de Comercio e Inversiones.		x	x	x	x	x	x
Composición del Consejo por representantes de ambas partes presididas por un Ministro en el caso del país latinoamericano y por la Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos.		x	x	x	x	x	x
Reuniones del Consejo por acuerdo de las dos partes.		x	x	x	x	x	x
Reuniones al menos una vez al año.			x			x	
Asesoramiento de los sectores privados nacionales. Participación de representantes de los mismos en las reuniones del Consejo cuando lo convengan las Partes.		x	x	x	x	x	x
<i>Objetivos del Consejo:</i>							
Supervisar las relaciones del comercio e inversiones.		x	x	x	x	x	x
Identificar oportunidades para liberar el comercio y las inversiones.		x	x	x	x	x	x
Negociar acuerdos.		x	x	x	x	x	x
Mantener consultas sobre asuntos comerciales y de inversión.		x	x	x	x	x	x
Identificar y remover impedimentos al comercio y a los flujos de inversión.		x	x	x	x	x	x
Perseguir la meta de establecer mercados abiertos entre las dos Partes.					x		x
Facultad de cada Parte para requerir consultas.	x	x	x	x	x	x	x



Mecanismo Consultivo	Mex	Bol.	Col.	Ecu.	Chl.	Cos.Rica	Honduras
Las demandas de consultas serán acompañadas por una explicación escrita sobre el asunto a ser discutido.	x		x	x	x	x	x
Las consultas serán realizadas dentro del plazo de 30 días a partir de la demanda, a menos que la parte demandante acepte una fecha posterior.	x		x	x	x	x	x
La consulta tendrá lugar inicialmente en el país cuya medida esté sujeta a discusión.	x		x	x	x	x	x
El procedimiento de consulta se aplica sin perjuicio de los derechos de cada Parte bajo sus leyes domésticas, el GATT y sus códigos u otro instrumento en el que participen las dos partes.			x	x	x	x	x
El Consejo comenzará su labor con los asuntos de la Agenda Inmediata.			x	x	x	x	x
El Consejo establecerá grupos de trabajo <i>ad-hoc</i> que se reunirán conjunta o separadamente para facilitar los trabajos del Consejo.			x	x	x	x	x
La vigencia del acuerdo se inicia en la fecha de su firma y su duración será dada por terminada por mutuo acuerdo o mediante aviso escrito de seis meses.		x	x	x	x	x	x

## Cuadro III

Agendas Inmediatas	Mex	Bol.	Col.	Ecu.	Chl.	Cos.Rica	Honduras
Políticas comerciales y de inversión necesarias para un eventual acuerdo de comercio libre.			x		x	x	
Liberalización del comercio y las inversiones.			x		x	x	x
Obstáculos al acceso al mercado.			x		x		x
Acceso a las compras del Estado.			x				
Reglamentaciones aduaneras para la entrada de mercaderías.							x
Comercio de productos minerales.					x		
Agricultura, incluidas cuotas, normas sanitarias y fitosanitarias y sistemas de inspección.					x		
Servicios				x	x		
Disputas sobre inversiones que puedan afectar los flujos comerciales y de inversión.						x	
Medidas de inversión relacionadas con el comercio que fomenten o inhiban la inversión privada extranjera.			x		x		x
Cooperación en la Ronda Uruguay del GATT.			x	x	x	x	x

Agendas Inmediatas	Mex	Bol.	Col.	Ecu.	Chi.	Cos.Rica	Honduras
Cooperación técnica en asunto fitosanitarios, sanidad agroindustrial y pre-despacho.			x			x	
Cooperación en protección de los derechos de propiedad intelectual.			x	x	x	x	x
Cooperación bilateral en el sector privado.			x				
Iniciativa para la Cuenca del Caribe.						x	
Declaración de Cartagena e Iniciativa sobre el Comercio Andino.			x				
Convenio Internacional del Café.			x				x
Liberalización entre países centroamericanos conforme a la Declaración de Antigua.						x	x
Reducción de los obstáculos al comercio e inversión con países centroamericanos, incluyendo posibilidad de negociar un acuerdo marco regional.							x

Nota: Los textos incluidos en estos cuadros no reflejan exactamente el lenguaje utilizado en cada uno de los acuerdos marco, los cuales contienen matices según la situación particular de cada país.

## Hacia una regulación democrática de las economías mixtas

### Ignacy Sachs

Profesor del Centro de Investigaciones de la Economía Brasileña, con sede en París.

En 1944, durante plena guerra, fueron publicadas en Londres dos obras cuyos autores, si bien unidos por su común compromiso con los valores democráticos, emitían juicios diametralmente opuestos sobre la *sociedad de mercado*.

"La grande transformation" de Karl Polanyi<sup>1</sup>, una de las obras fundadoras de las ciencias sociales contemporáneas, proclamaba la muerte del liberalismo económico, en su opinión un breve interludio en la historia polimorfa de las sociedades humanas. A juicio del autor, el nazismo fue el desenlace de esta etapa.

Por su parte, el panfleto de Von Hayek, "La route de la servitude"<sup>2</sup>, dilapidaba todas las formas de intervención del Estado en la economía; el "planismo" (planning), cualquiera que éste fuera, conducía inexorablemente al totalitarismo. Para Von Hayek, tanto como para Von Mises, "el socialismo es el fin de la economía racional"<sup>3</sup>. Von Mises rechaza categóricamente las conclusiones de los trabajos de Oscar Lange y Abba Lerner.

No corresponde a este trabajo analizar en profundidad estas dos obras de desigual densidad. Baste con señalar que las mismas abarcan de alguna forma todo el campo de debate actual en torno a las reformas socioeconómicas no sólo de los países del Este, sino también de los países del Sur y hasta de los del Norte industrializado, que no podría eludir por más tiempo la crisis latente de los "Estados-protectores" incapaces de impedir la marginación del "cuarto mundo" y alcanzar el pleno empleo. En efecto, una vez rechazados los extremos de la economía centralmente planificada y del libera-

lismo económico ortodoxo, entramos en el vasto campo de las "economías mixtas", a cuyo interior han de diferenciarse dos casos ilustrativos de primer orden cualitativamente opuestos, al menos en lo que respecta a la configuración institucional inicial:

- por una parte, las "economías sociales de mercado" implantadas en los países capitalistas con el boom del New Deal y tras el surgimiento de los "Estados-protectores" con una gama de soluciones institucionales y de combinaciones mercado-Estado que varían de un país al otro;

- por otra parte, las "economías socialistas de mercado" postuladas por los reformadores del "socialismo real" desde 1956, con resultados más bien moderados.

Una de las interrogantes actuales consiste en saber si estos dos casos ilustrativos forman parte de un continuum o si, por el contrario, se ubican a ambos lados de una barrera que no podrá superarse sin una transformación radical de las estructuras políticas, en cuyo caso la "economía de la reforma" se convertiría en la "economía de la revolución" (Véase J.M. Kovacs<sup>4</sup>). La segunda interrogante, vinculada a la primera e igualmente controvertida, tiene que ver con las ventajas e inconvenientes del gradualismo en la implantación de las reformas. Uno de los críticos más intransigentes de la tesis gradualista, Michel Camdessus, no vacila en comprometer la autoridad del FMI en favor de las reformas instantáneas. Similar posición asumen varios académicos, en especial Jeffrey Sachs, Roger Dornbusch y Gary Becker de Estados Unidos, mientras que Janos Kornai, aunque dedicado a la implantación de una economía liberal en Hungría, advierte contra la subestimación del tiempo necesario para desarrollar las privatizaciones en su país<sup>5</sup>.

El concepto de "economía mixta" tiene sus antecedentes. Durante los años 60, el término fue aplicado a los países del Tercer Mundo, como la India, con una dominante economía de mercado pero dotados de un

sector público dinámico y comprometidos con la planificación (véase Kalecki, Sachs<sup>6</sup> y Tsuru<sup>7</sup>).

Kalecki abordó además el tema de las condiciones mínimas de planificación en una economía industrial de mercado bajo la hipótesis de un "frente popular" o "compromiso histórico" que parecía inminente en Italia. Un seminario polaco-italiano realizado en Ancona en 1965 discutió este aspecto.

Reducida a la constatación absolutamente banal de la existencia paralela de un sector privado y un sector público, la noción de "economía mixta" como categoría descriptiva (morfológica) no resulta de mayor interés, al menos no más que la cuantificación de las partes respectivas de estos sectores en el PNB e, incluso, que las fórmulas muy generales del tipo: "el máximo posible de mercado, el mínimo necesario de planificación".

Por el contrario, enfocada desde el ángulo de un sistema articulado de sectores, instrumentos de regulación y representaciones que explican y justifican su funcionamiento, la noción de "economía mixta" remite a problemáticas realmente esenciales para el análisis institucional, a saber:

- la articulación de los mercados múltiples e interconectados de bienes y servicios con su entorno, constituido por la economía doméstica y asociativa y el sector estatal<sup>8</sup>;

- las relaciones entre los sectores privado, público y social (cooperativo, mutual, comunal, asociativo);

- la asignación de diferentes espacios de desarrollo del ámbito local al transnacional;

- las formas de regulación democrática de las "economías mixtas", el papel del Estado, las modalidades e instrumentos de su intervención en los cinco niveles identificados por P. Streeten: micro-micro, micro, meso, macro y macro-macro<sup>9</sup>.

Este vasto campo que se abre a la observación, la reflexión y la experimentación debe ser abordado respetando varias normas.

La primera de tales normas se refiere al absoluto respeto a la democracia como valor fundamental, lo que implica un rechazo del autoritarismo como solución transitoria escogida en nombre de la eficacia en la movilización social y económica necesaria para el despegue (sin que se deba, no obstante, renunciar al paralelo fecundo entre la economía en fase inicial del desarrollo y la economía de guerra. Véase O. Lange y J. Sapir<sup>10</sup>). Para emplear la terminología de A. Sen, la democracia es un valor fundador (foundational), absoluto, mientras que el mercado, aunque no plazca a los liberales intransigentes a lo Von Hayek, constituye una categoría, sin duda muy importante, pero instrumental. Y no podría ser otra cosa, ya que el respeto al principio democrático exige el no pre-juzgar la elección democráticamente hecha del papel conferido al mercado en el modelo económico<sup>11</sup>.

Se acierta al insistir en la necesidad de realizar un análisis profesional, desprovisto de todo dogmatismo, de las posibilidades y limitaciones del mecanismo del mercado en las diferentes configuraciones institucionales. Advierte sobre el peligro de substituir un dogma con otro de signo inverso. "Resulta igualmente ingenuo ver en el mercado una amenaza general para el socialismo como hacer del mismo una prescripción infalible para la eficacia".

La segunda norma se refiere al respeto de la equidad social, o mejor dicho, a la subordinación de lo económico a lo social. La finalidad del desarrollo es siempre social, mientras que la eficacia económica pertenece al campo instrumental, cuya importancia sería absurdo negar, pero que no debe convertirse en objetivo en sí, mucho menos en criterio supremo, o hasta único, de la evaluación de la trayectoria y actuación de las sociedades humanas. El título de una publicación reciente de la CEPAL —"Transformación Productiva con Equidad"— es todo un programa.

En el plano teórico, la obra de Polanyi constituye un sólido apoyo a la

crítica del reduccionismo economicista, a la introducción de los juicios de valor cualitativos que permiten diferenciar el desarrollo del "mal desarrollo", y al análisis de la manera en que lo económico se inserta en lo social, en otras palabras, en qué consiste lo que Arnaldo Bagnasco ha dado en llamar la construcción social del mercado<sup>12</sup>.

En el plano práctico, existen algunos ejemplos aislados de éxito en materia de políticas sociales, a pesar de la limitante económica y una serie de catástrofes sociales causadas por las políticas ortodoxas de ajuste económico. El "ajuste con rostro humano", generoso postulado de la UNICEF<sup>13</sup>, es en la situación actual más un deseo que una proposición operativa de envergadura, capaz de modificar la estrategia del planificador con el objeto de lograr la inserción de un núcleo compacto de políticas sociales en el plan de ajuste como prioridad absoluta.

La dimensión social no parece haber sido suficientemente considerada en la reforma polaca. A juicio de Ivan T. Berend, se trata de todas formas de un elemento esencial de las reformas del post-comunismo en Europa Oriental, al punto de justificar para su conducción un *Estado fuerte*, lo que no entra en contradicción con la desestatización y la liberación de la economía<sup>14</sup>.

El paralelismo con un país como Brasil es impactante: por una parte, es necesario reducir su sector público, sumamente pesado y heterogéneo, y sobre todo eliminar las consecuencias de la "privatización" del Estado, es decir, de su subordinación a los intereses de los grupos privados que se beneficiaban de la colusión de los gobiernos autoritarios; de allí la necesidad de las privatizaciones selectivas bajo el control del Parlamento. Pero Brasil requiere al mismo tiempo de una vigorosa política de redistribución de los ingresos, de acciones públicas en materia de educación, salud, vivienda popular e investigación para reducir la inmensa "deuda social" y garantizar la modernización del país. En

otras palabras, necesita un estado más activo, sujeto al control democrático, cuyas funciones superan las del Estado-mínimo de los liberales pero sin llegar al estatismo invasor de los regímenes autoritarios y populistas, es decir, un "Estado socialmente necesario" (F.H. Cardoso)<sup>15</sup>.

En un texto recientemente publicado, Luiz Carlos Bresser Pereira, ex-ministro de Hacienda, insiste en el objetivo de alcanzar una economía mixta "coordinada por el mercado". La privatización y la liberalización, al igual que la disciplina fiscal y la recuperación de la capacidad de ahorro, constituyen sin duda parte de la reforma necesaria del Estado. Sin embargo, una vez obtenido este resultado, "el Estado deberá reencontrar su capacidad de formular y ejecutar las políticas económicas y sociales mediante una intervención moderada pero eficaz. Los mercados no funcionan en el vacío; son instituciones que dependen de otras instituciones, sobre todo de un Estado fuerte (aunque pequeño) y de un gobierno respetado<sup>16</sup>.

Por su parte, el mencionado documento de la CEPAL introduce "la interacción activa entre los agentes públicos y privados" sobre la base de los principios siguientes: la selectividad en las acciones del Estado, la autolimitación de éstas, la simplificación y la descentralización de las intervenciones estatales, y mejoras en la capacidad de previsión de mediano plazo mediante nuevas modalidades de planificación<sup>17</sup>.

Estas formulaciones se relacionan con el concepto del "Estado-desarrollador" o, según la fórmula de Christian Sautter, del "Estado-pro" (profesional, productor, protector, prospector, programador), empleado en el caso de Japón y Corea del Sur<sup>18</sup>.

Agreguemos que el bajo nivel de los salarios promedio debería permitir a los países del Tercer Mundo, y de la misma forma a los de Europa Oriental, generar sin mayor desequilibrio financiero numerosos empleos en el sector de los servicios sociales: es la paradoja de las condiciones

favorables al desarrollo de un Estado-protector en los países pobres, con lo que se revierte la secuencia histórica seguida por los países industrializados<sup>19</sup>. Los soviéticos lo entendieron en la década de los 20, al igual que, en una época más reciente, lo comprendieron China y Cuba, como también Sri Lanka o Costa Rica. Por el contrario, este descubrimiento corre el riesgo de perderse en la nueva generación de reformas. Para concluir esta panorámica de los argumentos en favor del "Estado socialmente necesario", cabe señalar los enfoques que en el mismo sentido se han asumido recientemente en Estados Unidos y que se reconcilian de alguna forma con el espíritu del New Deal.

Las infraestructuras urbanas y las redes de transporte de Estados Unidos están profundamente deterioradas. Los Estados y las colectividades sociales se han endeudado bajo la presidencia de Reagan para financiar los programas sociales de los cuales se ha desembarazado la administración central en nombre del federalismo. La política de investigación social ha perdido su aliento. En pocas palabras, a decir de F. Rohátny, "si bien las economías centralmente planificadas han fracasado, nuestra propia experiencia con el mercado libre y la economía desregulada está lejos de constituir un éxito". Para estar a la altura de la imagen que de él tienen los países de Europa del Este, Estados Unidos debe invertir US\$ 500 mil millones en infraestructuras en un plazo de diez años, financiados fundamentalmente mediante la reducción de los gastos militares y un impuesto adicional sobre el combustible<sup>20</sup>.

