

24
Lej.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

CAMPUS ARAGÓN

“PERSPECTIVAS DEL INGRESO DE CHILE AL
TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMERICA
DEL NORTE, IMPULSO A LA CREACION DE UN
AREA CONTINENTAL DE LIBRE COMERCIO”

T E S I S

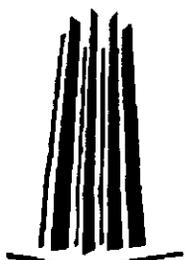
QUE PARA OBTENER EN TITULO DE
LICENCIADO EN RELACIONES
INTERNACIONALES

P R E S E N T A

JORGE/LOPEZ LEON

ASESOR DE TESIS :
MTRO. JAIME LLANOS MARTINEZ

MÉXICO 1998



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

266490



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Gracias

A Dios:

*Gracias por permitirme
continuar en el camino y darme la
fortaleza necesaria para
levantarme en los momentos de
flaqueza.*

*Por esos momentos de tristeza y
felicidad que me han hecho
revalorar las cosas.*

*Y a la vida por todo lo que tengo y
lo que soy.*

*A la Universidad Nacional
Autónoma de México y a la
Escuela Nacional de Estudios
Profesionales Campus Aragón
por abrirme sus puertas y
brindarme la oportunidad de
adquirir una formación
profesional, por todas las
experiencias vividas dentro y fuera
de sus aulas que marcaron la etapa
más hermosa de mi vida.*

A todos los profesores que han ayudado a mi formación como persona y como estudiante, que han dejado huella en cada una de las etapas de mi vida.

A los Profesores

Rodolfo Arturo Villavicencio López

Gabriel Castro Alvarez

Jaime Blanos Martínez

Alex Munguía Salazar

Juan José Fuentes Valdes

Por las aportaciones realizadas al presente trabajo y por formar parte del jurado.

Un especial agradecimiento al Maestro Jaime Blanos Martínez por su valiosa colaboración al asesorarme este trabajo de tesis.

A mi Familia

A mi mamá Celia por darme la vida, cuidarme, educarme y siempre creer en mí.

Por no rendirse nunca ante las adversidades, por ese apoyo incondicional que siempre me brindaste, por tu gran amor de madre que supo llevar y aguantar el peso de un hogar; por esto y mucho más, gracias por ser mi madre y mi amiga.

A mi papá Jorge por ese gran ejemplo de ética profesional y de lucha constante ante la vida, de fuerza de voluntad que hasta el último momento llevará consigo.

Gracias a ese amigo que a su manera de ser y de pensar, que con sus errores y virtudes me forjó un propio concepto de la vida; por todo gracias.

Para ambos, que tuvieron la sabiduría de hacer de mí lo que ahora soy y por esos gran tesoro que me heredaron.

Este logro es de ustedes, por siempre gracias.

A mis hermanos Rosa Isela y José Gerardo que a su manera estuvieron conmigo a lo largo de todo este tiempo, agradezco infinitamente el apoyo que sólo ellos saben me brindaron.

Espero que este logro no sea un ejemplo sino una pequeña motivación para luchar por sus propios objetivos individuales, gracias los dos.

A mi nena Perla Itzel que a su escasa edad, llena de frescura y espontaneidad, me motiva en los momentos difíciles.

A Juan Bosco y Alejandra Juárez por el apoyo que me brindaron durante este tiempo y al final.

A la familia Huerta , a la señora Florinda, Javier, Liliana y al Ingeniero Javier Huerta agradezco la confianza, la amistad y el seguimiento que de alguna manera dieron a este trabajo.

Al Ingeniero Javier le reitero mi agradecimiento al brindarme su apoyo y por todos los detalles para conmigo, así como la confianza y ecuanimidad mostrada en todo momento. Para ellos todo mi agradecimiento.

Marisela

A Ella le dedico este trabajo, sabedora de todas las situaciones que tuve que afrontar.

A ella que es mi más grande fuente de inspiración.

A ella por inyectarme ese ánimo y alegría de vivir con intensidad la vida.

Por escucharme y estar conmigo en todo momento

Gracias por todo tu amor.

*A la señora Rita, Juan y Rosario
por brindarme su amistad y las
puertas de su hogar para seguir
adelante. Por el apoyo que saben
me brindaron y que espero algún
día poder corresponder a todas las
atenciones, mil gracias.*

*A todos y cada uno de mis amigos
que en alguna etapa de mi vida
conocí y formaron parte de mi
historia.*

*A todos ellos esta dedicado este trabajo, que en ocasiones
parecía no tener fin y a los que creyeron fielmente
en mí, ahora puedo decir con mucho orgullo
Lo Logre.*

INDICE

	pág.
INTRODUCCION	1
CAPITULO 1 "GLOBALIZACION Y REGIONALIZACION. PARTICULARIDADES EN EL CONTINENTE AMERICANO"	
1.1 LAS REFORMAS ECONOMICAS A PARTIR DE LA POST-GUERRA....	5
1.2 LA FORMACION INTERNACIONAL DE BLOQUES REGIONALES. CONSIDERACIONES SOBRE LA POLARIDAD	12
1.2.1 BLOQUE EUROPEO	14
1.2.2 BLOQUE AMERICANO	16
1.2.3 BLOQUE ASIATICO	18
1.3 DE LA "ALIANZA PARA EL PROGRESO", A LA "INICIATIVA DE LAS AMERICAS".....	21
1.3.1 LA ALIANZA PARA EL PROGRESO (ALPRO), JOHN F. KENNEDY - LYNDON B. JOHNSON (1961-1968).....	21
1.3.2 DE RICHARD M. NIXON A JAMES CARTER (1969-1980).....	22
1.3.3 LA ADMINISTRACION REAGAN (1980-1988).....	24
1.3.4 LA POLITICA EXTERIOR DE ESTADOS UNIDOS EN EL NUEVO CONTEXTO INTERNACIONAL. (LA INICIATIVA PARA LAS AMERICAS DE GEORGE BUSH)....	25
1.4 LAS CUMBRES IBEROAMERICANAS Y EL PROCESO DE INTEGRACION CONTINENTAL.....	30
1.4.1 LA PRIMERA CUMBRE IBEROAMERICANA.....	31
1.4.2 LA SEGUNDA CUMBRE IBEROAMERICANA	31
1.4.3 LA TERCERA CUMBRE IBEROAMERICANA.....	32
1.4.4 LA CUARTA CUMBRE IBEROAMERICANA	32
1.4.5 LA QUINTA CUMBRE IBEROAMERICANA	35
1.4.6 LA SEXTA CUMBRE IBEROAMERICANA.....	35
1.4.7 LA SEPTIMA CUMBRE IBEROAMERICANA	37

1.5 BREVE REFLEXION HISTORICA SOBRE LAS MODALIDADES DE INTEGRACION CONTINENTAL.....	40
1.5.1 DE LA ASOCIACION LATINOAMERICANA DE LIBRE COMERCIO (ALALC) A LA ASOCIACION LATINOAMERICANA DE INTEGRACION (ALADI).....	40
1.5.2 EL GRUPO ANDINO.....	43
1.5.3 EL MERCADO COMUN DEL SUR (MERCOSUR)	46
1.5.4 EL GRUPO DE RIO.....	49
1.5.5 EL GRUPO DE LOS TRES.....	51

CAPITULO II “LOS PROGRAMAS DE REFORMA ECONOMICA EN AMERICA LATINA”

2.1 ANALISIS COMPARADO DE LAS REFORMAS ECONOMICAS REGIONALES EN LA POST-GUERRA.....	54
2.1.1 EL PROGRAMA BOLIVIANO.....	57
2.1.2 EL PROGRAMA VENEZOLANO	58
2.1.3 EL PROGRAMA PERUANO	59
2.1.4 EL PROGRAMA ARGENTINO.....	59
2.1.5 LAS POLITICAS DE TIPO DE CAMBIO	61
2.1.6 LAS POLITICAS DE PRIVATIZACION	63
2.1.7 LA INVERSION Y EL AHORRO.....	65
2.1.8 COSTOS SOCIALES.....	67
2.2 LAS REFORMAS ECONOMICAS EN MEXICO Y CHILE. ANALISIS COMPARATIVO, PROYECCIONES.....	68
2.2.1 MEXICO.....	68
2.2.2 CHILE	70
2.2.3 COMPARACION Y EVALUACION GLOBAL DE LAS REFORMAS ECONOMICAS EN MEXICO Y CHILE.....	73
2.3 EL NEOLIBERALISMO Y EL PROCESO GLOBALIZADOR EN AMERICA, COMO FACTORES DE INTEGRACION REGIONAL.....	78
2.3.1 EL PROCESO GLOBALIZADOR COMO FACTOR DE INTEGRACION EN EL CONTINENTE AMERICANO	78
2.3.2 LAS REFORMAS NEOLIBERALES EN AMERICA COMO FACTOR DE INTEGRACION REGIONAL.....	83
2.4 REFORMULACION DE LAS ESTRATEGIAS NEOLIBERALES LATINOAMERICANAS.....	85

CAPITULO III "EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMERICA DEL NORTE (TLCAN), BREVE RECORRIDO HISTORICO".

3.1 RECORRIDO HISTORICO SOBRE LA CONFORMACION DE LOS TRATADOS DE LIBRE COMERCIO EN AMERICA DEL NORTE.....	93
3.2 ASPECTOS GENERALES DEL TLCAN.....	101
3.3 DESARROLLO Y PERSPECTIVAS DEL TLCAN.....	111
3.4 LA CLAUSULA DE ACCESO AL TLCAN.....	123
3.4.1 CONSIDERACIONES SOBRE LA CLAUSULA DE ACCESO AL TLCAN.....	124

CAPITULO IV "EL TLCAN PROPULSOR DE LA INTEGRACION CONTINENTAL AMERICANA DEL SIGLO XXI"

4.1 EL TLCAN Y SU VIRTUAL EXTENSION A LA ECONOMIA CHILENA.....	127
4.2 PERSPECTIVAS MEDIATAS DE EXTENSION DEL TLCAN A AMERICA LATINA.....	140
4.3 LA INTEGRACION CONTINENTAL HACIA EL SIGLO XXI.....	146
CONCLUSIONES.....	158
BIBLIOGRAFIA.....	166

INTRODUCCIÓN

Es por todos sabido, que una de las características más sobresalientes de la economía mundial en los últimos años de este agonizante siglo XX, es la rapidez y la intensidad con la que se han dado los cambios políticos, económicos, tecnológicos y sociales.

La caída de bloque socialista y el fin de la guerra fría fueron hechos determinantes que aceleraron el proceso de globalización de la economía y con ello la formación de bloques regionales tendientes hacia la integración económica.

Dentro de este marco contextual, en el primer capítulo del trabajo se hace referencia al desarrollo del sistema capitalista para poder entender las tendencias recientes que han impulsado un nuevo período de competencia entre las grandes potencias industriales, a partir de la instrumentación de novedosas formas de cooperación y asociación productiva. Tal proceso dio lugar a la formación de tres grandes bloques regionales en Europa, América del norte y Asia, encabezados por Alemania, Estados Unidos y Japón respectivamente.

En este sentido, la estrategia macroeconómica adoptada por Washington para hacer frente a la cada vez más fuerte competencia de los otros dos bloques comerciales, tuvo su punto de apoyo en el reforzamiento de sus lazos económicos con los países de América Latina; de aquí la importancia del repaso de la política exterior de Estados Unidos para identificar el cambio de orientación de los programas económicos de este país a nivel hemisférico; que se dan con la llamada Iniciativa para las Américas del entonces presidente George Bush en junio de 1990.

Estrategia que es retomada posteriormente por la administración republicana de Bill Clinton con la celebración de la Cumbre de las Américas en diciembre de 1994, que tiene como mayor fruto la propuesta de crear un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) para el año 2005.

De igual manera, el seguimiento de las Cumbres Iberoamericanas nos dan la visión que los países latinoamericanos comparten sobre el concepto de integración regional que se ha ido modificando drásticamente con el correr de los años, paralelo a los cambios ocurridos en el sistema internacional. Además, se realiza una breve reflexión histórica sobre los procesos más significativos de integración económica en el continente americano.

En el segundo capítulo se realiza un análisis de las políticas de estabilización y ajuste que tuvieron lugar en América Latina, durante los años ochenta. Cabe recordar que durante la década de los setenta una parte considerable de la estructura institucional nacional e internacional surgida en el período anterior era nuevamente objeto de una reestructuración.

En países como Chile, Argentina y Uruguay, la experiencia en materia de reforma económica pro-mercado se remonta a principios de 1970; sin embargo, para los demás países de América Latina, los principales eventos que impulsaron el proceso de reforma económica fueron: el agotamiento del modelo anterior (ISI), junto con el lastre del endeudamiento, bruscamente agravado por el cambio de tendencia experimentado en los mercados financieros internacionales y la crisis de la deuda en el decenio de 1980.

Adicionalmente, otro factor que impulso este proceso de reforma fue el cambio de orientación económica en los dos principales países industrializados en el decenio de 1980 como lo eran Estados Unidos y el Reino Unido.

Como es sabido, la aplicación de estas políticas neoliberales en la región (la reforma fiscal, la privatización, la desregulación de mercados, la apertura de la economía nacional a la competencia extranjera, el Estado mínimo), no ha tenido el mismo impacto en cada país; por lo que el análisis de cada caso específico nos da una visión más amplia de manera particular y general de lo que ha significado la adopción de estas políticas neoliberales en la región. En el caso de México y Chile, se le ha dado un mayor énfasis, dada la naturaleza e importancia que tienen para el estudio.

Por otra parte, se aborda el actual proceso globalizador y el neoliberalismo como dos tendencias que han empujado fuertemente al proceso de integración en Latinoamérica.

El contenido del capítulo tercero gira básicamente en torno al Tratado de Libre Comercio de América del norte (TLCAN); desde su conformación, sus aspectos generales y el desarrollo que ha tenido hasta nuestros días. La importancia de este acuerdo comercial radica principalmente en ser el acuerdo de libre comercio de más amplia cobertura temática en el continente con dos de los países más desarrollados de América (Canadá y Estados Unidos) y uno de menor desarrollo como lo es México.

Adicionalmente se convierte en el acuerdo de mayor potencial extensivo al resto del hemisferio, mediante la denominada "cláusula de acceso" que no estará restringida a los países de América Latina y el Caribe, sino que cualquier otro país del mundo podrá adherirse a este tratado.

En este mismo orden de ideas, el cuarto y último capítulo de este trabajo se centra en el ingreso de Chile al TLCAN, cuya invitación formal para ser parte de este acuerdo comercial fue dada a conocer en la Cumbre de las Américas, celebrada en diciembre de 1994 en la ciudad norteamericana de Miami.

Con la invitación de Chile, todos los países del continente aceptaron concluir las negociaciones para la creación de una zona de libre comercio hemisférica. Para esto, la mezcla de liberalización comercial e integración, llamada regionalismo abierto ha permitido ampliar los acuerdos comerciales existentes, así como la incorporación de nuevos miembros comerciales.

De aquí el objetivo central del estudio al realizar una valoración de los argumentos y supuestos existentes que se refieren al ingreso de Chile al Tratado de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y su eventual ampliación al resto de América Latina como procesos que conllevarán a la creación de un Area de Libre Comercio Continental para el año 2005.

En este sentido, de existir una real complementación económica y comercial entre los cuatro países sería viable la incorporación de Chile al tratado trilateral de Norteamérica, que ocasionará la alineación de la economía chilena a la dinámica de los países del norte de América, ocasionando un proceso de acercamiento regional, con una tendencia hacia la igualación de los niveles de desarrollo en las economías que se integren.

Asimismo, la propuesta de ampliar el TLCAN a nuevos socios en la Cumbre de Miami representó la posibilidad de avanzar en una agenda hemisférica para finales de los noventa y principios del siglo XXI.

Además de realizar un análisis sobre el desarrollo de la integración económica a nivel hemisférico hasta nuestros días, se presentan las perspectivas de este proyecto de cara al nuevo milenio. Finalmente, se presentan las perspectivas y conclusiones a las que se han llegado.

CAPITULO I

GLOBALIZACIÓN Y REGIONALIZACIÓN. PARTICULARIDADES EN EL HEMISFERIO OCCIDENTAL.

1.1 Las Reformas Económicas a partir de la postguerra

Durante las últimas décadas del siglo XX, el mundo se ha visto inmerso en un intenso proceso de múltiples transformaciones simultáneas de gran trascendencia que están transformando profundamente la naturaleza de las relaciones humanas, tanto al interior de cada sociedad como entre todas ellas. Todos estos cambios tienen su origen en el desarrollo de la economía internacional, y para poder entender todos estos cambios, es menester analizar el comportamiento del desarrollo capitalista del siglo XIX a la fecha.

El desarrollo capitalista durante el siglo pasado ha atravesado etapas bien diferenciadas de desarrollo económico. El periodo que comprende entre 1870 y 1913 fue de fuerte crecimiento y bajo desempleo. Después le siguió otro de 1913 a 1950 que comprendió la Primera Guerra Mundial, la agitada década de los años veinte, la Gran Depresión, La Segunda Guerra Mundial y los inicios de la Guerra Fría. Este es un periodo de profundas crisis en el sistema capitalista con inflaciones galopantes, desempleo agudo y prolongado, vaivenes especulativos en la economía estadounidense durante los últimos veinte años; mientras que en Europa prevalecía el estancamiento, colapso del comercio y del sistema financiero internacional. Además esta etapa estuvo caracterizada por la transición de una época a otra en la esfera de la ideología, los valores, la organización social y política, la cultura, la tecnología y las relaciones internacionales.

La crisis de los años 30 provocó la desintegración del sistema económico mundial liberal que había prevalecido desde la segunda mitad del siglo XIX, obligando a la regularización el comercio y las finanzas internacionales y un acentuado intervencionismo estatal de la economía, fenómeno que se agudizó después de la Segunda Guerra Mundial.⁽¹⁾

Algunos de los cambios más importantes que se dieron durante este periodo fue la pérdida de la hegemonía por parte del Imperio Británico en los asuntos internacionales que fue cedido a los Estados Unidos, el auge y luego el derrumbe de los regímenes autoritarios fascistas, una nueva era de energía barata basada en el petróleo y la electricidad que permitió una revolución tecnológica en la industria, los transportes y las comunicaciones; el socialismo se desplegó por todo el mundo amenazando la existencia misma del capitalismo. En lo que respecta al capitalismo, las agudas y persistentes crisis económicas y sociales del periodo y el reto socialista llevaron a profundos cambios institucionales, principalmente en lo que concierne al papel del Estado.

⁽¹⁾ Sunkel Osvaldo, "El marco histórico y las repercusiones sociales de la reforma económica en América Latina", Revista Situación, Ed. Banco Bilbao Vizcaya, México 1998, pág. 212.

En este período, el Estado emergió como el más poderoso actor institucional, económico y social en todo el mundo, expandiendo el rol "político" tradicional de los gobiernos hacia las actividades sociales y económicas; convirtiéndose en el Mesías del sistema capitalista mediante la creación de lo que en adelante se conocería como el sector público.⁽²⁾

En las economías socialistas recién establecidas, el Estado se convirtió en propietario de los medios de producción y organizó un sistema de planificación centralizada con el objeto de imponer transformaciones estructurales e institucionales profundas y forzar los procesos de modernización, básicamente en la industria y los servicios sociales.

Entre los países capitalistas industrializados, los ejemplos más notables en donde el Estado se convierte en una realidad económica y política abrumadora fueron países donde emergieron regímenes nacional-socialista o corporativista-fascista como Alemania e Italia que implantaron economías de mercado y economías mixtas, donde el Estado desempeña un papel menor y diferente pero significativo y creciente. En Estados Unidos se implantó el "New Deal" y las políticas de pleno empleo, mientras que en Japón desde la restauración de Meiji en 1868 ya se había creado una economía de mercado organizada y dirigida por el estado con el objeto de modernizar la sociedad, industrializarse y ponerse a la par con los países industriales occidentales. En los países Escandinavos, el Reino Unido y Canadá el objetivo fundamental de la acción del Estado fue el bienestar social; también lo fue en Europa continental pero con un especial acento en la modernización y la integración.

Los países subdesarrollados, también bajo una decidida intervención estatal, adoptaron diversos tipos de estrategias y políticas de desarrollo económico y social para superar sus atrasadas y desequilibradas estructuras económicas también bajo una decidida intervención estatal. La mayor parte de estos países se caracterizaron por un sector exportador especializado en la elaboración de productos básicos o primarios y por una primitiva estructura productiva interna. Las políticas adoptadas en estos países difirieron según las ideologías, características culturales e institucionales, etapas de desarrollo, etc.

Las nuevas funciones del Estado en estos países fueron principalmente: intervención de los mercados de bienes y factores para movilizar los recursos hacia la industrialización y la modernización; financiamiento de proyectos y programas de largo plazo para superar la falta de un mercado financiero privado; redistribución de los ingresos, mediante la creación y expansión de la infraestructura y los servicios de los "sectores sociales" (salud, educación y cultura, vivienda y desarrollo urbano), seguridad social, inversiones públicas en infraestructura para proporcionar apoyo físico a la integración del mercado interno mediante

⁽²⁾ Sunkel Osvaldo, "El marco histórico de la reforma económica", Revista Pensamiento Iberoamericano, Torno I núm. 22-23, 1992-1993, pág. 18.

instalaciones de transporte, comunicaciones y energía, creación de empresas públicas en actividades que no interesaban o estaban fuera de las posibilidades de los empresarios privados: generación de oportunidades de empleo en las actividades antes mencionadas, lo que contribuyó al desarrollo de las universidades y las instituciones de educación superior responsables de la formación de los recursos humanos calificados requeridos por todas estas nuevas actividades.⁽³⁾

Por otro lado, al terminar la Segunda Guerra Mundial, la economía mundial se dividió en cierta cantidad de grupos caracterizados por su íntimo nivel de integración, en los que predominaban divisas como la libra esterlina, el franco francés, las economías asociadas con Estados Unidos y el Consejo para la Asistencia Económica Recíproca que vinculaba a la Unión Soviética con las economías socialistas de Europa Oriental.

Las altas tarifas, la multiplicación de cuotas y otras barreras contra la actividad comercial formaban parte de las políticas económicas de cada zona, los controles sobre los movimientos de capitales y divisas eran sumamente restrictivos y las tasas de cambio no respondían a las exigencias de las fuerzas del mercado, al grado de que en muchos países existían tasas múltiples o sus equivalentes. En general, la interrupción del comercio, el financiamiento y las inversiones internacionales, fueron aspectos que caracterizaron las relaciones económicas internacionales en los primeros años del período de posguerra.

La etapa que comprende de 1950 a 1973 estuvo caracterizada por las altas tasas de crecimiento y un bajo nivel de desempleo; así como la rapidez sin precedentes del crecimiento en los países industrializados. Durante el período post segunda guerra mundial, se desarrolló un vasto movimiento de internacionalización del factor capital y de difusión de régimen de acumulación intensiva generado en Estados Unidos, proceso sobre el cual se apoyó de modo decisivo la emergencia de dicho país como potencia hegemónica mundial.⁽⁴⁾

Durante los años cincuenta y sesenta los aspectos económicos globales fueron muy favorables en prácticamente todos sus aspectos cruciales: una tasa global excepcionalmente rápida de expansión sostenida de la economía mundial, un crecimiento más rápido del comercio internacional, una reducción considerable del proteccionismo, mayores recursos públicos internacionales (tanto multilaterales como bilaterales), sustancial cooperación y asistencia técnica internacional, inversión directa privada reducida, pero en aumento, con la emergencia de la corporación multinacional, y tasas de interés muy bajas. Con la excepción del

⁽³⁾ Una de las consecuencias de la importancia del Estado y del sector público en todos los países, fue el aumento sustancial de la participación del gasto gubernamental en el PIB, en la década de los sesenta y setenta, con una tendencia a estabilizarse y a bajar en alguno de los casos en la década de los ochenta.

⁽⁴⁾ Luciano Tomassini, "Globalización y Regionalismo", Revista Diplomacia, Secretaría de Relaciones Exteriores, México 1994, pág. 5.

financiamiento privado internacional, que no se reanimó ni cobró impulso por lo menos en lo que respecta al mundo en desarrollo, hasta los años setenta.

Aunque excepcionalmente rápido este período, al igual que el período que comprendió hasta 1913; ambos periodos parecieron estar asociados entre otros elementos, a períodos en que prevalecieron estructuras nacionales de poder y arreglos geopolíticos internacionales relativamente estables; donde además se dieron importantes ciclos de expansión financiera, oleadas de innovación tecnológicas y cambios en las reformas de organización empresarial, creando un clima de confianza y optimismo para los negocios y las inversiones.

En la década de los setenta, una parte considerable de la estructura institucional nacional e internacional que emergió del período anterior fue objeto de una sustancial reorganización. El nacimiento de una nueva era a nivel internacional se anunció con el colapso del sistema de relaciones económicas de Bretton Woods, las dos crisis del petróleo de 1973 y 1979 y la adopción de políticas neoliberales radicales por la administración de Thatcher y Reagan.

Entre otros acontecimientos sucedidos de mayor importancia podemos citar la pérdida del aplastante dominio por parte de los Estados Unidos a nivel mundial; aunque sigue conservando su indiscutible poderío militar; Europa junto con Japón emergen como potencias económicas; el sistema público multilateral de relaciones económicas internacionales que emergió desde la Segunda Guerra Mundial se vio erosionado por la expansión de las empresas multinacionales y la emergencia de la corporación global, por la desregulación financiera internacional y los "boom" de los eurodólares, los petrodólares y más recientemente por las inversiones extranjeras directas.

Durante la primera mitad de los años setenta, el crecimiento económico alcanzó en todas partes a una velocidad sin precedentes pero a mediados de la década, la tasa de crecimiento se redujo aproximadamente la mitad, de un promedio de 4.9% al 2.4% en los países de la OCDE, de 5.2% al 2.9% en América Latina y de 5.0% al 2.1% en la URSS., la excepción notable es Asia, donde la tasa promedio de crecimiento de 5.4% en el período 1950-1973 aumentó al 5.9%. En este período el rol del Estado fue de singular importancia, aunque en formas distintas en cada país.

En esta década, una buena parte del crecimiento comercial y de las inversiones estuvo a cargo de las corporaciones transnacionales y de la banca internacional que alcanzó prominencia durante el período de la postguerra. En la esfera financiera, los controles cambiarios fueron eliminados en gran medida, permitiendo así que los fondos fluyeran aceleradamente de uno a otro país favoreciendo, al mismo tiempo, la integración de los principales mercados de capitales y bonos.

En general, durante la década de los 70 la economía mundial avanzó hacia una etapa de transnacionalización de la producción y globalización de las finanzas en el marco de la denominada "Tercera Revolución Industrial" incrementándose fuertemente la competencia económica internacional.

La recesión de fines de los años 70 e inicios de los 80 dio lugar a una amplia reestructuración del capital, de la producción y del comercio, así como a una progresiva desvinculación del capital respecto a estos últimos; generando serias contradicciones para el modelo de desarrollo económico predominante.

Durante la década de los 80, algunas de las variables económicas perdieron su positivo impulso o pasaron a ser negativas, como el caso del reducido crecimiento global PIB y del comercio internacional, la elevación desmesurada de las tasas de interés, el creciente proteccionismo en los principales mercados mundiales, el poco intercambio comercial para los productos básicos, la negativa actitud hacia la cooperación internacional etc., situación que se hizo particularmente grave para la mayoría de los países del mundo en desarrollo y varios países del bloque socialista después de que estalló la crisis de la deuda en 1982.⁽⁵⁾ La única variable que mejoró en forma muy rápida fue la inversión extranjera directa (IED), pero en formas sumamente concentradas en las naciones industrializadas.

En esta década, el comercio internacional presentó signos deflacionarios (contradicción radical de los créditos externos a los países en desarrollo, desplome de los precios de las materias primas, reforzamiento del proteccionismo, entre otros), el valor del comercio de mercancías creció a una tasa promedio superior a la del decenio de los setenta. Sin embargo, su comportamiento fue inestable, pues mientras en el primer lustro (asociado con la recesión de 1980-82) se contrajo 1.5% en promedio anual, en el segundo se reactivó y tuvo un ritmo medio de 12.6%.

