INT-0978
c. 2

ILPES

Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
NACIONES UNIDAS-CEPAL-PNUD GOBIERNOS DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Latin American and Caribbean Institute for Economic and Social Planning
UNITED NATIONS-ECLAC-UNDP LATIN AMERICAN AND CARIBBEAN GOVERNMENTS

Institut Latino-Américain et des Caraibes de Planification Economique et Sociale
NATIONS UNIES-CEPALC-PNUD GOUVERNEMENTS DE L'AMERIQUE LATINE ET DES CARAIBES

COLOQUIO INTERNACIONAL SOBRE "PROSPECTIVA DE LA ECONOMIA MUNDIAL Y SUS EFECTOS SOBRE LAS ECONOMIAS DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE"

Organizado conjuntamente por el ILPES y el Instituto Internacional de Administración Pública (IIAP) de Francia.

Santiago de Chile, 15 al 18 de abril de 1991

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA
NACIONES UNIDAS
BIBLIOTECA

NTI/DPC/1

LA INICIATIVA PARA LAS AMERICAS EN EL CONTEXTO DE LAS RELACIONES DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE CON LOS ESTADOS UNIDOS

Carlos PEREZ DEL CASTILLO

Secretaría Permanente

Sistema Económico Latinoamericano
Latin American Economic System
Sistema Econômico Latino-Americano
Système Economique Latinoaméricain

COLOQUIO INTERNACIONAL SOBRE PROSPECTIVA DE LA ECONOMIA MUNDIAL Y SUS EFECTOS SOBRE LAS ECONOMIAS DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

PAPEL DE TRABAJO:

LA INICIATIVA PARA LAS AMERICAS EN EL CONTEXTO DE LAS RELACIONES DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE CON LOS ESTADOS UNIDOS

Embajador Carlos Pérez del Castillo

ILPES -IIAP

CEPAL, Santiago, 16 - 18 de abril de 1991

INDICE

		Página
I.	INTRODUCCION.....	1
I. 1.	Antecedentes	1
I. 2.	Consideraciones Generales sobre la Iniciativa.	2
II.	LA EVOLUCION DE LA ECONOMIA NORTEAMERICANA Y LAS RELACIONES CON AMERICA LATINA Y EL CARIBE.....	6
II. 1.	El marco económico interno	6
II. 2.	La evolución del comercio exterior y la política comercial de los Estados Unidos.....	9
II. 2.1	Las exportaciones.....	9
II. 2.2	Las importaciones.....	10
II. 3.	Composición del comercio bilateral.....	11
II. 4.	La política comercial de los Estados Unidos...	15
II. 5.	Las políticas en relación a la deuda externa..	18
II. 6.	La situación de las inversiones.....	23
III.	EVOLUCION DE LA INICIATIVA	28
III. 1.	La Iniciativa en los Estados Unidos.....	28
III. 1.1.	La Ley de la Iniciativa para las Américas	28
III. 1.2	Acuerdo AID - Departamento de Comercio.....	33
III. 1.3	Reducciones arancelarias.....	33
III. 1.4	Las negociaciones para un acuerdo de libre comercio con México y Canadá.....	34
III. 1.5	La sanción de la Ley de Comercio y Aduanas de 1990.....	35

III. 1.6 La Iniciativa de preferencia comercial andina 35

III. 2. Reacciones de la Región..... 37

IV. ANALISIS DE LA INICIATIVA DESDE UNA PERSPECTIVA REGIONAL..... 40

IV. 1 Cuestiones de orden general..... 40

IV. 1.1 La interrelación entre los elementos de la Iniciativa..... 40

IV. 1.2 Elegibilidad..... 41

IV. 1.3 El enfoque de caso por caso..... 42

IV. 2. Comercio..... 43

IV. 3. Inversiones..... 47

IV. 4. Deuda..... 49

IV. 5. Medio Ambiente..... 51

V. POSIBLES ELEMENTOS DE UNA ESTRATEGIA DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE FRENTE A LA INICIATIVA PARA LAS AMERICAS..... 53

V. 1. Posibles enfoques y criterios de referencia para la acción latinoamericana y caribeña... 53

V. 1.1 Compatibilidad del enfoque regional con las políticas subregionales y nacionales..... 55

V. 2. Posibles elementos y sugerencias para complementar los tres pilares de la Iniciativa para las Américas..... 58

V. 2.1 Comercio..... 58

V. 2.1.1. Ronda Uruguay..... 58

V. 2.1.2 Zona de Libre Comercio..... 59

V. 2.2 Inversiones..... 64

V. 2.3 Deuda Externa..... 67

V. 2.4 Medio Ambiente..... 70

V. 2.5 Tecnología..... 70

V. 3. CONCLUSIONES Y SEGUIMIENTO..... 71

NOTAS..... 75

CAPITULO I. INTRODUCCION

I. 1. Antecedentes

Este trabajo ha sido elaborado, contando con la dirección y participación del suscrito, por la Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), de conformidad con los mandatos recibidos del Consejo Latinoamericano en las áreas de relaciones externas de la región con Estados Unidos. Su propósito es aportar elementos de juicio para profundizar el análisis de la Iniciativa para las Américas y definir algunas de las principales líneas de acción que América Latina y el Caribe, 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 trabajo se formulan un conjunto de consideraciones generales sobre la Iniciativa. En el Capítulo II 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 III se describen los acontecimientos relativos a la evolución de la Iniciativa, tanto en los Estados Unidos como en la región. En el Capítulo IV se analiza la propuesta del Presidente Bush desde una perspectiva latinoamericana. En el Capítulo V se presentan 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.