La tercera norma a la que se debe respeto es una relación de simbiosis con la naturaleza que reemplace una relación de dominación. El desarrollo debe esforzarse por convertirse en un juego de suma positiva con la naturaleza y no un juego de suma cero contra ella. La catastrófica condición del medio ambiente y las prácticas de explotación depredadora de los recursos naturales plantean un

problema tanto más difícil a los países de Europa Oriental (al igual que a los del Tercer Mundo) cuanto que se ven sometidos al mismo tiempo a las limitaciones de las políticas de ajuste estructural.

De todas formas, incluso bajo las condiciones más favorables, la economía de mercado por sí sola no está en capacidad de internalizar los imperativos de la gestión del medio en el sistema de precios. El Estado no puede en este campo evitar emprender una acción que descansa tanto sobre el mercado como sobre una panoplia de instrumentos de intervención legal y administrativa. El respeto a las tres normas descritas en los párrafos precedentes conduce, pues, a la superación del Estado mínimo y a la búsqueda de un "Estado-desarrollador" que opere una de las numerosas variantes de la "economía mixta", que trate de compatibilizar el mercado y el plan, que retome probablemente el concepto de "economía concertada"<sup>21</sup> que originó la planificación francesa, en fin que rechace decididamente, como nos invita a hacerlo J. K. Galbraith en un detonante artículo, la idea de resolver los problemas del post-comunismo y el post-colonialismo a través de la implantación del capitalismo ortodoxo:

"...aquellos que hablan —con ligereza— de un retorno al libre mercado de Adam Smith están equivocados. Se está hablando de un sistema que nosotros mismos, en el mundo no socialista, hemos abandonado, un sistema que no soportaríamos más, un sistema en el que no habríamos sobrevivido. Nuestro sistema es una mezcla compleja de estimulación por el mercado, de reglamentación por el Estado y de vida política. El capitalismo ortodoxo no es deseable ni para los habitantes de Europa del Este ni para nosotros"<sup>22</sup>.

Lo que estos países buscan (o deberían buscar) "es un Estado moderno, preocupado por la cuestión social y en el cual los poderes públicos intervienen ampliamente para suavizar y estabilizar los acontecimientos"<sup>23</sup>.

Este Estado es el resultado de una adaptación del sistema capitalista del que fue despojado tras un siglo de luchas. Como señala Claude Lefort, no es el capitalismo sino la democracia lo que conforma las raíces de las conquistas sociales obtenidas por los trabajadores de los países occidentales<sup>24</sup>.

En el caso de los países embarcados, según la fórmula de Jacques Sapir, en la transición del Plan-mercado, la tercera vía, rechazada categóricamente por los partidarios de las reformas instantáneas, no podría ser desechada en esta etapa de la búsqueda de salidas para la crisis<sup>25</sup>. De todas formas, la amalgama entre la utopía liberal de la "sociedad de mercado" apolítica y el capitalismo puro y simple descansa sobre un malentendido, como lo ha demostrado Pierre Rosanvallon al insistir en la complicidad profunda entre el liberalismo utópico del siglo XVIII y el socialismo utópico del siglo XIX<sup>26</sup>. Los "libertarios" son los verdaderos herederos de estas dos corrientes<sup>27</sup>, pero sus ideas circulan poco. En este contexto, el gran remodelaje del Este, la superación de la herencia populista de los estados patrimoniales y clientelistas del Sur, y el cuestionamiento de ciertas modalidades de funcionamiento de los Estados protectores del Oeste<sup>28</sup> traen consigo una problemática común. En los tres casos, la regulación que ejerce el mercado sobre la economía está llamada a desempeñar un papel preponderante en el marco de diversas configuraciones de lo que hemos dado en llamar las "economías mixtas"<sup>29</sup>.

Obviamente, no se trata de minimizar las diferencias, pues las mismas tienen que ver con la diversidad de los puntos de partida institucionales, los contextos sociopolíticos e históricos, el estado de las diferentes economías y las limitaciones de las políticas de ajuste que supuestamente han de detener la hiperinflación sin desencadenar una recesión profunda de desastrosas consecuencias sociales y políticas<sup>30</sup> y, en fin, con las expectativas de los pueblos que con

frecuencia se dejan llevar por la esperanza de que los cambios institucionales traerán un mayor bienestar material y social casi inmediato.

No se trata tampoco de insistir unilateralmente en las convergencias. No obstante, pensamos que el análisis comparativo de ciertos temas transversales comunes a la mayoría de países comprometidos en la reforma podría aportar elementos concretos de reflexión tanto para los países que efectúan actualmente su transición Plan-mercado como para aquellos que se esfuerzan por concretar la transición Estado patrimonial-Estado desarrollador. A medida que se avanza en este sendero, será necesario valerse de la experiencia vivida por los países industrializados en el transcurso de la construcción de los Estados protectores.

Sin pretender ser exhaustivos, se presenta a continuación una lista de las problemáticas transversales en torno a las cuales sería interesante iniciar un intercambio de opiniones y experiencias.

a Ya se ha hecho referencia a las múltiples alternativas que se presentan en materia de modelos de economías mixtas.

¿Cuál ha de ser en este contexto el renovado papel del Estado que permita superar las experiencias desastrosas de la economía centralmente planificada, la parálisis de la iniciativa privada, la torpeza de la burocracia, la hipertrofia del sector público y del Estado productor convertido con frecuencia en "hospital de empresas enfermas", sin renunciar a eliminar, o incluso minimizar, las fallas del mercado? Existe una vía estrecha entre los dos escollos de las fallas del Estado invasor y del mercado dejado a su propia suerte. Según Killick, en lugar de plantearse la interrogante "¿Qué porción del Estado?", es necesario determinar papeles respectivos del sector público y del sector privado a través de un análisis comparativo de las ventajas y costos de la inacción del Estado o de su intervención, mientras se buscan nuevas modalidades de relaciones simbióticas Estado-

sector privado<sup>31</sup>.

Finalmente, ¿Cómo debe redefinirse el papel del Estado en materia de planificación flexible y contractual que garantice la coherencia de las políticas públicas y la articulación pública/privada?

b El reequilibrio del sector público y el sector privado pasa por las privatizaciones.

¿Qué amplitud habrá de dárseles?

¿A qué ritmo habrá que avanzar?

Una vez más han de subrayarse las diferencias entre los puntos de partida.

Varios países en desarrollo se han convertido ya en economías de mercado con un sector privado dominante y una abundancia más o menos grande de capitales privados. En su caso, el dilema reside en decidir cómo debe "limpiarse" el sector público, cuáles son, en estas circunstancias, las empresas que deben venderse.

¿Será necesario comenzar por la venta de las empresas sanas esperando obtener buen precio por las mismas o, por el contrario, deshacerse en primer lugar de las inútiles? La existencia de mercados de capital permite también pensar en la apertura del capital de las empresas públicas en las cuales, por razones estratégicas, el Estado se propone conservar la mayoría.

Por el contrario, en los países del Este, debe comenzarse desde cero, en vista del dominante papel del sector público, la ausencia de infraestructuras institucionales y materiales necesarias para el funcionamiento de la economía de mercado, sobre todo por el subdesarrollo de la red bancaria y la inexistencia de un mercado de capitales.

Mientras que la "pequeña privatización" (alquileres, comercios de venta al detal, artesanías, servicios personales, venta o arrendamiento a largo plazo de parcelas cultivadas por granjeros individuales) no corre el riesgo de chocar contra la penuria de los capitales privados, no ocurre lo mismo con la privatización de la gran industria, las minas, los sistemas ferroviarios, la producción a gran

escala de las centrales eléctricas, etc.

No es posible cubrir de manera instantánea la ausencia de un proceso de acumulación privada que necesariamente ha de darse en forma progresiva. ¿Debe recurrirse entonces a una forma de redistribución generalizada del patrimonio público entre los ciudadanos (o, alternativamente, entre los empleados de las empresas privatizadas), privilegiar a los escasos poseedores de capital privado, obtenido en la mayoría de los casos por medios ilegales, o bien recurrir masivamente a los capitales extranjeros?

Esta última eventualidad depende de la disponibilidad de capital extranjero, según las alternativas de inversión; por otra parte, esta solución plantea el riesgo de vender a precios de descuento el patrimonio público para atraer a los inversionistas extranjeros. Finalmente, esta alternativa requiere precisar las modalidades de funcionamiento y repatriación de las utilidades de las empresas extranjeras y de las empresas mixtas en todas sus formas (privada/privada, pública/privada, privada/pública, pública/pública) sin mencionar la eventual participación de los organismos internacionales. La experiencia de América Latina y, en términos más generales, los países del Tercer Mundo en materia de inversiones directas extranjeras constituye un rico repertorio de lecciones positivas y negativas del que sería razonable sacar provecho. En cualquiera de los casos, los países del Este confrontan tres difíciles interrogantes.

Numerosos expertos occidentales se pronuncian en favor de una privatización, si bien no instantánea, al menos acelerada, sin tomar en cuenta el obstáculo que constituye la ausencia de una previa acumulación privada.

¿Cómo superar tal barrera? ¿Por qué en tales condiciones no rendirse ante la evidencia de que sólo una reforma gradual sería la respuesta en el caso de las grandes empresas?

Por otra parte, la razón invocada en favor de la privatización instantánea

es la pretendida ineficiencia congénita de toda gestión pública de empresas. ¿No se trata en este caso de una posición ideológica?

¿No reside la verdadera interrogante en la autonomía de la empresa más que en la propiedad privada, como lo destaca Branko Horvat<sup>32</sup>. Los repetidos fracasos de las reformas que en este sentido han sido aplicadas en los países del Este no podrían ser considerados por sí mismos una demostración de la imposibilidad de crear empresas públicas eficaces, administradas de manera autónoma, y de las cuales existen ejemplos en los países industrializados.

Finalmente, con el objetivo en mente de lograr una mayor competitividad, la privatización por sí sola no podría constituir de ninguna manera un remedio eficaz contra la monopolización. Es necesario entonces, como ocurre por lo demás en varios países, disociar los dos problemas.

c La búsqueda de la competitividad en los países del Este y del Sur pasa también por una mayor apertura de sus economías.

No obstante, debe diferenciarse, como lo hace el referido estudio de la CEPAL, entre la competitividad internacional auténtica y la competitividad espuria, basada únicamente en bajos salarios, materias primas contabilizadas por debajo de su costo u obtenidas mediante la devaluación excesiva de la moneda a costa de un desfase difícil de administrar entre el curso de cambio y la paridad del poder de compra.

En lo que respecta al papel de las importaciones liberalizadas en el

proceso de desmonopolización de los mercados internos, surgen algunas polémicas.

¿Hasta qué grado deberá permitirse la destrucción de empresas nacionales incluso ineficaces? ¿Cómo substituir los empleos suprimidos sin hablar de la necesidad urgente de crear nuevas fuentes de trabajo?

¿Dentro de qué límites sigue siendo valedero el principio de la protección de las industrias nacientes? ¿Cómo administrar el pluralismo tecnológico en los países cuya gama de técnicas abarca de las más tradicionales a las más modernas?

A la tesis de la apertura sin restricciones se opone la de una apertura selectiva, subordinada a una política industrial inscrita a su vez en un proyecto social<sup>33</sup>. Más allá del funcionamiento eficaz de la economía en el estricto sentido de la expresión, debe lograrse una inserción armoniosa de lo económico en lo social, sin olvidar la dimensión ecológica.

d Ello nos refiere a la necesidad urgente de poner en marcha políticas sociales capaces de conformar una red de seguridad para todos aquellos individuos que las reformas indudablemente privarán de sus trabajos durante un período más o menos largo y, en términos más generales, para contrarrestar la pobreza. Esta tarea se impone tanto más cuanto que, por diversas razones, la década que acaba de concluir fue desastrosa en el plano social tanto en los países del Sur como en los del Este. Hablar en tales condiciones de una "década perdida" es un eufemismo.

¿Cómo articular estas prioridades sociales con la exigencia del rigor impuesto por el ajuste? ¿Es necesario insistir en un componente de políticas sociales que no podría en ningún caso ser comprimido? ¿Cómo financiar tal componente? ¿Qué parte de la redistribución inmediata del ingreso nacional y de la asistencia podría ser aportada por la comunidad internacional?

A modo de conclusión, cabría formularse una pregunta sobre el papel que podría desempeñar la UNCTAD en este debate sobre las múltiples vías de transición hacia la economía mixta orientada primordialmente por el mercado y las tareas del Estado en la construcción de la misma.

Como bien lo indicara Göran Ohlin<sup>34</sup>, las Naciones Unidas se han abstenido por mucho tiempo de discutir las condiciones y políticas internas de desarrollo de cada país, concentrándose en las relaciones internacionales. Es necesario superar esta autolimitación e incluir en su campo de visión la dialéctica y la dinámica de las relaciones interiores y exteriores.

La UNCTAD podría constituirse en el foro de intercambio de experiencias y reflexiones en torno a todos los temas mencionados en este análisis, muy especialmente sobre aquellos relativos a su apertura selectiva al exterior y las incidencias de la globalización de la economía mundial sobre los márgenes de libertad y las modalidades de las estrategias nacionales de desarrollo.

París, 31 enero 1991.

## Notas

1 Polanyi, Karl (1982), *La grande transformación los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*, traducido por Catherine Malamoud, Prefacio de Louis Dumont, Gallimard, París. Véase también el importante artículo titulado "Our obsolete market mentality" (1947) en *Primitive, Archaic and Modern Economies* (1966), Anchor Books, Nueva York, pp. 56-77.

2 Hayek, Friedrich A., 1985, *La route de la servitude*, PUF, París. Para una crítica pertinente del absolutismo doctrinario de Von Hayek por parte de un liberal que se aventa a nuestros regímenes míodos; véase R. Aron, *La définition libérale de la liberté*, en *Les libéraux*, 1986, textos presentados por P. Manent, Hachette, vol. II, pp. 467-488.

3 Von Mises, Ludwig, 1920, *La calcul économique dans une communauté socialiste*, en Manent P., op. cit., pp. 308-395.

4 Kovacs, Janos Matyas, *Reform Economics: the Classification Gap*, Osadallas, vol. 119 Nº 1, Invierno de 1990, pp. 215-248.

5 Camdessus M., Nada de mejorismo nas reformas de Europa Oriental, *Gazeta Mercantil* (São Paulo), 27-4-90: "si el objetivo consiste en modificar el sistema desde sus bases, sería probablemente erróneo emprenderlo paso a paso". Véase también Komai J., 1990, *La transition du socialisme au capitalisme*, Gallimard, París. El debate actual en Polonia, país que se ha embarcado resueltamente en un proceso de reforma ins-

tántanea, demuestra que las medidas tomadas en el curso del año pasado buscaban fundamentalmente combatir la inflación (a costa de una fuerte recesión y la reducción del nivel de vida) mientras que los cambios institucionales tardan en llegar. Checoslovaquia, decidida también a implantar una economía completamente liberal, prefiere un enfoque más gradual que Polonia, sobre todo en materia de restablecimiento de la convertibilidad de su moneda.

6 Kálecki M. y Sachs I., 1967, *Z zagadnien finansowania rozwoju krajow o gospodarstwie mieszanym*, PWN, Varsovia, y la obra colectiva bajo la dirección de los mismos autores: *O gospodarstwie mieszanym w krajach "Trzeciego Swiata"*, 1967, PWN, Varsovia.