De hecho, la década de los ochenta se puede caracterizar en el plano económico por la fragilidad del sistema financiero y monetario internacional, la inestabilidad macroeconómica, la crisis que presentan las economías de los países en desarrollo y los problemas en este terreno de los países industrializados, en un marco de creciente y asimétrica interdependencia global entre las economías nacionales.

El nuevo orden económico mundial que está emergiendo ha alcanzado un elevado grado de concentración y globalización, tan es así, que en 1985 10 de las Corporaciones Transnacionales controlaban el 66% del mercado mundial, 9 representaban el 89% del mercado mundial de las telecomunicaciones y otras 10 se encargaban del mercado mundial de la computación.⁽⁶⁾ Al mismo tiempo, el mundo se está organizando alrededor de tres bloques económicos principalmente,

⁽⁵⁾ La suspensión del servicio de la deuda externa por parte de México a fines de 1982, causada por el sobreendeudamiento, la recesión internacional, la caída de los precios del petróleo y el aumento de las tasas de interés, llevó a los bancos acreedores a negar el refinanciamiento de la deuda de ese país y luego de los demás países latinoamericanos sobreendeudados; viéndose forzados a suspender el servicio de sus deudas, lo que desencadenó un terremoto económico generalizado.

⁽⁶⁾ Ibid, pág. 23.

liderados por Estados Unidos, Japón y Alemania al frente de la Comunidad Europea. Esta nueva tríada representa dos tercios del PIB mundial, cuatro quintos del stock de inversión foránea directa y la mitad del comercio mundial.

Además con la caída del socialismo, desapareció la confrontación Este-Oeste que caracterizó el sistema mundial bipolar de la guerra fría; y finalmente, el rol predominante del Estado que surgiera después de la Segunda Guerra Mundial, ha dado lugar a una sociedad civil renovada y fortalecida en la esfera social, política y cultural.

En el campo económico, lo más destacado ha sido el creciente predominio del mercado y el fortalecimiento de la empresa privada. Conjuntamente con una participación declinante del gasto público en el PIB, un proceso masivo de privatización de empresas y servicios públicos y una mayor inversión privada en relación a la inversión pública; aunado a la expansión de las Corporaciones Transnacionales. Todo ello significa una profunda reorganización de las relaciones entre los sectores público y privado, tanto a nivel nacional como internacional.

Por otro lado, ha tenido lugar una profunda revolución científica y tecnológica a través del desarrollo de la microelectrónica y la revolución de la información, la robótica, la biotecnología y los nuevos materiales, produciendo cambios fundamentales en todo el sistema económico y social; incluyendo los procesos laborales, las ventajas comparativas y de localización internacional de carácter tradicional.

En suma, el desarrollo pasado se explica fundamentalmente por una intervención estatal y un proteccionismo excesivos. En consecuencia la Reforma Económica tiende a revertir esta situación, minimizando la intervención gubernamental y mediante la apertura indiscriminada para una completa integración de la economía mundial.

En lo referente al papel del Estado, anteriormente se le considero como la solución en tiempos de crisis, mientras que ahora se le considera como la propia causa de la crisis. Esto se justifica por la excesiva burocratización, el creciente abuso administrativo, las excesivas interferencias en la vida privada y en el control de las actividades económicas, con cada vez mayor arbitrariedad, rigidez, incompetencia y corrupción, haciendo insoportable la desmesurada presencia estatal.

Desde esta perspectiva el peligro de la reforma sería eliminar toda intervención estatal (buena y mala) corriendo el riesgo de un costo social intolerable y un estancamiento prolongado, en lugar de hacer un esfuerzo de discriminación que elimine las intervenciones estatales deficientes y mejorar aquellas que son buenas y necesarias.

Esta minimización del Estado en la economía y la apertura indiscriminada, están fundamentados en el paradigma neoliberal; que considera que los preceptos neoclásicos para una asignación óptima de los recursos en el corto plazo son también la receta adecuada para maximizar la tasa de crecimiento a largo plazo: es decir, el dejar que los precios encuentren sus valores relativos en mercados nacionales e internacionales que operan libremente, es una condición necesaria y casi suficiente para el desarrollo.

Creer también que la mayoría de los fallos del mercado son consecuencia de las políticas gubernamentales y que los costos de la intervención gubernamental destinadas a redimirlos serán mayores que sus beneficios sociales. Desde esta perspectiva, los gobiernos tienen un importante papel que jugar en proporcionar "bienes públicos", pero no deben ir más allá de eso.

De esta manera, las políticas económicas neoliberales (desregulación, liberalización, apertura, estado mínimo, precios adecuados, confianza con el mercado y en el espíritu innovador de los empresarios privados, etc.), están siendo impulsadas en todas partes sin mayores variaciones, sin importar las condiciones iniciales del país: tamaño, base de recursos, ubicación, cultura, estructura social, instituciones, relaciones internacionales y evolución histórica.

En América Latina se han puesto en marcha programas de reforma económica en países como Chile, México, Bolivia, Brasil, Argentina etc. También los países ex-socialistas de Europa del este y la antigua Unión Soviética están embarcados en programas radicales de reforma económica que combinan la estabilización macroeconómica con medidas de liberalización y creación de mercados. En estos países del antiguo bloque socialista el cambio de orientación es mucho más drástico en un nuevo contexto mundial que se configura con el fin de la guerra fría, donde la competencia político-ideológica y militar entre las dos principales potencias se vio remplazada rápidamente por una intensa competencia económica. En el contexto de los países industrializados, el impulso de la reforma económica fue ganando fuerza con la aplicación de estas medidas en el Reino Unido y en Estados Unidos, en la década de los ochenta.

Todos estos cambios que se han venido dando al interior y fuera de cada país, tienen lugar en un nuevo contexto mundial que se configura con el fin de la guerra fría, donde la competencia político-ideológica y militar entre las dos principales potencias se vio reemplazada rápidamente por una intensa competencia económica.

Los reordenamientos globales consecuencia del colapso del comunismo en Europa Oriental apuntan hacia el surgimiento de agrupaciones económicas muy grandes que tienden a ser geográficamente definidas como es el caso de Europa, Asia y América.

1.2 La formación Internacional de Bloques Regionales.

Consideraciones sobre la Polaridad.

El término de la Segunda Guerra Mundial, significó un cambio en la distribución internacional del poder donde Estados Unidos surgió como la potencia más fuerte del hemisferio, pero con un rival potencial que le desafiaba que era la Unión Soviética. La posición de extraordinario poder logrado por E.U. al término de la guerra, le permitió perseguir objetivos muy ambiciosos con respecto a su seguridad y a su entorno social.

Una vez que los líderes estadounidenses decidieron que la alianza de la posguerra había concluido, su objetivo primordial era frenar y, finalmente derrotar al comunismo; considerado no sólo como un peligro para la seguridad de Europa Occidental sino también como una amenaza ideológica contra el núcleo mismo de las convicciones estadounidenses. El sistema político que expresa esta ideología es la democracia, y el sistema económico que la refleja es el capitalismo.

Durante los primeros años posteriores a la guerra el objetivo básico de la política económica exterior de Estados Unidos era ayudar a reconstruir las economías de sus aliados para poder contar con una Europa y un Japón económicamente fuertes y frenar el avance del comunismo.

En 1947 el Plan Marshall derramó grandes cantidades de dinero para alentar la inversión productiva en Europa y facilitar la cooperación en la región e incluso brindó los recursos necesarios para la conformación de la Unión Europea de Pagos, primer antecedente de la Comunidad Económica Europea (CEE).

El impulso de la Integración Económica Regional fue uno de los recursos de los Estados Unidos se valió para contrarrestar cualquier expansión de los sistemas comunistas. Pero la integración de bloques regionales sólo pudo funcionar en Europa, donde hubo un gran mercado potencial, pues tanto en Asia como en el Tercer Mundo, la integración regional aún no era posible.

Durante la guerra fría, los bloques comerciales regionales fueron considerados como un paso hacia una economía global más abierta y no como una amenaza contra el multilateralismo. En los últimos años, los bloques regionales han cobrado un nuevo ímpetu, suscitando nuevas preocupaciones, las cuales están relacionadas con el cambio en la distribución internacional del poder generado con el fin de la Guerra Fría y con la consagración de la globalización.

En este contexto y tomando en cuenta de que la globalización podemos entenderla como un proceso de mayor integración de los distintos mercados, podemos situar la formación de bloques económicos regionales en una de las tres fases por las que ha atravesado la internacionalización de los mercados que a continuación se describen:

La Primera Fase: Esta fase podemos definirla como de internacionalización, que abarca desde fin del siglo XIX hasta antes de la Primera Guerra Mundial. El punto más significativo es que los Estados Nación poseen el estatus de Estados soberanos y todos los atributos de la soberanía económica como lo es la emisión de la moneda, definición de la tasa de cambio etc., en general, existe soberanía económica e intercambio internacional de productos y es en este sentido que se habla de la internacionalización a partir de los Estados Nación.

La Segunda Fase: esta fase de la mundialización va desde el final de la segunda Guerra Mundial hasta alrededor de los años setenta.

En esta época las empresas multinacionales comienzan a operar sobre una verdadera base mundial, en el sentido de que van a desarrollar sobre una base plurinacional la localización de sus actividades. En esta fase no se puede hablar de internacionalización por que las empresas establecen un tejido de intercambio mundial; por ejemplo el 40% de los intercambios mundiales son entre empresas, es decir entre ramas.

La Tercera Fase: Denominada como globalización, esta fase (la actual) comienza en la década de los ochentas con algunos rasgos a fines de los setenta. Es la aceleración de la tendencia anterior pero con nuevas características como lo es la desregulación, que es la primera y la más importante, la que ha dado su nombre a la globalización en sus inicios. Esta conexión de todas las plazas financieras y el nacimiento de intermediarios privados que utilizan medios telemáticos ha globalizado el mercado financiero mundial. Las plazas financieras han sido puestas en dependencia reciproca, completa, con efectos instantáneos e inmediatos (aquí hay pérdida de soberanía económica), en este sentido, países como Japón se resisten aún, pero con cada vez mayores dificultades a esta desregulación.⁽⁷⁾

La segunda característica de la globalización y que es la que más nos interesa para esta parte del estudio, es la consolidación de zonas o bloques. Es decir, al mismo tiempo que el mundo se globaliza, también se regionaliza; esto resultado de la apertura de los mercados que obliga a las empresas a concentrarse sobre su oficio principal: por ejemplo, en las telecomunicaciones y en la informática las empresas se concentran por que la renta desaparece. Al mismo tiempo, también se concentran sobre sus mercados principales en la medida en que, con el intercambio de amenazas, la llegada de otros obliga a remarcar el propio territorio.

Es así como se forma la triada, con el bloque de América del Norte, el bloque Europeo y el bloque Asiático. En este sentido, los tres polos más dinámicos Estados Unidos, Alemania y Japón respectivamente configuran en torno a sí espacios económicos para ampliar su potencial económico, y a través de los cuales

⁽⁷⁾ Japón actualmente se encuentra en dificultades relacionadas con la desregulación financiera, al terminarse para sus empresas el aprovisionamiento de crédito ilimitado y gratuito; recordemos que con ese crédito los japoneses construyeron esas empresas competitivas con las que cuentan en la actualidad. Hoy se ha terminado y es el momento de la desregulación financiera.

poder hacer frente en mejores condiciones a los nuevos retos de la competencia internacional.

La tercera gran característica de la globalización es más cualitativa y esta se refiere al aumento de las culturas nacionales en materia industrial, es un enfrentamiento directo, vía la desregulación, la tasa de cambio etc. Es el fin de la hegemonía del modelo norteamericano de organización de las empresas, llegan al mercado mundial nuevas culturas de empresas y nuevos modelos organizacionales.⁽⁸⁾

Es en este contexto donde podemos ubicar el nuevo ímpetu por la formación de bloques económicos regionales; donde la voluntad política de los gobiernos es fundamental para la consecución de dichos proyectos.

1.2.1 Bloque Europeo

La aplicación del Plan Marshall en 1947 por parte del gobierno de Estados Unidos y el uso masivo de recursos necesarios para la conformación de la Unión Europea de Pagos (UEP), son el inicio de un largo camino recorrido en busca de la integración económica en el viejo continente.

El proceso de formulación de la Comunidad Económica Europea tiene su primeras manifestaciones prácticas el 27 de julio de 1952, con la constitución de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero a través del Tratado de París, y en 1957 con la firma del Tratado de Roma que crea formalmente la Comunidad Económica Europea (CEE).

Para el primero de enero de 1959, se inicia el proceso de eliminación progresiva de los derechos de aduana y de los contingentes al interior de los países fundadores, y para el primero de Julio de 1968 se completo el proceso con el establecimiento del MCE, al concretarse el tráfico irrestricto de mercancías dentro del territorio de la Comunidad, la abolición de los contingentes aduaneros y derechos tarifarios, y la vigencia del Arancel Externo Común para el comercio con el resto de los países.

Las conversaciones relativas para una mayor integración continuaron a principios de los años setenta y a principios de la pasada motivadas por numerosos factores económicos y políticos. En el primer aspecto los países europeos vivían una etapa de estancamiento económico, inflación, disminución del intercambio comercial y en especial la mayoría de los gobiernos europeos temían que las políticas fiscales y monetarias expansionistas aumentaran la inflación.

⁽⁸⁾ Coniat B, "Globalización de la economía y dimensiones macroeconómicas de la competitividad", Trabajo y Democracia Hoy, No. 37, México marzo-abril de 1997, págs. 45-47.

También se presentaron diversas situaciones políticas e institucionales que hicieron más atractivo el logro de una mayor integración del mercado. A principios de los ochenta, los partidos o coaliciones en el poder de Gran Bretaña, Bélgica, los Países Bajos, Alemania y Dinamarca se inclinaron todos hacia la derecha; mientras que el gobierno de Mitterrand abandonaba las políticas deflacionarias de principios de la década pasada, adoptando una postura conservadora.

Esta iniciativa de un mercado más integrado, también estuvo apoyada por diversos y poderosos intereses empresariales europeos, puesto que ellos se hallaban en una mejor posición para aprovechar las nuevas oportunidades.

Por otra parte, en 1960 se crea la AELC, constituida por varios países escandinavos y centro europeos. Ambas organizaciones (UE y AELC) decidieron integrar el Espacio Económico Europeo, definido como una zona sin fronteras que permitirá la libre circulación de personas, mercancías, servicios y capitales. Con la firma del Tratado de Maastricht en 1992 la UE ampliará sus miembros y espera alcanzar, antes de que termine el siglo, la integración monetaria y política de Europa.

El viejo continente es la zona comercial más grande e importante del mundo. Los países de la UE y la AELC realizan en conjunto el 48% de las exportaciones mundiales, el grado de apertura de sus economías es el más alto a escala mundial y las exportaciones en el seno de la UE aumentaron de 61,800 millones de dólares en 1970 a 672,200 millones de dólares en los años ochenta.

En lo que respecta al comercio intrabloque en Europa, este se ha acrecentado desde la fundación del mercado común en 1957; en los dos últimos decenios el comercio intrabloque creció a un ritmo superior al del realizado con el resto del mundo.

De esta manera, desde 1970 Bélgica y Holanda destinan más del 70% de sus exportaciones a la Comunidad. El caso de Irlanda es diferente, ya que por su historia colonial el grueso de los envíos tiene como destino la Gran Bretaña. El índice de las exportaciones intrabloque de esta nación, que se incorpora en 1973, se incrementa de 31.9% en 1970 a 50.7% en 1989. De 1970 a 1980 Dinamarca eleva su coeficiente de 43.7 a 51.1%, retrocediendo en los ochenta y para 1989 se ubica en 47.5%. En los países de menor desarrollo que se adhirieron en los ochenta, el cambio aún es más acentuado, pues sus índices se incrementaron durante la última década entre 13 y 17 puntos porcentuales; España (de 51.9% en 1980 a 66.7% en 1989), Grecia (de 48 a 65%) y Portugal (de 58.5 a 71.8%).⁽⁹⁾

El papel dominante de las fracciones más poderosas del capital en el proceso de la integración también se manifiesta en el peso relativo de las economías de la Unión Europea. El predominio en el comercio intercomunitario corresponde a los países

⁽⁹⁾ Guillen Arturo, "Bloques regionales y globalización de la economía", Revista Mexicana de Comercio Exterior, México, mayo de 1994, pág. 385.

fundadores de la Comunidad y el Reino Unido que absorben 87.7% de las exportaciones. En la cúspide, Alemania y Francia controlan el 57.3%, y el flujo bilateral más importante es el de los dos últimos, pues representa cerca de la cuarta parte del comercio global dentro de la región.

Por otro lado, la UE es una de las zonas del mundo que atrae más inversión extranjera: en 1988 superó los 70,000 millones de dólares, que representó el 38% del flujo total de ese año. Los principales beneficiarios fueron el Reino Unido, España y Francia en ese orden.

En este sentido, Estados Unidos ha dirigido su inversión preferentemente a Europa, de un flujo neto total de 26,100 millones de dólares en 1991, acaparó el 51.3% (13,400 millones de dólares). La inversión japonesa en el continente se incrementó de 10,100 millones de dólares en 1982 a 17,900 millones de dólares en 1989.

Recientemente, los países europeos han intensificado los esfuerzos de sus corporaciones para reestructurarse y operar de manera competitiva en escala continental. A este respecto, se ratificó en el año de 1996 el Tratado de Maastricht donde se establece el objetivo de alcanzar la unificación monetaria. En este sentido, se precisó que será a finales de 1997 cuando la Comisión Europea y el Instituto Monetario Europeo presenten al Consejo de Ministros un informe respecto a la aptitud de los Estados miembros para participar en la unión económica y monetaria, de acuerdo con los criterios de convergencia y las obligaciones jurídicas y de independencia de los bancos centrales.

Por su parte, el Consejo Europeo decidirá en 1988 la lista de Estados miembros que respondan a las exigencias necesarias para formar parte de las naciones del euro. Y el primero de enero de 1999 se fijará en forma definitiva la tasa de cambio de los países (desapareciendo el ecu) con una paridad de uno por uno, esquema que será conducido y determinado en adelante por el Banco Central Europeo. Y será entre el primero de enero de 1999 y julio del año 2000 cuando se introduzcan los billetes y monedas con el sello euro, mismas que habrán de sustituir progresivamente a las divisas de cada nación miembro con billetes que cubrirán de cinco a 500 euros y ocho piezas de monedas de dos centavos.⁽¹⁰⁾

De esta manera se pretende alcanzar la unificación monetaria en la Unión Europea.

1.2.2 Bloque Americano

El segundo esfuerzo más importante que tiende a la integración económica regional es el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que tiene como antecedente el acuerdo de Libre Comercio entre los Estados Unidos y Canadá (ALC) firmado en 1988 y que entró en vigor al año siguiente.

⁽¹⁰⁾ El financiero, 23 de marzo de 1997, pág. 4.

En el año de 1991 a petición de México, se iniciaron las negociaciones para un TLC con Estados Unidos; unos meses más tarde Canadá solicitó su inclusión en las negociaciones para dar lugar a un TLCAN.

Después de arduas negociaciones, éstas finalizaron en agosto de 1992 y culminaron con la firma en noviembre del mismo año. Sin embargo, el cambio de administración en Estados Unidos y Canadá obligó a la búsqueda de acuerdos paralelos, los gobiernos sometieron a ratificación el Tratado. Una vez logrados los acuerdos paralelos, los gobiernos sometieron a ratificación el tratado; la Cámara Alta del Congreso canadiense votó en septiembre la aprobación del TLCAN.

El Congreso de los Estados Unidos hizo lo mismo en noviembre; y el Senado mexicano ratificó a principios de diciembre de 1993. El acuerdo entró en vigor el primero de enero de 1994 al igual que los acuerdos paralelos.⁽¹¹⁾

En los dos últimos decenios estas economías incrementaron en forma considerable su grado de apertura hacia el exterior. En 1970 la relación comercial global del PIB fue de 8.2% en Estados Unidos y 11.4% en México; para 1989 fue de 16.5 y 22.4% respectivamente. En Canadá el cambio fue más significativo, pues en el primer periodo su comercio externo se incrementó diez veces y la apertura se elevó de 11.7 a 46.4 %.

En lo que respecta al comercio intrarregional en América del Norte, en 1980 se registro un ligero retroceso debido, entre otros factores, a la política canadiense de esos años, tendiente a ampliar las relaciones económicas con el exterior y a los esfuerzos de México por diversificar sus mercados petroleros.

Si se excluyen en las transacciones estadounidenses del comercio regional total, la concentración se profundiza. Las exportaciones intrabloque pasaron de 66.3% en 1970 a 74% en 1989, un incremento de casi ocho puntos porcentuales en veinte años, lo que revela la creciente integración de los sistemas productivos de México y Canadá al de Estados Unidos.

A partir de la entrada en vigor del TLCAN, el intercambio comercial de México con Estados Unidos y Canadá ha registrado un fuerte crecimiento. En 1995, a pesar de las dificultades económicas de México, el comercio con sus socios continuó con su tendencia ascendente, alcanzando 123,463 millones de dólares, lo que representó un crecimiento de 12.7% respecto a 1994 y en los primeros ocho meses de 1996, el intercambio comercial fue de 96,343 millones de dólares.

Los nexos financieros de México y Canadá con Estados Unidos también son intensos, pues según datos del Departamento de Comercio, de la Inversión

⁽¹¹⁾ García Cervantes José Trinidad, "Políticas de integración regional. los casos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y el Mercado Común del Sur", Revista Mexicana de Política Exterior, México 1994, págs. 191-192.

Extranjera Directa (IED) estadounidense acumulada en 1991 (450,120 millones de dólares), Canadá absorbía 15.2% y México 2.6%.

Desde que se iniciaron las negociaciones del TLCAN y como resultado de la estabilización de la economía mexicana, la inversión estadounidense a México casi se duplicó de 1988 a 1991 y su participación con respecto a la total pasó de 3.4 a 8.3%. En cambio, la inversión estadounidense en Canadá se redujo de 14.7 del total de 1988 a 5.6% en 1991.⁽¹²⁾

En lo que se refiere al interés de los tres miembros por unirse a un TLC es un poco diverso, ya que México y Canadá pretendían lograr un acuerdo que garantizara el acceso al mercado estadounidense, y para los Estados Unidos, el Tratado significaba más un palanca de negociación que refleja su fe en el régimen multilateral del GATT. Además de crear un bloque económico de 360 millones de personas que podría aumentar el poder de negociación de Estados Unidos frente a la CEE.

Finalmente, las aspiraciones políticas del TLCAN no son muy grandes, ya que se plantea la eliminación de las barreras arancelarias y no arancelarias entre los socios, con un período de transición de 15 años. Además, los socios tienen la capacidad de negociar a nivel individual su política exterior en todos los rubros.

1.2.3 Bloque Asiático

Una de las regiones con mayor dinamismo y potencial económico es la asiática. Este bloque encabezado por Japón, incluye a los cuatro tigres (Corea del Sur, Hong Kong, Taiwán y Singapur) y la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ANSEA) formada por Tailandia, Malasia, Indonesia y Filipinas; cuya esfera de influencia podría extenderse a Australia, Nueva Zelanda (tradicionales socios comerciales de Reino Unido) y China.

En la región de Asia del Pacífico, han surgido una diversidad de iniciativas para establecer acuerdos regionales; esta fiebre de regionalismo ha dado lugar a la concepción de un bloque del Este y el Sudeste asiáticos (con Japón a la cabeza) e incluso una agrupación del noreste de Asia integrada por China, Rusia, las dos Coreas y el propio Japón. Sin embargo, la única iniciativa que se ha concretado hasta la fecha es el Área de Libre Comercio de la ANSEA (Asociación de Naciones del Sudeste Asiático). Cuyos antecedentes se remontan a una propuesta que hizo desde 1990 el primer ministro de Malasia, el doctor Mahatir, en el sentido de crear una agrupación económica del Este Asiático.

El planteamiento adoptó de entrada el concepto de Pacífico Occidental que proclama a un Pacífico sin América, el cuál serviría como principio rector de una organización que se desarrollaría bajo el liderazgo de Japón a fin de enfrentar a los

⁽¹²⁾ "Bloques regionales y globalización de la economía", Op.cit; pág. 382.

otros bloques en formación. El protocolo de fundación lo firmaron en enero de 1992 los jefes de gobierno de los seis países que integran la ANSEA (AFTA por sus siglas en inglés), Malasia, Tailandia, Indonesia, Brunei, las Filipinas y Singapur.⁽¹³⁾

Este acuerdo es producto de los esfuerzos de cooperación que durante 25 años se ha realizado en la ANSEA y surgió como una respuesta directa a la Unión Europea y el TLCAN; su instrumentación prevé un período de 15 años.

Paralelamente se desarrollan de manera espontánea otros tipos de integración en diversas regiones del Pacífico Asiático, no solo entre los países sino entre provincias, regiones subnacionales y estados nacionales. La característica común de estos procesos, es que se trata de modelos triangulares o también conocidos como triángulos de crecimiento, en que participan tres entidades territoriales. Los ejemplos más notables son: 1) El formado por Singapur, el establecimiento de Johor en Malasia y la isla de Riau en Indonesia, 2) el que integran Penang y los estados del noroeste de Malasia, Phuket y los estados sureños de Tailandia, y los estados de Medan y Sumatra del norte en Indonesia.

Otro, incipiente todavía, es el que se desarrolla en torno al río Tumen que puede incluir regiones fronterizas de China, Rusia y Corea del Norte con base en la ciudad de Yanji y los puertos de Vladivostok y Chongjin, respectivamente. Uno más es la llamada "Zona de Libre Comercio de Okinawa", que podría vincular la isla japonesa de ese nombre, la ciudad China de Shanghai y la ex provincia China de Taiwan.⁽¹⁴⁾

Un caso más significativo es la llamada Comunidad Económica del Sur de China integrada por Hong Kong, Taiwan, las provincias chinas de Guangdong, Fujian y Zhejiang y la ciudad de Shanghai.⁽¹⁵⁾ La característica particular de esta región emergente es que la integran economías tanto capitalistas como socialistas y se ha desarrollado en ausencia de todo arreglo gubernamental o marco institucional, mostrando la potencia de estos casos de integración espontáneos que ha dado nacimiento a este nuevo tipo de regionalismo característico del Pacífico Asiático.

En los últimos decenios el peso de los países del bloque asiático (Japón, los miembros de la ANSEA y Australia) aumentó de manera significativa en el comercio internacional. Mientras que en 1970 sus exportaciones ascendieron a 32,850 millones de dólares, en el 11.3 de las mundiales; en 1989 las cifras fueron de 612,807 millones de dólares y de 17.8%. Japón ocupa el tercer lugar mundial entre

⁽¹³⁾ Palacios Juan José, "El nuevo regionalismo latinoamericano", Revista Mexicana de Comercio Exterior, México, abril de 1995, págs. 299-300.

⁽¹⁴⁾ "El nuevo regionalismo latinoamericano", Op.cit; pág. 300.

⁽¹⁵⁾ También denominada Area de Libre Comercio de la Gran China e incluso como el Quinto Pequeño Dragón, en atención a que se perfila como el nuevo dinamismo de Asia del Pacífico, dado el enorme potencial económico de sus integrantes.

los países exportadores y Hong Kong, Corea, Singapur y Taiwan (los tigres asiáticos) se encuentran entre los 12 primeros.

En el período de 1970 a 1989 el comercio de la zona asiática tendió a concentrarse en su propia región. Las exportaciones intrabloque, que en 1970 representaban 29.7% de los totales de la zona, en 1980 llegaron a 32.7 y 37.6% en 1989. En los mismos años las ventas a otros países descendieron de 70.3 a 67.3 y a 62.9%. Para 1991, y por primera vez desde la posguerra, el comercio de Japón con los países de Asia del Pacífico superó al realizado con Estados Unidos.⁽¹⁶⁾

En lo que respecta a la inversión, desde 1990 el capital japonés en el exterior se ha contraído de manera notable y varió acentuadamente su orientación geográfica. Se calcula que en 1991 fue de 30,000 millones de dólares menor que el año anterior y que se redujo otros 25 mil millones en 1992. Las inversiones se orientaron de modo preferente a China, Tailandia, Hong Kong, Singapur, Malasia e Indonesia.