I. 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 de la región 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,(1) 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 aparente 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.

CAPITULO II. LA EVOLUCION DE LA ECONOMIA NORTEAMERICANA Y LAS RELACIONES CON AMERICA LATINA Y EL CARIBE

II. 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".(2)

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.

II. 2. La evolución del comercio exterior y la política comercial de los Estados Unidos

II. 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).

II. 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).

II. 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 No. 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

CUADRO No. 1

ESTADOS UNIDOS: COMPOSICION DEL COMERCIO DE BIENES

CON AMERICA LATINA Y EL CARIBE[a]

	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.
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.

a) Exportaciones FAS, importaciones CIF.

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.(3)

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.(4)

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 No 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.

CUADRO No. 2

ESTADOS UNIDOS: IMPORTACIONES ENERGETICAS DESDE

AMERICA 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	6355	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.

II. 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 (claúsula de salvaguardia, regímenes antidumping y medidas compensatorias) fueron menos numerosos que en años anteriores, cuando esos instrumentos fueron utilizados frecuentemente como mecanismos proteccionistas.(5)

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 - 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 recrudecimiento 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 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.

II. 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 No. 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,

CUADRO No. 3

SISTEMA ECONOMICO LATINOAMERICANO

DEUDA PUBLICA EXTERNA CON DISTINTOS TIPOS DE ACREEDORES

(Cifras porcentuales)

1989

País	Acreedores Multilaterales 1	Acreedores Bilaterales 2	Acreedores Privados 3	Total Deuda Pública y con garantía Púb. a largo p. 4=1 +2+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 a/	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
Haití	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 b/	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.

relativo al tratamiento de la deuda comercial de las economías en 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.

II. 6. La situación de las inversiones

El tema de la inversión de los Estados 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(6), 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 decreciente, 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 de redujo al 7.6 por ciento. En 1989 fue de solo 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 No. 4). De acuerdo a otras metodologías de contabilización de la inversión 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.

CUADRO No. 4

FLUJO DE INVERSION 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 a/	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.

a/ Incluye Malta y Yugoslavia.

CAPITULO III. EVOLUCION DE LA INICIATIVA

III. 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.

III. 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 Ambiental, los intereses se pagarán en dólares estadounidenses y 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, aliente 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.(7)

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.(8)

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.

III. 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.(9)

III. 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)(10) 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, afin de procurar cortes arancelarios más profundos en productos de interés para la región.

III. 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".(11)

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.

III. 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.(12)

III. 1.6 La Iniciativa de preferencia comercial andina.

Finalmente, otro hecho se vincula con los principios establecidos en la Declaración de Cartagena(13), 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".(14) 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.(15) 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.

III. 2. Reacciones de 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).(16)

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 comercio 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.(17)

Por su parte, el Grupo de Río ha abordado el tema en la "Declaración de Caracas".(18) 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.

CAPITULO IV. ANALISIS 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 especificas a cada pilar de la Iniciativa.

IV. 1 Cuestiones de orden general

IV. 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.

IV. 1.2 <u>Elegibilidad</u>

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 excluídos 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.

IV. 1.3 <u>El enfoque de caso por caso</u>

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.

VI. 2. Comercio

Por definición,(19) 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(20) 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 protejen un cierto grado de ineficiencia en sectores que presentan rigidices 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 tácimente 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, aún 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 aún 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 interses 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.(21)

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 del "fast-track" - de aprobación expedita- (22)

IV. 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 recordase 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 dolares 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 Europea se sumen, en los términos propuestos, a la Iniciativa para las Américas.

IV. 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 conversion 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.(23)

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.

IV. 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.

CAPITULO V. POSIBLES ELEMENTOS DE UNA ESTRATEGIA DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE FRENTE A LA INICIATIVA PARA LAS AMERICAS

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 latinoamericanos y caribeños, 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.

V. 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.

V. 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 legimitidad 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.

V. 2. Posibles elementos y sugerencias para complementar los tres pilares de la Iniciativa para las Américas.

V. 2. 1 Comercio

V. 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. Asismismo, 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 Uruguay, 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 particiar en ese ejercicio.

V. 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 presente 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.(24)

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.(25) 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.

V. 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 porgrama 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 sustancialmente 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 utilizado 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 diversificacion 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.

V. 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 aspecto 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.

V. 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 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 teniendo como marco de referencia los compromisos que se asuman en el plano internacional.

V. 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.

V. 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 refiere 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 del 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 (grupos latinoamericanos) 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) SELA, La Iniciativa Bush para las Américas: análisis preliminar de la Secretaría Permanente del SELA, SP/CL/XVI.O/DT No 19, 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, Di Nº 8, septiembre de 1990, pp. 36 y 37.

(3) OLADE, Repercusiones de la Crisis del Golfo y opciones para enfrentarlas, 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, 28 de enero de 1991.

(4) SELA, Boletín de Información Comercial, No. 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.10/1991/2, 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. Michel, 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, incluído 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. 6.

(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, 15 de febrero de 1990.

(14) Véase 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 Articulo 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 Articulo 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 Conçalves y Juan A. de Castro, "El proteccionismo de los países industrializados y las exportaciones de América Latina", El Trimestre Económico, México, abril - junio de 1989, 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 "fast-track" se creó (1974) 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 "fast-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 probalemente no podrá evitarse en toda su plenitud, pero que debe ser tomado en cuenta en las negociaciones.