- 7 Merits and Demerits of the Mixed Economy in Economic Development: Lessons from India's Experience, en Teju S., 1978, *Collected Works*, Vol. 13, Kodansha Ltd., Tokio, pp. 17-34.
- 8 Véase Sachs J., Market, non-market, quasi-market and the "real" economy, en *The Balance between Industry and Agriculture in Economic Development*, Actas del VIII Congreso Mundial de la Asociación Económica Internacional, Nueva Delhi, India, MacMillan Press, Vol. 1, 1988.
- 9 Straeten P., 1989, *Mobilizing Human Potential, The Challenge of Unemployment*, PNUD, Nueva York.
- 10 Sapir J., 1990, *L'économie mobilisée, La Découverte*, Paris.
- 11 Sen, Amartya, *Socialism, Market and Democracy*, Allocución presidencial en la reunión anual de la Asociación Económica de la India, Trivandrum, 30 diciembre 1989.
- 12 Sachs J., 1984, *Développer les champs de planification* - Paris: Universidad Cooperativa Internacional, p. 126. (Serie: Cahiers de l'UCI, N° 2) y Bagnasco A., 1988, *La costruzione sociale del Mercato*, Il Mulino, Bologna. Para un análisis crítico del nuevo índice de desarrollo humano propuesto por el PNUD, véase Sachs J., *Doublepeak about Development?* Dossier IFDA, N° 80, Nyon, 1991.
- 13 Cornia G.A., Jolly R., Stewart L., et al., 1987, *L'ajustement à visage humain - protéger les groupes vulnérables et favoriser la croissance*, UNICEF/Economica, Paris.
- 14 Berend, Ivan T., en: *L'après-communisme: une troisième voie?* Débat N° 59, marzo-abril 1990, p. 10.
- 15 Véase Cardoso, Fernando Henrique, 1990, *Desafios da social-democracia na América Latina* y PSDB, *Os desafios do Brasil* e o PSDB, 1990, Brasília. Véase también la serie de libros publicados por Joao dos Reis Velloso a partir de las enriquecedoras reuniones del Foro Nacional de Desarrollo, del cual es director.
- 16 *A Crise da América Latina: Consenso de Washington ou Crise Fiscal?* Conferencia inaugural de la XVIII Reunión Nacional de Economía de ANPEC, Brasilia, 4 diciembre 1990.
- 17 CEPAL, 1990, *Transformación Productiva con Equidad - La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años 90*, p. 18.
- 18 Véase Sautter, Ch., 1987, *Les dents du dragon*, Orban, Paris, y Judet, Pierre, *A propos d'économies mixtes: mise en perspectives et références asiatiques* (mimeo, 1990). Una publicación reciente destaca, sin embargo, los elevados costos ecológicos y sociales del crecimiento de los dragones del Suroeste Asiático (Bello, W. y Rosenfeld, S. 1990, *Dragons in Distress: Crisis and Conflict in Asia's Miracle Economies*, Institute for Food and Development Policy (Food First), San Francisco). Para un análisis del caso de la India, véase Chakravarty, S., 1987, *Development Planning: The Indian Experience*, Clarendon Press, Oxford.
- 19 Véase Sachs, J., *A Welfare State for Poor Countries*, *Economic and Political Weekly*, Bombay, Vol. VI N° 3-4, enero 1971, pp. 367-370.
- 20 Rohatyn F., *Becoming what they think we are*, *The New York Review of Books*, 12 abril 1990. Véase también Robert Heilbroner, *Seize the Day*, *The New York Review of Books*, 15 febrero 1990.
- 21 Véase al respecto Monnet, Jean, 1988, *Mémoires*, (Fayard, La livre de poche, Paris, pp. 371-380) y, en términos más generales, la experiencia francesa de planificación contractual. El aspecto contractual desempeña también un papel determinante en el funcionamiento de las democracias escandinavas.
- 22 Galbraith, J.K., *Le capitalisme ou, mais lequel?* *L'Expansion*, 19 abril/2 mayo 1990, p. 77. Adaptación de un artículo publicado en *Harpers Magazine* en abril 1990, pp. 19-21.
- 23 *Ibidem*, p. 78.
- 24 Lefort C., entrevista con el corresponsal del semanario brasileño VEJA, 22 noviembre 1989.
- 25 Constituye, entre otras, la posición de Anthony B. Atkinson y François Bourguignon en la investigación anteriormente citada de la publicación Débat.
- 26 Véase la introducción y la conclusión de la nueva edición de Roszavallon, P., 1989, *Le libéralisme économique - histoire de l'idée du marché*, Seuil, Paris.
- 27 Véase Van Parijs, Philippe, *Quelle réponse cohérente aux néo-libéralismes*, *Economie et Humanisme* N° 306, marzo-abril 1989 y *Problèmes économiques* N° 2150, 4 enero 1990, pp. 24-30.
- 28 Como muy bien lo subraya Michel Albert, enfrentamos en Europa Occidental una verdadera competencia entre diferentes modelos de capitalismo provenientes todos de la economía social del mercado. De allí el sugestivo título de su artículo publicado en *L'Expansion: Capitalisme contre capitalisme* (20 diciembre 1990 - 9 enero 1991).
- 29 Estamos de acuerdo con Angus Maddison cuando asegura que a medida que avanza la liberalización en la URSS, sus problemas irán pareciéndose cada vez más a los de América Latina (Maddison, A., 1988, *The World Economy in the 20th Century* - Centro de Desarrollo de la OCDE, Paris, p. 106).
- 30 Una polémica relacionada con las orientaciones fundamentales de la política de ajuste se opone a los partidarios del "Consenso de Washington" y a aquellos que califican de ineficiente el enfoque propuesto por el FMI dado que el mismo no enfrenta las raíces de la crisis fiscal de los Estados (la trampa de la deuda externa que origina un endeudamiento interno que se convierte en una bola de nieve. No responde al propósito principal de este trabajo analizar esta polémica en detalle. Para una posición asumida recientemente en torno a este punto, véase el artículo de Luiz Carlos Bresser Pereira, ya citado).
- 31 Killick, T., 1990, *A Reaction too Far - Economic Theory and the Role of the State in Developing Countries*, *Overseas Development Institute*, Londres, p. 28. Citando a Stiglitz, Killick hace un listado de ocho fallas del mercado que deben ser contrarrestadas por la acción del Estado (véase pp. 24-25).
- 32 Horvat, B., *Nacionalizacja, Prywatyzacja czy Socjalizacja*, *Zycie Gospodarcze* (Warsovia), N° 51-52/1990, 23-30 diciembre 1990. Olivier Bouin et Charles-Albert Michalek proponen el concepto de "privatización efectiva", que consiste en una aplicación de la racionalidad privada en la explotación de la empresa. Los autores insisten además en la ineficacia de la simple transferencia de propiedad para favorecer el desarrollo de la competencia (*Dynamique du rééquilibrage entre secteur public et secteur privé dans les pays en développement*, Centro de Desarrollo de la OCDE, diciembre 1990).
- 33 Véase al respecto, con referencia al debate en Brasil, las obras ya mencionadas de Joao Paulo dos Reis Velloso en la serie del Foro Nacional de Desarrollo (Editora José Olympio, Rio de Janeiro, 1990), Mauro Arruda, *Passaporte para o Primeiro Mundo*, Rumos (Brasil), septiembre/octubre 1990. Véase también el informe de la CEPAL, ya citado.
- 34 Ohlin, G., *The State and the Market in Development*, *Varieties of Policy in the Third World*, Seminario de Investigación, Brown University, 2 noviembre 1990.



## Concurso de ensayo sobre el SELA

Con motivo de celebrarse, el 17 de octubre de 1990, el XV Aniversario de la creación del SELA, la Secretaría Permanente de este organismo convocó a un concurso de ensayo sobre "El Papel del SELA frente a los retos de la Década del 90".

El objetivo de esta convocatoria consistió en promover el análisis y la investigación sobre los desafíos que enfrentará el SELA, a la luz de los acelerados y profundos cambios que se desarrollan en el escenario internacional.

Se recibieron 14 trabajos que fueron calificados por un jurado integrado por el Embajador de Ecuador en Venezuela, Dr. Francisco Huerta Montalvo, la ex Directora del Centro Regional de Estudios del Tercer Mundo, con sede en Colombia, Alicia Puyana, y el catedrático de la Universidad de West Indies, en Trinidad y Tobago, profesor Anthony Peter Gonzales.

El concurso contó con el apoyo del Doctor Diego Arria, embajador de Venezuela ante la Organización de las Naciones Unidas, quien posibilitó la colaboración financiera del Grupo Columbus, entidad privada, sin fines de lucro, que reúne a empresarios latinoamericanos interesados en promover el desarrollo de la región. Los catorce ensayos recibidos corresponden a los siguientes seudónimos: "Apolo", "Balmaceda", "Bernasol", "Centaurus", "Crédula", "Ejohza", "Eve Innocent", "Flores de Reyes", "Gabriel", "Gejozame", "Hegas", "Helpide", "León Juárez" y "Romero-Cueto".

Tras examinar los trabajos, el jurado decidió declarar desierto el primer premio y otorgar el segundo al ensayo denominado con el seudónimo "Romero Cueto", en tanto que el tercer premio correspondió a la investigación presentada bajo el seudónimo de "Centaurus".

Una vez abiertos los sobres se constató que el seudónimo de "Ro-

mero-Cueto" correspondía a Luis Pacheco Romero y Ana Alvarado Cueto y el de "Centaurus" a Javier Ponce Leiva, quienes recibirán 2.000 y 1.000 dólares respectivamente. Ambos trabajos, provenientes de Lima y Caracas respectivamente, se publican a continuación.

## América Latina y el nuevo escenario internacional: algunos lineamientos de acción para el SELA de los 90

Luis Pacheco Romero y Ana Alvarado Cueto

### Resumen

Luego de la crisis económica internacional de 1973-74, y sus antecedentes desde fines de los años 60, la situación internacional y de Latinoamérica —a nivel estructural y coyuntural— justificaban plenamente la necesidad de establecer un mecanismo de cooperación, coordinación y consulta entre todos los países de América Latina que apoyara sus esfuerzos por mayores niveles de desarrollo.

Hoy en día el contexto internacional ha devenido particularmente adverso para la región en su inserción en la economía mundial. Hay cambios políticos en el "primer mundo" y "segundo mundo" que reflejan el predominio de un enfoque sobre las relaciones internacionales afín a los intereses de los países capitalistas más desarrollados. Ello ha impactado en las relaciones no sólo entre los siete países capitalistas mayores sino entre ellos y la URSS, así como entre ellos y América Latina.

Frente al nuevo escenario pueden surgir posiciones pesimistas sobre la viabilidad de procesos regionales de integración y cooperación, al preferir los Estados el cauce bilateral en sus estrategias de política exterior. Pero una visión realista apreciará la necesidad de afianzar los meca-

nismos de articulación intrarregional y de perfilar posiciones comunes frente a los problemas que emanan del nuevo contexto externo, que si bien nos trae dificultades, entraña también potencialidades que hay que identificar y transformar en espacios propicios de acción. Al SELA le corresponde participar decididamente en ese proceso de búsqueda y realización.

El documento que se presenta, luego de buscar entender los escenarios vigentes en 1975 y en 1990, hace una primera exploración de las vías de acción que podrían delinear el renovado rol del SELA en los años 90. Se propone a este respecto un tratamiento diferenciado según horizontes temporales y selectivo según ámbitos de actividad.

### I. El contexto de América Latina en 1975

Luego de la década de los 60, en que se registró una onda de crecimiento tanto en el Norte como en el Sur, empezaron a advertirse signos iniciales de un deterioro en las economías industrializadas. A ello se sumó la crisis del petróleo de 1973-74. Como una defensa frente a esos fenómenos, los países del Tercer Mundo reaccionaron emprendiendo la búsqueda de una nueva política de desarrollo internacional.

Tres acuerdos, que tuvieron lugar a mediados de los años 70, merecen ser citados en este respecto:

- a La Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, instrumento que propuso México;
  - b la Resolución de Argel (febrero de 1975), del Grupo de los 77, propuesta por Argelia;
  - c la Declaración de Lima, sobre desarrollo y cooperación industrial, adoptada por la Conferencia de la ONUDI (Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial), en marzo de 1975.
- Estos acuerdos de las naciones en desarrollo originaron dos resoluciones sobre relaciones económicas internacionales aprobadas por la Asamblea General de las Naciones

Unidas: la Carta de Derecho y Deberes Económicos de los Estados y la adopción de un "Nuevo Orden Económico Internacional".

Elo suscitó una reacción adversa de parte de los países industrializados. El trasfondo era la recesión económica internacional. No hubo éxito en conferencias internacionales sostenidas en 1975, entre ellas la Primera Junta Preparatoria del Diálogo Norte-Sur, en abril de ese año.

En este contexto es que América Latina decide constituir un mecanismo que viabilizara una concertación de posiciones al interior de la región con respecto a la problemática mundial y que al mismo tiempo promoviera, vía la cooperación, mayores niveles de desarrollo. Se conforma así el Sistema Económico Latinoamericano.

## II. El nuevo escenario Internacional

Al iniciarse la década de los 90, América Latina y el Caribe no han encontrado aún la senda que los conduzca a la superación del subdesarrollo. Los esfuerzos realizados por la mayor parte de países en forma individual han resultado estériles y, en mayor o menor grado, sólo han conseguido recesar sus respectivos aparatos productivos y agravar las ya duras condiciones sociales que experimenta su población.

Las cifras en cuanto a pérdida de dinamismo y deterioro de las condiciones sociales así lo evidencian. En el período 1987-1989, la tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto por habitante ha sido de 0.7%, -1.5% y -1.0%, respectivamente. La tasa de inflación ha alcanzado niveles nunca antes vistos en la región; desde 1986 dicha tasa ha evolucionado desde un 64.5%, incrementándose sucesivamente a 198.5%, 757.7% y a 994.2% en 1989<sup>1</sup>.

Por otro lado, la deuda externa total de América Latina y el Caribe continuó expandiéndose: de 367.058 millones de dólares en 1984 pasó a 415.900 en 1989<sup>2</sup>. En 1988 la deuda externa total representó el 58% del PBI regional<sup>3</sup>. La relación entre la

deuda externa total y las exportaciones también se ha incrementado en el decenio: de 212% en 1980 a 316% en 1989<sup>4</sup>.

Por octavo año consecutivo en la región se registró una transferencia neta de recursos financieros al exterior, la que totaliza un monto aproximado de 200.000 millones de dólares en el período 1982-1989<sup>5</sup>.

En lo que se refiere a aspectos sociales, las políticas económicas en sus diferentes variantes parecen haber sido infructuosas en el enfrentamiento de esta problemática. Así las estadísticas sobre pobreza en la región nos dicen que entre 1980 y 1985 el número absoluto de pobres se había incrementado en un 25%<sup>6</sup>. Asimismo, el número de subempleados se incrementó entre 1980 y 1986 en unos 5 millones de personas y la tasa de desempleo urbano se expandió, para el mismo período, de 6.9% a 11.1%<sup>7</sup>.

La desventajosa situación social presente y futura para la región se aprecia igualmente en el hecho de que los países de América Latina desembolsan 78 dólares per cápita en gastos educativos, mientras que los cuatro "dragones" asiáticos destinan 126 y los países de la OCDE 660 al mismo fin<sup>8</sup>.

Ahora bien, la persistencia de la situación descrita revela no sólo lo infructuoso de los esfuerzos de los gobiernos por superar los problemas estructurales y con ello la ineficacia de los estilos de crecimiento puestos en práctica en los últimos decenios. Refleja también el carácter adverso del contexto externo que ha tocado enfrentar a Latinoamérica. La superación de las barreras que entranpan el desarrollo supone tener un entorno internacional propicio; y no ha sido así.

En la última década hemos asistido a la sucesión dinámica de transformaciones en el escenario internacional que han ido configurando una nueva versión del Orden Económico establecido. En la medida en que dichas mutaciones están siendo ampliamente comentadas en los medios de masa y en las publica-

ciones especializadas, nos limitaremos a hacer una breve presentación de las mismas.

### 1. Cambios en la estructura de poder mundial

Luego de superarse un escenario bipolar y transformarse en los años 70 en uno multipolar, en el decenio de los 80 se advirtieron signos de una concentración del poder económico y político en un reducido número de países: Estados Unidos, Japón y Alemania Federal. Al mismo tiempo, los movimientos representativos de los países en desarrollo perdían cohesión y capacidad de influencia en el concierto mundial.