Por su parte, Corea y Hong Kong trasladaron sus inversiones a China, país que en la actualidad es el tercer socio comercial de Corea, después de Estados Unidos y Japón. Se estima que en 1992 el intercambio entre los antiguos enemigos alcanzó 8,000 millones de dólares; Corea proyecta invertir en China alrededor de 1,000 millones de dólares, suma que probablemente crecerá a 2,500 millones en 1995.

Por otra parte, Japón ha venido tejiendo a lo largo de las últimas dos décadas una compleja red de relaciones productivas, financieras y comerciales con los países del este de Asia que, si no se ha traducido en un marco de integración en el sentido estricto del término, si ha supuesto al menos la configuración de un área económica de creciente relevancia en el mundo.

Pero si tomamos en cuenta el enorme potencial económico de la región, la formación de un bloque asiático encabezado por Japón puede ser provocado por factores geográficos, económicos y geopolíticos; además dependería de que Japón se decidiera a concretar el papel que habrá de desempeñar en el orden internacional que en la actualidad se está gestando.

Hasta el momento este país asiático ha demostrado una actitud cautelosa y no se ha pronunciado abiertamente por esa posición, y es que son muy grandes las diferencias políticas y económicas entre las naciones asiáticas, que constituyen un obstáculo adicional. Sin embargo, la intensificación del intercambio comercial, las inversiones entre los países del Pacífico Asiático y el TLCAN podrían precipitar una integración más formal. Sino como un Área de Libre Comercio, una Unión Aduanera o más lejanamente una Unión Monetaria; se podría plantear un acuerdo similar al de América del Norte; donde cada miembro tiene la libertad de manejar sus relaciones comerciales individualmente con otros países o con otro bloque comercial. Este podría ser un modelo viable para iniciar una integración más formal entre Japón, Corea del Sur y Taiwan.

⁽¹⁶⁾ "Bloque regionales y globalización de la economía", Op. cit; pág. 382.

1.3 De la “Alianza para el Progreso” a la “Iniciativa de las Américas”. Análisis y Reflexión.

1.3.1 La Alianza para el Progreso (ALPRO), John F. Kennedy-Lyndon B. Johnson (1961-1968)

Si bien, la idea de configurar América Latina como un todo geográfico, económico y político, se remonta al siglo XIX con el sueño de Simón Bolívar. Los primeros esfuerzos por impulsar la integración del subcontinente comenzaron hace tres décadas con las diversas iniciativas instrumentadas en los sesenta destinadas a conseguir ese objetivo.

Esos esfuerzos se realizaron en el marco de las políticas y programas de la Alianza para el Progreso (ALPRO), impulsada por los Estados Unidos. Esta Iniciativa propuesta por John F. Kennedy, consistió en un amplio programa para Latinoamérica que incluía un apoyo sustancial a reformas políticas y sociales amplias, diseñadas para restar fuerza a los logros de la izquierda; apoyo a gobiernos constitucionales para acabar con los golpes militares desgastantes; entrenamiento, asesoría y equipos militares para contrarrestar amenazas a la seguridad interna de los países y fuertes transferencias de recursos públicos para estimular el desarrollo económico de Latinoamérica.

La Carta de la Alianza para el Progreso fue adoptada por representantes especiales de todas las naciones de la Organización de Estados Americanos (OEA), el 17 de agosto de 1961 en Punta del Este; donde Estados Unidos se compromete a aportar la mayor parte de un mínimo de veinte billones de dólares, principalmente en fondos públicos que América Latina requiera de todos los recursos externos durante los próximos diez años, como suplemento para sus propios esfuerzos; también pretendía aportar préstamos para el desarrollo bajo las bases del largo plazo, en un término de hasta 50 años y en general a muy bajos o sin ninguna tasa de interés.⁽¹⁷⁾

La Alianza respondía a la necesidad estratégica de Estados Unidos de reafirmar y extender su dominio en América Latina, en nombre del desarrollo y la reforma democrática, consolidando así su posición hegemónica en el conflicto Este-Oeste en esos años de plena guerra fría.

Numerosas limitaciones y contradicciones impidieron el funcionamiento adecuado de la Alianza, ya que el gobierno de Kennedy se retractó de muchos compromisos iniciales y la ayuda económica no fue proporcionada en abundancia, el compromiso con la democracia constitucional fue abandonado en 1963 debido a los golpes militares en Honduras y República Dominicana.

⁽¹⁷⁾ Gaspar Edmund, “La Diplomacia y la política norteamericana en América Latina”, Ediciones Gemica, México 1978, págs. 79-80.

En este mismo año, con el asesinato de Kennedy y con el ascenso a la presidencia de Lyndon B. Johnson se aceleró el ocaso de la Alianza. La postura de éste se caracterizó por la atención esporádica hacia el subcontinente americano; como por ejemplo, en los brotes de descontento en la zona del canal de Panamá en 1964, durante el levantamiento en la República Dominicana en 1965 y en la reunión de presidentes en Punta del Este en 1967.

Una vez superada la sorpresa de la revolución cubana, la atención se centro en la creciente intervención estadounidense en Vietnam, que torno cada vez más difícil el flujo masivo de recursos que la Alianza requería.⁽¹⁸⁾

Además, Johnson reorganizó los canales políticos responsables del área latinoamericana nombrando a Thomas C. Mann como coordinador estadounidense de la Alianza para el Progreso, quién dio a conocer la "Doctrina Mann" con la que se modificaban los patrones de la Alianza.

Como el nuevo encargado de establecer políticas a seguir en Latinoamérica, Thomas Mann (y en oposición al compromiso de Kennedy) anunció que Estados Unidos adoptaría una postura neutral ante las reformas políticas y sociales de la región y que negociaría con todos los gobiernos tal y como son, en vez de favorecer la democracia o el constitucionalismo. Bajo esta nueva política Estados Unidos promovería inversiones privadas y no la transferencia de recursos públicos para contribuir al desarrollo económico del hemisferio.

1.3.2 De Richard M. Nixon a James Carter (1969-1980)

Durante el régimen de Richard M. Nixon (1969-1973), se adoptó una política mediante la cual se pretendía disminuir la presencia estadounidense en América Latina. La tendencia del gobierno era minimizar las diferencias entre las naciones latinoamericanas y caribeñas, y otros países tercer mundistas.

La estrategia global diseñada por el doctor Henry A. Kissinger (consejero de seguridad nacional de la presidencia), se centró en las cinco potencias principales en el mundo: Estados Unidos, La Unión Soviética, Europa Occidental, China y Japón; a Latinoamérica y el resto de los países del Tercer Mundo se les prestó poca atención.

Sin embargo, el petróleo árabe en 1973 y el alza desmesurada en los precios de los energéticos impuestos por la OPEP, fueron factores que influyeron para el redescubrimiento del Tercer Mundo en la política norteamericana despertando la conciencia de que en E.U. era más vulnerable a las presiones de los países en desarrollo y el conocimiento de que Latinoamérica era fuente relativamente segura

⁽¹⁸⁾ Lowenthal Abraham, "La convivencia imperfecta, los Estados Unidos y América Latina", Ed. Nueva Imágen, México 1989, pág. 61.

de recursos energéticos y otros materiales nuevos; lo que llevó al deseo de fortalecer los nexos con la región.⁽¹⁹⁾

En febrero de 1974 durante la reunión continental de ministros de relaciones exteriores en Tlatelolco, México, el presidente Kissinger habló del compromiso estadounidense con el "nuevo diálogo" con América Latina, basado en la "Comunidad Hemisférica". Sin embargo, la poca atención sostenida a Latinoamérica se reflejó con la cancelación de tres visitas programadas de Kissinger a América Latina para viajar al Medio Oriente.

Para ese mismo año, Estados Unidos da a conocer la ley de comercio, en donde excluye del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) norteamericano a Venezuela y Ecuador por ser miembros de la OPEP, lo que trajo como consecuencia el rompimiento del nuevo diálogo.

Durante la administración de Gerald Ford, que comprende de mediados de 1975 a finales de 1976, se gobernó bajo una nube de desconfianza y secreto engendrada por su predecesor que se caracterizó por la búsqueda de una "seguridad nacional" para los Estados Unidos.

En la conducción de las relaciones exteriores, nada que tuviera la magnitud de las operaciones secretas de la CIA en Chile que produjeron la caída del presidente Salvador Allende en 1973, o sus intentos secretos de asesinar a Fidel Castro que se realizaron durante este gobierno; prácticamente no hubo ninguna política hacia América Latina, por lo que se le conoce como la etapa de la "No Política".

El inicio del régimen de Carter en 1977, se caracterizó por ser el portador de todo un sistema de valores y de un nuevo estilo de vida de corte moralista, a partir de este, tendría cabida la llamada "Política de Derechos Humanos" como uno de los pilares fundamentales de la política exterior de esta administración.

La defensa de los derechos humanos en el mudo entero, absorbió gran parte de las energías de Carter, pero esta entrega no fue de hecho "absoluta". Se dirigió contra la Unión Soviética y sus Estados satélites; hacia Cuba, Chile, Argentina y dentro de ciertos límites hacia Sudáfrica. Por razones de prudencia, países "amigos" como Corea del Sur, las Filipinas, Indonesia, Brasil e Irán, en los que era notoria la violación sistemática de los derechos humanos y en los que la influencia estadounidense podría haber tenido algún efecto, escaparon al disgusto presidencial.⁽²⁰⁾

Aunque este régimen se concentró en problemas que consideraba clave en el hemisferio, como los relacionados al cambiante contexto internacional, la difusión del poder, la detente con la Unión Soviética y la creciente importancia de los asuntos Norte-Sur. Una de las señaladas victorias diplomáticas del gobierno de

⁽¹⁹⁾ Lowenthal Abraham, Op.cit; pág. 63.

⁽²⁰⁾ Nervins Allan, "Breve historia de los Estados Unidos", Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1994, págs. 604-605.

Carter fue la relacionada con Panamá, al responder a las demandas panameñas con la negociación de un Tratado que devolvió a Panamá el control pleno de la zona del canal y del canal mismo, que se fijó para el año 2000.

El nuevo presidente criticó las políticas anteriores que desde su punto de vista reflejaban un "temor irracional al comunismo" por lo que propuso enfocarse en aspectos que consideraba fundamentales como: desarrollo económico, conservación de energéticos y otros recursos, erradicación del hambre, defensa de los derechos humanos, limitación de la carrera armamentista y la conservación de la paz; además de comprometerse a responder a las preocupaciones latinoamericanas sobre asuntos económicos Norte-Sur, tales como comercio, asistencia, financiamiento y transferencia de tecnología.⁽²¹⁾

En la práctica, el gobierno estadounidense continuó indiferente a los problemas latinoamericanos y en la medida que transcurría el periodo de Carter, se demostró que su política no era muy diferente a la de sus predecesores.

1.3.3 La Administración Reagan (1980-1988)

Durante la administración de Ronald Wilson Reagan, la política exterior de los Estados Unidos estuvo fundamentada en tres pilares básicos: la recuperación de la superioridad militar norteamericana, el enfrentamiento con la Unión Soviética y la contención del comunismo en el mundo, de ahí la existencia de una política exterior definida y evidente.

Desde un principio, el régimen de Reagan se dio a la tarea de reducir lo que consideraba avances cubanos y soviéticos, establecer alianzas más sólidas con las fuerzas que compartían su punto de vista, incrementar su presencia militar y capacidad política en la región, fortalecer instituciones interamericanas tradicionales y restaurar la armonía ideológica en el hemisferio.

Con la crisis de liquidez de México en 1982, Washington enfocó más su atención a los problemas financieros de Latinoamérica, sus preocupaciones en Centroamérica lo habían desviado de los crecientes problemas económicos, pero no es sino hasta 1985 frente a la crisis más aguda de Latinoamérica, cuando el gobierno de Reagan modificó el rumbo mediante el "Plan Baker", donde el secretario del Tesoro, James Baker III, insta al gobierno de Washington a responder más directamente al problema de la deuda externa del Tercer Mundo que se agrava cada vez más, especialmente en los países Latinoamericanos, es aquí donde Estados Unidos muestra su incapacidad de sostener su papel de financiador del mundo en desarrollo, al declarar que la relación de los países endeudados con la economía estadounidense no debía depender más de los recursos provenientes del financiamiento externo, sino generar sus propios recursos resultado de su comercio exterior.

⁽²¹⁾Lowenthal Abraham, Op.cit., págs. 65-66.

En el campo de la política exterior, al menos durante sus primeros seis años, el gobierno de Reagan exhibió imágenes y símbolos más que realizaciones sólidas, exaltando la idea de que los Estados Unidos eran una tierra especial, cuya historia y destino eran también especiales. Los estadounidenses deberían considerarse como "el pueblo elegido de Dios". A su país se le debía entender como la "tierra prometida" y a su gobierno como "la última gran esperanza de la tierra".

Durante el segundo período presidencial de Reagan, las relaciones bilaterales entre las dos superpotencias mejoraron constantemente; Reagan y Gorbachov intercambiaron pareceres en cinco reuniones. La más productiva de éstas fue la tercera, en Washington, en diciembre de 1987; durante la cual los dos hombres firmaron el Tratado sobre Fuerzas Nucleares Intermedias, que fue el primer acuerdo amplio sobre control de armamentos.

En su propio hemisferio, la política estadounidense fue menos congruente, por una parte, los Estados Unidos facilitaron la transición a la democracia en Haití (donde era poco probable que perdurara) y la alentaron en Chile. Pero en otras partes, retornaron a la política del "gran garrote".⁽²²⁾

La persistencia de Estados Unidos con su actividad intervencionista en Centroamérica, despertó el sentimiento latinoamericano en contra de la resurrección de la política del gran garrote, agudizándose estos sentimientos en 1984, cuando los países latinoamericanos percibieron las intenciones estadounidenses de debilitar la iniciativa diplomática del Grupo de Contadora en Centroamérica. En 1985 y 1986, se fortalecieron estos resentimientos, en la medida en que los países latinoamericanos comenzaron a trabajar conjuntamente para buscar soluciones a la crisis económica regional.

En términos generales, la administración Reagan se caracterizó por privilegiar a Centroamérica y el Caribe, descuidando en gran medida a Sudamérica y los asuntos económicos de la región. Por otra parte, al principio de su presidencia, Reagan parecía tener una fe simplista en el retroceso del comunismo y el inevitable avance arrollador de la democracia. Al final de su segundo período, por lo menos la primera parte de esta creencia se hizo realidad.

1.3.4 La política exterior de Estados Unidos en el nuevo contexto internacional (La Iniciativa para las Américas de George Bush)

Como una de las elecciones presidenciales más negativas de los tiempos modernos, la elección presidencial de 1988 fue un triste ejemplo del proceso democrático contemporáneo, debido a la superficialidad, costos y a la creciente

⁽²²⁾ Utilizada por Teodoro Roosevelt, en el año de 1903, mediante la cual se reinterpretó o actualizó la Doctrina Monroe, que establecía la posibilidad de llevar a cabo acciones tendientes a preservar sus intereses económicos y estratégicos en el área. Hay que hablar con suavidad y con un garrote en mano "política del Big Stick". Misión civilizadora y democratizadora.

agresividad exhibida por los medios de comunicación para investigar las vidas personales de los candidatos.

Con el 53.4% de la votación popular y la victoria en 40 estados, George Herbert Walker Bush, fue proclamado presidente constitucional de los Estados Unidos de América.

Bush reconoció francamente que los asuntos internos le interesaban mucho menos que los exteriores. En sus primeros años de presidente no hizo mayor caso en materia legislativa, sin embargo el primer año de la presidencia de George Bush (el de 1989) fue uno de los más notables del siglo, pues fue en este año que con la caída del muro de Berlín, una vasta zona del planeta rompe filas con el comunismo y comienza a moverse con rapidez en la dirección del capitalismo.

La caída del muro de Berlín en noviembre de 1989 (elemento material y simbólico de la división de los sistemas), señaló el fin de la Guerra Fría y de la división binaria del mundo.

Todo esto ocurrió ante los ojos de Bush, que con su cauta diplomacia no había obstruido el desenvolvimiento de estos sucesos, sino que probablemente contribuyó de manera importante a la calma internacional dentro de la cual ocurrieron estos tumultuosos acontecimientos. Ante estas nuevas circunstancias mundiales originadas por el derrumbe del Sistema Socialista, como contrapeso económico, político y militar del capitalismo tradicional; así como el continuo declive del poder económico estadounidense, la creciente interdependencia, así como la globalización y la formación de bloques económicos regionales, obligaron necesariamente a la modificación de los mecanismos de la diplomacia estadounidense hacia América Latina.

La estrategia macroeconómica adoptada por Estados Unidos para hacer frente a la cada vez más fuerte competencia de los bloques asiático y europeo, se basó en el reforzamiento de sus lazos económicos con los países de Latinoamérica, a partir de la visión panamericana de Monroe del continente americano como "zona de influencia" natural de Estados Unidos.

En este marco, surge la llamada "Iniciativa de las Américas", proyecto del Departamento de Estado de los Estados Unidos; conocido también como "Enterprise for the Americas", y dado a conocer el 27 de junio de 1990 por el presidente George Bush.

Este programa económico resultado de la revisión de la política económica de Estados Unidos hacia América Latina, de la concepción y desarrollo de este se encargó el secretario del Tesoro (Nicholas Brady) cuya propuesta es una extensión y complemento de los esfuerzos del Plan Brady para reestructurar la deuda

comercial de los países mayormente endeudados con Estados Unidos.⁽²³⁾ De aquí su objetivo central, que se enfoca a estimular la apertura comercial y acrecentar el flujo de mercancías y capitales con estas naciones.

De acuerdo con lo anterior, esta Iniciativa para las Américas descansa en tres pilares fundamentales:

EL PRIMER PILAR: la liberación del comercio.

La expansión del comercio es la propuesta de mayor alcance y representa el pilar más importante de esta. Para alcanzar este fin, Estados Unidos propuso el establecimiento de una estrecha colaboración con las naciones del hemisferio para alcanzar la culminación exitosa de la Ronda Uruguay del GATT, para lo que Estados Unidos se compromete a procurar reducciones arancelarias más substanciales en la Ronda para productos de especial interés para la región.

Sin duda el objeto más importante y ambicioso de la iniciativa, es la meta a largo plazo de construir una amplia zona de libre comercio para todo el continente americano.

A fin de alcanzar la creación de un "sistema de libre comercio" hemisférico, Estados Unidos manifestó su disposición de concluir acuerdos de libre comercio con países de América Latina y el Caribe, en especial con grupos de países que se ha asociado con el fin de liberalizar el comercio. No obstante, la propuesta estadounidense esta condicionada a que los países involucrados se comprometan a la reforma económica, incluyendo la liberalización del comercio y de los regímenes de inversión y la aplicación de políticas macroeconómicas sanas

EL SEGUNDO PILAR: La promoción de las inversiones.

En este rubro, el desarrollo de las desiguales economías de los futuros socios comerciales de Estados Unidos en el continente estaría fundamentada en la canalización de capitales desde Washington hacia las economías latinoamericanas.

Este segundo pilar, es una iniciativa de inversiones para reducir la carga de la deuda y estimular la afluencia de capitales hacia donde sean requeridos.

En materia de inversión se baso en el argumento de que las políticas deben estar destinadas a hacer realidad las posibilidades de inversión nacional y extranjera para financiar un crecimiento sostenido en un mundo escaso de recursos. Por lo

⁽²³⁾ El "Plan Brady" plantea la necesidad de aplicar operaciones de reducción del monto de la deuda o su servicio de manera voluntaria, negociarlos caso por caso y basarse en operaciones sancionadas por el mercado. Además, el acceso de los países a los fondos públicos y el apoyo institucional continuarían determinados por el desempeño macroeconómico. En general el Plan Brady buscaba acelerar el proceso de reducción y la ampliación de los plazos de los deudores.

tanto, los elementos del programa que se refieren a la inversión tienen como fin ayudar a los países de América Latina y el Caribe para atraer capital que les sea indispensable, incluso celebrando negociaciones con otros países industrializados para la obtención de recursos financieros.

Al respecto, Estados Unidos propone la elaboración de un programa de créditos sectorial para inversiones en el seno del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) con la colaboración del Banco Mundial, que aportaría el asesoramiento técnico y el respaldo financiero a los esfuerzos de privatización y liberalización de los regímenes de inversión.

Paralelamente, la administración Bush prometió respaldar el establecimiento de un fondo multilateral de inversiones (que se mantendría por cinco años) con el fin de promover reformas amplias en los programas de inversión en América Central y el Caribe.

Este fondo (con carácter de donación) aportaría 300 millones de dólares anuales y estaría a disposición de aquellos países de la región que aplicaran amplios programas de reforma en la inversión. Las reformas previstas serían iniciativas sobre políticas de inversión específicas y orientadas hacia el mercado, así como medidas encaminadas a atraer inversión extranjera.⁽²⁴⁾

Para el fondo multilateral, los Estados Unidos pretende contribuir con 100 millones de dólares anuales durante los próximos cinco años, y pide que Japón, la CEE y Canadá contribuyan con los otros 200 mdd. restantes.

EL TERCER PILAR: La reducción de la deuda.

En este sentido, el texto de la Iniciativa dice: "el tercer pilar (del programa) brinda apoyo adicional a la reducción de la deuda y el servicio de la misma en América Latina y el Caribe, es un esfuerzo (estadounidense) para suministrar más incentivos y establecer una base flexible para el crecimiento hemisférico".

El criterio de esta administración con respecto a la deuda es que la reducción de ésta es un incentivo adicional para la reforma de los regímenes de inversión, ya que el peso de la deuda continua constituyendo un desincentivo para las inversiones.

A este respecto, el presidente Bush propone por un lado, aportar un respaldo adicional para la reducción de la deuda con la banca comercial que se ejecutan en el marco del Plan Brady, y por otro lado, mediante la reducción y utilización creativa de la deuda oficial con el gobierno estadounidense.

La Iniciativa no aborda directamente el problema de la deuda directa privada. En cambio, concibe la reducción de las deudas con la banca comercial como parte de

⁽²⁴⁾ Sistema Económico Latinoamericano. "La Iniciativa de Bush para las Américas", Análisis preliminar, Caracas 1991, pág. 64.

la fórmula global de reforma económica. Al igual que las transacciones con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial la disponibilidad de los recursos estará condicionada a la aplicación de programas de reforma económica.⁽²⁵⁾

En términos generales, la Iniciativa de las Américas es un rediseño a largo plazo de la política de Estados Unidos hacia América Latina, que marca la pauta del cambio de estrategia diplomática hacia la región; una estrategia que tiende a la conformación de bloques económicos y que remplaza a la agenda anterior en la cual predominaban los intereses estratégicos y de seguridad nacional. En este sentido, el entonces presidente de Estados Unidos, George Bush, señaló el final de la anterior etapa militarista y el comienzo de la "nueva era" democrática al afirmar: "La democracia y la libertad son ahora la decisión clara de los pueblos a través del hemisferio".

Este documento representa por un lado, solo una respuesta al vacío existente en las relaciones entre Estados Unidos y América Latina, una vez terminado el conflicto este-oeste y por otro lado, puede sintetizar las aspiraciones hegemónicas de Estados Unidos hacia el continente americano.

Mientras que para América Latina representaba la oportunidad de buscar un "nuevo trato" en sus relaciones con Estados Unidos; además de constituir el primer planteamiento integral sobre las relaciones hemisféricas realizadas por Estados Unidos desde la Alianza para el Progreso de los años setenta.

Sin embargo, los países latinoamericanos han visto en la Iniciativa varios elementos que afectan su soberanía como socios potenciales y no todos están de acuerdo en ajustarse sin más.

En este sentido, se puede hablar de la condicionalidad de las políticas económicas como requisito para alcanzar un crecimiento económico sostenido. Al respecto las condiciones que demandan son fundamentalmente tres:

- 1) Adoptar el programa económico de reforma como lo establecen el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.
- 2) Establecer e instrumentar grandes reformas económicas hacia regímenes más abiertos a la inversión.
- 3) Negociar acuerdos con los prestamistas comerciales sobre programas satisfactorios de financiamiento de su deuda comercial.⁽²⁶⁾

Otro aspecto de gran importancia para los países latinoamericanos se refiere a la deuda externa de estos países con los Estados Unidos, que es aproximadamente de 412 mil millones de dólares (representa el 2.7% de su total de deuda externa).

⁽²⁵⁾ *Ibidem*, págs. 64-65.

⁽²⁶⁾ Un ejemplo muy claro de este sostenimiento y las respuestas consecuentes lo representa México, sobre todo a lo largo del gobierno de Salinas.

Al respecto Estados Unidos demanda que la iniciativa no afecte negativamente su presupuesto, por lo que la reducción de la deuda no debe afectar los pagos anticipados por los empréstitos; de tal forma que los deudores tendrán que pagar el principal en la forma originalmente prevista más los intereses en moneda local. De aquí que la carga resulte en algunos casos más pesada, sin que su nivel de endeudamiento se modifique sustancialmente.

Por otro lado, los fondos que el BID pondrá a disposición de los países del hemisferio (1,500 millones de dólares), es pequeña comparada con la ayuda que fluye hacia la región y, además, los países caribeños no son sujetos receptores, al no pertenecer al Banco.

1.4 Las Cumbres Iberoamericanas y el Proceso de Integración Continental.

A más de 500 años del encuentro de dos mundos (hecho que significó la aparición de un mundo nuevo para todos), de cara al nacimiento de un nuevo milenio y de una nueva organización mundial. Para la comunidad Iberoamericana se abren nuevas oportunidades para desarrollar el potencial de sus recursos, para sumar capacidades y voluntad, y así dar respuesta a las urgentes necesidades de los pueblos.

Desde la década pasada se inició en los países Iberoamericanos la consolidación de sus sistemas democráticos, lo que hizo posible el establecimiento de nuevos marcos de cooperación entre los países de la región.

Como parte del proceso de modernización económica, de su inclusión en los flujos financieros internacionales y en las corrientes dinámicas del comercio internacional; la mayor parte de los países latinoamericanos decidieron adoptar medidas de ajuste, convirtiendo la apertura económica en uno de sus pilares. Como sabemos, tal estrategia económica ha permitido cierta mejoría en lo económico, pero también ha tenido graves costos sociales y un elevado costo de desestabilización política.

A fines del siglo XX América Latina se enfrenta a graves y grandes problemas como lo son la pobreza extrema, la desigual distribución de la riqueza, el diferente tamaño y desarrollo de las economías, el problema del narcotráfico y de la deuda externa del área. De esta manera, el desarrollo económico y social, con especial énfasis en la lucha contra la pobreza extrema, se ha convertido en la principal exigencia.

De aquí, la conciencia de los países Iberoamericanos de que sin democracia no puede haber un desarrollo sostenido y de que la creación de grandes espacios económicos y el impulso de los proyectos de integración regional es una de las formas más prometedoras de conseguir el desarrollo económico.

En este contexto situamos el surgimiento de las Cumbres Iberoamericanas como una respuesta a los acelerados cambios mundiales. Este nuevo espacio de cooperación iberoamericana tiene como principal objetivo la concertación política de los 21 países que integran esta comunidad, convirtiendo el conjunto de afinidades históricas y culturales en un instrumento de unidad y desarrollo basado en el diálogo, la cooperación y la solidaridad., cuyos esfuerzos se dirigen a la consolidación de la democracia, la modernización económica, la reforma del Estado, la integración regional y el mejoramiento de las condiciones de vida de los 480 millones de habitantes de la región.