Hacia el final de la década el mundo observó el desmoronamiento del bloque de países de Europa del Este, alterándose con ello radicalmente la dualidad Este-Oeste y configurándose una aún incipiente dicotomía Oeste norte-Oeste sur. Efectivamente, la Unión Soviética ha dejado de jugar un papel contestatario frente a la otra superpotencia: el segundo mundo así se desdibuja como protagonista mundial y se refuerza la posición hegemónica de los Estados Unidos.

### 2. Acelerados avances científicos y tecnológicos

El mundo ha sido testigo de la década que acaba de terminar de una inusitada expansión de los niveles tecnológicos. Este progreso técnico, entre otros muchos efectos, reduce, ventajosamente para los países desarrollados, la necesidad de mano de obra y de recursos naturales en los procesos productivos. Como una expresión de ello, el índice de precios de los principales productos básicos de exportación de América Latina descendió de 98.2 en 1981 a 72.3 en 1988 (base 1980 = 100)<sup>9</sup>. De esta forma la evolución tecnológica ha ensanchado la brecha de oportunidades para el desarrollo entre el Norte y el Sur.

### 3. Transnacionalización en el sistema internacional

La transnacionalización de la economía mundial se extendió en la década pasada a otras esferas tales como la científica, la tecnológica, la política, la ecológica e incluso a aspectos socio-culturales. En la dimensión política se observó la pérdida de control por parte de los gobiernos de decisiones importantes en los ámbitos nacionales.

Este fenómeno ha sido un factor importante para la concentración del poder a nivel mundial.

#### 4. Conformación de bloques económicos internacionales

Al final del decenio se evidenció el surgimiento de agrupamientos de países, coincidentes con espacios económicos en distintas regiones del planeta. Los casos más significativos se dan en el Norte, lo que igualmente coadyuvaría al proceso de concentración del poder.

El ejemplo más saltante lo constituye el avance notable del proceso de integración de Europa Occidental: en 1992 da un paso importante hacia su integración y se perfila como un agente de fuerza innegable en el contexto mundial.

Otros ejemplos son:

- el acuerdo comercial entre Estados Unidos y Canadá, que podría extenderse a México, para dar lugar a la gestación de un mercado común norteamericano;

- la coordinación de esfuerzos entre Japón y naciones del Sudeste asiático.

En lo que respecta a América Latina, en contraste con los avances limitados de la ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración) y del GRAN (Grupo Regional Andino), se percibe un dinamismo mayor del Programa de Cooperación e Integración entre Argentina y Brasil, el que podría eventualmente nuclear a otras naciones del "Cono Sur".

#### 5. Deterioro del poder económico de Estados Unidos

El declive económico norteamericano se refleja en los persistentes déficits

comercial y en cuenta corriente. Esta situación ha ocurrido paralelamente al significativo crecimiento de la productividad y la competitividad de Europa y Japón<sup>10</sup>.

Como correlato de lo anterior, Japón y la República Federal Alemana han sustituido a los Estados Unidos como potencias financieras mundiales.

#### 6. Concentración de los flujos comerciales y financieros

A lo largo de los 80 se ha fortalecido el intercambio comercial y el flujo de capitales entre las siete naciones capitalistas más desarrolladas, debilitándose con ello las relaciones entre el Norte y el Sur.

Una de las consecuencias es la retracción del flujo de inversión extranjera en América Latina y el acceso limitado al endeudamiento externo.

#### 7. Cambios al interior del Tercer Mundo

En el concierto de naciones periféricas se han manifestados en los últimos años marcados desniveles de desarrollo. Así, al lado de un sostenido ritmo de crecimiento en los NICs asiáticos, se ha dado el logro de un perfil distinguible con peso específico propio por parte de países como India y China, el relegamiento de América Latina en el escenario internacional donde Brasil pasa a ser la única nación que conserva aún un perfil internacional propio y la pauperización del África Meridional.

En general, no está en la capacidad de los países en desarrollo influir o condicionar las tendencias que se configuran actualmente en el escenario internacional. Ante ello, en lo inmediato los latinoamericanos debemos esforzarnos por interpretar adecuadamente las transformaciones en curso. Sólo así estaremos en posibilidad de maximizar las oportunidades que aquéllas entrañan y minimizar sus desventajas.

### III. Reflexiones sobre el quehacer del SELA en los 90

Ante el contexto descrito en el capítulo anterior es necesario fortalecer la integración, cooperación y coordinación entre los países de la región como vía potencial para superar los problemas mencionados. De allí que resulte evidente la vigencia de los mecanismos que, como el SELA, la región ya ha puesto en marcha. No obstante, constatándose los cambios que se están dando en el escenario internacional, es pertinente examinar los objetivos que orientan el accionar de los distintos mecanismos existentes, de modo de ver si es necesario complementarlos o actualizarlos y, en base a ello, plantear estrategias y lineamientos de acción acordes con la dinámica internacional prevaleciente en la actualidad. Dicho examen exige un discernimiento de índole metodológica, resultado del cual se identificarán los ejes centrales de acción, dando lugar a su reafirmación o reformulación en caso de ser necesario.

#### A. Marco fundamental de acción

En lo que se refiere al SELA, esta acción de índole metodológica nos conduce a precisar los que debieran ser sus ejes troncales de actividad. En este afán, aparece la necesidad de consolidar una perspectiva amplia que abarque, eficazmente, tanto el frente interno como el frente externo. A nuestro juicio, esta perspectiva se materializaría con la adopción de dos ejes centrales de acción:

**a** En el frente interno, el reforzamiento de los nexos económicos y sociales entre los Estados latinoamericanos en procura de mayores niveles de desarrollo;

**b** en el frente externo, organizar esfuerzos para gestar una inserción favorable de América Latina y el Caribe en el sistema internacional. Contrastando lo que se acaba de enunciar con los propósitos establecidos en el Convenio Constitutivo del SELA (art. 3º), se advierte que existe una coincidencia básica entre

éstos y aquéllos.

En efecto, en cuanto a frente interno se refiere, dicha necesidad de acrecentar nexos es recogida por el propósito de "promover la cooperación intra-regional, con el fin de acelerar el desarrollo económico y social de sus miembros".

Sin embargo, en lo que concierne al frente externo se observa una falta de precisión de lo que constituye la tarea central en este ámbito de relacionamiento con el exterior: el segundo de los propósitos establecidos acoge sólo de manera indirecta este eje central de acción. Se postula por ello que el segundo propósito debiera adecuarse para, más explícitamente, abordar en forma directa la problemática de la inserción externa.

En este sentido, se propone que el SELA asuma como su segundo propósito el contribuir activamente al diseño y ejecución de una estrategia integral de mediano y largo plazo de inserción en el sistema internacional. De adoptarse una estrategia para América Latina de este tipo, ésta constituiría el marco orientador de las decisiones que en materia de consulta y coordinación apruebe el Consejo Latinoamericano. La formulación de la misma tendría que estar a cargo de la Secretaría Permanente.

Con el marco que se acaba de discutir, corresponde ahora trasladarnos al plano de los objetivos. El examen de ellos (Cap. II, art. 5 del Convenio Constitutivo) trasluce un sesgo —justificado en el momento de su creación— por la acción en el ámbito intrarregional.

Así, los objetivos 1º, 2º, 3º y 5º del Convenio atienden al frente interno, en tanto el artículo 4º —el único que se refiere al frente externo—, en su texto adolece de precisión para orientar la acción del SELA en términos de una adecuada articulación con el exterior<sup>11</sup>.

En conclusión, considerando las características actuales del contexto externo, se postula que, sin retraer esfuerzos en cuanto se refiere a la cooperación en la esfera intrarregional, habría que avanzar hacia una

articulación propicia y selectiva con el exterior.

## B. Estrategia global

La estrategia global debe atender ciertos criterios de orden metodológico que pasamos a reseñar:

### 1. Temporalidad

Los procesos de desarrollo y de integración son típicamente fenómenos de largo plazo y los Estados latinoamericanos han vendido haciendo esfuerzos en esa línea en los últimos decenios. Muestra de ello son la constitución de la ALALC, la ALADI, del GRAN, y del Mercado Común Centroamericano. Similarmente, frente a las características adversas del escenario internacional en 1975 y justamente, reconociéndolas como reflejo de tendencias estructurales, América Latina constituyó el SELA.

Por otro lado, a lo largo de la década del 80 los países de la región se han visto inmersos en la formulación y ejecución de políticas enmarcadas en conceptualizaciones fuertemente teñidas de cortoplacismo. Ahora bien, ya sea cuando los latinoamericanos estuvimos enfrascados en el largo plazo o, más tarde, en el corto plazo, la evidencia nos ilustra que no alcanzamos a integrar los distintos horizontes temporales y de dicha disociación surgieron inevitables consecuencias desventajosas.

Hoy en día estamos ante una situación en la cual tenemos que superar los sesgos en favor de o en contra de horizontes temporales determinados. Los latinoamericanos debemos actuar simultáneamente en los distintos ámbitos temporales. Los agudos niveles de pobreza, los marcados desequilibrios macroeconómicos y los conflictos políticos y tensiones sociales en la mayoría de países impulsan a adoptar políticas que nos deparen resultados casi inmediatos; no obstante, al mismo tiempo, la formación de bloques económicos en otras regiones del mundo nos hace

ver que en esas otras latitudes están preparando su futuro. Los latinoamericanos debemos esforzarnos por coordinar el plazo inmediato con el largo plazo. Consecuentemente, la estrategia global del SELA debe distinguir nítidamente lo que corresponde hacer en el bienio 1991-1992, los objetivos y metas a 1995, y los propósitos para el final del decenio actual.

### 2. Nivel de acción internacional

Como una reacción frente a un escenario mundial en el cual las naciones buscaban defender sus intereses individualmente, fue acentuándose en los años 60 una acción internacional de carácter multilateral, la cual al ir cobrando fuerza se plasmó en la constitución de movimientos de países y mecanismos que expresaron bien una época de auge del multilateralismo que fue favorable a los objetivos de los países en desarrollo.

El momento actual, sin embargo, nos está dando ya claras evidencias que esa etapa parece estar agotándose y hay una fuerte tendencia de retorno hacia el bilateralismo. Algunos observadores podrían ver en ello un declive en las oportunidades de gestión para organismos de naturaleza multilateral como el SELA.

Lo cierto es que hay que ser realistas en América Latina. Es verdad que banderas como las que recogía el Movimiento de los 77 o el Movimiento de los No Alineados han dejado de contar con condiciones favorables para su prevalencia, si es que no han perdido viabilidad por completo. Pero ello no debe conducirnos a caer en posiciones fatalistas al respecto. Lo objetivo es que existen dos niveles de acción y en ambos se debe actuar. Por un lado, el SELA no debe retroceder de ninguna forma en el hecho de ser un valioso instrumento que canalice lo que es una necesidad regional: el esfuerzo concertado entre los latinoamericanos en pos de los grandes propósitos ya identificados por el organismo regional, la procura de consenso en torno a determinados temas, la definición de estrategias comunes.

Pero, de otro lado, el SELA debe incursionar al mismo tiempo en la esfera bilateral. En efecto, si reconocemos que América Latina es una realidad heterogénea, las necesidades de cooperación y de inserción de los países deben ser atendidas diferencialmente. Las estrategias colectivas pueden, en muchos casos, perder eficacia al no descender al ámbito particular de los países. En otras palabras, superando un tratamiento genérico limitante, hay que tener en cuenta los distintos niveles de desarrollo, las diferentes dotaciones de recursos, los diferentes tamaños de mercado y de población, los distintos antecedentes histórico-culturales, todo lo cual configura distintas opciones de vínculo bilateral, ya sea con países vecinos, con otros países de la región o con naciones fuera de la región.

### 3. Los agentes

La acción de los Estados latinoamericanos ya sea en el ámbito de la cooperación y promoción económico-social o en el de procurar una mejor inserción, requiere distinguir con claridad los diferentes agentes que coexisten en el escenario internacional. Según los analistas cabe identificar actores como los Estados o agrupaciones de Estados, las fuerzas transnacionales y las organizaciones internacionales. La puesta en marcha de los lineamientos de acción debiera distinguir entre los diferentes tipos de agentes adoptando un perfil propio en la relación con cada uno de ellos.

### 4. Eje sectorial de actividad

La estrategia global deberá evaluar la conveniencia de persistir o no en un enfoque que centra en un determinado sector de actividad económica el estilo de crecimiento de un país o inclusive de la región. Sabido es que el riesgo de llevar a efecto un enfoque de esta naturaleza consiste en que ese determinado sector crezca a expensas de los otros y aparezcan de este modo distorsiones así como

escollos para la expansión de actividades esenciales, no sólo para la actividad productiva sino para la atención de las necesidades de la población.

Lo que alternativamente cabe, entonces, postular es una visión que integre actividades de diferentes sectores productivos combinando recursos de dos o más países, con lo cual se logra no solamente un desarrollo intersectorial más articulado sino que se estaría favoreciendo un crecimiento más armónico de áreas económico-geográficas complementarias. Así, la industrialización que propugna el SELA podría tener un contenido más beneficioso para la región si se la propone como un proceso de articulación de actividades provenientes de los sectores primario, secundario e inclusive terciario de la economía y de origen nacional diferente.

### 5. Ambito territorial

La heterogeneidad de América Latina se expresa también en la existencia de espacios económicos diferenciados en base a su ubicación geopolítica y a los niveles de desarrollo relativo. En la región puede distinguirse un área formando parte de Norteamérica, un área centroamericana y el subcontinente sudamericano. En una escala menor, puede reconocerse otros espacios subregionales tales como el andino, el amazónico, el denominado "Cono Sur" y otros. Algunos de estos espacios han alcanzado un nivel de institucionalidad y otros son solamente realidades diferenciables.

El SELA debiera establecer relaciones con estos diferentes espacios y con mayor razón si se trata de áreas que son circunscripción de un esquema institucionalizado.

Ahora bien, con relación a la discusión sobre la viabilidad de América Latina como una entidad integrada es pertinente hacer una breve reflexión. América Latina, como ya se ha dicho, no está al margen de la tendencia de conformación de bloques. Basta recordar el que se perfila alrededor

de Brasil y Argentina o el afianzamiento de relaciones comerciales y económicas en general entre México y Estados Unidos.

En este mismo sentido, se podría llegar a plantear la formación de un bloque sudamericano y de un bloque centroamericano. De cualquier modo, las tendencias parecen, efectivamente, no favorecer la consolidación de América Latina como una realidad única. Realistamente no sería factible contrarrestar las tendencias de gestación de bloques subregionales. Sin embargo, habría que pugnar por preservar los cimientos de una identidad latinoamericana como tal. Con esa perspectiva, al SELA le correspondería pasar a articular el nivel latinoamericano con el nivel subregional de que se trate. De ese modo, estaría contribuyendo a mantener la meta de una América Latina actuante como un agente definido en el escenario internacional sin obstruir la movilización de energías en marcos de acción subregionales. Expresado de otro modo, el SELA podría también asumir el rol de un mecanismo suprasubregional.

### C. Estrategia de inserción

Ante la nueva versión del orden económico internacional vigente en actual estructuración debe reafirmarse la validez de los esfuerzos por un NOEI. Sin embargo, su búsqueda debe ser realistamente percibida como un proceso de largo plazo. Para el corto y mediano plazo resulta inevitable reformular muchos de los planteamientos que se venían sosteniendo en los foros internacionales en los últimos dos decenios, atendiendo con el esbozo de nuevas posiciones las características de las reglas del juego que han pasado a prevalecer desde 1989.

Frente al proceso de definición de bloques en base a espacios económicos, y reconociendo la continuidad geográfica de Estados Unidos y Canadá con Latinoamérica, así como la mayor dependencia de América Latina respecto de la potencia americana, se hace necesario estructurar

un Diálogo América Latina-Estados Unidos cuya agenda incorpore los temas prioritarios para la defensa de los intereses de la región.

Corresponde al SELA, así como a otros organismos de cooperación e integración, generar al interior de América Latina una corriente de opinión favorable al establecimiento de este Diálogo.

Lo que acaba de proponerse no es excluyente de otro lineamiento estratégico en la que el SELA debe trabajar: el relacionamiento de América Latina con otros espacios económicos del escenario mundial. En esto habría que tener en cuenta la situación de enorme dinamismo por la que está atravesando Europa y el innegable atractivo comercial que representa la comunidad de países de la Cuenca del Pacífico.

#### D. Estrategias de cooperación

En función de los propósitos y objetivos ya señalados, la estrategia de cooperación del SELA tendría que ser perfeccionada en forma tal que incorpore, al lado de los esfuerzos por mayores niveles de desarrollo, la búsqueda de condiciones para una mejor inserción de la región en el sistema económico internacional. En lo que concierne a la articulación entre cooperación y desarrollo es pertinente reflexionar sobre lo que ha significado para América Latina orientar su proceso de desarrollo en base a un determinado modelo de crecimiento económico —el primario exportador, el de industrialización por sustitución de importaciones, el de internacionalización de capital—. Ese esquema deviene ahora en insuficiente y, cada vez más, se generaliza la convicción de tener que adoptar planteamientos alternativos con un enfoque multisectorial y no economista.

En efecto, hoy en día los Estados latinoamericanos son conscientes de lo negativo que ha sido privilegiar el crecimiento económico descuidando los aspectos sociales y culturales. La tarea actual es no disociar más el campo económico del social. En esa

perspectiva urge ser creativos para diseñar políticas económicas orientadas no solamente a la regulación macroeconómica sino, primordialmente, a la superación de la pobreza y otros objetivos sociales de interés central para las poblaciones latinoamericanas.

Es oportuno, igualmente, recordar el nexo conceptual que se establecía entre integración e industrialización. Se concebía que la integración actuaba como elemento funcional del proceso de industrialización al proveer a las economías nacionales de un mercado ampliado en el cual ofertar los productos manufacturados. Al constatar que la industrialización no ha tenido los resultados beneficiosos esperados, podría cuestionarse la validez de la integración. Pero es posible plantear, frente a ello, que los alcances de la integración exceden la esfera comercial y cabe entonces concebir la vigencia de la integración en otras esferas de la actividad económica —como la productiva, tecnológica, financiera y otras— y de la vida social —como la dimensión cultural, la superación de la pobreza, el ámbito de la salud y otros—. En lo que concierne a la relación entre cooperación y una mejor inserción en el sistema internacional, sólo resta mencionar que las economías latinoamericanas no pueden auto-abastecerse de insumos y bienes de consumo final y al depender de los mercados externos deben adoptar las provisiones necesarias para mantener un relacionamiento estable con las fuentes proveedoras de bienes y capitales.

Los esfuerzos de cooperación y de promoción económico-social del SELA tendrían un digno marco si se guardan las premisas que se acaban de mencionar.

#### E. Lineamiento de acción

##### 1. De inserción en el Sistema Internacional

Según las orientaciones estratégicas anteriormente expuestas se propone a continuación algunos lineamientos

de acción.

**a** Los Estados latinoamericanos están sumidos en la formulación y aplicación de programas para la estabilización económica o de ajuste y no tienen mayor oportunidad para dedicarse a la solución de la problemática de largo plazo o inclusive del mediano plazo.

Consecuentemente, el SELA debería apoyar a los Estados de la región, por un lado, realizando análisis de la nueva dinámica internacional y su impacto sobre el desenvolvimiento económico-social de los países diferenciándolos según su nivel de desarrollo; por otro lado, formulando propuestas para una mejor inserción de la región en la economía mundial.

**b** Es propicio iniciar un proceso de recuperación —económica, política y financiera— de América Latina, considerando la aparición de nuevos agrupamientos económicos en el escenario internacional.

**c** La conformación de bloques comerciales puede, en el corto plazo, amenguar el acceso de Latinoamérica a los mercados respectivos. Pero debieran explorarse líneas especializadas de intercambio comercial a través de las cuales pueda establecerse, a mediano y largo plazo, vínculos que signifiquen los esfuerzos de la región por la diversificación de sus relaciones comerciales con el exterior.

Adicionalmente, sería de utilidad promover el intercambio de información actualizada sobre las "canastas" de productos de exportación de los Estados miembros orientados a mercados extrarregionales.

**d** El proceso que está llevando a una nueva configuración del sistema internacional, entre uno de sus efectos, como ya se señaló, ha acrecentado la relación de dependencia de América Latina respecto de los Estados Unidos. Urge afrontar esa realidad. Para ello, el SELA debería asumir la tarea de analizar las condiciones y supuestos que aseguren la viabilidad de un enfoque y una praxis comunes de relacionamiento favorable con Norteamérica.

e Una de las condiciones para hacer exitosos los esfuerzos por la integración y cooperación intrarregionales y una mejor inserción externa es la afirmación cultural latinoamericana y la difusión de sus valores histórico-culturales en el mundo. Ello constituirá el soporte para consolidar una identidad regional en su interacción con el exterior e inclusive al interior de la propia comunidad latinoamericana. De esta forma se estará evitando que prevalezcan criterios de un nacionalismo infundado para estos fines, cuidando, al mismo tiempo, de no caer en posiciones de etnocentrismo regional.

## 2. De cooperación intrarregional

a La prolongada crisis de América Latina no permite ambicionar una acción en muchos frentes de la actividad productiva y económica en general. En consecuencia, es imperativo aplicar criterios de selectividad, en base a los cuales se fortalecerán algunas áreas y se deberá postergar otras aunque hubieren sido ya emprendidas.

Forma parte del esfuerzo de priorización selectiva la revisión de los Comités de Acción —de sus alcances y logros— con vistas a mantener un alto nivel de efectividad de estos mecanismos de cooperación del SELA. Es oportuno recordar que la mayoría de dichos comités han sido creados en respuesta a las necesidades emanadas de un contexto diferente del actual.

b Como ya se ha señalado en numerosos foros internacionales, la pobreza en América Latina es un fenómeno creciente y se ha extendido en la región conforme se ha ido prolongando la crisis. Paradójicamente, con la intención de superar esta crisis muchos Estados latinoamericanos han venido aplicando políticas de estabilización y ajuste que no han hecho sino reforzar la situación de pobreza, por ser recesivos e inhibir las potencialidades productivas. Al respecto, el SELA debiera respaldar instancias de investigación y debate, para difundir entre los Estados y la

comunidad latinoamericana en general la noción de que los programas de estabilización apunten hacia la regulación macroeconómica evitando el impacto recesivo en las economías. Complementariamente, al SELA le corresponde la tarea de apoyar a la definición de una estrategia regional para la superación de la pobreza. De este modo, el organismo regional estaría guardando el principio de que el combate a la pobreza debe adquirir carácter prioritario.

Asimismo, coadyuvaría a lo anterior la canalización, por el SELA, de recursos de cooperación técnica internacional hacia las actividades que hacen frente a esta problemática.

c Ante la realidad de una acción estatal, en algunos casos sobredimensionada y en otros ineficiente, promovida por el patrón de crecimiento de industrialización, hoy en día queda clara la necesidad de superar la falsa dicotomía entre Estado y sector privado, en cuanto agente dinámico en el proceso económico.

En esta línea de pensamiento, le compete al SELA procurar una participación más activa del sector privado en el quehacer de los Comités de Acción, convocando a gremios de productores y empresarios de los ámbitos urbano-industrial y rural.

d En materia de desarrollo tecnológico el SELA podría reforzar diversas líneas de cooperación tales como las siguientes:

- Difundir entre los países de la región conocimientos sobre los avances en el campo de la ciencia y la tecnología que se registran en los países centrales;
- apoyar el trabajo de las instituciones especializadas en la investigación científica y tecnológica existentes en la región, propiciando la coordinación sobre programas de trabajo y orientaciones comunes;
- impulsar el intercambio de experiencias de desarrollo tecnológico entre los países de la región, preferentemente aquéllas que permitan la satisfacción de necesidades básicas de la población (alimentación, nutrición, salud) y la elevación

de la competitividad internacional.

e En lo que atañe al SELA como foro de reflexión respecto a la programación del desarrollo, cabe promover una mayor investigación y discusión sobre temas tales como la complementación entre planificación y mercado; a nivel más específico, conceptos y técnicas de planificación en áreas particulares —la agroindustria alimentaria, la agroindustria de exportación, un uso óptimo de la tecnología para el incremento de la productividad—; o intercambio de estrategias de descentralización económica.

f En cumplimiento de la orientación estratégica de actuar tanto en el plano multilateral como en el bilateral, el SELA tendría que avanzar a conocer mejor algunas de las características sociales y económicas de los países miembros en su evolución actual y, en función de ellas aconsejar oportunamente sobre una mayor eficacia en el establecimiento de vínculos bilaterales con otros países de la región o, inclusive, fuera de ella. Así quedará tonificado el rol del SELA, que no se agotará por tanto en los márgenes actuales del multilateralismo, sino que se potenciará con su asistencia a los Estados latinoamericanos en su acción bilateral.

## Bibliografía

- ABDLKARDER, Sid-Ahmed, *Norte-Sur: los grandes desafíos. Teoría y práctica del nuevo orden económico internacional*, Fondo de Cultura Económica, México, 1985.
- BRETT, E.A., *The World economy since the war, the politics of uneven development*, Macmillan, Londres, 1985.
- CALGAGNO, Alfredo y JAKOBOWICZ, Jean-Michel, *Le monologue Nord-Sud, du mythe de l'aide à la réalité du sous-développement*, Editions Le Sycomore, Paris, 1981.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL), *América Latina: crisis y opciones de desarrollo*, Lima, marzo de 1984.
- *Crisis y desarrollo: presente y futuro de América Latina y el Caribe*, vols. I-III, LC/L.332 (Sem. 22/L.3) Add. 2, Santiago, Chile, 11 de abril de 1985.
- *Balanco preliminar de la economía de América Latina y el Caribe 1989*, Santiago, Chile, 20 de diciembre de 1989.
- *Estrategia internacional del desarrollo: algunas consideraciones desde la óptica de América*

*Latina y el Caribe*, LC/L.535 (CEG. 17/3), Santiago, Chile, 29 de enero de 1990.

—"Integración regional: desafíos y opciones", en *Comercio Exterior*, vol. 40, núm. 1, México, enero de 1990, pp. 67-76.

—*Transformación productiva con equidad*, Santiago, Chile, 19 de marzo de 1990.

Centro Peruano de Estudios Internacionales (CEPEI), *El Perú frente a las nuevas tendencias del comercio internacional*, Lima, 1984.

—*Relaciones internacionales del Perú*, Lima, 1986.

GARRIDO-LECCA, Hernán, *La inserción del Perú y América Latina en la economía mundial de la década de los 90*, Fundación Friedrich Ebert, Lima, 1990.

HAUCHLER, Ingomar, *Internacionalización de la economía*, Fundación Friedrich Ebert, Lima, septiembre de 1989.

LANDAU, Georges D., "La cooperación internacional para el desarrollo de América Latina y el Caribe", en *Comercio Exterior*, vol. 40, núm. 1, México, enero de 1990, pp. 34-40.

MAIRA, Luis, "Los factores internacionales y las perspectivas democráticas de América Latina de los años 80", en DESCO (ed.), *América Latina 80: democracia y movimiento popular*, Lima, 1981.

Naciones Unidas, *Elaboración de la Estrategia Internacional del Desarrollo para el Cuarto Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo*, Nueva York, 12 de marzo de 1990.

—*Declaración del período extraordinario de sesiones de la Asamblea General sobre la revitalización de la cooperación económica internacional y la reactivación del crecimiento de los países en desarrollo*, Nueva York, 1º de mayo de 1990.

FRANKEL, Mark et al., "Europe buys American", en *Newsweek*, núm. 31, Nueva York, 30 de julio de 1990, pp. 38-39.

OMINAMI, Carlos (ed.), *La tercera revolución industrial, impactos internacionales del actual viraje tecnológico*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1986.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Bases para una estrategia y un programa de acción regional*, Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza RLA/86/004/, Bogotá, febrero de 1989.

—*Declaración de la Conferencia Regional sobre la Pobreza en América Latina y el Caribe*, Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza RLA/86/004, Bogotá, febrero de 1989.

RANGEL, José, "La reaganomics y la hegemonía estadounidense: un deterioro irreversible", en *Comercio Exterior*, vol. 40, núm. 1, México, enero de 1990, pp. 3-15.

SAN MARTIN, Alejandro, *Relaciones internacionales: estrategia, sistema, poder, conflicto, integración y dependencia*, Instituto Peruano de Relaciones Internacionales (IPRI), Maradentro Editores, Lima, diciembre de 1987.

Sistema Económico Latinoamericano (SELA), *Convenio de Panamá constitutivo del Sistema Económico Latinoamericano*, Caracas, octubre de 1975.

—*América Latina y el sistema de comercio internacional*, SP/CL/XI.O/DT N° 7, Caracas, 11

de julio de 1985.

—*Declaración de Caracas*, Caracas, 7 de diciembre de 1985.

—*América Latina en la economía mundial: problemas y perspectivas*, SP/CL/XII.O/DT N° 5, Caracas, setiembre de 1986.

—*Notas sobre la situación económica de América Latina y el contexto internacional*, SP/CL/XII.O/DT N° 6, Caracas, octubre de 1986.

—TALAVERA SIMONI, Rosa, "Estados Unidos: el gobierno de Bush y los desafíos de la política económica", en *Comercio Exterior*, vol. 40, núm. 1, México, enero de 1990, pp. 50-57.

TAMAMES, Ramón, *Estructura económica internacional*, Alianza Editorial, Madrid, Bva. ed., 1984.

## Notas

1  
CEPAL, *Balance Preliminar de la Economía de América Latina y el Caribe 1989*, pág. 18.

2  
*Ibid.*, pág. 25.

3  
PNUD, *Bases para una estrategia y un programa de acción regional*, Bogotá, 1989, pág. 16.

4  
CEPAL, *Op. cit.*, pág. 26.

5  
CEPAL, *Estrategia internacional del desarrollo: Algunas consideraciones desde la óptica de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, pág. 3.

6  
PNUD, *Op. cit.*, pág. 15.

7  
PNUD, *Ibid.*, pág. 16.

8  
LANDAU, Georges, "La cooperación internacional para el desarrollo de América Latina y el Caribe", en *Comercio Exterior*, vol. 40, núm. 1, 1990, pág. 38.

9  
CEPAL, *Transformación productiva con equidad*, Santiago, 1990, pág. 25.

10  
Véase RANGEL, José, "La reaganomics y la hegemonía estadounidense. Un deterioro irreversible", en *Comercio Exterior*, enero de 1990, pp. 3-15.

11  
El artículo estipula que el organismo regional actuará "como mecanismo de consulta y coordinación de América Latina para formular posiciones y estrategias comunes sobre temas económicos y sociales ante terceros países, agrupaciones de países y en organismos y foros internacionales".

## El SELA, antecedentes, logros y desafíos

Javier Ponce Leiva

### I. Antecedentes

El objetivo de la integración latinoamericana aparece con el nacimiento mismo de las Repúblicas a la vida independiente. Mucho se ha escrito y dicho sobre los diversos y fallidos intentos por lograr la unidad política y económica de América Latina iniciados por la convocatoria al Congreso Anfiteórico de Panamá y seguido de múltiples iniciativas que pretendieron reactivar la idea básica de Simón Bolívar. Por ello, en este breve trabajo me limitaré a señalar algunos antecedentes mediatos e inmediatos a la constitución del Sistema Económico Latinoamericano (SELA). Desde fines del siglo pasado se reúnen periódicamente las Conferencias Interamericanas que conduce, ya una vez establecida la Organización de las Naciones Unidas, a la conformación de la OEA en 1948, como primer mecanismo institucional de cooperación y diálogo continental. Sin embargo, el convencimiento de que las diferencias de orden histórico, cultural y económico entre los Estados Unidos de América y sus vecinos del sur del continente ameritaba un análisis diferenciado de sus problemas y posibles opciones de desarrollo llevó, ya en 1946, a la constitución de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), entidad que jugará un papel de primerísimo orden en la búsqueda de la región por una vía propia de desarrollo que privilegie un desarrollo integrado con especial atención a las necesidades de los sectores mayoritarios de sus poblaciones por sobre el logro de determinados indicadores macroeconómicos.