1.4.1 La I Cumbre Iberoamericana

Celebrada los días 18 y 19 de julio de 1991 en Guadalajara, Jalisco, los jefes de Estado y de Gobierno de 21 países de Iberoamérica y cinco dirigentes de organismos internacionales se reunieron en la I Cumbre Iberoamericana. En ella se fijaron los principios de soberanía, no intervención, integridad territorial y autodeterminación de los pueblos, así como el uso de la razón y el diálogo frente al abuso del poder.

En esta primera reunión se establecieron tres grandes objetivos:

El primero consiste en pugnar por la vigencia del derecho internacional para lo cual se propuso 1) promover la solución pacífica de conflictos regionales, especialmente en Centroamérica 2) impulsar relaciones económicas más justas y equitativas con el resto del mundo 3) buscar en las Naciones Unidas un orden internacional más justo, democrático y plural.

El segundo se refiere al desarrollo económico y social. Aquí se planteó fortalecer el sistema multilateral de comercio internacional y colaborar en los distintos esquemas de integración con el fin de garantizar una economía mundial abierta; contribuir al éxito de la Ronda Uruguay del GATT y luchar contra el proteccionismo y la discriminación comercial, crear un fondo iberoamericano para el desarrollo de los pueblos indígenas, impulsar soluciones al problema ambiental, establecer programas de cooperación contra el narcotráfico y dar atención a los problemas de salud entre otros.

El tercero hace referencia al impulso de la educación y cultura. En este rubro se pretende poner en marcha un proyecto de desarrollo tecnológico, fomentar encuentros iberoamericanos con expertos en las diferentes áreas del conocimiento; así como aprovechar los sistemas de satélites para una mejor comunicación.

1.4.2 La II Cumbre Iberoamericana

Durante el encuentro celebrado el 23 y 24 de julio de 1992, en Madrid, se reafirmaron los principios y los objetivos anunciados en Guadalajara y se aportaron nuevos instrumentos operativos que permitan hacer realidad la cultura de la

cooperación considerada como piedra angular del diálogo, la unidad y el desarrollo de la región; así como también se reitero el compromiso con la democracia representativa, el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales como pilares de la comunidad.

En general (en estas dos cumbres) que podrían llamarse fundacionales, se elaboraron un conjunto de principios y de objetivos comunes, sobre la base de la unidad, la riqueza en su diversidad y la identidad de los países iberoamericanos.

1.4.3 La III Cumbre Iberoamericana

Los jefes de Estado y de Gobierno de 21 países iberoamericanos, se reunieron en Salvador de Bahía, Brasil, en Julio de 1993, para celebrar la tercera versión de las Cumbres Iberoamericanas donde se inicio un proceso de especialización temática y se realizó una reflexión conjunta de los problemas actuales, como la cooperación, la democracia, la defensa y la promoción de los derechos humanos, la soberanía, la intervención y el derecho de cada pueblo a construir libremente su sistema político y económico; poniendo especial énfasis en el desarrollo social y la convocatoria a la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social.

Las áreas temáticas en las que se han puesto especial énfasis en esta Cumbre son principalmente:

- el derecho internacional
- la educación
- la cultura
- el medio ambiente
- la ciencia y la tecnología
- el desarrollo urbano
- la salud
- la infancia
- el desarrollo de los pueblos indígenas
- y la seguridad nacional

1.4.4 La IV Cumbre Iberoamericana

Cartagena de Indias (Colombia) fue la sede de la IV Cumbre Iberoamericana, celebrada los días 14 y 15 de junio de 1994. Con el tema propuesto para esta reunión: del comercio y la inversión, los mandatarios de 21 países iberoamericanos concentraron su atención en tres temas principales y complementarios como lo son:

1) *El ámbito internacional y las perspectivas del sistema multilateral de comercio.*

El término de la Ronda Uruguay del GATT el pasado 15 de abril de 1994, en Marrakech, significó un paso importante hacia la preservación y fortalecimiento del sistema multilateral de comercio. Con la creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y el mejoramiento de las normas multilaterales que rigen el comercio internacional, se disciplina de forma más clara y firme la conducta comercial de los países, se fortalece el mecanismo de solución de controversias para resolver litigios comerciales bilaterales y se disminuye el riesgo de la aplicación de medidas unilaterales de protección a sectores ineficientes de la economía.⁽²⁷⁾

Con esto se espera que la liberalización, el impulso del comercio multilateral y la promoción de las inversiones ayuden a reactivar la actividad económica internacional y estimule el crecimiento mejorando los niveles de empleo. De aquí, la importancia de la OMC que deberá esforzarse para solucionar los problemas que dificultan el libre desarrollo del comercio internacional.

II) El ámbito regional y la convergencia de los esquemas de integración.

Los países iberoamericanos están realizando esfuerzos considerables dirigidos a lograr un desarrollo sostenible. Con este fin, se trabaja conforme a las pautas del regionalismo abierto que, como destacó la CEPAL en su XXV Período de Sesiones, busca lograr una plena conciliación entre la profundización del proceso de apertura externa y los compromisos derivados de la integración regional. Bajo este concepto han iniciado los procesos de democratización, la modernización de las economías iberoamericanas, la consolidación de la integración europea y los diferentes procesos de integración latinoamericanos y caribeños.⁽²⁸⁾

La importancia de los acuerdos regionales y subregionales radica en la generación de flujos de comercio que incrementan la competencia, amplían los mercados externos, aceleran la reducción de barreras comerciales, favorecen la armonización y homologación de normas que propician la formación de alianzas y de coinversiones. Los efectos de estos acuerdos serán mayores en la medida que lo sea su ámbito de aplicación; por ello, el objetivo final de este proceso debe ser la convergencia de los distintos proyectos de integración. Por todo esto, el regionalismo y el multilateralismo deben ser complementarios y no excluyentes.

III) El ámbito nacional, la competitividad y el impacto social.

Una de las preocupaciones centrales de esta Cumbre y de los países que en ella participan es la competitividad internacional, en este sentido los procesos de integración y los esquemas preferenciales de comercio favorecen el aumento de la productividad.

⁽²⁷⁾ IV Cumbre Iberoamericana, Documento Final de Conclusiones, Textos de Política Exterior, SRE, México, pág. 18.

⁽²⁸⁾ Ibidem, págs. 18-19.

La crisis económica que afectó las economías latinoamericanas en la década de los ochenta tuvo un impacto negativo en el ámbito social. Para contrarrestar esta situación se propone un enfoque integrado del desarrollo para el logro del crecimiento y la equidad en forma simultánea y no secuencial, a través de políticas sociales con efectos distributivos, productivos y de eficiencia.

La existencia de recursos naturales es cada vez menos determinante para el desarrollo, por lo que el concepto de ventaja comparativa es desplazado por el de ventaja competitiva. De aquí la especial importancia del desarrollo empresarial, la modernización de los sectores productivos, la innovación tecnológica y el establecimiento de políticas de empleo y de formación profesional acordes con las exigencias del mercado.⁽²⁹⁾

La investigación y el desarrollo tecnológico tienen un fuerte impacto sobre las economías, el empleo y el bienestar de la sociedad y para ello se propone la articulación de una comunidad científica iberoamericana y la cooperación en la formación y movilidad de los recursos humanos.

Para llevar a cabo estos propósitos es indispensable la inversión pública, la participación del sector privado y las organizaciones multilaterales de crédito que apoyen también la modernización de la infraestructura que es fundamental para mejorar la competitividad y disminuir los costos.

El enfoque que se le ha dado a esta IV Cumbre Iberoamericana sobre comercio e integración como elementos del desarrollo iberoamericano, responde a la tendencia existente hacia la globalización de la economía mundial y a las preocupaciones de estas naciones. Por lo que se comprometen a promover políticas que comprendan los siguientes aspectos:

- La continuación de estrategias orientadas al fortalecimiento de la integración en un contexto de regionalismo abierto.
- La convergencia gradual y la complementariedad entre los diversos esquemas de integración existentes.
- La no adopción y eliminación de prácticas comerciales restrictivas y el uso distorsionado de medidas de protección comercial y de barreras no arancelarias por todos los países, de acuerdo con lo establecido en el GATT.
- La eliminación de medidas económicas y comerciales coercitivas unilaterales, que afecten el desarrollo del comercio internacional.
- La búsqueda de condiciones más favorables para los países de menor desarrollo.
- La compatibilidad de normas para que no sean utilizadas como barreras no arancelarias que obstaculicen el comercio entre los países

⁽²⁹⁾ *Ibidem*, pág. 21.

1.4.5 La V Cumbre Iberoamericana

San Carlos de Bariloche, Argentina, fue el escenario de la V Cumbre Iberoamericana celebrada los días 16 y 17 de octubre de 1995, con la participación de 21 países iberoamericanos.

En esta ocasión el tema central fue "La educación como factor esencial del desarrollo económico y social", al respecto se acordó que los programas educativos deben ser considerados como políticas de Estado, basadas en el consenso y la participación de todos los sectores sociales a fin de garantizar el acceso a la educación a toda la población.

Entre los temas de interés común que se abordaron están: los derechos de los pueblos indígenas, la lucha contra la corrupción, la iniciativa de Ley Helms Burton, el terrorismo y los ensayos nucleares, entre otros.

Al referirse a los procesos de integración en la región, se dijo que el proceso es firme y va por buen camino, así lo demuestran el Mercosur, la integración centroamericana y el Tratado de Libre Comercio de México.

En la resolución final de la Cumbre, los países reafirmaron que la democracia, el respecto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de las personas, constituyen valores esenciales para los pueblos iberoamericanos. También se rechazaron las medidas coercitivas unilaterales que afectan el libre intercambio y las prácticas transparentes del comercio universalmente reconocidas, y violan los principios que rigen la convivencia regional y la soberanía de los Estados.⁽³⁰⁾

Por otra parte, se comprometieron a fomentar lo más pronto posible los sistemas de enseñanza de la región y dar prioridad a los intercambios de docentes y el desarrollo de programas de investigación, así como apoyar a la convocatoria de una Cumbre de la Alimentación, en noviembre de 1996.

1.4.6 La VI Cumbre Iberoamericana

Los jefes de Estado y de Gobierno de 19 países latinoamericanos, el primer ministro de Portugal y el Rey de España, se reunieron por sexta ocasión en el marco de la Conferencia Iberoamericana en las ciudades de Santiago y Viña del Mar, República de Chile; los días 10 y 11 de noviembre de 1996.

En este nuevo encuentro se confirmaron los principios y objetivos adoptados en las cumbres anteriores y se abordó como tema principal: "La gobernabilidad para una Democracia eficiente y participativa"; aunque el tema que acaparó la atención de los participantes, fue la Ley estadounidense Helms Burton.

⁽³⁰⁾ • V Cumbre Iberoamericana", periódico el Nacional, México 18 de octubre de 1995, págs. 24-25.

La declaración de Viña del Mar consta de tres documentos:

El primero: sobre la gobernabilidad democrática; a este respecto, se enfatizó de que en Iberoamérica existe la convicción de que la independencia de poderes, su mutuo control, la adecuada representación y participación de mayorías y minorías, la libertad de expresión, las elecciones libres periódicas y transparentes de los gobernantes; constituyen elementos esenciales de la democracia. Para esto la gobernabilidad democrática supone también transformaciones sociales, económicas y culturales profundas que conduzcan a disminuir las desigualdades y los problemas de exclusión social. En este punto corresponde a todos los Estados una importante e intransferible función.

El segundo: se refiere a la cooperación derivada de las Cumbres de la Conferencia Iberoamericana en materia de cultura, educación, políticas indígenas, ciencia y otros que fueron discutidos en las cinco reuniones anteriores; encargando a los responsables de la Cooperación Iberoamericana difundir a sus países los programas y proyectos iberoamericanos que se estén ejecutando.

El tercero: dedicado a los asuntos de especial interés, se abordaron temas como la democracia, derechos humanos, lucha contra la pobreza, el narcotráfico, el terrorismo y el desarme entre otros.

En el marco del regionalismo abierto y con el propósito de integrar a los países en un sistema económico interdependiente y de crecimiento globalizado; los gobiernos han suscrito e impulsado diversos acuerdos de liberalización de intercambios comerciales a nivel mundial, regional y subregional.

En este sentido rechazaron la aplicación de medidas unilaterales, particularmente las coercitivas, contrarias al libre comercio, ya que constituyen un factor adverso al crecimiento y estabilidad de Iberoamérica que afecta la gobernabilidad.

A este respecto los dirigentes se comprometieron a intensificar los lazos de cooperación internacional en la lucha contra la corrupción, contra el terrorismo, las drogas ilícitas y sus problemas conexos, el lavado de dinero, el tráfico de armas y otras formas de delincuencia organizada internacional. Para ello, se buscarán mecanismos de cooperación que permitan el intercambio de información sobre actividades delictivas, mejorando y promoviendo a la vez los convenios bilaterales y multilaterales sobre estos temas con el fin de intensificar la cooperación.

Asimismo, acordaron trabajar en favor de hacer realidad el proyecto de interconectar la red de electricidad de Centroamérica, la celebración de la VII Cumbre Iberoamericana en Venezuela el próximo año y considerar como una realidad firme y consultada a la Comunidad Iberoamericana de Naciones.⁽³¹⁾

⁽³¹⁾ El Nacional, VI Cumbre Iberoamericana (Declaración Viña del Mar), 12 de noviembre de 1996.

Finalmente se confirmó la realización de las próximas cumbres iberoamericanas en Venezuela(1997), Portugal (1998), Cuba (1999), Panamá (2000), Perú (2001) y República Dominicana (2002).

1.4.7 La VII Cumbre Iberoamericana

Por séptima ocasión se reunieron los jefes de Estado y de Gobierno de los 21 países Iberoamericanos (con excepción de Ecuador que no asistió) para celebrar la VII Cumbre Iberoamericana. Celebrada los días 8 y 9 de noviembre de 1997 en la isla Margarita en Venezuela, se discutió como tema principal de esta reunión: los valores éticos de la democracia.

Conscientes de que llegar a la democracia es apenas el primer paso para poder consolidarla y que no basta con la buena voluntad para poder lograrlo, y de que muchas de las democracias en la región son todavía muy frágiles.

Surge la necesidad de construir un Estado democrático, producto de unas convicción y un interés generalizado., así como de una cultura firmemente enraizada en toda la población. Asimismo, se necesitan instituciones que aseguren un servicio público honesto, con capacidad técnica y profesionalismo para imprimir calidad y continuidad a las funciones de gobierno, que permitan la rendición de cuentas puntuales y transparentes y que castiguen con todo rigor la corrupción.⁽³²⁾

Además del tema de los valores éticos de la democracia, se abordaron otros como la promoción, respeto y garantía de los derechos humanos, la justicia social, partidos políticos y transparencia de los procesos electorales, el derecho a la información, el terrorismo, el mantenimiento de la paz, el tráfico ilícito de armas, la lucha contra las drogas y los delitos conexos y la lucha contra la corrupción entre otros.

En esta VII Cumbre Iberoamericana los mandatarios de los 21 países participantes (con excepción de Ecuador) aprobaron y suscribieron la llamada Declaración de Margarita, que contiene las conclusiones de la reunión. El documento final consta de 16 cuartillas y está dividido en tres partes: los valores éticos de la democracia, la cooperación derivada de las Cumbres de la Conferencia Iberoamericana y Asuntos de especial interés.

Otros temas como la superación de la pobreza, la participación de la mujer, de los jóvenes y poblaciones indígenas, así como la protección de migrantes, también son parte del contenido de la declaración. Además por segundo año consecutivo, la declaración de la Cumbre Iberoamericana incluye un nuevo rechazo a la Ley Helms-Burton, así como a las crecientes acciones del Congreso de los Estados Unidos orientadas a ampliar el alcance de tal legislación.

⁽³²⁾ El Nacional, 9 de noviembre de 1997, pág. 3.

Al mismo tiempo, los mandatarios reconocieron que Latinoamérica es ahora, más que nunca, necesaria para Estados Unidos y que el país del norte necesita de Latinoamérica para su propio desarrollo. Y América Latina no tiene otra cosa que aceptar el reto, pero tratando de no ser nuevamente simple instrumento (esto es lo que se juega en el porvenir de la región).

En esta VII Cumbre también se hizo énfasis sobre la realidad que atraviesa la economía contemporánea y que la región no es particularmente fuerte en materia de crecimiento. De la misma forma, no está claro cuánto tiempo tomará para dar algunos pasos al crecimiento de la educación, la salud y el empleo.

En este mismo sentido, se conoce aún menos la forma de como brindar ayuda a los marginados, sin entrar en conflicto con otras capas de la sociedad que son cruciales políticamente.

Desde este horizonte es necesario mirar el ejercicio democrático y no caer en teorías que puedan obstruirlo, así como buscar las estrategias que permitan hacer compatible (en lo posible) los aspectos políticos y económicos, ya que ellos deben de llevar implícitos los principios de justicia y libertad. De otro modo, en la comunidad Iberoamericana se podrán tener sociedades democráticas, pero no precisamente justas.

A más de cinco años de haber nacido la iniciativa de reunir a todos los jefes de Estado y de Gobierno de América Latina, ha ayudado por un lado, a recomponer desgastados y desacreditados mecanismos regionales como lo es la Organización de Estados Americanos (OEA) y, por otro, representa un útil instrumento para intercambiar ideas, diagnósticos y propuestas a fin de hacer frente a los problemas básicos de la región; así como acercar y concertar posiciones comunes sobre varios temas de la agenda latinoamericana. Además de tener el mérito de incluir desde el inicio y como sujeto participante a Cuba, país cuyo gobierno ha aparecido como objeto de diversos debates en el plano internacional.

Los temas que se han discutido en todas las reuniones anteriores, han sido siempre de interés para la región. Sin embargo, es necesario que estas Cumbres Iberoamericanas produzcan resultados más tangibles que puedan ser exhibidos a la opinión pública; que las resoluciones no caigan rápidamente en el olvido y poco después nadie se interese por las declaraciones formales emitidas por los signatarios. Por lo tanto es necesario, además de manifestaciones de solidaridad, ideas y propuestas políticas que puedan crear espacios para el cambio de estructuras económicas y políticas para la región. Así como la puesta en marcha de mecanismo que supervisen y den seguimiento a las resoluciones surgidas en el seno de este foro latinoamericano.

Por otro lado, las Cumbres Iberoamericanas han posibilitado el encuentro (sin la presencia de Estados Unidos) de los líderes del continente con la finalidad de

confrontar intereses; además de representar una nueva oportunidad para potenciar la integración y la cooperación del área.

En este sentido, los países latinoamericanos en su esfuerzo por acceder al pleno desarrollo económico y social han buscado estimular los procesos regionales de integración, a través de acuerdos de libre comercio y complementación económica u otras formas perfeccionadas de integración. Para Latinoamérica, el regionalismo abierto constituye un complemento a los elementos centrales del desarrollo como lo son el fortalecimiento de la democracia, el acceso a la innovación tecnológica, la estabilidad macroeconómica, el impulso del crecimiento económico, la cohesión social y las políticas del medio ambiente. En suma, la integración representa el motor de la actividad económica, de la inversión, de la creación del empleo y de distribución del ingreso; que es la finalidad. Es la voluntad de trabajar juntos para transmitir sus intereses y confirmar su presencia en el mundo.

Contrario a esta visión integracionista latinoamericana, para los Estados Unidos esta tendencia representa una oportunidad importante para incrementar sus exportaciones,⁽³³⁾ especializarse en actividades que son intensivas en términos de conocimientos y enfrentar mejor el progreso industrial de Japón y la Comunidad Europea.

Asimismo, esta estrategia macroeconómica adoptada por Estados Unidos tuvo su punto de apoyo en el reforzamiento de sus lazos económicos con los países de América Latina, a partir de la concepción monroísta del continente americano como "zona de influencia" natural de Estados Unidos.

A partir de esta visión panamericanista de Monroe, los gobiernos estadounidenses han buscado hacer frente a la nueva competencia internacional, creando una fuerza plurinacional capaz de promover sus intenciones bajo el escudo de supuestos "intereses regionales homogéneos" en el continente americano. Al menos ese es el espíritu de la Iniciativa de las Américas proclamada por George Bush en el año 1990.

Esta iniciativa a su vez, vino a representar una idea que se ha ido abriendo camino poco a poco en América Latina: la de que el futuro de sus economías pasa por la inserción preferente en el bloque que encabeza los Estados Unidos. Y a ese objetivo se orientan un buena medida los diferentes acuerdos de cooperación e integración subregionales. En suma, lo que parece muy claro es que el futuro de la integración en América Latina no se concibe hoy en contra, sino con Estados Unidos.

⁽³³⁾La creciente internacionalización de la economía estadounidense puede calcularse al observar que sus exportaciones de bienes y servicios representan más del 10% de su producto nacional bruto, mientras que hace 20 años apenas rebasaba el 5.5%.

1.5 BREVE REFLEXION HISTORICA SOBRE LAS MODALIDADES DE INTEGRACION CONTINENTAL.

1.5.1 De la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) a la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)

Con el objeto de superar la estrechez de los mercados internos y como la alternativa más efectiva para superar la deficiente economía de la región surge el 18 de febrero de 1960, la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y entra en vigor en junio de 1961; siendo sus suscriptores Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Argentina, incorporándose con posterioridad Colombia, Ecuador, Venezuela y Bolivia.

El Tratado de Montevideo, que da nacimiento a la ALALC aspiraba simplemente al establecimiento de una Zona de Libre Comercio, que debía perfeccionarse en un periodo de 12 años, durante los cuales, los países miembros eliminarían gradualmente las barreras al comercio intrarregional, plazo que luego fue prolongado hasta 1980.

La característica operativa de la ALALC, se basaba en la libre circulación de mercancías entre los países miembros, conforme a un sistema de negociaciones anuales, donde los estados se comprometieron a concederse rebajas arancelarias selectivas, ampliándose a lo largo del periodo transitorio, las concesiones que cada país se otorga se incluyen dentro de su Lista Nacional.

En el Tratado se contemplo la idea del establecimiento de una Lista Común, donde todo producto incluido habría de quedar exento de cualquier tipo de barreras arancelarias y contingentarias.⁽³⁴⁾

El funcionamiento de la ALALC fue precario, como lo demuestran las importaciones intrarregionales que permanecieron estacionarias entre 1962 y 1972 en 10.4% del total importado por los países miembros. En lo que respecta a las exportaciones, el aumento de 7.6% en 1962-1964 a 11.6% en 1972 se debió en gran medida a un aumento de las exportaciones argentinas hacia los otros miembros⁽³⁵⁾

La crisis de este proyecto se planteo en varias ocasiones, pero con especial gravedad en 1967 cuando surgieron dificultades para avanzar en las negociaciones de las Listas Nacionales y de la Lista Común, además, las concesiones arancelarias superaron los porcentajes exigidos, produciendo un pequeño aumento en el intercambio entre los países miembros, que de ninguna manera ejerció influencia considerable sobre la industrialización latinoamericana.

⁽³⁴⁾ Tamames Ramón, "Estructura Económica Internacional", Madrid 1980, Ed. Alianza editorial, Pág. 273.

⁽³⁵⁾ Lietaer Bernardo, ¿Es una oportunidad la deuda?, Fondo de Cultura Económica, México 1983, pág. 23.

En general, el fracaso de la ALALC se debió a la inflexibilidad de los mecanismos de intercambio que favorecieron solo a los países con capacidad exportadora, pero sobre todo a las transnacionales. Además, los mecanismos no contenían disposiciones que coordinaran la política comercial externa ni reglas para la armonización de las políticas internas.

En cierto modo, los países latinoamericanos emprendieron la experiencia de la integración "quemando etapas" con procedimientos muy complejos, sus probabilidades operativas se enfrentaron a un sin fin de problemas, lo que suscitó el replanteamiento de la ALALC.

Finalmente, la ALALC fue oficialmente disuelta en agosto de 1980, para ser reemplazada por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) mediante el Tratado de Montevideo de ese mismo año, entrando en vigor el 18 de marzo de 1981. Los países suscriptores y ratificantes del mismo son los que hasta entonces constituían a la ALALC.

El Tratado de Montevideo de 1980 establece que las partes contratantes prosiguen el proceso de integración encaminado a promover el desarrollo económico-social, armónico y equilibrado de la región. Dicho proceso tendrá como objetivo a largo plazo el establecimiento en forma gradual y progresiva, de un mercado común latinoamericano (Art. 1).

Las funciones básicas que el Tratado asigna a la ALADI son: la promoción y regulación del comercio recíproco, la complementación económica y el desarrollo de las acciones de cooperación económica que coadyuven a la ampliación de los mercados (Art. 2).⁽³⁶⁾

Los principios que deben considerar los países miembros del Tratado son:

- A) Pluralismo, a este respecto se refiere que al predominar la voluntad de integración, es aceptable la diversidad en aspectos políticos y económicos de los países participantes.
- B) Convergencia, o dicho de otra manera, la multilateralización progresiva de los acuerdos de alcance parcial.
- C) Flexibilidad para concertar acuerdos de alcance parcial.
- D) Aplicación de tratamientos diferenciales, sobre la base de tres categorías de países, de acuerdo con sus características económico-estructurales y finalmente,
- E) Múltiple, para admitir cualquier forma de concertación tendiente al logro de los objetivos del tratado (Art. 3)

Para el cumplimiento de las funciones asignadas a la ALADI, los países miembros deberán establecer un área de preferencias económicas, compuesta por una

⁽³⁶⁾ Martínez Le Clairche Roberto, "La ALALC / ALADI", Colegio de México, México D.F. 1984, págs. 118-119.

preferencia arancelaria regional, por acuerdos de alcance regional (en los que participan todos los países miembros) y por acuerdos de alcance parcial (donde no participan todos los países miembros) (Art. 4).⁽³⁷⁾

Con el propósito de proporcionar la máxima flexibilidad a los países miembros, el tratado les permite concertar acuerdos de alcance parcial con países y áreas de integración en América Latina, así como con otros países y áreas de integración económica fuera del continente.

Durante las primeras reuniones celebradas en noviembre de 1983, se complementaron los trabajos sobre el esquema de Aranceles Preferenciales en la Región (RTP), siendo aprobados durante el 26 y 27 de abril de 1984, por todos los miembros de la ALADI en base a sus niveles de desarrollo.

Para abril de 1986 en Buenos Aires, Argentina, se reunieron altos representantes de los países miembros, en la primera etapa de una ronda regional de negociaciones para revisar las lentas economías latinoamericanas; dando como resultado una agenda encaminada a impulsar la expansión comercial, la regulación de la cooperación, la complementación económica, el pago y financiamiento de exportaciones así como medidas preferenciales de los países menos desarrollados del área; para que durante 1990 se siguiera enfatizando en función de la liberalización del comercio intrarregional.

Durante 1993, en la VII Reunión del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, se avanzó en materia de normalización técnica y certificación con el objeto de eliminar trabas al comercio recíproco; el régimen de solución de controversias fue ampliamente examinado por un grupo de expertos y se realizaron trabajos destinados a la conformación de un régimen regional sobre comercio de servicios.

Para 1994, se llevó a cabo la VIII Reunión del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de la Asociación, donde se efectuó un análisis de la situación actual y perspectivas del proceso de integración en el marco de la ALADI y se estableció como prioridad de trabajo, la convergencia de los entendimientos bilaterales, plurilaterales y subregionales, que están interactuando en la región.

Otras resoluciones se refieren al fortalecimiento institucional y estímulo a la participación de los agentes económicos y sociales.⁽³⁸⁾

Para mayo de ese mismo año, se acordó una fórmula para armonizar los establecido en el Tratado de Montevideo y los acuerdos comerciales con terceros.

⁽³⁷⁾ Ibidem.

⁽³⁸⁾ SELA, "Evolución del proceso de integración regional", XX Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano (1993-1994), México, D.F.; mayo-junio 1994, págs. 5-6.

En este sentido, el artículo 44 de dicho tratado permite a los países miembros de la ALADI que firme acuerdos comerciales con países extrazonales, suspender temporalmente la obligación de hacer extensivas a sus socios de la ALADI las ventajas otorgadas a terceros países. Según la cláusula adoptada se concederá un permiso (waiver) que será condicional por un lapso de hasta dos años, durante el cual el país solicitante deberá realizar negociaciones bilaterales para otorgar compensaciones adecuadas a los demás miembros de la ALADI que se sientan afectados por dicha suspensión. Una vez realizadas estas negociaciones, la suspensión podrá ser ratificada por el Comité de Representantes de la ALADI, con el voto afirmativo de dos tercios de los países miembros. Este proyecto fue adoptado por consenso y será considerado en la próxima reunión.

Durante 1995, en el marco de la IX Reunión Ministerial, se siguió promoviendo la cooperación y la integración en materias específicas tales como transporte fluvial, transporte terrestre, normas básicas de seguridad en el tránsito internacional y se suscribió un acuerdo sobre cooperación científica y tecnológica; así como del mejoramiento y defensa del medio ambiente.

Y durante los próximos años se seguirá profundizando y ampliando el proceso de integración en la región, abarcando nuevas áreas de acción tendientes a crear interdependencias reales y permanentes entre sus países miembros.

1.5.2 El Grupo Andino

Ante la decepcionante experiencia de la ALALC, que sólo había servido para impulsar la actividad comercial de los países más desarrollados de la región (Argentina, Brasil, México), cinco países andinos deciden poner en marcha un proyecto de integración subregional más adecuado a sus necesidades, orientado a reforzar su capacidad negociadora en el seno de la ALALC.

Inicialmente se crea la "Corporación Andina de Desarrollo" (CAD) con el objeto de financiar proyectos de desarrollo en el área andina, y posteriormente, en mayo de 1969 mediante el acuerdo de Cartagena se crea formalmente el Mercado Común Andino, entrando en vigor el 16 de octubre del mismo año.

Con sede en Lima, Perú, los miembros originales fueron: Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú; con la adhesión de Venezuela en febrero de 1973. Y para octubre de 1976 se produce la salida definitiva de Chile del Grupo Andino.⁽³⁹⁾

De acuerdo con el artículo segundo de este convenio, los objetivos son: promover en los países miembros un desarrollo estable y uniforme, acelerar el crecimiento por medio de la integración económica, contribuir a la participación de los países en el proceso de integración económica previsto en el Tratado de Montevideo, y

⁽³⁹⁾ La decisión chilena de renunciar al Tratado obedeció sobre todo a razones de naturaleza diplomática o de política interna y no a las expresadas durante todo el largo período de negociaciones.

procurar las condiciones necesarias para que la ALALC evolucione hacia el Mercado Común Latinoamericano, todo con la finalidad de mejorar el nivel de vida de los habitantes de la subregión.

Los instrumentos creados para alcanzar estos objetivos son de tipo comercial y de carácter político.

Los de tipo comercial se refieren al programa de liberalización del comercio subregional, donde se contempla la total eliminación de los aranceles y otras restricciones comerciales dentro de la subregión para el 31 de diciembre de 1980, utilizando distintos métodos dependiendo del tipo de producto que se trate.

Los instrumentos de carácter político conducen al establecimiento del Mercado Común y de la Unión Económica, mediante el establecimiento de un Arancel Externo Común (AEC), la armonización de políticas macroeconómicas, la aplicación de programas para diversos sectores, etc. De esta manera, el acuerdo se propuso establecer una Unidad o Comunidad Económica que, paralela y coordinadamente con la formación de un mercado común regional (Art. 26),⁽⁴⁰⁾ constituya la fase final del proceso de integración andina.

El desarrollo del Pacto Andino no ha estado exento de tropiezos y contradicciones, tan es así, que se ha recurrido al replanteamiento del proyecto en el año de 1976, 1978 y 1987 para adecuarlo a los cambios en los planes y las políticas de los países miembros. Estos cambios también han sido producto de las disputas entre los países signatarios; como la surgida por el programa petroquímico común que provocó una crisis en las negociaciones con Venezuela; la surgida por la decisión 24 (reglamento de base para el tratamiento de las inversiones extranjeras en los países andinos)⁽⁴¹⁾ que fue la causa del mayor número de disputas entre los miembros del grupo; la retirada de Chile del grupo en octubre de 1976.

Los difíciles periodos atravesados, obligaron a realizar importantes ajustes como los realizados en 1976 conocidos como el Protocolo de Lima, decisiones que no se llevaron a cabo y obligaron el año de 1978 a la reorientación del grupo en dos planos específicos.

En lo económico, se inició un acercamiento a ciertos países desarrollados (Estados Unidos, Comunidad Económica Europea, España, Japón) y a otros países latinoamericanos (Argentina, Brasil y México).

⁽⁴⁰⁾ Puyana de Palacios Alicia, "Integración Económica entre socios desiguales (El Grupo Andino), Ed. Nueva Imagen, México 1983, págs. 69-70.

⁽⁴¹⁾ La decisión 24 entró en vigor desde 1971, en ella se fijaban dos restricciones: la primera limita el repatriamiento de los beneficios anuales a 14% del capital invertido; y la segunda promueve el incremento de la participación nacional hasta 51% del capital de la empresa.

En lo político, se apoyó en Panamá en las negociaciones del Tratado del Canal, se participó activamente en el aislamiento a Somoza y se censuró el truncamiento del proceso democratizante de Bolivia.

Después de numerosas disputas y retrasos sobre cambios de propuestas en el "Protocolo de Quito", firmado el 12 de mayo de 1987 en Quito, Ecuador, y que entró en vigor el 25 de mayo de 1988; los miembros establecieron su libre y propia regulación sobre inversión extranjera, con la condición de que la mayor carga de los propios empresarios sería vender a los inversionistas locales dentro de 30 o 37 años.

En el Protocolo de Quito aparecieron nuevos elementos no existentes en los primeros intentos, particularmente el establecimiento de una genuina Unión Aduanera con una Tarifa Exterior Común; paralelo a un número de programas de industria desarrollada que habían permanecido abandonados por varios años. Además se introdujeron nuevos principios y se cambiaron las prioridades del mecanismo a fin de convertirlo en un instrumento pragmático que volviese a reflejar los intereses de los gobiernos participantes.

Los nuevos principios son la primacía del mercado, la industrialización mediante las exportaciones y la captación de capital extranjero, los mecanismos principales, los programas de liberalización, el arancel externo común y la armonización de políticas.

Alentados por el subsecuente mejoramiento comercial de la región, en mayo de 1990 se celebró una Cumbre en Machu Picchu (Perú) en la que decidieron renombrar la Comisión para la creación de un "Mercado Común al estilo europeo". Para febrero y marzo de 1992, la integración entre Colombia y Venezuela dio un paso importante con la adopción de un arancel externo común y la eliminación de la lista de excepciones al arancel cero entre los dos países, mientras que Ecuador manifestaba su intención de no quedarse rezagado en el proceso y Perú definitivamente se quedaba atrás.

El mayor acercamiento entre Colombia y Venezuela se refleja en una ostensible elevación del comercio bilateral, lo que ha contribuido a renovar el dinamismo de la economía venezolana. Mientras que Ecuador y Bolivia se comprometían a eliminar los gravámenes al comercio, así como la adopción del arancel externo común por parte de Ecuador, mientras que a Bolivia se le ha autorizado mantener aranceles de 5% y 10%.

Una vez establecida la zona de libre comercio entre Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela en octubre de 1992 y aprobado el arancel externo común en marzo de 1993, proceso al cual se empezará a incorporar el Perú en forma progresiva a partir de abril de 1994; es decir, constituido un espacio ampliado donde los productos originarios de cada país miembro circulen libremente en la subregión, sin

aranceles, ni restricciones de ningún tipo, en junio de 1993 las autoridades del Acuerdo plantearon una nueva estrategia orientada a lograr dos objetivos básicamente:

- 1) Alcanzar junto a la unión aduanera, un mercado único de bienes de capital, servicios y laboral. Para lograr esto se deberá avanzar en la armonización de los incentivos a las exportaciones, en la modernización aduanera, en la armonización de los instrumentos de la política de importaciones desde terceros países y en las normas comunes de sanidad agropecuaria. En forma paralela se tratará de concluir las negociaciones para promover la liberalización del comercio de servicios, la ampliación y modernización de la infraestructura física, el desarrollo de las zonas de integración fronteriza y el establecimiento de un Programa Andino de Calidad.
- 2) Lograr la reestructuración de los sectores productivos, el desarrollo empresarial, la modernización e innovación tecnológica, la recalificación laboral, el fortalecimiento de la libre y sana competencia, y una mejor inserción en la economía mundial. Para lo que se intensificarán las relaciones y negociaciones con países y grupos de países dentro y fuera de la región.⁽⁴²⁾

Este tipo de medidas fueron anunciadas por las autoridades de este esquema de integración para perfeccionar el mercado ampliado y mejorar la articulación del Grupo Andino en el contexto internacional para un futuro inmediato.

En actividades recientes, se aprobó el protocolo modificador del acuerdo de Cartagena, el cual contiene varias reformas institucionales del Grupo Andino, entre las que destacan el reemplazo de la Junta del Acuerdo de Cartagena (órgano ejecutivo de la organización) por una Secretaría General, y el establecimiento del Sistema Andino de Integración como nuevo marco jurídico.

En términos generales, el período de incertidumbre y de lento progreso por el que atraviesa la integración andina se debe, no a los desacuerdos respecto a la utilidad de los mecanismos para alcanzar los objetivos nacionales, sino sobre el ritmo, el ámbito y la profundidad de aquellos.

1.5.3 El Mercado Común del Sur (MERCOSUR)

El 26 de marzo de 1991 se firmó en Asunción, República de Paraguay, el tratado que da origen al Mercado Común del Sur (MERCOSUR) integrado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay que entró en vigencia el 29 de Noviembre de 1991.

El Tratado descansa sobre la base de un programa gradual de liberalización comercial y tiene como objetivo eliminar completamente los aranceles y cualquier otra restricción al comercio antes de enero de 1995 con el fin de crear un mercado común y una unión aduanera.

⁽⁴²⁾ SELA, "Evolución del proceso de integración regional", Op.cit: págs. 6-7.

El Tratado consideró 1993-1994 como un período de transición con la reducción tarifaria a los productos regionales. Esta reducción se basó en un calendario programado de disminución de 20% en 1992 y de 40% en 1993 y 1994. El acuerdo alcanzó plena vigencia el primero de enero de 1995, de acuerdo a tres principios fundamentales:

- 1) Libertad de movilidad de bienes (arancel cero entre los signatarios), servicios y factores productivos (integración laboral y de capitales).
- 2) Fijación de un Arancel Externo Común hacia terceros países (unión aduanera).
- 3) Armonización de políticas comerciales y macroeconómicas.

En menos de una década, los cuatro países han liberado la mayor parte de su intercambio y establecido una tarifa externa común (TEC) que abarca 85% del universo arancelario. Las excepciones a la TEC y la liberalización total del intercambio intrarregional se eliminará en los próximos años.⁽⁴³⁾ Quedará entonces plenamente constituida la unión aduanera y abiertos todos los caminos para la formación del mercado común.

El éxito del MERCOSUR se compara con el crecimiento de los otros miembros de la ALADI; mientras que el comercio entre los miembros del MERCOSUR ha crecido seis veces, el segundo creció solo tres en el período de 1985-1994. En 1985 el comercio entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay representaba 28% del intercambio al interior de la ALADI; en 1994 superó el 43%. Los servicios en otras áreas como servicios bancarios, transportes y seguros, inversiones privadas directas de los países del MERCOSUR y diversos acuerdos entre empresas, son más intensos en la subregión que en el resto de América Latina.

Uno de los factores que ha contribuido para el gran dinamismo del MERCOSUR es la participación de dos de las economías más diversificadas e industrializadas de América del Sur, como lo es el eje Sao Paulo-Buenos Aires que abarca la región más desarrollada e industrializada de Sudamérica. Otros dos factores que influyeron positivamente fueron el margen de preferencia arancelaria y el comercio administrado.⁽⁴⁴⁾

Las relaciones externas del Mercosur, se realizan como una sola entidad y de sus relaciones comerciales más importantes destacan las realizadas en el marco de la ALADI, marcadas por alto grado de cooperación a nivel político, donde se han logrado acuerdos de preferencias arancelarias (ALALC/ALADI, Acuerdos de Cartagena, de Río, Cumbres Iberoamericanas, etc.); sin embargo ha faltado la materialización a nivel económico y los flujos intrarregionales son poco significativos dentro de la región.

⁽⁴³⁾ A partir del 1 de enero de 1995 está en vigencia la Tarifa Externa Común (TEC) para 85% del universo arancelario, con un promedio de 14% y un máximo de 20%. Cada uno de los países ha establecido aranceles distintos, entre 0 y 35%, para el restante 15% del universo arancelario.

⁽⁴⁴⁾ "Mercosur: trayectoria, situación actual y perspectivas", Comercio Exterior, Vol. 45, Núm.4, abril de 1995, pág. 821.

En el seno de la Ronda Uruguay del GATT se busca una posición común frente a la cuestión de obstáculos al comercio de productos agrícolas y de servicios; mientras que con otros órganos multilaterales, se busca mejorar los términos de intercambio y de diversificación de productos y mercados.

Respecto a la Unión Europea, la Declaración de diciembre de 1994, firmada por los cancilleres de ambos bloques económicos, se propone una asociación con contenidos políticos y económicos entre ambos bloques. La meta sería acordar a fines de 1995 un acuerdo marco que encuadre las negociaciones para alcanzar una zona de libre comercio entre los dos espacios regionales.⁽⁴⁵⁾

Las relaciones con Norteamérica se centran en Estados Unidos, ya que tanto México como Canadá tienen un papel marginal frente al bloque. Los socios del Mercosur han celebrado negociaciones con Estados Unidos en lo que se conoce como los acuerdos 4+1, mediante el cual Estados Unidos acepta resolver las disputas comerciales de una manera negociada a través de paneles que revisen las particularidades del conflicto que se trate. En este sentido existen problemas en torno a la protección de patentes, marcas y transferencia de tecnología, especialmente con Brasil.

En el caso de Japón se le considera no solo como mercado natural para la oferta y la demanda nacionales sino también como fuente de inversión, al respecto, Brasil se ha beneficiado con los mayores flujos de inversión japonesa hacia la región. Para 1995 se prevé establecer acuerdos de libre comercio entre el Mercosur con Chile, Bolivia, Perú, Colombia, Ecuador y Venezuela.⁽⁴⁶⁾

El Tratado que da origen al Mercosur es compatible con los mecanismos de complementación económica establecidos en la ALADI; como tal, abre la posibilidad de incorporarse al mismo cualquier otro miembro de la ALADI que así lo desee, presentando una solicitud de adhesión, a los cinco años de la entrada en vigencia del Tratado. No obstante, aquellos países que no formen parte de ningún esquema de integración subregional (Pacto Andino, etc.) podrán solicitar su incorporación al MERCOSUR antes del plazo mencionado.

Cabe destacar que al interior del mismo existen serias asimetrías, como la dificultad brasileña de estabilizar el manejo macroeconómico debido a la inestabilidad derivada del enfrentamiento entre los dirigentes y la burocracia, contrario a lo sucedido en Argentina; las reformas llevadas a cabo por el ministro Cavallo han estabilizado las variables macroeconómicas. En Paraguay, el

⁽⁴⁵⁾ "Mercosur, trayectoria y perspectivas", Comercio Exterior, Vol. 45, Núm. 2, noviembre 1995, pág. 831.

⁽⁴⁶⁾ El caso de Chile particularmente significativo por la importancia de sus relaciones con Argentina y los otros integrantes del mercado subregional. La resolución sobre la posible incorporación de Chile al TLCAN condicionó la forma de la vinculación chilena con el Mercosur.

presidente Wasmosy enfrenta dificultades pero sigue adelante. En Uruguay se consolida también el camino de la reforma.

La situación actual revela el tamaño de la tarea aún pendiente para formular y ejecutar estrategias movilizadoras de los recursos internos, de estabilidad e inserción internacional, congruentes con el desarrollo humano sustentable.⁽⁴⁷⁾ Además de la voluntad política de los dirigentes nacionales para ceder poder a las entidades supranacionales, la coordinación de políticas macroeconómicas y una unidad monetaria.

En actividades recientes celebradas en el seno de este organismo, se celebró en diciembre de 1997, la reunión del Consejo del Mercado Común del Sur; donde se evaluaron los avances de la integración subregional y suscribieron varios acuerdos sobre prácticas desleales de comercio, servicios aéreos, jurisdicción internacional en defensa de los consumidores y cooperación educativa, cultural y diplomática; así como para asentar la sede administrativa del MERCOSUR en Montevideo. En esta reunión, los representantes de Venezuela y Colombia manifestaron su interés de asociarse a ella.

1.5.4 El Grupo Río

El denominado Grupo de los Ocho, se origina formalmente con la reunión de los Cancilleres del Grupo de Contadora (Colombia, México, Panamá y Venezuela) y su Grupo Apoyo (Argentina, Brasil, Perú, Uruguay) el 17 y 18 de diciembre de 1986 en Río de Janeiro, Brasil; conocido ahora como el Grupo de los Ocho o Grupo de Río, teniendo tras de sí la experiencia política acumulada de cuatro años de labor diplomática del Grupo de Contadora.

Para 1990, Bolivia, Ecuador y Paraguay se incorporan al Grupo de Río, así como Centroamérica y la Comunidad del Caribe con una representación rotativa por cada subregión.

Esta iniciativa política de concertación latinoamericana, surge como una respuesta para enfrentar asuntos como la deuda externa, el proteccionismo, la cooperación y la integración regional, la crisis del multilateralismo, la intromisión de las superpotencias y la incomunicación cultural y científica en la región, así como evitar que el conflicto centroamericano se extendiera, buscando una solución negociada del conflicto y construir una barrera política que permitiera a los países de la región decidir su futuro.

A medida que avanza el tiempo, el Grupo de Río ha ido ampliando los temas de su agenda que van desde problemas económicos, del medio ambiente y políticos;

⁽⁴⁷⁾ *Ibidem*, pág. 822.

hasta la consulta de opiniones a organismos más institucionalizados como la Organización de Estados Americanos (OEA).

Este Grupo se ha constituido como interlocutor con otras áreas del mundo y con otros organismos multilaterales. Como lo demuestra el enlace para institucionalizar el diálogo con la Unión Europea, que desde 1990 han venido realizando varias reuniones ministeriales y de alto nivel entre los dos bloques.

También ha celebrado reuniones con otras agrupaciones de países, como la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ANSEA), el Consejo de Cooperación del Golfo y la Comunidad de Estados Independientes (CEI), así como encuentros a nivel ministerial con la República Popular China, Canadá e India.⁽⁴⁸⁾

Con la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en Cochabamba, Bolivia, del 2 al 4 de septiembre de 1996, se conmemoró el X Aniversario de la creación de este mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política.

Entre los temas de la agenda de esta Cumbre se encuentran: la democracia, la lucha contra la pobreza, desarrollo sustentable, proceso de integración, narcotráfico, Cumbre de las Américas, desarme en América Latina y la Ley Helms Burton.

El documento llamado Declaración de Cochabamba contiene el compromiso de seguir ejecutando políticas favorables para que los países de la región, en particular la pequeña y mediana empresa, generen empleos e impulsen la educación, formación y capacitación laboral, fundamentalmente entre la población más vulnerable.

La reunión también se pronunció por la promoción de la democracia representativa como sistema de gobierno, renovó el compromiso con el sistema multilateral de libre comercio, no discriminatorio y transparente, y confirmó su convicción de continuar por el camino del desarrollo sustentable. Además de reafirmar la importancia de la participación del Grupo de Río en el seguimiento e implementación de las decisiones de la Cumbre de las Américas; reiterando el compromiso con el plan de acción de la Cumbre que establece el objetivo de alcanzar el Área de Libre Comercio de las Américas para el 2005.⁽⁴⁹⁾

Finalmente se acordó llevar a cabo la XI Reunión Cumbre de jefes de Estado y de Gobierno en la ciudad de Asunción, República de Paraguay en la primera semana de septiembre de 1997.

⁽⁴⁸⁾ El Financiero, 1 de septiembre de 1996, pág. 38.

⁽⁴⁹⁾ "Declaración de la VI Cumbre Iberoamericana", periódico El Nacional, 12 de noviembre de 1996, pág. 1.

1.5.5 El Grupo de los Tres

El Grupo de los Tres tiene como antecedente el Grupo de Contadora, actualmente esta formado por México, Colombia y Venezuela, fue creado a raíz de la reunión ministerial de febrero de 1989 y ratificado en junio de ese mismo año, buscaba en un principio continuar la labor del Grupo de Contadora en la consolidación de la estabilidad política y la pacificación de Centroamérica, pero la solución a estos problemas, vía elecciones en Nicaragua y las negociaciones de paz entre el gobierno salvadoreño y el FMLN, obligaron a replantear los objetivos iniciales.

Una vez que la agenda política se ve como ya consolidada pese al caso de Cuba y Haití, lo más importante de la agenda de este Grupo son los intereses netamente económicos, con dos vertientes principales: los grupos de trabajo de alto nivel sobre acuerdos y compromisos (nueve a la fecha) en áreas de energía, comercio, telecomunicaciones, transporte marítimo, transporte aéreo, finanzas, cultura, turismo y cooperación con Centroamérica y el Caribe; y el apoyo al desarrollo económico de Centroamérica.⁽⁵⁰⁾

Sin embargo, aunque el Grupo de los Tres haya acelerado su agenda económica, persisten todavía intereses políticos y geopolíticos de los tres países hacia Centroamérica y la región del Caribe, sobre todo Cuba y Haití.

Los intereses del Grupo de los Tres, no solo se explican por la pacificación centroamericana, sino también por la disposición de avanzar en la creación de una zona de libre comercio, básicamente en torno a los temas comerciales y energéticos; así como promover la cooperación con los países del Caribe y Centroamérica. De aquí el interés por parte del Grupo de aprovechar la Iniciativa de las Américas, propuesta por el presidente George Bush de Estados Unidos, en junio de 1990.

En el marco de la Iniciativa, el tema de mayor importancia para el Grupo de los Tres es el del comercio hemisférico, en el que se busca la creación de una zona de libre comercio en el hemisferio, por medio de acuerdos integrales o acuerdos de tipo marco, ya sea bilaterales o multilaterales.

En este sentido, México juega un papel fundamental ya que como miembro del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) representa para el Grupo arreglos comerciales tanto para Colombia como para Venezuela con Estados Unidos, a través de México y acceder así al mercado de este país, además del interés por aumentar el comercio intrarregional entre los tres países miembros.

La experiencia de coordinación política previa de estos tres países a través del Grupo de Contadora, el Acuerdo de San José de asistencia petrolera entre México y Venezuela, y los avances del proceso de integración económica entre Venezuela

⁽⁵⁰⁾ Servin Andrés, Carlos Romero, "El Grupo de los Tres-asimetrías y convergencias-", Ed. Nueva Sociedad, Caracas Venezuela 1993, pág. 178.

y Colombia, han servido de base para profundizar en este esquema a través de sucesivas reuniones de cancilleres y de presidentes a lo largo de 1990, 1991 y 1992, con la conformación de comisiones técnicas de alto nivel en torno a temas de comercio, energía, cooperación con Centroamérica y el Caribe, transporte aéreo y marítimo, medio ambiente, telecomunicaciones, ciencia y tecnología, finanzas, turismo y cultura.⁽⁵¹⁾

En este marco, la creación de once grupos de alto nivel (GAN) entre los países posibilita la compatibilización en diversas áreas, particularmente en lo referente al comercio, energía y cooperación con la cuenca del Caribe.

En febrero de 1993, en Caracas, los presidentes de Colombia, México y Venezuela, intercambiaron puntos de vista sobre la agenda de trabajo del grupo y evaluaron y comprobaron el estado que guarda el Tratado de Libre Comercio del grupo y destacaron la importancia de continuar fortaleciendo la cooperación conjunta con el Caribe y Centroamérica.

Las características específicas del Acuerdo de Libre Comercio que se negocia entre los tres países establece pautas para facilitar el acceso recíproco a los tres mercados, mediante un programa de liberalización comercial de bienes y servicios, y dispone compromisos importantes en sectores especiales como agricultura y el automotriz; un régimen sobre normas de origen y otro sobre salvaguardas; normas sobre prácticas desleales y para garantizar la libre competencia; un régimen común para estimular la inversión extranjera; disciplinas y trato nacional para las compras estatales; un mecanismo de solución de controversias; compromisos de liberalización progresiva de los servicios de transporte, del tránsito de personas de negocios y de profesionales, de las telecomunicaciones y financieros; disposiciones sobre propiedad intelectual en su relación con el comercio; normas fito y zoosanitarias y normas técnicas.⁽⁵²⁾

Para la Cumbre de mayo de 1994, los presidentes de los tres países reiteraron su compromiso integrador, anunciando su voluntad de firmar dicho acuerdo. Por otra parte, el G-3 ha intensificado su cooperación con Centroamérica a raíz de la Declaración de Caracas sobre comercio e integración, mediante la cual los presidentes del G-3 y los presidentes de los países de América Central convinieron establecer una zona de libre comercio, así como promover proyectos conjuntos de cooperación con Centroamérica en los ámbitos económico, técnico-científico, educativo-cultural y social.

En lo que se refiere a los avances del Grupo en su corta vida, se puede decir que se ha avanzado con mayor rapidez en las negociaciones de liberalización comercial y de cooperación económica, como es el caso del ajuste de aranceles y de compromisos de compra de carbón por parte de México a Colombia y los

⁽⁵¹⁾ Ibidem, págs. 23-24.

⁽⁵²⁾ XX Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano, SELA, México D.F. 30 de mayo / 3 de junio de 1994, pág. 13.

avances logrados mediante los Grupos de Trabajo de Alto Nivel, al tiempo que se han logrado ya acuerdos concretos, como es el de la interconexión eléctrica.

Entre los principales obstáculos que debe afrontar el grupo se encuentran los tiempos diferenciados en las aperturas económicas de los tres países, así como el rechazo de Venezuela y Colombia para incluir aspectos como el de la inversión extranjera, la propiedad intelectual y la necesidad que tiene Venezuela y Colombia de compatibilizar el Tratado con los acuerdos del Pacto Andino.

Finalmente, el G-3 no se limita a un proceso de creciente intercambio y apertura comercial, articulación financiera e integración energética entre los tres países, sino que se extiende a un rol de progresiva proyección subregional como eje de los procesos de integración y cooperación política a nivel de la Cuenca del Caribe.

Como se ha visto en la presente década, se ha logrado una notable reactivación de los procesos subregionales de integración, como lo demuestra el fortalecimiento de los antiguos mecanismos de integración y la creación de otros nuevos como el Grupo de los Tres, el Mercado Común del Sur y los múltiples acuerdos bilaterales de libre comercio vigentes y en proceso de negociación.

Otro factor que ha impulsado estos acuerdos regionales de integración, es el otro intento de integración (pero con una naturaleza distinta) y que más bien tiene un carácter hemisférico a largo plazo, que es el proyecto estadounidense llamado Iniciativa de las Américas, que refleja un claro cambio de la política estadounidense hacia América Latina. Sin embargo, en los noventa, en el nuevo contexto de los cambios en el sistema internacional y de los procesos de reestructuración y liberalización económica en América Latina; tanto el concepto como la realidad de la integración se han modificado drásticamente.

Esta nueva ola integracionista ha sido posible gracias a la tendencia a una creciente homogeneización de las políticas macroeconómicas en los países latinoamericanos. Dichas políticas se caracterizan no sólo por buscar el tradicional ajuste macroeconómico sino también, por impulsar cambios fundamentales de política económica, de carácter institucional y estructural; según el programa inspirado por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

CAPITULO II

LOS PROGRAMAS DE REFORMA ECONOMICA EN AMERICA LATINA.

2.1 Análisis comparado de las reformas económicas regionales en la post-guerra

Los shocks del decenio de 1970 condujeron a una reevaluación de las prioridades y del contenido de la política económica; la primera crisis del petróleo de 1973 empeoró la situación macroeconómica de los países industrializados, al acelerarse la inflación, desacelerarse el crecimiento del producto, aumentar el desempleo y surgir una tendencia de menor crecimiento en la productividad (en particular en Estados Unidos y Reino Unido). Lo que derivó al cuestionamiento del consenso tradicional existente posterior a la Segunda Guerra Mundial que combinaba el manejo de la demanda agregada a nivel macroeconómico con el Estado de Bienestar.