El ideal bolivariano por un lado, y la percepción regional de las ventajas económicas que para los distintos países conllevaría el establecimiento de vínculos preferenciales, con el



objetivo de la consecución de un mercado común regional, promueven la constitución sucesiva de mecanismos de integración entre distintos grupos de países. Los países del istmo dan el primer paso al suscribir en 1958 el Tratado de Integración Centroamericano. En 1960 los 10 países sudamericanos y México acuerdan la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio. En 1964, ante la inminente celebración de la Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) se constituye la Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana (CECLA), precedente de gran importancia para el SELA, pues evidencia para los países de la región la importancia de coordinar posiciones ante un evento multilateral haciéndoles experimentar las ventajas del ejercicio conjunto de su poder de negociación.

En el 67 se pone de manifiesto el respaldo del más alto nivel político al proceso de integración cuando los Presidentes del Continente en la Declaración de Punta del Este establecen como objetivo a 15 años plazo la obtención de un mercado común latinoamericano. Los Estados Unidos, hasta entonces reacios a los esfuerzos unificadores latinoamericanos, convalidan esa aspiración y su Presidente suscribe el documento. En 1968 los recientemente independizados países del Caribe constituyen la asociación de Libre Comercio del Caribe (CARIFTA), incorporando a esa subregión al esfuerzo integracionista iniciado en el Continente. Por último, en 1969 los países andinos establecen el, tal vez, más completo y ambicioso esquema de integración de la región al suscribir el Acuerdo de Cartagena y constituir, como su respaldo financiero, la Corporación Andina de Fomento (CAF).

## II. América Latina y el Caribe antes del SELA

Cuatro factores se conjugan en 1974 para crear un ambiente propicio al

establecimiento del SELA: la consolidación de posiciones conjuntas latinoamericanas en foros multilaterales, la paralización de la integración, la crisis del sistema económico internacional y el distanciamiento entre América Latina y los Estados Unidos.

En primer lugar, para esa fecha, ha madurado el proceso de coordinación latinoamericano en foros internacionales iniciados en la CECLA. La consolidación del GRULA (Grupo Latinoamericano) en las negociaciones dentro del Sistema de las Naciones Unidas, tanto en Ginebra como en Nueva York, muy especialmente en la UNCTAD, GATT y la Conferencia de Derecho del Mar, y sus aportes y cada vez mayor vinculación con los otros países de desarrollo, que conforman el Grupo de los 77, posibilitan que ese año las Naciones Unidas aprueben, en su Asamblea General, la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, iniciativa latinoamericana cuya discusión y proceso de aprobación establecen con nitidez los intereses comunes de los países en desarrollo y sus divergencias con los industrializados.

En segundo lugar, hay desencanto y frustración por los fracasos e inoperancia de los esquemas integracionistas establecidos. La rigidez de ciertos plazos y mecanismos, así como la adopción por parte de uno de sus miembros (Chile) de políticas económicas incompatibles con sus objetivos, conlleva la paralización del Pacto Andino. Por su parte, el estancamiento de la ALALC se evidencia y se cuestiona en el engorroso procedimiento de la negociación arancelaria producto por producto que no sólo ofrece exiguos resultados, sino que exacerba los roces entre los asociados, y muy especialmente, entre países chicos y grandes. Tensiones políticas entre los miembros y desigual beneficio del proceso, provocan una paralización del Mercado Común Centroamericano. Por su parte, el esquema caribeño CARIFTA, es disuelto por sus miembros que acuerdan la constitución del

CARICOM a fin de incorporar los intereses de nuevos territorios que han accedido a la independencia y de extender al ámbito y mecanismos de la integración planteada inicialmente. La crisis de los precios del petróleo evidencia las fallas estructurales del sistema económico mundial nacido de la postguerra. El colapso de Bretton-Woods al declarar los Estados Unidos la abolición del patrón oro y el inicio de una recesión en los países industrializados, supone un freno en las expectativas de desarrollo de los países de la región que plantean la revisión del sistema imperante y el establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional en el que América Latina comparte las aspiraciones del mundo en desarrollo, enfrentado al interés de los países industrializados por sostener un esquema que les ha permitido mantener y ahondar la brecha existente con aquellos. El cuarto factor que contribuye al establecimiento de un clima favorable al surgimiento de un mecanismo como el SELA, es el creciente distanciamiento entre América Latina y los Estados Unidos. Las divergencias económicas entre ambos, hablan sido una constante en los años recientes. Los enfrentamientos con los países del Pacífico Sur por la defensa de sus 200 millas de mar territorial, llevó a la llamada "guerra del atún" con Ecuador que provocó la captura de barcos pesqueros estadounidenses por parte del Gobierno de ese país, y las retaliaciones en las exportaciones ecuatorianas de productos marinos al mercado norteamericano. La expedición de la Ley de Comercio Internacional de los EEUU en 1974, que ocasionaba serias restricciones para los productos latinoamericanos y, lo que fue más grave aún, la exclusión de Ecuador y Venezuela del Sistema Generalizado de Preferencias por el hecho de pertenecer a la OPEP, a pesar de que no se habían plegado al boicott propiciado por esa Organización y continuaron el suministro de petróleo a sus clientes tradicionales, fue otro hecho

que contribuyó a deteriorar aún más el ambiente de la relación Latinoamérica-Estados Unidos.

La iniciativa norteamericana de lograr una recomposición de sus vínculos con América Latina mediante la reunión de Tlatelolco de la OEA, fracasó; y a las discrepancias de orden económico se sumó la seria divergencia que se venía arrastrando entre ambas partes sobre la exclusión de Cuba del Sistema Interamericano. En reunión de la OEA celebrada en Quito en ese mismo año, la mayoría de países latinoamericanos decidió acabar el bloqueo a la isla y dejó en libertad a sus miembros para restablecer relaciones diplomáticas con Cuba, lo que paulatinamente hicieron algunos países. Esta reunión marcó el fin del monopolio ideológico y político de los EEUU en el Continente y demostró que muchos países, incluyendo varios con regímenes militares represivos apoyados por los EEUU estaban dispuestos a actuar con mayor autonomía en la defensa de sus intereses en el concierto internacional.

### III. La labor realizada

El SELA nace el 17 de octubre de 1975 con la firma de su Convenio Constitutivo en Panamá, pocos meses después de que los Presidentes Luis Echeverría, de México y Carlos Andrés Pérez de Venezuela, plantearan su creación. En la actualidad lo integran 26 países de América Latina y el Caribe. Es fundamental destacar que es una iniciativa netamente política y que, a decir de su primer Secretario Permanente, el ecuatoriano Jaime Moncayo, su establecimiento "obedeció al reconocimiento de la politización de las relaciones económicas internacionales y al hecho de que los propósitos de unidad y de acción conjunta de la Región no constituyen un esfuerzo técnico-económico, sino esencialmente político" (Dos SP/CL/XI.O/Di N° 3). Muchos han querido ver en él "una OEA sin los EEUU", considero que la meta de sus creadores fue

muchos más ambiciosa, no se trató de establecer un organismo paralelo que excluyese a un determinado país de ciertas acciones regionales, sino de posibilitar la existencia de un foro que, contando con la participación de todos los países que comparten similares retos frente al ordenamiento político-económico internacional y una heredad común (incluyendo el Caribe), permitiera la paulatina multiplicación de vínculos recíprocos que, con gran flexibilidad, permitieran la profundización de la interdependencia por un lado, y la proyección conjunta de la región en el concierto nacional.

Aprovechando de las experiencias de otros organismos regionales y subregionales de integración, el SELA evitó planes rígidos, preconcebidos, fechas límites y/o mecanismos de política económica concretos y obligatorios, permitiendo que las acciones específicas de cooperación regional se fueran construyendo en los ámbitos y los tiempos que los propios países fijaran, respetando y colaborando con el accionar de los organismos subregionales de integración. A esta concepción obedece el nombre de "Sistema"; un complejo tejido de vínculos que se hace y rehace según las necesidades del momento.

En la Secretaría Permanente se han sucedido el ecuatoriano Jaime Moncayo, el peruano Carlos Alzamora, el venezolano Sebastián Alegrett y el uruguayo Carlos Pérez del Castillo, actualmente en funciones. Ellos han debido afrontar circunstancias cambiantes en la región y el mundo, por ello, adaptaron el accionar de la Secretaría a las condiciones concretas del período de su ejercicio. En los quince años transcurrido se ha logrado: **a** la determinación de las áreas de cooperación inicial para la región; **b** el diseño y puesta en marcha de los Comités de Acción y las Empresas Multinacionales Latinoamericanas, como intentos de lograr mecanismos innovadores de colaboración que eviten la excesiva burocratización tan negativa para los organismos internacionales; **c** la

formulación de planteamientos tendientes al ordenamiento de la cooperación, dentro de un espíritu de seguridad económica regional y, sobre todo, de la credibilidad de los países de dentro y fuera de la región en la competencia técnica y solvencia profesional de la Institución; e la capacidad del SELA para servir como foro de concertación regional en las negociaciones multilaterales y frente a los principales problemas de la subregión se ha visto especialmente fortalecida en los dos últimos años por el importante papel jugado en la obtención de una política conjunta de los estados miembros sobre industrialización negociado en la ONUDI y, sobre todo, por la tenacidad y solvencia técnica con que preparó y llevó a cabo la Conferencia Ministerial sobre Deuda Externa que produjo una posición latinoamericana sobre esta materia. Recordemos que, cuando en la Conferencia Económica Latinoamericana de Quito en el 84, y posteriormente en Cartagena, se dieron los primeros pasos para concertar un planteamiento latinoamericano, propios y ajenos desataron una fuerte campaña en contra de la posibilidad del establecimiento de un anatemizado "Club de Deudores". Por su parte, los negociadores de la deuda de la región demostraban un celo evidente de compartir sus experiencias sobre esa materia, considerando que su propio país debía ser el beneficiario de ese conocimiento. Poco a poco, gracias a la labor del SELA y a la luz de los magros resultados logrados en esos tediosos procesos de renegociación, los gobiernos aceptaron la necesidad de una mayor transparencia en las informaciones sobre el particular, así como las ventajas de coordinar posiciones frente a unos acreedores, ellos sí, unidos desde un principio.

### IV. Deficiencias y desafíos

**a.** El SELA ante el nuevo escenario internacional.

La recomposición geopolítica del globo iniciada en el año 89, ha enterrado al mundo bipolar de la

postguerra acarreado serias consecuencias para América Latina. La posible conformación de un bloque europeo desde el Atlántico al Pacífico como primera potencia económica y el desarrollo sostenido del Japón con creciente vinculación con los otros países asiáticos, incluyendo China, sitúan a América Latina en una situación de vulnerabilidad externa creciente y reducen sus posibilidades de participación en el escenario internacional.

Frente a esta realidad es lógico suponer que los EEUU intenten conseguir su bloque propio y la iniciativa de las Américas del Presidente Bush parece apuntar en ese sentido.

Estos cambios coinciden con una época de desconcierto ideológico y político en América Latina y el Caribe, reflejado en el auge del neoliberalismo en los años recientes, el desencanto por los efímeros logros económicos obtenidos y el alto costo social ocasionado por las políticas inspiradas por esa doctrina y la profunda revisión de las concepciones desarrollistas impulsadas por CEPAL y otros organismos subregionales.

La sorpresa inicial causada por lo que se ha llamado "la crisis de los paradigmas" ha sido asimilada poco a poco en la región y, frente a los devastadores efectos sociales y escasos réditos económicos a largo plazo de las políticas de ajuste, surgen concepciones que tienden a ordenar el pensamiento latinoamericano decantando errores del pasado y actualizando objetivos permanentes del desarrollo regional. El trabajo de la CEPAL de "Transformación Productiva con Equidad", la propuesta de la UNICEF de "ajustes con rostro humano", las elaboraciones de la UNESCO sobre políticas sociales y los aportes de la FAO y OMS sobre sus campos de acción son muestras de este proceso de reflexión al que el SELA debe seguir contribuyendo desde su área de trabajo específico. Por ello, no deja de llamar la atención el abandono de esta Institución de preocupaciones básicas que inspira-

ron su actuación desde su origen. Revisando los últimos informes de la Secretaría (Doc. SP/CL/XIV.O/DT N° 4) apreciamos la ausencia de inquietudes, señalamientos y propuestas referentes al sector agrícola, sobre todo al tener en cuenta la acción desarrollada previamente por el organismo en torno a la seguridad económica regional. Es cierto que ha sido responsabilidad de los Estados el fracaso del Comité de Acción de Seguridad Alimentaria Regional (CASAR), pero es indispensable que el SELA explore nuevas posibilidades para lograr la acción conjunta de la región en defensa de la alimentación de su población. En este ámbito, es indudable que los cambios económicos de Europa del Este abren expectativas importantes para los productos agrícolas de Latinoamérica para quien dichos mercados estuvieron prácticamente cerrados. La exploración de posibilidades de comercialización conjunta de productos alimentarios parecería una actividad de alta prioridad para muchos de los países del grupo. Las políticas de industrialización de los países de América Latina fueron las más atacadas por los sectores neoliberales, de allí la especial importancia del esfuerzo realizado por el SELA en la preparación de la Conferencia Regional sobre Industrialización (Doc. SP/CL/XVI.O/DT/N°6) que fija puntos claros para retomar el camino de la industrialización y complementar el trabajo de CEPAL (LC/L.548).

Los cambios en el escenario internacional reactualizan la necesidad de profundizar las concepciones de seguridad colectiva regional, no solamente en sus aspectos económicos sino también políticos. La crisis del Sistema Interamericano manifestada durante la guerra de Las Malvinas y ratificada por la invasión de Panamá, ha llevado a los países latinoamericanos a esbozar aproximaciones a un nuevo concepto de seguridad regional. La Declaración de Galápagos de los Presidentes andinos es un primer paso en esa dirección. El avance de las conver-

saciones en unos casos (Colombia-Venezuela; Venezuela-Guyana) y el incremento, en otros, de vínculos en un ambiente de cordialidad (Ecuador-Perú; Chile-Bolivia) entre países de conflictos territoriales pendientes, así como la pacificación de Centroamérica, abren posibilidades inéditas de cooperación en lo político e inclusive en lo militar en las cuales el SELA no debe dejar de estar presente.

Es oportuno señalar aquí que tanto el arreglo de las controversias pendientes como la consolidación de la democracia representativa a nivel regional conducirán por un lado a una reformulación de las funciones de las Fuerzas Armadas, que podría desembocar en una cooperación sin precedentes, con objetivos de defensa frente a los países extra-latinoamericanos y caribeños; y, por otro lado, a una reducción sustantiva de los gastos militares, la que, si bien en algunos casos podría acordarse de manera bilateral (ya se han iniciado conversaciones en ese sentido entre Colombia y Venezuela), en otros deberá buscarse un marco multilateral con capacidad técnica y decisión política, en el mismo que bien podría ser el SELA.

La preservación del medio ambiente será en los próximos años punto importante de la agenda internacional, y posiblemente la causa de fricción con los países industrializados que, en unos casos por presiones bien intencionadas de grupos ecológicos y en otro por intereses económicos de empresas multinacionales, adelantarán políticas unilaterales con graves consecuencias para las economías de la región (proyectos de legislación de los EEUU con el fin de restringir las importaciones de maderas y productos del mar). La concertación de América Latina y el Caribe sobre sus posiciones en foros multilaterales en este tema, así como en las negociaciones con países aislados, reviste la máxima importancia y es tarea que, por mandato expreso del Convenio Constitutivo, debe asumir el SELA (lit. Kart. 5). Para ello podría contar con el respal-

do del Tratado de Cooperación Amazónica, así como de numerosos calificados Organismos no Gubernamentales de dentro y fuera de la región.