Como reflejo de estas tendencias, Margaret Thatcher, primera ministra de Reino Unido, aplicó rígidas medidas antiinflacionarias junto con otras que pretendían reducir el papel del Estado en la economía mediante la privatización de empresas públicas, los recortes fiscales y la desregulación económica.

En Estados Unidos se dio un cambio semejante después de la elección del presidente Reagan en 1980. La nueva política norteamericana se centró en el recorte de los impuestos, la reducción de la regulación económica y la liberalización financiera en un contexto de déficits presupuestarios crecientes.

En ambos países, la excesiva participación pública en la actividad económica en forma de impuestos y regulación (también en el crecimiento de la empresa pública en el Reino Unido) fue considerada la causa principal de la escasa formación de capital, el insuficiente esfuerzo empresarial y el bajo crecimiento de la productividad.

En América Latina la situación no era muy diferente, la década de los años ochenta fue calificada como "La década pérdida" caracterizada por el estancamiento económico, ya que durante este período la mayoría de los países latinoamericanos experimentaron agudos desequilibrios; tanto a nivel interno como externo.

Los indicadores del desequilibrio externo indican que al iniciarse la década de 1980, la mayor parte de los países latinoamericanos tenían déficit comercial; el déficit promedio de la región de 1980 a 1981 era de 1.4% del PIB. Durante el mismo período, el déficit por cuenta corriente fue mucho mayor, alcanzando en promedio el 5.1% del PIB, aunque en algunos países superó el 6% del PIB.

Debido a la drástica contracción del crédito exterior, el déficit por cuenta corriente se limitó severamente a finales de la década; en 1990 el déficit por cuenta corriente para la región no llegaba al 1% del PIB. El problema de la deuda afectó a la mayoría de los países latinoamericanos durante toda la década; en 1990, muchos países como

Argentina, Bolivia, Brasil y Perú presentaban un coeficiente de Deuda Externa acumulada superior a 3.0.

En lo que respecta a los indicadores del desequilibrio interno, algunos países presentaron tasas de inflación crecientes, países como Argentina, Brasil y Perú que habían presentado una inflación anual de dos dígitos durante 1980-81, padecían tasas de inflación de tres y cuatro dígitos a finales de los ochenta. Países como Bolivia, Chile, Colombia y México tuvieron más éxito en el control de la inflación.

En el mismo decenio, la tendencia del desempleo en América Latina no fue uniforme, en países como Argentina, Perú y Venezuela el desempleo aumentó significativamente, mientras que en Chile y México se observó una tendencia opuesta.

La mayoría de los países latinoamericanos presentaron una grave situación en cuanto al déficit fiscal (se incluye el pago de los intereses de la deuda) durante los ochenta, superando en algunos años el 6% del PIB; solamente Chile, Colombia y Venezuela lograron el equilibrio presupuestario al término de esa década.

En el decenio de 1980 los cambios de orientación económica en los dos principales países industrializados, crearon gradualmente un nuevo clima en la teoría y formulación de la política económica, que terminó por llegar a los países en desarrollo y al bloque socialista.

En los países en desarrollo, sobre todo en América Latina la estrategia de industrialización a través de la sustitución de importaciones (ISI) era objeto de muchas críticas por falta de dinamismo, su sesgo contrario a las exportaciones y el fracaso de reducir la contracción en la distribución de la renta. De esta manera, el desempeño de tipo estructural junto a las tendencias desestabilizadoras de la política macroeconómica llevaron al cuestionamiento del papel del Estado en la economía.

En este contexto, el principal evento que impulsó la reforma económica en América Latina fue la crisis de la deuda externa en la década de los ochenta,⁽⁵³⁾ la cual abrió el camino a un período prolongado de estancamiento, elevada inflación, fragilidad en la balanza de pagos y creciente inestabilidad económica en la región.

Esta situación de dislocación económica condujo a la convicción de que para superar la crisis era necesario además de la restauración del equilibrio macroeconómico, un cambio global en la estructura de la economía, lo que constituyó una oportunidad de oro para imponer drásticas reformas neoliberales en América Latina.

Dichas políticas se caracterizaron no sólo por buscar el tradicional ajuste macroeconómico de corto plazo favorecido por el Fondo Monetario Internacional, sino también por impulsar cambios fundamentales de política económica y de carácter institucional y estructural, según programas inspirados por el Banco Mundial.

⁽⁵³⁾ La aplicación de reformas económicas pro mercado en América Latina se remonta a principios de 1970. Tras el colapso de los experimentos populistas-socialistas en estos países, los regímenes militares recién instalados aplicaron rígidos programas de ajuste macroeconómico y liberalización en Chile, Argentina y Uruguay; siendo la chilena la experiencia más duradera, estable y fructífera.

Estas reformas abarcan los siguientes rubros:

- 1) Reformas del sector público, entre ellas encontramos la disciplina fiscal, de modo que el déficit fiscal no sobrepase el 1 y 2% del PIB (mediante la reducción del gasto público). La reforma fiscal debe orientarse hacia un aumento de su capacidad para proporcionar ingresos al gobierno. Y la privatización de las empresas públicas (la reducción del número de éstas) facilitará la consecución del objetivo de disciplina fiscal; además de que se considera que el sector privado es mucho más eficiente como productor que el sector público.
- 2) Reformas de liberalización y desregulación, que fomenten la competencia en el mercado interior, entre las que se incluyen las tres siguientes:
 - a) Liberalización del mercado interno de capitales, lo que implica tasas de interés libres, las tasas de interés reales deben ser positivas pero moderadas: para lo cual se recomienda la supervisión de las instituciones financieras.
 - b) La liberalización comercial, a través de la sustitución de las restricciones cuantitativas y de las medidas discrecionales por aranceles y la reducción ulterior de la cuantía de éstos.
 - c) Trato positivo a la inversión externa, que proporciona capital y tecnología. Y por último,
- 3) Tipo de cambio real, para aumentar la competitividad internacional y promover las exportaciones.⁽⁵⁴⁾

En la década anterior, los gobiernos de América Latina sufrieron una situación muy difícil, ya que se enfrentaron a un grave desequilibrio fiscal profundizado por el deterioro de la situación social interna., además, los ingresos estaban disminuyendo y el servicio de la deuda (tanto interna como externa) exigía pagos cada vez mayores. Y por si fuera poco, no existía la posibilidad de obtener crédito del exterior para financiar los déficits financieros públicos. Todos estos factores explican la espectacular inflación e hiperinflación que América Latina sufrió en la década de 1980.

Esta situación obligó al replanteamiento global de la estructura de la economía en el Cono Sur, mediante la aplicación de programas de reforma estructural, como los aplicados en Argentina (Plan Austral de 1985), Perú (Plan Inti de 1985), Brasil (Plan Cruzado de 1985).

Estos programas de estabilización heterodoxos presentan las características siguientes:

- 1) Un control generalizado de precios, salarios, tipos de cambio y precios de la energía.
- 2) Un estricto programa fiscal orientado hacia la reducción del déficit.
- 3) Una reforma monetaria, con una conversión especial de la deuda financiera contractual, que tenía como objetivo primordial, evitar las transferencias de riquezas entre deudores y acreedores mientras la economía pasa abruptamente de una inflación elevada (del 15 al 20% mensual) a una baja inflación (del 1 al 2% mensual); además se introdujo una nueva unidad monetaria eliminando tres o seis ceros de la antigua.

⁽⁵⁴⁾ Meller Patricio, "Ajuste y Reformas Económicas en América Latina: problemas y experiencias recientes", tomado de Pensamiento Iberoamericano, No. 22-23, Tomo I, 1992-1993, pág. 15.

- 4) Una política monetaria expansiva, para evitar los incrementos de la tasa de interés real y aumentar la monetización de la economía (en moneda nacional), de este modo, una tasa de interés real serviría para reducir el déficit fiscal.

Estos tres programas heterodoxos de estabilización lograron el objetivo de reducir la inflación a corto plazo (durante dos o tres trimestres) además, pese a que la eliminación de la inflación inercial fuera una operación de bajo costo, la balanza comercial se deterioraba rápidamente generando un desequilibrio externo insostenible.

En general, estos programas heterodoxos sirven para romper la alta espiral inflacionaria en el corto plazo en la reducción de los precios (debido al control generalizado sobre los mismos) esto significaba la solución al problema de la inflación a largo plazo, por lo que ya no eran necesarios posteriores esfuerzos.

2.1.1 El Programa Boliviano

El programa de reforma económica en Bolivia es aplicado en una economía pobre y pequeña (con un nivel de renta per capita inferior a 600 dólares) fuertemente dependiente de la exportación de algunos productos minerales como el gas natural, el zinc y con una insuficiente base de capital humano e infraestructura física.

En 1980 Bolivia sufrió de creciente inestabilidad económica y un crecimiento negativo del PIB que culminó en hiperinflación en el año de 1985. En agosto de ese año se lanzó un programa drástico de medidas antiinflacionarias que hizo descender la inflación desde más del 25,000% hasta una tasa media anual del 16.5% en el período 1987-1990.

Este programa antiinflacionario fue seguido por una serie de medidas de ajuste estructural, como la liberalización del comercio (se redujeron rápidamente los aranceles de niveles de entre 5 y 10% después de 1985). Se suprimió en gran parte el sistema de controles de precios, subvenciones públicas y precios garantizados; los precios del sector público fueron ajustados de tal modo que reflejaran los costos de oportunidad, se abolieron los límites a los tipos de interés y se autorizó a los bancos comerciales nacionales y extranjeros aceptar depósitos denominados en dólares.

Los componentes clave del programa boliviano eran: 1) Un drástico programa de contracción fiscal y monetaria. El empleo público se redujo en un 10%, la congelación de los salarios nominales se supuso en un 60% de reducción de los salarios reales en un mes (fue otro de los instrumentos aplicados para incentivar la reducción voluntaria del empleo público), la inversión pública fue congelada durante un año. Se equilibraron los presupuestos fiscales y de las empresas públicas sobre la base de los flujos de efectivo, los ingresos de las empresas públicas tenían que ser depositadas en el banco central (en una cuenta especial) y para que las empresas públicas pudieran hacer uso de tales recursos era necesaria la autorización del ministro de Hacienda a fin de financiar sus gastos corrientes. Asimismo se redujeron de modo radical las subvenciones fiscales, aumentando las tarifas de los servicios públicos y de los precios de los carburantes hasta niveles internacionales (aunque no se modificó la tributación sobre la gasolina), los nuevos precios incrementaron los ingresos del Estado del 5.5% del PIB. 2) Una amplia devaluación del 93% (del tipo de cambio oficial), esta se llevó a cabo mediante la

unificación de los tipos de cambio oficial y paralelo, combinando la subasta de divisas por parte del Banco Central con un sistema de flotación "sucia" con el fin de orientar y estabilizar el nivel de los cambios. 3) Completa libertad de precios. 4) Reformas estructurales como: a) Liberalización de la balanza comercial (eliminación de restricciones cuantitativas y de barreras no arancelarias, establecimiento de un derecho nominal uniforme del 20%). b) Introducción inmediata de la flexibilidad en el mercado de trabajo (reducción de los requisitos legales para el despido, eliminación de las cláusulas de revisión salarial ligadas al índice de precios y eliminación de la negociación colectiva).

El programa de estabilización neo-ortodoxo boliviano produjo los siguientes resultados: La reducción de la inflación media mensual, que había sido del 60% durante 1985, antes del choque estabilizador se redujo a menos del 2% mensual durante 1986, y las tasas anuales de inflación no llegaron al 20% durante 1987-90.

El aumento de los ingresos fiscales que representaban el 3% del PIB en el período 1983-84, aumentaron a más del 11% del PIB en 1987-90. El lado negativo del programa tiene que ver con los altos costos sociales y el escaso crecimiento alcanzado.

Este programa iniciado en 1985 es un claro ejemplo de la eliminación rápida de la hiperinflación, ya que en menos de dos años, la inflación se redujo y se mantuvo alrededor de un 16% anual desde unas cifras de cuatro dígitos; además el programa de desinflación y liberalización fue seguido por un prolongado período de inversión privada deprimida y de crecimiento lento, aunque positivo del PIB.

A pesar del éxito en términos de reducción de la inflación, el programa boliviano muestra indicadores negativos, como lo es el déficit presupuestario que alcanzó un promedio de 5.4% del PIB en el período de 1986 a 1990, lo que derivó que se elevaran los tipos de interés reales, frenando la recuperación de la inversión privada. Además el sistema financiero está fuertemente dolarizado, ya que casi el 80% de los pasivos del sistema bancario están denominados en moneda extranjera, lo que refleja claramente la falta de confianza en los activos domésticos.

El programa boliviano fue puesto en marcha por un gobierno civil, bajo el mandato del presidente Paz Estenssoro, elegido en el año de 1985 después de dos decenios de alternancia de gobiernos militares y civiles que aplicaron una amplia gama de medidas económicas que iban desde el populismo hasta programas de austeridad ortodoxos. Las reformas posteriores a 1985 fueron aplicadas bajo un régimen democrático, en un país con una gran población indígena y campesina con muy poca participación en la política formal.⁽⁵⁵⁾

2.1.2 El Programa Venezolano

La experiencia de Venezuela en el año de 1992 constituye un ejemplo del riesgo político que implican un paquete de medidas estabilizadoras no ortodoxas. En lo que se refiere a los componentes del programa venezolano de ajuste macroeconómico de 1989, eran muy similares a los de Bolivia, contemplaba un ajuste público mediante la eliminación de las

⁽⁵⁵⁾ Solimano Andrés, "Diversidad en la reforma económica: experiencias recientes en economías de mercado y economías socialistas", tomado de Pensamiento Iberoamericano, No. 22-23, Tomo I, 1992-93.

subvenciones a la gasolina, con un aumento al 100% en su precio, incrementos en los precios de los alimentos y en las tarifas públicas. La liberalización de los precios y unificación del tipo de cambio (lo que supuso una devaluación del 150% del tipo de cambio oficial), además de la introducción de medidas relacionadas con la liberalización del comercio exterior.

En este caso, el nuevo gobierno que acababa de acceder al poder tenía la ventaja de realizar profundos cambios económicos, culpando al gobierno anterior de las posibles consecuencias negativas.

2.1.3 El Programa Peruano

En agosto de 1990, el gobierno de Fujimori recientemente elegido en Perú, puso en marcha un programa estabilizador de choque inspirado en el boliviano de 1985. Los principales componentes de este tratamiento de choque eran: Un drástico ajuste fiscal, a través del aumento de los precios de la gasolina y de la disminución de los salarios reales de los funcionarios; un control estricto sobre la masa monetaria que sería posible gracias al ajuste fiscal; y al establecimiento de un régimen de cambio flotante. Una vez que los precios absorbieron el impacto del choque (antes de dichas medidas, la tasa de inflación mensual de julio fue de 63%, pasando al 39% inmediatamente después en el mes de agosto), los precios dejaron de aumentar durante un mes.

Transcurrido este breve plazo, los precios volvieron a elevarse alcanzando una tasa mensual de un 10% durante el trimestre siguiente. Esta nueva aceleración se produjo a pesar de haberse alcanzado los objetivos fiscal y monetario. Contrario a esta situación el control monetario sí fue eficaz en relación con el tipo de cambio nominal, de tal forma que el tipo de cambio real se apreció. La persistencia de una elevada tasa de inflación perjudicó el ajuste fiscal principalmente por la erosión del precio real de la gasolina y de otros bienes y servicios públicos. Una vez más, después de una primera elevación de los precios oficiales, el comportamiento de estos fue similar al observado anteriormente.

Entre tanto la política monetaria, dirigida a frenar la inflación provocó que el precio del dólar se fuera muy por encima de los precios internos. A pesar de estos resultados, el gobierno no modificó su diagnóstico monetario de la inflación, repitiendo el mismo tratamiento durante 1991.

Los resultados de esta política fueron unas tasas de inflación mensuales que oscilaban entre el 3 y el 10%, recesión, descenso de los salarios reales y una tendencia hacia la apreciación de la moneda, teniendo efectos negativos sobre la balanza comercial; lo que ejemplifica claramente el fracaso de la política estabilizadora del gobierno de Alberto Fujimori.

2.1.4 El Programa Argentino

En la década de 1990, el caso argentino constituye un buen ejemplo de un programa de estabilización complejo, en parte neo-ortodoxo y en parte neo-heterodoxo. Los componentes clave de este programa son:

1) Componentes Neo-ortodoxos: a) La imposibilidad del gobierno y del banco central, de aumentar la oferta monetaria arbitrariamente. Este principio se aplica mediante la ley de convertibilidad, que establece un tipo de cambio nominal fijo (10,000 australes/dólar de E.U.), el Banco Central debe tener un respaldo del 100% en reservas líquidas de divisas; por consiguiente, el único mecanismo de expansión monetaria consiste en la compra de reservas internacionales por parte del Banco Central. Todo esto tiene como finalidad un cambio de régimen en la lucha contra la inflación. b) Un ajuste fiscal adicional, completado con la racionalización del gasto público y el aumento de las tarifas. c) Implantación de reformas estructurales, como la privatización y la liberalización del comercio exterior.

2) Componentes neo-heterodoxos: a) se dio una reestructuración forzosa de los vencimientos de la deuda pública interna y cambios en sus tasas de interés. Los pagos de intereses de la deuda pública oficial se redujeron en 4.8% del PIB en 1990. b) Con la finalidad de eliminar la inflación inercial se puso en marcha la prohibición de las cláusulas de indización en los salarios y contratos de tipo financiero, además de la aplicación de una política de ingresos implícita, con la que las autoridades económicas y políticas trataron de persuadir a los trabajadores y a los dirigentes empresariales a renunciar a las alzas de precios. c) Reforzamiento de la administración y la inspección fiscal.

El mayor éxito del programa de estabilización argentino se refiere a la reducción de la inflación, ya que la tasa mensual promedio que era de 30% en 1989-90 se redujo a cerca del 2% mensual durante el segundo semestre de 1991 y el primer semestre de 1992.

Sin embargo el tipo de cambio nominal fijo junto con el programa de liberalización, generaron un desequilibrio comercial cada vez mayor; el tipo de cambio real se había apreciado en un 15% al cabo de un año y el superávit comercial disminuyó, de un promedio mensual de 450 mdd. de Estados Unidos, durante el primer semestre de 1991, a 170 millones mensuales durante el último trimestre de 1991.

El éxito relativo del caso argentino se debe principalmente a la obstinada adhesión a las recetas tradicionales y a la falta de acabado de las políticas fallidas; ya que atrapados en su propio discurso sobre el libre mercado, los responsables políticos se rehusaron adoptar medidas complementarias para ayudar al sector privado a coordinar sus decisiones y expectativas, ajustándolas a menores tasas de inflación. Finalmente, el aspecto más sobresaliente de éstas políticas, es la falta de flexibilidad de las autoridades en el momento en que la reaceleración puso de manifiesto el fracaso de las primeras medidas de choque.

Antes de 1980 prevalecía en toda América Latina la estrategia ISI (Industrialización por Sustitución de Importaciones), esta política industrial era ante todo una política comercial basada en aranceles elevados y barreras comerciales no arancelarias.

La falta de eficiencia creada por la estrategia ISI ha sido relacionada con el sesgo antiexportador provocado por los incentivos de la estructura de precios internos. A este respecto, las exportaciones latinoamericanas a nivel global tuvieron una tasa de crecimiento anual de 3.2% durante el período de 1960-80, tasa que subió hasta el 5.4% durante los años ochenta. Durante este régimen comercial pocos países como Brasil disfrutaron de un crecimiento en las exportaciones del 8.6% anual durante 20 años.

El régimen comercial latinoamericano predominante durante la época de la estrategia ISI mostraba un estructura muy compleja y confusa, debido a la existencia de distintos tipos de barreras no arancelarias, como licencias de importación, prohibición de ciertas importaciones y cuotas, junto con un elevado nivel y una amplia variedad de derechos arancelarios, recargos etc. Por otro lado, existían regímenes y exenciones especiales, relacionados con zonas geográficas y con el tipo de empresas públicas.

Durante la década de 1980 se produjo un profundo cambio de enfoque en la mayoría de los países latinoamericanos, la estrategia ISI (desarrollo hacia adentro) se fue sustituyendo por una estrategia orientada hacia las exportaciones (desarrollo hacia afuera),⁽⁵⁶⁾ además de una clara tendencia hacia la racionalidad del régimen comercial, caracterizada por la simplificación y reducción de los procedimientos burocráticos relacionados con las operaciones de comercio exterior (exportaciones e importaciones), la eliminación de las restricciones no arancelarias y la disminución del número de regímenes y exenciones especiales. En lo que respecta a los aranceles, en diversos países se emplearon pocas categorías arancelarias, en Chile y Bolivia se estableció una categoría de aranceles parejos, Argentina y Perú fijaron tres categorías de aranceles, México y Brasil seis y siete, respectivamente.

Los niveles medio y máximo de los aranceles se redujeron en gran medida, las tarifas superiores al 30% fueron consideradas como excesivas en la mayoría de los países latinoamericanos.

La paulatina eliminación del sesgo antiexportador de la política económica redundó en una mejoría de la competitividad empresarial, esta cuestión tuvo expresiones diferentes según los distintos sectores y países. En general, las exportaciones latinoamericanas comenzaron a crecer a tasas más elevadas que el Producto Interno Bruto (PIB). Como consecuencia de ello, el coeficiente de exportaciones pasó del 14% en 1980 al 21% en 1990 y al 23% en 1994.⁽⁵⁷⁾

Por otra parte, en los países latinoamericanos existe un amplio consenso para la racionalización del régimen comercial. No obstante la divergencia de países como Brasil y Colombia que se inclinaron por un enfoque gradual o de países como Bolivia, Chile y México que se inclinaron por un programa de liberalización relativamente rápido.

2.1.5 Las políticas de tipo de cambio

Durante el período ISI muchos países latinoamericanos hicieron uso de tipos de cambios múltiples, otros pocos utilizaron un sistema dual, sin embargo hacia fines de los ochenta prevalecía un tipo de cambio unificado en la mayoría de los países de la región.

⁽⁵⁶⁾ La transformación de los déficits de la balanza comercial a inicios de los años ochenta, en importantes superávits a finales de esa misma década, indica el importante esfuerzo hecho por muchos países latinoamericanos para aumentar sus exportaciones.

⁽⁵⁷⁾ Unceta Koldo, "América Latina: la integración en la encrucijada", Revista Situación, No. 1, Ed. Banco Bilbao Vizcaya, México 1996, pág. 217.

En los países latinoamericanos han estado en vigor diferentes sistemas de tipo de cambio, como en Venezuela que tenía un tipo de cambio real en un entorno inflacionario, Brasil y Colombia utilizaron un sistema de minidevaluaciones gradual pasivo durante más de dos décadas, Argentina empleó un sistema de minidevaluaciones gradual activo para orientar las exportaciones inflacionarias a finales de los setenta.

En los programas de estabilización de Bolivia (1985-86) y Argentina (1991-92) se utilizó un tipo de cambio fijo como ancla nominal; Venezuela (1989) y Perú (1990-91) aplicaron la flotación libre (o sucia); en el caso de México se utilizó un sistema de bandas desde 1988 como ancla antiinflacionaria.

El uso del tipo de cambio para la reasignación de recursos desempeña un papel importante en la liberalización comercial y en los procesos de expansión de las exportaciones; por otro lado, un tipo de cambio alto y estable es la condición necesaria para el crecimiento de las exportaciones.

Durante la segunda mitad de los años ochenta, la mayor parte de las economías latinoamericanas mantuvieron sus tipos de cambio superiores al de los años setenta, lo que explica su reciente orientación hacia la expansión de las exportaciones.

El uso del tipo de cambio como instrumento para la reasignación de recursos provoca un grave conflicto con el objetivo de estabilización de precios, debido a que el tipo de cambio utilizado como ancla nominal se considera la parte más importante de un programa de estabilización, por ello la credibilidad de un programa de estabilización dependerá del mantenimiento del valor nominal del tipo de cambio; el hecho de que la reducción de la inflación lleve cierto tiempo, puede ocasionar una apreciación de la divisa, ocasionando la disminución del desequilibrio interno a costa de aumentar el desequilibrio (comercial) externo.

En 1995 la política cambiaria ocupó un lugar prioritario en la definición de la estrategia de política económica en cuatro de los países más grandes de la región. En efecto, la crisis de la moneda mexicana a fines de 1994,⁽⁵⁸⁾ la disminución del intercambio comercial en Brasil, la acentuada baja del tipo de cambio en Venezuela y las probables consecuencias negativas para el proceso de estabilización de una modificación del sistema de convertibilidad en Argentina hicieron que adquiriera mayor importancia el papel del tipo de cambio como instrumento de estabilización de precios o como un mecanismo de apoyo a la competitividad externa.

La política cambiaria sufrió modificaciones en Brasil, que modificó su régimen cambiario durante 1995 adoptando un sistema de bandas de flotación, al igual que Venezuela que devaluó drásticamente su moneda y en abril de 1996 volvió a hacerlo, para luego establecer un sistema de bandas cambiarias.

⁽⁵⁸⁾ La prolongada sobrevaluación del peso, derivada de la utilización del tipo de cambio como ancla nominal, condujo a un elevado déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos, del orden de 7% a 8% del PIB entre 1992 y 1994; donde el consumo creció a un ritmo acelerado y el ahorro se mantuvo bajo, representado no más de un 14% del PIB; ocasionando una gran vulnerabilidad macroeconómica, en particular al ingreso de capitales agravados por los sucesos políticos sucedidos a comienzos de 1994, que culminaron con una progresiva disminución de los flujos de capital a no más de 10,000 mdd. en 1994 y la devaluación del peso en diciembre del mismo año.

Para fines de 1996 las monedas de México y Perú se encontraban en régimen de flotación. Otros países como Brasil, Chile, Colombia y Venezuela mantenían sistemas de banda de flotación que permitían adoptar un régimen cambiario de paridad administrada en caso de que el valor de la moneda se aproximara a sus extremos; Bolivia aplicó un sistema cambiario de paridad móvil o recurrió a semidevaluaciones; mientras que Argentina mantiene una paridad fija con el dólar.⁽⁵⁹⁾

La evolución del tipo de cambio real fue heterogénea en los distintos países, mientras que en Brasil y Venezuela el tipo de cambio real bajo significativamente, en Chile la moneda se valorizó levemente, en países como Bolivia, Perú y Colombia, la moneda se fue desvalorizando a lo largo del año de 1996. En cambio, y a pesar de que Argentina y México adoptaron estrategias muy diferentes, la moneda en ambos países también se depreció en términos reales con respecto a la canasta de monedas de sus principales socios comerciales. En general, los sistemas financieros mostraron indicios de fragilidad, que obligaron a la autoridad monetaria a establecer mecanismos de seguridad y dar respaldo económico a su reestructuración, lo que tuvo un alto costo fiscal y complicó el manejo de la política monetaria.

2.1.6 Las políticas de privatización

Con la finalidad de acortar la distancia existente con los países desarrollados, muchos gobiernos latinoamericanos decidieron asumir un papel más activo, especialmente en los decenios de 1940, 50 y 60, en que existía una gran escasez de empresarios privados. Antes de 1970 el impulso industrializador estaba ligado a la creación de grandes industrias básicas nacionales (acero, petroquímica, electricidad, etc.), que exigían grandes inversiones y sólo el sector público disponía de tales recursos.

Como consecuencia de importantes fallos y distorsiones del mercado, muchas empresas privadas en quiebra fueron rescatadas por el sector público latinoamericano para evitar la destrucción del empleo, ya que se contaba con un gran número de trabajadores. Esta política de rescate de empresas fallidas explica la presencia del sector público en hoteles, fábricas de azúcar, empresas manufactureras pequeñas, medianas y grandes, etc.

Después de muchos años de una fuerte presencia del sector público en la esfera productiva, son muchas las críticas que se han hecho al respecto. Los fallos del Estado se consideran mayores que los del mercado, a causa de la designación política de los principales cargos de las empresas públicas, de las grandes ineficiencias en los puestos de trabajo vitalicio y de la rigidez laboral, de la lentitud de los procedimientos burocráticos, etc. por todo ello una gran parte del sector público considera que tener contactos adecuados es más importante que aumentar la eficiencia productiva, sobre todo en una economía con altos niveles de protección.

Por todo lo anterior, los argumentos a favor de la privatización consideran que las empresas privadas son más eficientes que las públicas, además si se toma en cuenta que

⁽⁵⁹⁾ "Estudios Económicos de América Latina y el Caribe", 1995-1996, ONU, Cepal, Santiago de Chile, pág. 33.

las empresas públicas no quiebran, por lo que pueden convertirse en un factor importante de crecimiento del déficit público; entonces la venta de empresas públicas proporcionará a corto plazo, recursos para financiar el déficit público global, disminuyéndolo a mediano y largo plazo; finalmente, el aumento de la eficiencia permitirá unas tasas de crecimiento más altas.⁽⁶⁰⁾

Las empresas públicas representan un porcentaje importante del PIB en muchos países latinoamericanos, participación que creció durante la década de 1970 y en los primeros años de 1980; el gasto de las empresas públicas representó más del 10% del PIB en Argentina, Brasil, Perú y Venezuela durante el período de 1984-85.

En la actualidad la privatización es utilizada en América Latina como la más clara señal de "un cambio de régimen", destinado a mejorar las tasas de crecimiento futuras, sin embargo, sólo unos pocos países han emprendido un auténtico proceso de privatización.

En el caso de Argentina, durante los primeros años de gestión del presidente Carlos Menem (en el poder desde 1989), la mayoría de las empresas estatales de servicios públicos y de producción fueron transferidas al sector privado. El traspaso incluyó desde la venta del paquete mayoritario de acciones de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) hasta empresas estatales de electricidad, gas, teléfonos y agua potable, en un proceso que formó parte de las reformas económicas estructurales.

En Bolivia no ha habido ninguna acción, hay 67 pequeñas empresas públicas manufactureras y existen restricciones políticas y constitucionales para la privatización de las grandes empresas públicas mineras. Desde 1985, las empresas estatales han sido descentralizadas o transferidas a organizaciones regionales, pero no se ha privatizado empresa alguna. En Brasil, el gobierno reunió 200 millones de dólares en ingresos fiscales mediante privatizaciones efectuadas durante el período 1981-89, posteriormente se llevó a cabo un proceso lento y muy retórico.

En Colombia las empresas públicas no tienen importancia en la economía, por lo tanto la privatización no es un tema importante. En Perú solo existen pocos casos en los que las fábricas fueron transferidas a los empleados. La legislación reciente permite la privatización de 23 de las 186 empresas públicas, éstas 23 empresas representan el 2% del total de activos de las empresas públicas. Y finalmente en Venezuela no ha habido ninguna acción, apenas se está discutiendo la privatización de hoteles, fábricas de azúcar y cementos.

Por otra parte, las ventas de empresas públicas que hasta 1988 sólo habían registrado resultados significativos en Chile, a partir de 1989 tuvieron una fuerte expansión (en montos y números de países abocados al proceso) que alcanzó su punto máximo en 1991 para luego declinar, tendencia que se acentuó en 1995.

Esta desaceleración del proceso privatizador después de la crisis del peso mexicano en 1994, ha llevado a plantear que el proceso está entrando a una nueva fase caracterizada

⁽⁶⁰⁾ Ajuste y reforma económica en América Latina, Op. Cit; págs. 40-41.

por una mayor gradualidad y una preparación más cuidadosa de la venta de empresas, así como por la búsqueda de mejores socios estratégicos.

A pesar de la baja del ritmo del proceso en 1995, las perspectivas para 1996 y los años siguientes son alentadoras. En este sentido, países como Brasil y Venezuela, donde las privatizaciones han comenzado, se trabaja activamente para darle mayor impulso. Además, durante 1995 se han removido obstáculos para facilitar la participación privada nacional y extranjera en la producción de bienes y servicios que antes estaban reservados exclusivamente al área pública.

En el caso de Perú se recurre a mecanismos de concesión para financiar actividades que tradicionalmente eran del Estado, como el de infraestructura y de recursos naturales (petróleo).

Si bien la participación del sector privado en materia de infraestructura esta aún en fases preparatorias o incipientes, existen ya grandes expectativas con respecto a los sistemas vial y ferroviario, los puertos y aeropuertos, donde los mecanismos de concesión adquirirán gran importancia en el proceso. No obstante, las operaciones de este tipo serán necesariamente más lentas debido a su mayor complejidad técnica y a que exigen elevados montos de capital.

2.1.7 La inversión y el ahorro

Uno de los supuestos clave en que se basan los programas tradicionales de estabilización y ajuste estructural es que la aplicación de estas medidas es la condición necesaria y suficiente para el crecimiento; sin embargo, la experiencia de algunos países latinoamericanos demuestra que el camino para alcanzar el crecimiento no es precisamente corto, además es posible que un país logre la estabilización y el ajuste estructural y a pesar de ello permanecer estancado (caso Bolivia).

Durante los años ochenta la mayoría de los países latinoamericanos presentaron una brusca caída de la inversión (bruta) comparando la década de 1970 con los últimos años de la siguiente; Brasil, Bolivia, Perú y Venezuela tuvieron una caída del nivel de inversión cercana al 4% del PIB, mientras que Argentina presentó una reducción superior al 10%.

Un factor que influyo de manera importante en la reducción de la inversión es la contracción del ahorro, el ahorro nacional disponible se vio afectado por la disminución de la renta nacional y por las transferencias reales (relacionadas con el pago de la deuda externa), mientras que la drástica reducción de los créditos del exterior hacían descender el nivel del ahorro externo.

Perú y Venezuela tuvieron una disminución del ahorro interno superior al 10% del PIB durante los ochenta, en el caso de Argentina y Bolivia la cifra fue mayor al 5%. Durante esa misma década, el ahorro externo se redujo de un 3 al 4% del PIB en Argentina, Brasil y Colombia. Además de que la mayoría de los países experimentaron una transferencia anual de recursos reales superior al 4% del PIB a lo largo de buena parte de esa década.

El necesario ajuste del desequilibrio externo llevo a una caída de la renta nacional y con ello al descenso del ahorro nacional, una parte de este ahorro fue destinado a los pagos de la deuda externa. Por otro lado, las economías latinoamericanas presentaron elevados flujos de fugas de capital, es decir, un porcentaje importante del ahorro financiero interno es intermediado en el extranjero, esto equivale a exprimir los recursos financieros internos.

Otro factor que explica la reducción de la inversión en estos países es la actitud extremadamente precavida del sector privado de esperar y ver, con la finalidad de asegurarse de que los programas de estabilización y ajuste van a lograr sus propósitos y que no se va a volver a la situación anterior de inestabilidad; esta actitud expectante del sector privado puede generar el éxito o el fracaso de los programas de estabilización y ajuste.

La crisis del decenio de 1980 provocó una declinación generalizada del crecimiento que, al combinarse con una reducción de la demanda interna y la consiguiente subutilización de la capacidad productiva, contribuyó a que la inversión, afectada además por la brusca disminución de los flujos de capital procedentes del exterior, sufriera una fuerte retracción.

En la década de los noventa se apreció una recuperación que se mantuvo hasta 1994, pero en 1995, con el estancamiento del producto regional, la inversión cayó nuevamente como resultado de la crisis financiera ocurrida en México y sus secuelas en otros países de la región.

Durante 1995 Chile y Perú tuvieron una inversión promedio equivalente a 27% del PIB, logrando una tasa de crecimiento de 5.3%. En Argentina, se interrumpió la tendencia expansiva de la inversión fija como porcentaje del PIB observada desde 1990. En Venezuela la inversión cayó hasta llegar a niveles muy bajos (14% del PIB) como consecuencia de la grave crisis que ha afectado al país en los últimos años, provocando alta inflación, fuertes devaluaciones y una crisis bancaria generalizada.

En países como Bolivia, Chile y Perú, la inversión registró incrementos superiores a 10%. Respecto al aumento de la inversión en Bolivia se observa que también creció la participación de la de origen privado, tendencia que se relaciona directamente con el vigoroso ascenso de la inversión extranjera directa, que financió un tercio de la inversión bruta fija. En Perú persistió la tendencia ascendente de la inversión, que se concentró en el sector privado, aunque la de origen público también experimentó un vigoroso incremento que llevó su participación a alrededor de una quinta parte de la inversión total.⁽⁶¹⁾

Finalmente, el promedio de la inversión fija en relación con el PIB de la región en su conjunto llegó a 21% mientras que el crecimiento fue de sólo 0.3%.

El ahorro interno bruto en cambio, ha mostrado una mayor estabilidad permaneciendo en torno de 22% del PIB en los últimos 15 años, aunque mostró una leve declinación en 1995; al pasar a 20.5% del PIB.

⁽⁶¹⁾ Estudios económicos de América Latina y el Caribe, Op. Cit; págs. 77-79.

Por otra parte, el ahorro nacional alcanzó a más de 20% en países como Brasil, Chile, Perú y Venezuela. Sin embargo, en 1995 el efecto combinado de la relación de los precios de intercambio, la renta de factores y las transferencias corrientes afectaron negativamente a Brasil y, especialmente a Venezuela.

En Brasil persistió la tendencia del ahorro interno, pero esta vez fue compensada por un importante incremento del ahorro externo.

2.1.8 Costos sociales

Tanto la aplicación como la falta de aplicación de reformas económicas han derivado elevados costos sociales en América Latina; distintos indicadores demuestran la magnitud de estos costos sociales durante la década de los ochenta.

El consumo per capita es el mejor indicador para ilustrar la evolución en el bienestar de la gente promedio en América Latina. En Argentina, Bolivia, Perú y Venezuela, el consumo per capita se redujo en más del 17%. El desempleo alcanzó un nivel de dos dígitos en Bolivia, Colombia, Perú y Venezuela. Hay que resaltar que la mayoría de los países latinoamericanos carecen de sistema de subsidio al desempleo. Los salarios reales promedio mostraron una reducción de más del 50% en Perú y Venezuela; en Argentina los recortes en los salarios superaron el 20%. Los gastos sociales (sanidad y enseñanza) per capita descendieron en muchos países en un 20%.

Con relación a los costos del ajuste social, cabe señalar que en una economía latinoamericana, donde el subsidio de desempleo es inexistente, un mercado libre de trabajo y flexible produce inseguridad económica y un rápido descenso del nivel de vida de los trabajadores; debido a que los ingresos se limitan a su salario, el cual perciben únicamente cuando tienen empleo; por lo tanto, durante las épocas de ajuste tienden a disminuir los medios para protegerse y sus familias enfrentarse a graves problemas de supervivencia.

Cuando ni el mercado de trabajo formal ni el gobierno proporcionan trabajo o subsidios a los trabajadores, la necesidad de subsistir conduce a una estrategia de supervivencia que es la economía informal, la cual se convierte en el mecanismo institucional para solucionar el problema de supervivencia de los desempleados y de sus familias.

La economía del sector informal llena el vacío existente por la falta de una red de seguridad social, pero los costos sociales son elevados y se distribuyen en forma no equitativa debido a que los desempleados y sus familias viven por debajo del nivel de subsistencia; por lo que es necesario que la sociedad disponga de una red básica de seguridad social para mantener a las personas por encima del nivel de subsistencia.

La crisis que azotó a México y sus secuelas en Argentina tuvieron graves repercusiones en los mercados de trabajo de ambos países.

En México, el desempleo urbano alcanzó un promedio anual de 6.3%, con un máximo de 7.4% en 1995. En Argentina, este promedio fue de 17.5%, un nuevo máximo histórico.

Otros países presentaron significativos aumentos del desempleo urbano, en un contexto de crecimiento modesto o negativo del producto, como el caso de Venezuela que exhibió un significativo aumento del desempleo urbano, en un contexto de crecimiento modesto; mientras que en Bolivia la tasa de desempleo subió menos.

Por otra parte en Chile y Perú, países que lograron altas tasas de crecimiento del PIB en 1995, el índice de desocupación registró importantes reducciones. Lo mismo sucedió durante el primer semestre en Brasil y Colombia. Sin embargo, la desaceleración de la actividad económica acarreó un aumento de la tasa de desempleo en el segundo semestre, de tal manera que el promedio anual mostró un mejoramiento modesto en Brasil y se estancó en Colombia.

En suma, la crisis financiera que vivió México a finales de 1994 constituyó una advertencia sobre el peligro que encierran la creciente brecha comercial, la excesiva dependencia de la entrada de capital externo de corto plazo y el bajo coeficiente de ahorro nacional, y sobre la necesidad de dar mayor coherencia a las políticas económicas.

2.2 LAS REFORMAS ECONOMICAS EN MEXICO Y CHILE.

Análisis comparativo, proyecciones.

Aplicados bajo contextos diferentes, México y Chile representan dos de los casos más exitosos de reforma económica que se han llevado a cabo en la región, pese a la crisis financiera que afectó a México a finales de 1994 y a los grandes contrastes existentes en el país sudamericano. Por otra parte, se trata de dos países con programas de liberalización avanzados y que se encuentran en el proceso de consolidación de su vínculo comercial.

2.2.1 México

La economía mexicana adoptó durante varios decenios una estrategia de sustitución de importaciones, con una participación creciente del Estado en la economía y con una política corporativista. Durante la segunda mitad de 1970 a raíz del descubrimiento de yacimientos de petróleo, México entró en un ciclo de expansión fiscal, revalorización de la moneda y gran acumulación de deuda externa que culminó repentinamente en 1982.

En este año, el país se embarcó en un dramático programa de ajuste macroeconómico que comprendía la restricción de la demanda agregada, la depreciación del tipo de cambio real y el recorte de los salarios reales. Estas medidas se complementaron en 1985 con la reforma del comercio, la desregulación de las empresas y la liberalización del comercio. Además se redujeron las cuotas de la producción de bienes comerciales desde el 100% (excluyendo el petróleo) hasta menos del 17% en el momento actual, los aranceles también registraron una tendencia semejante .

Como complemento a estas medidas, se reformó el sistema tributario, se suprimió la regulación de las inversiones nacionales y extranjeras y se reformó el sistema financiero. Por otra parte, en diciembre de 1987 se lanzó un riguroso programa de desinflación que

combinaba un mayor ajuste fiscal con una política de rentas destinadas a disminuir las altas tasas de inflación.

Un complemento base de este programa de estabilización heterodoxo fue el acuerdo político entre los tres principales agentes (gobierno-empresarios-trabajadores) sobre un programa de política de ingresos (Pacto de Solidaridad económica); un mecanismo cuyo objeto era la congelación de los salarios, tarifas de los bienes, servicios públicos y tipo de cambio; al mismo tiempo se obtuvo un acuerdo voluntario explícito de los empresarios de no subir los precios, además se introdujeron medidas de austeridad en el gasto público, complementadas con una reforma fiscal.⁽⁶²⁾

Los resultados de tales medidas se traducen en el aumento del superávit de 2.5 puntos porcentuales del PIB durante 1988-89, además de la reducción de la tasa de inflación anual de un 159% (1987) a un 18% en 1988 y más del 3% en 1989-90. La desinflación y la recuperación gradual fueron impulsadas por varios factores; como la reducción de la deuda en el contexto de la Iniciativa Brady en 1989, la aceleración de la privatización, por el proceso de desregulación y por la iniciativa del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos.

Durante 1990-91 el PIB creció a una tasa del 4% anual aunque las proyecciones para 1992 se inclinaban por una desaceleración de este crecimiento.

Durante 1994 la actividad económica se había agilizado, la inflación se redujo hasta llegar al 7% anual y el sector público no financiero sólo registró un déficit inferior a un punto porcentual del producto. Sin embargo, había también factores inquietantes, como la prolongada sobrevaluación del peso, derivada de la utilización del tipo de cambio como ancla nominal, condujo a un elevado déficit de la cuenta corriente del balance de pagos, en un contexto en el que el consumo creció a un ritmo acelerado y el ahorro se mantuvo bajo. Lo que ocasionó un ambiente de gran vulnerabilidad macroeconómica, en particular al ingreso de capitales, agravado por los sucesos políticos de comienzos de 1994, que culminaron con una progresiva disminución de los flujos de capital a no más de 10 000 mdd. en 1994 y la devaluación del peso mexicano en diciembre del mismo año.

Como repuesta a esta situación, a principios de 1995 comenzó a aplicarse un programa de ajuste, cuyos objetivos eran la reducción del déficit en cuenta corriente del balance de pagos, el control de la espiral inflacionaria y el establecimiento de las condiciones necesarias para reactivar la economía en el plazo más breve posible.

Las principales medidas de política adoptadas fueron la imposición de restricciones fiscales, monetarias y salariales, junto con la adopción de un sistema cambiario de flotación, que suponía el abandono del sistema de bandas utilizado desde 1988 como ancla antiinflacionaria.

⁽⁶²⁾ Ajuste y Reforma Económica en América Latina, Op. Cit; pág. 28.

Este programa contó desde un comienzo con el respaldo de un paquete de créditos que superaban los 50,000 mdd; constituido por préstamos del Departamento del Tesoro de Estados Unidos y el Fondo Monetario Internacional (FMI), de los cuales sólo se habían utilizado 27,000 millones a fines de año.

A medida que la recesión se fue agravando a lo largo de 1995, el programa de emergencias fue objeto de sucesivos ajustes, como el sucedido en marzo donde se modificaron las metas macroeconómicas; además en noviembre, con ocasión de la firma de la Alianza para la Recuperación Económica, se revisaron otra vez las metas económicas, se incrementaron una vez más los precios y tarifas del sector público y se acordó realizar un reajuste de los salarios a partir de diciembre.

Por otro lado, con el objeto de atenuar los efectos del ajuste para la población de menores ingresos, el gobierno adoptó diversas modificaciones de compensación social, aunque de todas maneras el gasto público en desarrollo social decreció 11% en términos reales en 1995.

A mediados de ese año, el gobierno dio a conocer el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, en el que reitera los compromisos de mantener finanzas públicas sanas, desregulación, apertura y lucha contra la inflación, además de destacar el objetivo de recuperar el crecimiento sostenido y aumentar el empleo.

La recesión que enfrentó México en 1994 influyó en todas las ramas de la economía, aunque las actividades más afectadas fueron las orientadas al mercado interno (que son las principales fuentes de empleo), como la construcción, el comercio y algunos servicios, y en general la gran mayoría de las empresas pequeñas. El sector agropecuario registró un descenso de 2.5%, la industria manufacturera de 4.6% y los servicios de 7.6%; sólo dos de las nueve ramas del sector manufacturero (papeles y metales básico) aumentaron la producción.⁽⁶³⁾

La evolución económica siguió siendo desfavorable durante 1996. El PIB registró una baja de un 1% durante la primera mitad de 1996; en general la evolución económica siguió desfavorable durante este año.

2.2.2 Chile

El régimen militar que derribó al presidente Allende en 1973, puso en marcha un programa de reforma económica orientado al libre mercado. Aplicado bajo duras condiciones autoritarias, el programa implicaba reformas de estabilización macroeconómica y liberalización; este programa incluía todas las reformas estructurales incluida en el paquete boliviano de 1985, añadiendo otras como la privatización, la reforma fiscal y la liberalización de la cuenta de capitales; sin embargo, se mantuvieron las cláusulas de indización para los salarios, el tipo de cambio, la deuda financiera y los impuestos.

⁽⁶³⁾Estudios Económicos de América Latina y el Caribe, Op. Cit; págs. 263-264.

En el momento de iniciarse las reformas en la economía chilena, ésta sufría grandes desequilibrios macroeconómicos, como lo eran las altas tasas de inflación, escasas reservas internacionales y un elevado déficit presupuestario.

La inflación tardó en descender a pesar de la rigurosa austeridad, el déficit presupuestario se redujo del 25% del PIB en 1973 a casi el 3% en 1975. Para octubre de 1973 ya se había suprimido la mayor parte del sistema de precios controlados y se había devaluado fuertemente el tipo de cambio. Se eliminaron las subvenciones al crédito y a los bienes de consumo y suprimidos todos los controles de los tipos de interés. Además de aprobarse un programa gradual (para un período de cuatro años) de reducción de los aranceles, con el fin de rebajarlos desde niveles de tres dígitos a un derecho uniforme de importación del 10% (a mediados de 1979).

En las reformas del sector público estaban incluidos grandes recortes del empleo, la privatización de empresas públicas (muchas de ellas nacionalizadas bajo Allende), y la introducción de un impuesto sobre el valor añadido para mejorar la recaudación tributaria.

Durante la segunda mitad de 1970 la economía chilena experimentó un rápido crecimiento en un contexto de inflación decreciente y consolidación del ajuste presupuestario. No obstante, los niveles de desempleo se mantuvieron muy altos, además la desregulación financiera y la sobrevaluación cambiaria condujeron a un aumento de la intermediación financiera y a la acumulación de la deuda interna y externa. Esta situación se prolongó durante 1982-83 al enfrentarse la economía chilena a una profunda recesión y una severa crisis financiera.

Para 1984 se dio una recuperación muy vigorosa en la economía chilena, el PIB creció más del 6% anual (1984-1989) en un ambiente de estabilidad económica, tipos reales de interés moderados y precios favorables del cobre (entre 1987-89). Todo esto, aunado a la depreciación del tipo de cambio real, a la baja de los salarios y a los grandes contingentes de mano de obra desempleada, favoreciendo la rápida expansión de las exportaciones no tradicionales ayudado a consolidar la mejora de la balanza de pagos.

Los cambios políticos y económicos sucedidos en Chile el año de 1973 significaron un cambio de régimen en este país, los elevados déficits fiscales y del sector público en 1973 (10% y 22% del PIB respectivamente) se convirtieron en superávit en 1978, y a pesar de que la inflación sólo pudo ser reducida al nivel de un dígito en 1981 (después de mantener un tipo de cambio nominal fijo durante dos años), hicieron falta ocho años para controlar la inflación.

Las condiciones políticas existentes en Chile al momento de la reforma fueron de gran importancia, la intensidad de las reformas y sus elevados costos sociales fueron viables gracias a las condiciones particulares que dio el régimen militar que gobernó durante muchos años sin una oposición política permitida, ya que se prohibieron los partidos políticos, se declararon ilegales las principales organizaciones laborales y se suprimió el Parlamento.

La situación comenzó a relajarse a finales de 1980 a raíz de una promesa de transición a la democracia que incluía la realización de un plebiscito en 1988 y la convocatoria de elecciones parlamentarias y presidenciales a finales de 1989.⁽⁶⁴⁾

Un aspecto que es importante señalar es el hecho de que la administración democrática que toma el poder a principios de 1990, mantiene la mayoría de las reformas económicas introducidas durante el régimen militar, al conservarse lo fundamental del sistema de mercado, pero con ciertas modificaciones en la legislación laboral con el objeto de mejorar el poder de negociación de los trabajadores frente al capital, con un aumento moderado de los impuestos y un programa de gasto social destinado a aliviar la pobreza y mejorar la distribución de la renta.

El crecimiento económico obtenido por Chile, al que contribuyeron en gran medida las condiciones externas, permitió completar el proceso de ajuste iniciado en 1993-1994, lo que reactivó vigorosamente la demanda interna. Los resultados fueron superiores a los proyectados en crecimiento, saldo comercial y corriente del balance de pagos, ahorro, inversión y productividad; inferiores en empleo y flujos de capital. La meta inflacionaria se alcanzó por un estrecho margen.

Luego de superar en el primer trimestre de 1995 las repercusiones de la crisis mexicana en las tasas de interés, el tipo de cambio y la bolsa de valores; la economía chilena volvió a mostrar un elevado crecimiento. En 1995 la economía tuvo un notable crecimiento de 8.2%, con lo que completó 12 años consecutivos de gran expansión a una tasa anual promedio de 6.4%; el ciclo expansivo más sostenido de la posguerra. Este año se caracterizó por un crecimiento superior al ingreso potencial, sin presiones inflacionarias ni del balance de pagos, gracias al excedente generado por el incremento del ingreso nacional, que permitió canalizar el exceso de gasto a mayores importaciones.

Durante 1996 persistió el alto crecimiento, aunque en un contexto de reducción del ingreso nacional, por el deterioro de los términos de intercambio y las altas tasas de interés. Pese a ello, la actividad económica mostró un dinamismo generalizado en el primer semestre, puesto que tuvo una expansión del 9%; y tanto la minería (16%), como la construcción (14%) y el comercio (13%) registraron un crecimiento de dos dígitos, la única excepción a esta tendencia fue el sector agropecuario-silvícola que sufrió un estancamiento.

Recientemente, los efectos derivados de la crisis financiera que azota al sudeste asiático no se han dejado sentir en Chile, donde se prevé un menor dinamismo en las exportaciones no cobre debido a un debilitamiento de la demanda mundial por importaciones, derivada de las menores previsiones de crecimiento mundial.

El menor nivel de exportaciones en relación a las proyecciones originales, a su vez, determinaría una baja expansión del ingreso nacional, lo que se traducirá en una menor demanda interna y en una reducción del dinamismo de la actividad económica.

⁽⁶⁴⁾ Solimano Andrés, Op. cit; pág. 68.

Por otra parte, el menor dinamismo exportador derivará en un aumento del déficit en cuenta corriente, en niveles estimados en torno a un 5.3% del PIB, lo que involucra la potencial generación de presiones inflacionarias; las cuales son consideradas transitorias y se espera que tiendan a desaparecer a partir de 1999.

También producto de la inestabilidad asiática, la percepción de riesgo en los mercados emergentes afectará el ingreso de capitales de corto plazo a Chile, afectando el financiamiento del déficit mencionado en cuenta corriente.

Con este escenario económico generado por la crisis asiática y a fin de enfrentar de mejor manera los efectos que ésta podría provocar en la economía nacional, la Cámara de Comercio del país considera de vital importancia trabajar en cinco medidas fundamentales :

- 1) Retomar a la brevedad, el estudio de rebaja arancelaria, a fin de lograr que durante 1998 el arancel llegue a 8 %.
- 2) Mantener el compromiso antiinflacionario adquirido por el Banco Central
- 3) Generar señales claras por parte de la autoridad respecto de un mayor grado de austeridad en relación a su programación presupuestaria, con lo cual el crecimiento del gasto público debería reducirse en, al menos, un punto porcentual.
- 4) Es de gran relevancia avanzar hacia una pronta flexibilidad del mercado cambiario, con el objeto de evitar en el futuro nuevos movimientos especulativos.

5) Incentivar el ahorro interno y las exportaciones no tradicionales

Finalmente, las proyecciones de crecimiento de la economía chilena han debido ajustarse desde rangos cercanos al 7% hacia valores en torno al 6.5%.

2.2.3 Comparación y evaluación global de las reformas económicas en México y Chile

México y Chile son dos claros ejemplos de los resultados satisfactorios en la aplicación de los programas de estabilización y ajuste económicos.

En lo que respecta a los resultados de estos programas de estabilización macroeconómica, muestran que la reducción y la estabilización de la inflación es un proceso lento y costoso. En México y Chile por ejemplo, hicieron falta de 6 a 7 años a partir del comienzo del programa de estabilización para reducir una inflación de tres dígitos a niveles de 20-25% anual.

En Chile la tasa de inflación era superior al 600% en 1974 disminuyendo a niveles de 20-25% anual poco después de 1981, a pesar de las fuertes medidas de estabilización. En México la tasa de inflación era casi de 100% en 1982, alcanzando un punto crítico del 20-25% anual solo en 1989.

En el campo de las reformas al sistema comercial, la eliminación de las barreras no arancelarias y de las exenciones especiales requirió de 4 a 5 años en México y 2 años en Chile. En lo que respecta a los aranceles, Chile estableció una estructura de aranceles parejos, mientras que México estableció una estructura de seis categorías de aranceles; ambos países adoptaron un programa de liberalización relativamente rápido, esta reducción de los aranceles por debajo del 20% se llevó de 3 a 4 años en Chile y 1 año en México.