Tarea inmediata en este campo, en aras de la cordial relación entre los estados miembros del SELA, es la supervisión de las consecuencias ecológicas de las actividades de nacionales o empresas de un estado miembro en otro, tanto en áreas fronterizas como fuera de ellas. Por otro lado, existen fenómenos de origen y efectos netamente económicos pero que reciben un tratamiento primordialmente en el área política, e incluso militar, en los que el SELA no ha tenido papel alguno pero que afectarán en gran medida el futuro económico de nuestros países, especialmente los andinos. Claro ejemplo de ellos es el problema de las drogas, el mismo que determinará en el futuro, cada vez más, las relaciones entre los EEUU y América Latina. La política de ese país con respecto al tema y las discrepancias latinoamericanas sobre esa vía de acción provocará, sin duda, efectos de importancia en las relaciones económicas entre ambas regiones (restricciones comerciales, financieras, etc.) que sí caen dentro del ámbito del SELA.

#### b. Integración y sociedad

Causa básica de la lentitud y estancamiento de los procesos de integración regional y subregionales en América Latina y el Caribe ha sido la dificultad de los gobiernos por materializar su voluntad política en los niveles de ejecución de las acciones acordadas, así como el divorcio que, por momentos, ha existido entre los técnicos que han diseñado los esquemas integracionistas desde los distintos organismos, y los actores sociales beneficiarios de esas políticas y ejecutores de las mismas. Por ello, una participación global de las sociedades latinoamericanas y del Caribe en las políticas y acciones de la integración, es requisito indispensable para el éxito de las

mismas. En primer lugar, esto permitirá una presión de los sectores afectados sobre los organismos ejecutores de tal manera que éstos respondan a la voluntad política de los más altos niveles del gobierno y, en segundo lugar, un diálogo fluido entre técnicos internacionales y actores sociales que permita a los primeros conocer las aspiraciones y capacidades de estos últimos. Una mayor vinculación del SELA con las sociedades civiles de la región permitirá un mayor respaldo a las acciones propuestas en sus órganos decisorios, en beneficio de los estados miembros, cuya puesta en marcha requiere de la comprensión y apoyo de sectores mayoritarios de la población. Ejemplo elocuente en este caso sería la propuesta de la región para la solución del problema de la deuda externa. Amplios sectores políticos y sociales en América Latina y el Caribe han expresado su rechazo a los programas de ajustes impulsados como consecuencia de las renegociaciones de la deuda, por ello, ha surgido una creciente campaña de oposición, tanto al costo social de esos programas, como al pago en sí de la deuda. El conocimiento por parte de esos sectores de una alternativa pragmática y solvente, permitiría la creación de consensos nacionales sobre el tema que eviten un desgaste excesivo de los ejecutivos de los países de la región por este tema, y asimismo, dé sustento técnico a un justificado reclamo de los sectores mayoritarios. El SELA, especialmente a través de sus Comités de Acción, Comisiones y Empresas Multinacionales y Organismos Permanentes, ha iniciado ya esta tarea de tejer redes de comunicación entre diferentes sectores de nuestros países, de lo que se trataría ahora, es de trascender el ámbito público en que hasta hoy se ha venido trabajando básicamente, para llegar a otros actores. Los Parlamentos nacionales, así como el Latinoamericano, Andino y próximamente el Centroamericano, presentan un campo inicial apropiado para esta tarea, al igual que las confedera-

ciones regionales de empresarios, trabajadores, etc. Mención especial merece en este punto el sector académico, que sin duda podría beneficiarse de los trabajos que el SELA produce, así como también de la experiencia y conocimiento de sus funcionarios y consultores. La inducción de los sectores universitarios hacia la profundización de las investigaciones en torno a temas de la integración y el desarrollo, mediante la especial colaboración del SELA con la FLASCSO, CLACSO y organismos similares, contribuiría a la mejor sustentación del idela integracionista, que hasta que no sea incorporado como una aspiración inmediata en cada uno de los sectores de las sociedades nacionales no podrá convertirse en realidad.

#### c. Aspectos institucionales

Las tareas que actualmente desempeña la Secretaría Permanente, así como las crecientes responsabilidades que deberá asumir en el futuro inmediato si América Latina y el Caribe no quieren quedar al margen de fundamentales procesos económicos y políticos de reordenamiento en la comunidad internacional, requieren de cambios radicales en la relación de los gobiernos con la Secretaría y en la de ésta con los pueblos latinoamericanos. El naufragio de la mayoría de Comités de Acción y de la única empresa creada por el SELA (MULTIFERT), tras la resolución de los estados miembros de crearlos en el convencimiento de que responden a necesidades prioritarias de la región, demuestra la necesidad de un serio golpe de timón en la conducción de este mecanismo integracionista. ALASEI (Agencia Latinoamericana de Servicios Informativos), CASAR (Comité de Acción de Seguridad Alimentaria Regional), OLDEPESCA (Organización Latinoamericana de Pesca), PLACIEX (Programa Latinoamericano de Información Comercial y apoyo a las Exportaciones), se encuentran al borde de la desaparición por la incapacidad de los gobiernos de

traducir su voluntad política en acciones fundamentales conducentes a la sobrevivencia de sus pueblos y la integridad cultural de la región. Hay que señalar que todavía quedan al margen de la acción del SELA, a más de lo señalado en párrafos precedentes, programas de vital importancia, como la adquisición de medicamentos genéricos, que podría constituir un importante ejercicio para, sobre la base del poder de compra de la región, aliviar las precarias condiciones de salud de nuestras poblaciones. Frente a las limitaciones institucionales y presupuestarias del SELA, confiamos en que la Organización Panamericana de la Salud (OPS), en lo regional, y el Convenio Hipótilo Unanue, en la subregión Andina, inicien acciones en este sentido.

La solvencia técnica y dedicación a la causa de la integración de los funcionarios de la Secretaría Permanente no pueden, en ningún caso, reemplazar la acción que los gobiernos están llamados a realizar para la solución de la grave crisis que afronta el Sistema. De allí la importancia de consolidar vínculos entre la Secretaría Permanente y los actores sociales beneficiarios de los programas y acciones acordados por el Consejo Latinoamericano, organismo decisorio del SELA.

Las estrecheces financieras que atraviesa la institución como resultado del incumplimiento de los compro-

misos de los estados miembros, exige un esfuerzo de imaginación y renovación de la estrategia financiera tendiente a disminuir la dependencia en los fondos gubernamentales.

Acciones en curso como las desplegadas por CASAR y OLDEPESCA, y algunas de las propuestas en este ensayo; como las relativas a medio ambiente, drogas y salud, podrían encontrar sin dificultad fuentes alternativas de financiamiento en organismos públicos y organizaciones no gubernamentales de los países industrializados, tanto por la credibilidad internacional del SELA, como por la preocupación creciente en dichos países sobre esos tópicos. Mención aparte merece el Diálogo Informal de Cancilleres que tradicionalmente se celebra a la finalización de las reuniones del Consejo. Es ésta una instancia idónea para alcanzar uno de los objetivos fundamentales del Sistema, cual es la coordinación de posiciones de América Latina y el Caribe frente a los principales temas que afectan la vida de la comunidad internacional. No existe ningún otro foro en el que los responsables de las políticas exteriores de la región puedan intercambiar, apartados de formalismos y condicionantes, ideas y propuestas tendientes a perfeccionar su acción conjunta ante países u otras regiones. Este pudiera ser el punto de encuentro apropiado para que los subgrupos regionales (Grupo de Río, Centroamérica, Pacto

Andino, CARICOM), cuyos cancilleres conversan y negocian con sus colegas de otros países y áreas geográficas, intercambien experiencias y acuerden estrategias comunes de negociación.

Los escasos resultados obtenidos hasta ahora en esas reuniones, producto probablemente de la generalidad de las agendas y la ausencia de documentación y sustento técnico apropiados ha provocado que dicho Diálogo esté muy lejos de aprovechar, aunque sea en parte, las oportunidades que ofrece y satisfacer las expectativas integracionistas de sus pueblos.

Aporte fundamental del SELA para la integración regional, ha sido el constituirse en foro privilegiado de concercación entre América Latina y el Caribe, contribuyendo a superar paulatinamente el desconocimiento y suspicacias que han mediado entre ambas áreas geográficas. El SELA tiene la posibilidad de profundizar esa importante función, participando activamente en las reuniones de coordinación que desde hace un año celebran los estados miembros del CARICOM con algunos países latinoamericanos (Brasil, Colombia, Ecuador, Suriname y Venezuela). La Secretaría Permanente, al igual que ya lo hace la Secretaría del CARICOM, a no dudar sería bienvenida a dichas reuniones, en las que podría, por su experiencia y trayectoria, contribuir al éxito de las mismas.

## Panorama sobre Integración

### SIDALC

Según Acuerdo suscrito durante la V Reunión de Responsables de Oficinas de Información de Organismos de Cooperación de Integración de América Latina y el Caribe, la Unión de Países Exportadores de Banano (UPEB), asumió la Secretaría Ejecutiva del SIDALC desde el 1 de enero del presente año.

La reunión del SIDALC tuvo lugar en la sede del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), en San José, Costa Rica, los días 6 y 7 de diciembre de 1990.

Los presentes en la reunión también acordaron distribuir entre los organismos miembros del Sistema, las actividades del programa de trabajo de manera de involucrarlos en su gestión y al mismo tiempo facilitar la labor de la Secretaría Ejecutiva. Bajo este criterio, el SELA continuará editando semanalmente el boletín informativo del SIDALC mientras que otros organismos asumirán la responsabilidad de instrumentar otros proyectos.

Durante la gestión del SELA como Secretaría Ejecutiva, en los dos últimos años, se transmitieron más de 600 informaciones de los organismos miembros del Sistema, las cuales se publicaron en distintos medios de comunicación de la región.

El SIDALC es un sistema de información que sirve para fortalecer las políticas de difusión de los organismos que lo conforman, así como racionalizar sus recursos y coordinar esfuerzos en el campo de las comunicaciones.

A continuación se transcriben algunas de las informaciones divulgadas por el SIDALC en el transcurso del presente año.

#### INTAL:

#### Iniciativa para las Américas e Integración Latinoamericana

Buenos Aires, 20 ene (SIDALC) "La

Iniciativa para las Américas ha sido recibida con beneplácito y la perspectiva de acceder más fácilmente al enorme mercado estadounidense es sumamente atractiva".

Así lo señala el Embajador Gustavo Magariños, en su estudio "La Iniciativa para las Américas y la Integración Latinoamericana", publicado por el Instituto para la Integración de América Latina (INTAL), del BID.

Magariños aclara, sin embargo, que salvo algunas excepciones las repúblicas sureñas no han manifestado su decisión de liberar a su vez sus mercados nacionales, al cabo del proceso, a los bienes norteamericanos.

El Embajador considera en su estudio que una expresión concreta y sin ambigüedades a este respecto sería 'conditio sine qua non' para darle contenido real a la Iniciativa para las Américas.

El estudio señala, también, la rigidez jurídica que caracteriza a los tratados vigentes en cuanto a la asociación con terceros países y que podrían requerir la aplicación de alguna cláusula de excepción norteamericana que pudiera abrir paso a la posibilidad de arreglos preferenciales con Estados Unidos y Canadá.

El avance de la Iniciativa para las Américas, según Magariños, está atado a diversas condicionantes, entre los que se mencionan:

- . Los Estados Unidos deberían privilegiar el principio básico de la no discriminación durante el proceso de formación de la gran zona de libre comercio hemisférica, declarándose dispuestos a extender genéricamente a los demás las ventajas que concede a un país latinoamericano en virtud de un acuerdo de libre comercio, claro está que en el marco de un sistema orgánico y equilibrado de acciones interrelacionadas.

La discriminación sería nociva aun si fuese temporal en función de los períodos de transición necesarios para conformar las zonas de libre comercio proyectadas. Como compensación, podría pactarse desde el comienzo una preferencia arancelaria americana que favoreciera a los productos estadounidenses en los

mercados de las repúblicas del Sur.

- . Deberían preservarse al máximo los mecanismos latinoamericanos de integración existentes. La formación de los mercados comunes previstos (Mercosur, Grupo Andino, Mercado Común Centroamericano, CARICOM) debería ser más acelerada que el establecimiento de zonas de libre comercio en los Estados Unidos. Estas últimas tendrían que ser celebradas por cada grupo de integración con el país del Norte y no individualmente por sus miembros.

- . Sería necesario discutir y convenir lineamientos programáticos generales del proceso emanado de la IPLA para procurar denominadores comunes, aunque sean mínimos en los distintos programas o acuerdos. Un foro para promover esta uniformidad básica sería una herramienta útil para el desarrollo de la IPLA.

- . Los sistemas latinoamericanos de integración deberían iniciar de inmediato las gestiones necesarias para abrir la posibilidad de acuerdos con los Estados Unidos. Y podrían tramitar las autorizaciones parlamentarias respectivas para aplicar una "Cláusula de excepción" americana que habilitase arreglos preferenciales con los Estados Unidos y Canadá.

- . La transparencia informativa sería un elemento esencial para la solidaridad y el trabajo conjunto en el marco de la IPLA. Todos y cada uno de los países latinoamericanos posibles de participar en la Iniciativa deberían poder seguir con facilidades y amplitud las negociaciones que los Estados Unidos lleven a cabo con cualquiera de los demás.

- . Finalmente, para evitar que la IPLA pueda ser considerada como una propuesta unilateral y por ende particularmente interesada de los Estados Unidos, convendría multilateralizarla con una decisión política colectiva a nivel continental, quizás en una reunión de Jefes de Estado americanos convocada para tal efecto.

#### ALADI:

#### Sistema de pagos alcanzó record de operaciones comerciales en 1990

Montevideo, 1 Feb. (SIDALC). En 1990 la canalización de pagos por el Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos de ALADI, alcanzó un volumen global de 11.422 millones de dólares, la cifra más alta de toda la historia de operación del sistema. Por otra parte, de ese volumen solo debió pagarse efectivamente un 75 por ciento, es decir, algo más de 2.800 millones de dólares, mientras que se compensó un 75 por ciento, lo que representa una cifra aproximada de 8.600 millones de dólares. Es de destacar que en el último período de compensación de 1990 (septiembre-diciembre), el volumen de canalización de operaciones fue cercano a 4.200 millones de dólares, monto que, a nivel cuatrimestral, también ha sido el más elevado de la historia del Convenio, desde su inicio en 1966.

Al cerrarse el año 1990, el funcionamiento del sistema de pagos de la ALADI ha continuado demostrando su importancia en apoyo del intercambio de bienes y servicios entre los países miembros, facilitando y asegurando los pagos, así como produciendo un ahorro significativo del uso de las monedas convertibles necesarias para la realización de las transacciones recíprocas.

El Convenio, que rige desde 1966 y en el que participan actualmente los bancos centrales de los once países miembros de la ALADI más el de la República Dominicana, comprende un mecanismo multilateral por el que se cursan y compensan los pagos internacionales derivados de operaciones directas de cualquier naturaleza que se realizan entre personas residentes en la región.

De tal modo, al final de cada cuatrimestre (período de compensación) sólo se transfiere o recibe, según resulte deficitario o superavitario, el saldo global del banco central de cada país con los restantes.

El monto conjunto de las líneas de crédito recíproco acordadas en el marco del sistema, para atender los saldos de las operaciones recíprocas que se canalizan en cada cuatrimestre, alcanza a la fecha la cifra de

3.091 millones de dólares.

Es importante recordar que si bien el convenio de pagos atravesó dificultades de funcionamiento a partir de la crisis financiera internacional desatada en 1982, merced al seguimiento y esfuerzo de los bancos centrales miembros ha logrado no sólo soportar tales circunstancias sino crecer ostensiblemente en los últimos años. En tal sentido, cabe consignar que en el último período de compensación (setiembre-diciembre de 1990) todos los miembros cumplieron oportunamente y a satisfacción con el pago de los respectivos saldos.

Finalmente, dentro de un panorama de difícil acceso a líneas de crédito internacional, la favorable evolución del convenio y la eficiente operación de sus garantías han generado una actitud de confianza de la banca comercial regional y de los operadores económicos, lo cual, sin dudas, ha influido en el crecimiento de la canalización de pagos por su intermedio.

#### **IICA:**

#### **Difíciles equilibrios para un desarrollo sostenido**

San José, 15 Feb. (SIDALC). Cuando el mundo vive momentos de tensión político-militar y crisis económica —factores que favorecen el pensamiento cortoplacista—, y mientras los países latinoamericanos emprenden profundos ajustes estructurales, resulta complicado, aunque urgente, poner en marcha acciones de largo plazo que incrementen la producción agropecuaria y contemplen la conservación de los recursos naturales.

El Director del Programa de Generación y Transferencia de Tecnología del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), el argentino Eduardo Trigo, así lo plantea al analizar las corrientes, a veces contrapuestas de quienes promueven, por un lado, la conservación de los recursos naturales, y de quienes, por otro, buscan aceleradamente incrementar la producción agropecuaria para

colocarla en los cada vez más abiertos mercados modernos.

También se contraponen las acciones que, en el marco de los programas de ajuste estructural, buscan una reducción del tamaño del Estado, y las medidas que deberían adoptarse en muchos países de la región, en los que se requieren instancias gubernamentales fuertes, capaces de intervenir para corregir ciertos comportamientos que atentan contra un uso adecuado de los recursos naturales. "Hay una suerte de esquizofrenia", sostiene Trigo al referirse a esa aparente falta de entendimiento entre conservacionistas y quienes defienden la libertad de mercados, entre quienes buscan reducir, para lograr eficiencia, el tamaño del aparato estatal, y entre quienes observan las falencias de las instancias nacionales para lograr una correcta utilización de los recursos naturales.

Ante el contradictorio panorama, el especialista del IICA propugna por el equilibrio.

"No quiere decir que se tenga que abandonar el concepto de economías de mercado, pero hay que encontrar reformas institucionales que permitan que los mercados funcionen adecuadamente. No se trata de tirar el mercado por la ventana, se trata de hacerlo funcionar de forma que se consideren ciertos aspectos que no se están tomando en cuenta", explica.

Para el IICA —que en sus planes de mediano plazo incorporó a partir de 1990 de manera explícita como uno de los ejes de su acción el tema del desarrollo sostenido— hay una "sensación de urgencia" en cuanto al aprovechamiento de las oportunidades que se presentan hoy para que, a través de la cooperación técnica que brinda a sus 32 países miembros, se promuevan las reformas del estado pertinentes y se adopten estrategias que permitan "movernos hacia un desarrollo más sostenible".

#### **JUNAC:**

#### **Crecimiento y reformas económicas en el Grupo Andino**

Lima, 15 Feb. (SIDALC). Un crecimiento económico de 2,5 por ciento logró en 1990 el Grupo Andino, formado por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, informó hoy la Junta del Acuerdo de Cartagena. Dicha expansión fue liderada por la significativa reactivación de Venezuela y un moderado crecimiento de Colombia, según la publicación especializada "Economía Andina", que saldrá a circulación la próxima semana.

"Economía Andina" destaca, como uno de los hechos claves de 1990, el aumento abrupto en el precio internacional del petróleo, que generó ingresos por exportaciones imprevistos en Venezuela, Colombia y Ecuador.

Se estima que Venezuela habría captado unos 5.400 millones de "petrodólares" adicionales. Ecuador estima en 200 millones de dólares los ingresos excedentes. En Colombia, las ventas de petróleo y derivados posiblemente crecieron un 40 por ciento, no sólo por el alza del precio internacional del crudo, sino también por mayores exportaciones.

Otro rasgo distintivo de 1990, según "Economía Andina", fue la aplicación de diversas reformas económicas en Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, con miras a atraer inversiones, modernizar el aparato productivo y abrir las importaciones. En Bolivia destacaron las leyes del Sistema Administrativo, Financiero y Control Gubernamental (SAFCO), de inversiones extranjeras, de hidrocarburos y de minería. Además, se redujeron el gravamen aduanero consolidado y el certificado de reintegro arancelario, con miras a eliminarlo en 1991.

En Colombia se aprobaron las reformas del régimen cambiario, tributario, financiera, se flexibilizó el régimen laboral y se privatizaron los puertos. A partir de agosto, el nuevo gobierno aceleró el programa de modernización con rebajas arancelarias, eliminando la lista de importaciones prohibidas y transfiriendo partidas arancelarias al régimen de libre importación.

En Ecuador se introdujo el régimen de maquila y se continuó aplicando una política de apertura gradual de importaciones, que eliminó la mayor parte de las licencias previas, aplicó una reestructuración y rebaja arancelaria, eliminó los depósitos previos para importaciones y redujo el plazo de acceso a la ronda de divisas para dichas compras.

Con el cambio de gobierno, Perú aplicó un severo programa de estabilización, que en materia de comercio exterior eliminó las prohibiciones y licencias previas de importación, se decretó una reestructuración arancelaria y un cronograma de reducción para llegar a un arancel plano del 15 por ciento en 1995, y se eliminó el Certex, que será reemplazado por un anunciado mecanismo de devolución de impuestos indirectos.

En Venezuela, la reforma de la política de comercio exterior siguió con la reducción del subsidio a las exportaciones, que en 1991 será reemplazado por un sistema de devolución de impuestos indirectos. Se firmó el protocolo de adhesión al GATT y la reforma arancelaria llegó a las manufacturas y a los productos agrícolas y agroindustriales.

Los países del grupo andino están atravesando por un proceso de apertura externa, que se refleja en el desmantelamiento de las barreras no arancelarias y reducción de los aranceles, con el objetivo de lograr una mayor competitividad externa, sostiene la publicación.

"Economía Andina", informe trimestral de coyuntura de la Junta del Acuerdo de Cartagena, en su edición de diciembre incluye como artículo central una explicación de los Acuerdos logrados por los Presidentes andinos en su Reunión de noviembre pasado en La Paz, destinados a profundizar el proceso andino de integración.

#### **SECAB: Nuevo Secretario Ejecutivo del Convenio Andrés Bello**

Bogotá, 1 Mar. (SIDALC). El licencia-

do Florencio Chacón, de nacionalidad venezolana, asumió como Secretario Ejecutivo, Encargado del Convenio Andrés Bello, en reemplazo del sociólogo colombiano Hernando Ochoa Núñez.

El licenciado Chacón, quien venía desempeñándose como Secretario Adjunto desde 1986, es egresado de la Universidad Central de Venezuela, donde optó por títulos en Filosofía y en Ciencias de la Educación. Representante de su país en diferentes conferencias y foros mundiales, fue Director General de docencia, Asesor del Ministro de Educación y Viceministro de Educación, encargado, en Venezuela. Elegido por la segunda Reunión Extraordinaria de Ministros de Educación del Convenio Andrés Bello, asumió el cargo en septiembre de 1986.

El profesor Chacón es uno de los más eminentes educadores de Latinoamérica. Reemplaza al sociólogo colombiano, Hernando Ochoa Núñez, quien fuera Viceministro de educación de Colombia y destado profesional de la Integración Americana. Por espacio de doce años se desempeñó como Secretario Adjunto del Convenio Andrés Bello, habiendo sido elegido como Secretario Ejecutivo por la Segunda Reunión Extraordinaria de Ministros de Educación, en Bogotá, en 1986 y reelegido en Santa Cruz (Bolivia) por los titulares de las carteras educativas de Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, España, Panamá, Perú y Venezuela, con motivo de la Décimocuarta Reunión de Ministros del Convenio Andrés Bello.

El 21 de abril del presente año se cumplirá en Quito (Ecuador), la tercera Reunión Extraordinaria de Ministros del Convenio Andrés Bello, con el fin de elegir a las nuevas autoridades de la Secretaría Ejecutiva para el período 1991-1993.

El licenciado Florencio Chacón fue presentado por el gobierno de su país como candidato para desempeñar la Secretaría Ejecutiva.



**SELA:  
Promueven cautela y gradualidad  
en procesos de liberalización de la  
banca**

La Habana, 8 Mar. (SIDALC). El proceso de liberalización de la banca, debe ser "cauteloso, gradual y precedido de regulaciones cuidadosas, atendiendo a las condiciones y objetivos de desarrollo de nuestros países", afirmó hoy aquí un alto funcionario de la Secretaría Permanente del SELA.

Mientras tanto, considero importante que los países emprendan una "amplia labor de consulta y coordinación" en el ámbito regional para "examinar el potencial y los riesgos reales" que ofrece la apertura del sector bancario a la inversión extranjera.

Así lo señaló el Director Alterno de Consulta y Coordinación del SELA, José Rivera, al intervenir en la LII Reunión de Bancos Centrales Latinoamericanos y de España que se efectúa, esta semana, en Cuba. Rivera se refirió al tema al comentar la liberalización de los servicios bancarios, promovida por los países industrializados en las negociaciones comerciales multilaterales de la Ronda Uruguay, donde el SELA viene actuando como foro de coordinación regional.

Tras admitir que la liberalización del sector bancario, "gana adeptos en nuestra región", Rivera observó, empero, que existen "presiones externas de los organismos financieros internacionales y de los países desarrollados".

Específicamente citó los cuestionamientos del Departamento del Tesoro de Estados Unidos contra México por limitar las oportunidades competitivas de la banca norteamericana, así como la mención a Venezuela porque estas instituciones no reciben totalmente un trato nacional en ese país. Rivera sintetizó las opiniones de quienes están a favor de la liberalización de los servicios bancarios y de aquellos que mantienen una actitud crítica frente al proceso de apertura. Los primeros argumentan que la

banca extranjera promueve la competencia en el sistema financiero, facilita la transferencia de nuevos servicios y tecnologías y asegura un alto grado de independencia frente a los sectores productivos usuarios de los instrumentos bancarios.

También arguyen que la liberalización de la banca fortalece financieramente al sistema, le imprime una mayor estabilidad y disminuye la vulnerabilidad frente a situaciones de crisis.

Los sectores que están en contra de la apertura consideran, en cambio, que la entrada de bancos extranjeros crea posible condiciones para contravenir las normas de cambios y movimientos de capitales.

"Es más —señaló Rivera— los bancos extranjeros pudieran propiciar la fuga de capitales en la medida que dichas instituciones captaran ahorro interno, drenándolo hacia las economías industrializadas".

El economista argentino Aldo Ferrer señala, por ejemplo, que los bancos internacionales que operaban el Latinoamérica dejaron "montado el andamiaje para la fuga de capitales". Si bien este no era un problema nuevo en la región, Ferrer advierte que la fuga de capitales "fue sustancialmente ampliada por la liberalización de las plazas financieras locales y la penetración de la banca internacional dentro de las mismas".

Entre los riesgos de la presencia de la Banca extranjera se mencionan también las distorsiones que podrían generar en el manejo de las políticas monetarias y el control de la asignación del crédito, entendido como instrumento de promoción del desarrollo.

La liberalización del sector bancario implica, además, la desnacionalización de una importante actividad económica y podría desproteger a los bancos nacionales, agudizando así la dependencia financiera externa.

Al respecto, el propio Banco Mundial en su Informe de 1989 advertía que la prematura liberalización de los mercados financieros "puede conducir a la desintegración de los bancos

nacionales con elevados costos" y la renuncia "a un alto grado de autonomía en la política monetaria y financiera nacional".

Con el objeto de medir los riesgos y potencialidades de la internacionalización de los servicios bancarios, Rivera propuso que los países de la región efectúen un "intenso intercambio de información sobre las diferentes normas nacionales y proyectos de reglamentación en la materia".

Además, sería conveniente que los países conocieran y compartieran las experiencias sobre el ingreso de la banca extranjera para poder adoptar las acciones más convenientes. Sobre estos diversos aspectos de la consulta y coordinación, Rivera ratificó la disposición del SELA a colaborar con los gobiernos de los 26 países que integran el organismo regional.

**CEPAL:  
Declaración Conjunta Regional  
sobre medio ambiente y desarrollo**

Santiago, 29 Mar. (SIDALC). Con una declaración conjunta de los países de la región miembros de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL) concluyó recientemente, en ciudad de México, la Reunión Regional sobre el medio ambiente y el desarrollo. Dicha Reunión es preparatoria de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio ambiente y el desarrollo, que tendrá lugar en Brasil, en 1992.

La declaración, llamada "Plataforma de Tlatelolco sobre medio ambiente y desarrollo" tiene 26 puntos. Plantea que ocho temas tienen una "importancia fundamental" para la región y deben ser tratados en el Comité Preparatorio y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio ambiente y el desarrollo.

Estos son: Protección de la atmósfera y cambio climático; Biodiversidad y biotecnología; Protección y ordenación de recursos terrestres; Protección y manejo de océanos, mares y zonas costeras. Además de Protec-

ción de la calidad y suministro de agua dulce; Erradicación de la pobreza en los asentamientos humanos; Desarrollo urbano y medio ambiente; Gestión ambiental de desechos, especialmente tóxicos o peligrosos.

La Reunión Regional de México fue inaugurada por Carlos Salinas de Gortari, Presidente de México; Fernando Solana, Secretario de Relaciones Exteriores de México; José Francisco Rezek, Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil; Gert Rosenthal, Secretario Ejecutivo de la CEPAL, y Maurice Strong, Secretario General de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre medio ambiente y desarrollo.

El evento congregó a Ministros de Relaciones Exteriores, Economía y Medio Ambiente de los 41 Estados Miembros de la Comisión. Participaron, asimismo, Enrique Iglesias, Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Representantes de organismos internacionales y de numerosas organizaciones no gubernamentales.

En sus considerados, la Plataforma de Tlatelolco expresa preocupación por el "severo deterioro del estado del medio ambiente y una seria degradación de los ecosistemas mundiales" que ha habido en los 20 años pasados desde la declaración de Estocolmo.

Considera esta degradación "íntimamente ligada a los modelos insostenibles de desarrollo que han prevale-

cido sobre todo en los países desarrollados".

Destaca asimismo la Plataforma "los logros significativos obtenidos en la región en la consolidación de los procesos democráticos, en la preservación de la paz y en el respeto a los derechos humanos". Plantea que "sin una solución justa y duradera al problema de la deuda externa, los países de América Latina y el Caribe no podrán alcanzar un desarrollo económico y social sostenido y ambientalmente sustentable". Sostiene la Plataforma que la participación de la región en la solución de los problemas ambientales de carácter mundial "se basa en el reconocimiento de su escasa responsabilidad en la generación de éstos". La región "concede gran importancia a la conservación y a la gestión sustentable de sus ecosistemas, para proteger su diversidad biológica, la cual constituye parte fundamental y soberana del patrimonio nacional de los países que la poseen", añade.

"Los problemas de deforestación, desertificación y sequía requieren medidas integrales que, respetando la soberanía de los países sobre sus recursos naturales, reviertan estos procesos y garanticen la conservación y manejo de los ecosistemas", agrega.

La Plataforma propone medidas para optimizar los beneficios y minimizar los abusos en la utilización de los recursos marinos, costeros y oceá-

nicos y otras destinadas a proteger la calidad y el suministro de agua dulce. Para enfrentar la pobreza crítica y su vinculación con la degradación ambiental a nivel nacional, la Plataforma estima "indispensable recuperar el ritmo de crecimiento, emprender reformas estructurales y modificar las políticas económicas y sociales". Se requiere, también, "la concertación y cooperación internacionales en distintos aspectos, relacionadas entre sí: el comercio, la deuda externa, la adición de recursos financieros y la transferencia de tecnologías".

La Plataforma propone que, sobre la base de la planificación y ordenación del territorio, los mecanismos de financiamiento para el desarrollo sustentable contribuyan a elevar los niveles y la calidad de vida en los asentamientos urbanos y rurales. Se propone en la Plataforma la adopción de un protocolo, complementario al convenio de Basilea, "que establezca los procedimientos apropiados en materia de responsabilidad e indemnización de daños resultantes del movimiento transfronterizo y el manejo de los desechos peligrosos". Considerando que los países desarrollados siguen exportando a los países en desarrollo sustancias, productos, procesos y tecnologías dañinas o peligrosas, prohibidas en los países de origen, la Plataforma pide el establecimiento de un mecanismo para prohibir su comercialización.