Durante el período ISI (Industrialización por Sustitución de Importaciones), muchos países latinoamericanos hicieron uso de diferentes sistemas de tipo de cambio. Antes de 1980, México tenía un tipo de cambio nominal fijo (ligado al dólar) para mantener estable el tipo de cambio real en un ambiente inflacionario; en cambio Chile, empleó un sistema de minidevaluaciones gradual activo para orientar las expectativas inflacionarias a finales de los años setenta; en su programa de estabilización (1979-82) utilizó un tipo de cambio fijo como ancla nominal, durante la presente década, Chile ha estado aplicando una combinación de ajuste gradual pasivo y de flotación dentro de una banda del 10% (primeramente pasó del 2.5 al 5, y posteriormente al 10%).

En la actualidad, la privatización en América Latina es la señal más clara de un cambio de régimen destinado a mejorar las tasas de crecimiento futuras; sin embargo, sólo algunos países como México y Chile han emprendido un auténtico proceso de privatización.

En México, la privatización ha sido un proceso gradual, en el que se han aplicado distintos procedimientos de privatización como la liquidación (276 empresas), la fusión de empresas del mismo sector (82 empresas), transferencias a los municipios y a los estados federales (30 empresas) y ventas (240 empresas) todo esto durante el período de 1982 a 1989. Estas empresas eran de tamaño pequeño y mediano, lo que sirvió al gobierno de experiencia para aprender las técnicas aplicables en el proceso de privatización; la privatización de las empresas grandes comenzó en 1990.

Por otra parte, Chile se ha enfrentado a un intenso proceso de reprivatización (venta de empresas públicas adquiridas por el Estado para evitar su quiebra) y una rápida privatización (venta de empresas públicas creadas por el Estado). En general, este rápido proceso que ha afectado a muchas empresas públicas de gran tamaño, se ha enfrentado a diversas críticas relacionadas con la falta de transparencia de este proceso y por lo consiguiente de la legitimidad de la operación, de la ausencia de un marco regulatorio claro y la confusión con los calendarios de pagos por parte de los nuevos propietarios. En suma, el proceso de privatización chileno necesitó de 2 a 3 años; mientras que en México tuvo una duración superior a los 4 años.

En relación con la inversión, tanto en Chile en el decenio de 1970, como en México durante los ochenta, se tuvo una fuerte contracción de la inversión pública. En el primer caso entre 1976 y 1984 la inversión pública se mantuvo alrededor de 3 y 4 puntos porcentuales del PIB por debajo del nivel de la década de 1960 (un período considerado normal). En el caso de México, la inversión pública descendió casi 5 puntos porcentuales del PIB de 1982-1989, en comparación con 1978-1981.

La respuesta de la inversión privada ante el proceso de reforma en los dos países fue diferente; mientras que en Chile aumentó fuertemente en la segunda mitad de 1970, descendiendo bruscamente durante la recesión de 1982-1983 y recuperándose algunos años después; en México la inversión privada disminuyó entre 1981 y 1983, permaneciendo prácticamente estancada hasta 1987, recuperándose a continuación.

Durante los ochenta, la mayoría de los países de América Latina presentaron una brusca caída de la inversión bruta, sin embargo, Chile y México mostraron un crecimiento en los niveles de inversión durante la segunda mitad de esa década. En el caso de Chile la secuencia de la recuperación y el crecimiento se presentó de la manera siguiente: primero se produjo un fuerte incremento de la inversión pública, seguida más tarde por la inversión extranjera y finalmente, los inversionistas privados nacionales fueron los últimos en actuar, al percatarse de que los extranjeros estaban aprovechando las mejores oportunidades.⁽⁶⁵⁾

Para 1995 México y Chile y en general América Latina y el Caribe, debieron adecuar su política económica a raíz de la crisis mexicana a fines de 1994. El equilibrio fiscal siguió siendo uno de los principales objetivos de los programas de estabilización; en este sentido, México y Chile registraron un superávit en el sector público.

En lo que respecta a la inflación, mientras que México había mostrado una tendencia descendiente en los últimos años, volvió a aumentar en forma pronunciada en 1995, pero sin alcanzar los altos niveles de algunos años. En Chile la inflación que seguía disminuyendo, llegó al punto más bajo en 35 años (8.2%); desempeño que se vio estimulado por la favorable evolución del sector externo.

En materia de crecimiento económico Chile, creció más de un 5% mientras que México registró una contracción del producto. En cuanto al tipo de cambio, en México se deprecio en términos reales con respecto a la canasta de monedas de sus principales socios comerciales; y en el caso chileno la moneda se valorizó levemente en 1996, influida por la tendencia alcista del dólar en los mercados internacionales, por una parte, y por el aumento de la oferta de divisas debido a factores comerciales y financieros por otra.

La deuda externa total del sector público se ha venido reduciendo progresivamente en Chile, de 16,380 millones de dólares en 1987 a 11,792 millones en 1990 y a 5,874 millones a finales de 1996.

Mientras que en México la deuda pública externa bruta (excluida la del Banco de México) tuvo un incremento superior a los 15,000 mdd; como resultado del endeudamiento proveniente de los préstamos internacionales para hacer frente a la emergencia económica (especialmente para la amortización de los TESOBONOS), de los desembolsos de fondos correspondientes a préstamos del BID, del Banco Mundial y de colocaciones de deuda en los mercados internacionales. El servicio de la deuda externa absorbió un enorme volumen de divisas equivalente al 35% del total de las exportaciones en 1995.⁽⁶⁶⁾

⁽⁶⁵⁾ Ajuste y reforma económica en América Latina, Op. Cit; pág. 47.

⁽⁶⁶⁾ Estudios Económicos en América Latina y el Caribe, Op. Cit; pág. 261.

Como consecuencia de la crisis y de la necesidad de divisas, el gobierno mexicano anunció a principios de 1995 nuevas desregulaciones, concesiones y privatizaciones que según, le aportarán ingresos de alrededor de 14,000 mdd. en un período de varios años.

Los ejemplos más importantes son las empresas petroquímicas secundarias de PEMEX (2,000 millones), el suministro de energía eléctrica (6,000 millones), satélites (1,500 millones), telecomunicaciones, puertos y aeropuertos; la distribución de gas natural y la red ferroviaria. Asimismo se designaron concesiones para servicios de radiolocalización y de televisión por cable y de acceso limitado. En cambio la privatización de las empresas petroquímicas secundarias de PEMEX esta aún pendiente, debido a la resistencia de diversos grupos.

En Chile, a partir de 1989 tuvo una fuerte expansión la venta de empresas públicas, alcanzando su punto máximo en 1991 para luego declinar, tendencia que se acentuó en 1995. En este sentido, en este país sólo se han generado montos modestos en los últimos años, después del avance espectacular registrado en la segunda mitad del decenio de 1980.

De esta manera, en 1988 la privatización se paró a las puertas de la Corporación Nacional del Cobre (Codelco), la gigantesca compañía minera estatal.

En lo que respecta a la inversión pública en México, cayo de 19% y la privada 34%. Especialmente abrupto fue el descenso de la inversión física del gobierno, aún cuando aumentó en el caso de PEMEX y se pusieron en práctica programas de emergencia para combatir el desempleo. La fuerte caída de la inversión determinó una considerable reducción de las importaciones de bienes de capital (35%); el declive de la inversión se manifestó con especial fuerza en la actividad de la construcción, en el año de 1985.

En este mismo año, Chile alcanzó una inversión promedio equivalente a 27% del PIB, logrando una tasa de crecimiento de 5.3%. La Inversión Extranjera Directa (IED) en Chile se redujo en un poco más de 1% pero se mantuvo a un nivel elevado, por lo que equivalió a casi el doble de la registrada en 1993. La disminución de 1995 se debió a un significativo aumento de las remesas de capital que ingresaron al país como parte de las operaciones de conversión de deuda externa. En suma, Chile alcanzó en 1995 una inversión promedio equivalente a 27% del PIB, logrando una tasa de crecimiento de 5.3%.

Por otra parte, tanto la aplicación como la falta de aplicación de las reformas económicas suponen elevados costos sociales; dentro de estos costos encontramos el desempleo, que en Chile llegó a superar el 30%, otro indicador como los salarios reales promedio, mostraron en México una reducción de más del 50% durante la década de los ochenta.

Sin embargo, Chile y México son dos claros ejemplos de casos opuestos respecto a la magnitud de los costos sociales como resultado de la aplicación de un programa de reforma.

Durante la década de los ochenta, con la finalidad de reducir el desequilibrio externo, las autoridades chilenas aplicaron un ajuste de choque contractivo (el PIB cayó el 14.2% en 1982 y continuó cayendo en 1983), lo que provocó un incremento en el desempleo de más del 30%; el cuál superó el 24% durante 4 años (1982-85); este fue el mecanismo que originó la reducción de los salarios reales en más del 20% durante un período de 5 años como mínimo; además, los gastos sociales per capita disminuyeron en un 10%.

En el caso de México, el proceso de ajuste fue más gradual; el PIB cayó cerca del 5% en 1982-83, disminuyendo nuevamente a casi un 4% para 1986; y para los dos años posteriores creció menos del 2% anual. A pesar de esta situación se produjo una importante reducción de los salarios reales de un 30% durante el período de 1983 a 1991; esta flexibilidad del salario evitó el aumento del desempleo, el cual permaneció por debajo del 5% desde 1985 en adelante.

Otro aspecto de suma importancia que tienen los programas de ajuste y reestructuración es el impacto que tiene sobre la pobreza y la distribución de la renta; en este sentido, en Chile de 1971 a 1973 los salarios reales estaban descendiendo antes de la adopción del programa de estabilización, esto como consecuencia de la alta escala de la inflación antes de la reforma. De esta manera, la detención de la alta inflación contribuyó a revertir esta tendencia negativa de los salarios reales; así pues, durante la mayor parte del gobierno de Pinochet, la tasa de desempleo media fue más de el doble que en decenios anteriores, lo que indica que los grupos de renta baja soportaron en Chile una alta proporción de los costos que trajo el ajuste.

En México, la aplicación de las medidas de ajuste aplicadas después de 1982 tuvieron un efecto negativo en la renta global del trabajo y en particular en los salarios reales. En el sector manufacturero los salarios descendieron un 38.5% acumulativo en el período de 1983 a 1988, con una disminución mayor en las remuneraciones del sector público. No obstante, el consumo real per cápita disminuyó un 11.5% durante el mismo período, lo que parece indicar que las rentas no salariales (de los pobres y de los ricos) descendieron menos que las rentas salariales.⁽⁶⁷⁾

Para 1994, la crisis que azotó a México tuvo grandes repercusiones en el mercado de trabajo de este país, la tasa de desempleo abierto pasó de 4.5% en enero a un máximo de 7.6% en agosto, y luego descendió a 5.5% en diciembre; debido a factores estacionales y a la aplicación de programas de empleo temporal. Este porcentaje refleja la suma de más de 900,000 personas desempleadas a lo largo de 1995; de hecho, el total de trabajadores afectados por la desocupación abierta ascendió alrededor de 2 millones.

La desocupación provocó un descenso sin precedentes de 5.4% en el número de asegurados por el IMSS. Cabe señalar que gran parte de la mano de obra de la economía formal se refugió en el sector informal, desempeñando éste una función amortiguadora de la crisis y de las presiones sociales, aunque este fenómeno tuvo también sus efectos negativos como la baja productividad, la falta de cobertura de la seguridad social y la percepción de remuneraciones inferiores a las del sector formal.

⁽⁶⁷⁾ Solimano Andrés, Op. Cit. págs. 75-76.

En cambio en Chile, pese a la elevada tasa de crecimiento, la tasa de desempleo se redujo generalmente a una pequeña proporción; debido a que el crecimiento obedeció más a un incremento de la productividad que a la incorporación de mano de obra. En la agricultura se redujo el nivel de empleo y en la industria se mantuvo constante.

Finalmente, cabe señalar que los objetivos del programa de ajuste aplicado por México después de la crisis de 1994, se consiguieron en gran medida; ya que se logró reducir considerablemente el déficit en cuenta corriente del balance de pagos y se evitó un proceso hiperinflacionario. Sin embargo, las condiciones para restablecer el crecimiento aún distan mucho de materializarse. Por otro lado, los problemas financieros derivados de la situación mexicana repercutieron de manera diferente en las economías de la región; donde cabe resaltar el comportamiento de extraordinaria bonanza de Chile, cuyo mercado bancario registró en 1995, 11 años consecutivos de crecimiento, depósitos del orden de 60% del PIB, retornos reales sobre el capital cercanos al 20% anual y una morosidad de cartera no mayor a un 0.7%. Además, no se han producido perturbaciones mayores, sino las naturales caídas bursátiles propias del momento.

2.3 EL NEOLIBERALISMO Y EL PROCESO GLOBALIZADOR EN AMÉRICA, COMO FACTORES DE INTEGRACION REGIONAL.

2.3.1 El proceso globalizador como factor de integración en el continente americano

La transformación del sistema internacional durante el último tercio del siglo XX se debe tanto a factores internacionales como a mutaciones globales de carácter económico, tecnológico, político y sociocultural que equivalen a un cambio de época y que han alterado profundamente a todas las sociedades englobándolas en un mundo nuevo y cada vez más interdependiente.

Estos cambios se reflejan en la transformación sustancial de la estructura tradicional de las relaciones internacionales. Además, la mutación del sistema internacional y el fin de la guerra fría obedecen a los cambios globales que afectan por igual a todas las naciones y las relaciones internacionales.

Una de las numerosas características de este proceso de cambio consiste en el desvanecimiento de la tradicional separación entre los asuntos internos y los fenómenos internacionales, como lo ejemplifica la creciente interconexión que guardan las economías de los países, independientemente de la distancia geográfica que los separe; este fenómeno quedó al cubierto con los estragos que provocó la crisis financiera mexicana en las otras economías de América Latina (efecto tequila) y la crisis de las economías asiáticas. Además, la transformación de las relaciones responde en gran medida, a los

ESTA TESIS NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

cambios ocurridos al interior de las sociedades nacionales, en tanto que la evolución de éstas tiene impacto en los fenómenos internacionales y en las tendencias globales.

La incertidumbre financiera de las principales bolsas internacionales, así como los peligros de quiebra del sistema monetario internacional; evidencian la compleja red de dependencia e interdependencia que se ha tejido en el mundo a partir del acelerado proceso globalizador. El vocablo globalización intenta sintetizar las tendencias recientes del desarrollo capitalista mundial como lo son:

- 1) El surgimiento de una gran transformación generada por la llamada tercera revolución tecnológica e industrial, impulsada a su vez, por la electrónica, la informática, la automatización, el uso de nuevos materiales y la biotecnología en los procesos productivos.
- 2) Un nuevo esquema de producción global que integra a un gran número de países, vía la descentralización; esto es, toda una serie de procesos tales como la producción de partes, componentes y servicios, en un ámbito que ahora tiene por sede lo que se ha llamado "la gran fábrica mundial".
- 3) La acelerada integración de las economías nacionales a la nueva dinámica de los mercados globales, fenómeno que ha sido impulsado fundamentalmente por medio de la apertura comercial y la eliminación de las barreras arancelarias.
- 4) La formación de tres grandes bloques regionales en Europa, América del Norte y Asia, encabezados por los tres países más poderosos del mundo: Alemania, Estados Unidos y Japón.
- 5) La formación de alianzas económicas estratégicas entre países y entre empresas, a partir del aprovechamiento de las ventajas comparativas y la complementación productiva.
- 6) La crisis de ideologías y de los esquemas teóricos que antes se presentaban como una alternativa para resolver los efectos negativos del desarrollo capitalista; esta tendencia se refleja en la intensa propaganda del neoliberalismo como la única corriente del pensamiento capaz de explicar los fenómenos de la globalización de la actualidad.

Bajo estas tendencias, el capitalismo se presenta como la única alternativa del sistema de organización económica y social a nivel internacional, después de la debacle de la Unión Soviética y el mundo socialista.⁽⁶⁸⁾

Uno de los aspectos que más llaman la atención del proceso de globalización es el hecho, de que cada vez en mayor medida, las empresas transnacionales están concentrando las decisiones que determinan (por encima de los Estados) la producción, el desarrollo tecnológico, el empleo, las balanzas comerciales, los flujos de capital y hasta los niveles de vida de la población en muchos países del mundo.

Por otro lado, en virtud de la orientación y la magnitud de su participación en los flujos de comercio e inversiones globales, las empresas transnacionales requieren necesariamente del libre comercio y de la libertad de acceso a todas las regiones del mundo.

⁽⁶⁸⁾ García Fernando, Hernández Edgar (analistas), "Globalización ¿Fin de las fronteras?", periódico El Financiero (informe especial), México 12 de marzo de 1995, pág. 51.

En diversos grados, todos estos factores han contribuido a la disminución de la capacidad del Estado para controlar la conducta de otros actores económicos teóricamente bajo su jurisdicción. La integración de los Estados en un sistema económico internacional incrementó la apertura de éstos, pero también debilitó su capacidad para imponer su voluntad sobre otros actores económicos como es el caso de empresas con subsidiarias en diversos países, los inversionistas con acceso a los mercados de capitales internacionales, etc. A pesar de esto, la globalización no sigue un proceso lineal y exento de contradicciones y obstáculos, y que quizá el principal de estos obstáculos sea la permanencia de los Estados nacionales como las entidades en que se organiza social y políticamente el mundo.

El surgimiento de esta nueva etapa globalizante del capitalismo fue impulsada por tres procesos históricos determinantes como lo fueron:

- A) El repunte del conservadurismo: A partir de la década de los ochenta, bajo los gobiernos de Margaret Thatcher en Inglaterra y de Ronald Reagan en Estados Unidos, se dio un poderoso movimiento político originado en la ala más derechista y conservadora de las clases políticas de muchos países, que dio un nuevo aire a la filosofía de "La mano invisible del mercado" y la limitación del Estado como agente económico. Estos cambios de orientación económica en los dos principales países industrializados en el decenio de 1980, crearon gradualmente un nuevo clima en la teoría y formulación de la política económica, que terminó por extenderse al resto del mundo.
- B) El fin de la guerra fría: Junto a la ola conservadora, este hecho acelera indirectamente el proceso de globalización en el mundo. Con la caída del muro de Berlín en 1989, una vasta zona del mundo rompe filas con el comunismo y comienza a moverse en dirección del capitalismo. En la Unión Soviética, el agotamiento del desarrollo industrial, la inercia del burocratismo y el debilitamiento progresivo de los consumidores frente al Estado, llevaron a que la misma carrera armamentista significara el agobio de las finanzas estatales, obligando a Mijail Gorbachov a una reestructuración del sistema que finalmente habría de sobrepasarlo ocasionando el desmoronamiento de la Unión Soviética en 1991. Con la caída del Muro de Berlín en noviembre de 1989 (elemento material y simbólico de la división de los sistemas), se señala el fin de la guerra fría y de la división binaria del mundo.
- C) La consolidación de tres bloques económicos: En este sentido, las tendencias que sigue el desarrollo del sistema capitalista y que apuntan al proceso de globalización han impulsado un nuevo período de competencia entre las tres grandes potencias industriales, mediante la instrumentación de novedosas formas de cooperación, asociación productiva y de alineamiento político de paso.

Tal proceso dio lugar a tres bloques económicos encabezados por Estado Unidos, Alemania y Japón. Sin embargo este proceso no se ha desarrollado de manera lineal en las tres regiones.

La Unión Europea es sin duda el más avanzado esquema de integración en la actualidad, que arranca desde la década de los cincuenta y ha implicado la creación de entidades supranacionales, la abolición de fronteras en materia comercial, la propuesta para crear

una moneda única e incluso algunos órganos de gobierno como lo es el Parlamento Europeo.

Los esfuerzos de cooperación y complementación en el área del Pacífico son muy diferentes. En esta región se ha optado por la creación de asociaciones productivas de empresas y Estados, y hacia una coordinación de políticas industriales, muy lejanas a la experiencia europea.

En América del Norte, a partir de la firma del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, México y Canadá, la complementación económica tiende más al libre comercio de mercancías, servicios y capitales, sin proponerse hasta ahora, ni el establecimiento de una moneda única y mucho menos la creación de órganos políticos supranacionales.

Por otra parte, los procesos de transnacionalización y globalización tienen como base privilegiada aquellas regiones o países con mayor dinamismo económico (los Estados Unidos, la Comunidad Económica Europea y Japón) donde se desarrollan las mayores corrientes de comercio industrial, transferencias tecnológicas, flujos financieros y servicios. Como se puede apreciar, en la Unión Europea, sus miembros efectúan entre ellos mismos 70% de sus relaciones comerciales internacionales; en Asia, representa el 49.7% del comercio intrarregional, y América del Norte (sin México) un 33%. En promedio, alrededor de la mitad de los intercambios de bienes y servicios del mundo se realiza a escala regional.

Y es precisamente alrededor de estos polos donde se configuran los espacios económicos que darán lugar a los procesos de regionalización (para la CE, el área del Mediterráneo, el Magreb y África al sur del Sahara; América Latina y el Caribe para los E.U. y el sudeste asiático en el caso de Japón). Dependiendo de la forma en que se establezcan las articulaciones económicas de esos polos con sus espacios circundantes tendrán lugar las distintas formas de regionalización.⁽⁶⁹⁾

Existen interpretaciones que perciben la formación de bloques económicos regionales como un importante obstáculo al libre comercio mundial, mientras que otras señalan que esas agrupaciones contribuyen a dar forma sobre bases regionales, hacia la globalización que los grandes bancos y firmas instrumentan en los distintos mercados. Esta formación o fortalecimiento de los grupos regionales puede manifestarse como un paso intermedio hacia la globalización, donde el tipo de agrupamientos regionales que imperarán en las próximas décadas dependerá en gran medida de que continúe o no el proceso globalizador. Regionalización y globalización pueden ir de la mano o resultar antagonistas, de acuerdo a las circunstancias en que se desarrollen.

Dentro de este contexto de compactación de mercados y de globalización podemos observar un proceso múltiple de integración y de acercamiento regional y mundial que ha influido poderosamente en América Latina y el Caribe. Durante la década de los ochenta el carácter y los propósitos de los esfuerzos de integración en América Latina se transformaron radicalmente. De una estrategia con fines puramente defensivos orientada a impulsar el desarrollo económico de los países de la región y reducir su dependencia del

⁽⁶⁹⁾ Moneta Carlos J, "Alternativas de la integración en el contexto de la globalización", Revista Nueva Sociedad, No. 125, México, D.F, mayo-junio 1993, pág. 82.

exterior; la integración se convirtió en un instrumento ofensivo en el que se busca la inserción de la región a la economía internacional y el fortalecimiento del poder de negociación frente al resto del mundo. De esta manera, el decenio de los ochenta puede considerarse como un punto de inflexión en el proceso de desarrollo de América Latina, al agotarse la estrategia de crecimiento hacia dentro con base en el endeudamiento y en el proteccionismo y al adoptar una estrategia de crecimiento hacia fuera orientada al mercado; de ahí que la liberalización y la atracción de capitales extranjeros tengan como objetivo los mercados mundiales y no sólo los nacionales. Todos estos cambios y la globalización de la economía mundial han tornado obsoletos los antiguos esquemas de integración, dirigiendo ahora los esfuerzos hacia una integración profunda.

Por otra parte, el papel que desempeñan los acuerdos regionales de integración dependerá en gran medida en que tan abiertos o tan cerrados sean estos; al mismo tiempo este grado de apertura determinará la compatibilidad de la integración de terceros países a uno o más de estos bloques, así como también la participación entre ellos y la búsqueda de acuerdos económicos bilaterales con otros mercados y países; lo que refleja una tendencia del bilateralismo al regionalismo económico, con un cierto debilitamiento de la confianza en el multilateralismo.⁽⁷⁰⁾

Un aspecto que llama la atención, es que los actuales acuerdos de tipo bilateral o regional tienden a incorporar un mayor número de aspectos que los acuerdos tradicionales; yendo mucho más allá de meros acuerdos comerciales. Así por ejemplo, además del arancel externo común, las normas de origen y las normas técnicas y de transporte suelen incluir regímenes relativos a la inversión intrarregional, de transferencia tecnológica, de cooperación industrial, así como de las migraciones, condiciones laborales y aspectos institucionales de los procesos de integración, en mayor medida que en el pasado.

Esta nueva fase de integración regional que se vive en América Latina y el Caribe, está caracterizada por iniciativas multidimensionales, orientadas a fomentar la apertura de los mercados y lograr espacios indispensables para el desarrollo de las economías de estos países, con el propósito común de asegurar el desarrollo y el bienestar de los pueblos.

En esta nueva ola se han explorado fórmulas de complementación económica de distinto carácter como el Mercosur, el Grupo Andino, los mercados de Centroamérica y el Caribe, los múltiples Acuerdos de Complementación Económica suscritos al amparo de la ALADI (Tratado de Montevideo 1980), el denominado Grupo de los Tres (México, Colombia, Venezuela) y una vasta gama de acuerdos de cooperación y complementación económica de carácter bilateral.

Por otra parte, la Iniciativa para las Américas propuesta por el presidente George Bush en 1990, definió en su momento, el carácter de los procesos latinoamericanos de integración, pasando a formar parte de la estrategia mundial adoptada por los Estados Unidos para enfrentarse al bloque europeo y al bloque asiático encabezado por Japón; ambos considerados por la CIA como las dos más grandes amenazas para la declinante hegemonía estadounidense.

⁽⁷⁰⁾ Fuentes K. Juan Alberto, "El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe", SRE, México D.F. 1994, pág. 48.

En este sentido, retomando la propuesta de su antecesor cuatro años antes, el presidente Clinton puso fecha al establecimiento de una zona de libre comercio para el año 2005, en la Cumbre de Miami celebrada en diciembre de 1994. Esa propuesta vino a representar la idea que poco a poco se ha venido abriendo camino en América Latina; la de que el futuro de las economías pasa por la inserción preferente en el bloque que encabezan los Estados Unidos. Y a ese objetivo se han orientado en buena medida los diferentes acuerdos de cooperación e integración subregionales.

2.3.2 Las reformas neoliberales en América como factor de integración regional

Después de dos décadas de crecimiento sin precedente con importantes avances en las condiciones sociales, América Latina se encontró a principios de la década de los ochenta en la más profunda crisis económica de su historia, agobiada por enormes obligaciones de deuda externa, fragilidad en la balanza de pagos, monedas sobrevaluadas, altas tasas de inflación y creciente inestabilidad económica en la región.

Durante los años setenta y principios de los ochenta las economías de la región ocultaron con abundante financiamiento externo sus enormes problemas de eficiencia y desajuste macroeconómico. Esta situación ocasionó el desplome de las economías latinoamericanas al desvanecerse los flujos de capital externo en 1982, ocasionando un importante retroceso en las condiciones de vida de la población, dejando a la región sumida en un caos económico.

La difícil década de los ochenta puso de manifiesto que el precio que se paga por el desajuste económico puede ser mucho más elevado que el costo del ajuste y que la disciplina macroeconómica; y la eficiente utilización de los recursos de la región son precondiciones para la solución de los problemas de la región a largo plazo.

El caos económico en que se encontraba la región a raíz de la crisis de la deuda a principios de los ochenta y los cambios de orientación económica que se estaban dando a nivel internacional, principalmente en los dos países más industrializados (Estados Unidos y Reino Unido), estimularon a diversos países de la región para adoptar diversos tipos de estrategias y políticas de desarrollo económico y social para superar la crisis económica, mediante la restauración del equilibrio macroeconómico y el cambio global de la estructura de la economía. Este cambio estructural de acuerdo con los modelos sustentados por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional incluyen la reforma fiscal, la privatización, la desregulación de mercados y la apertura de la economía nacional a la competencia extranjera.

Con el objeto de corregir las distorsiones macroeconómicas, se adoptaron diversas reformas económicas en varios rubros. A nivel fiscal se busca equilibrar los ingresos con los egresos, mediante la reforma del sistema impositivo, un manejo macroeconómico sano, la desincorporación de empresas públicas, la reducción de la burocracia estatal y el redimensionamiento del Estado como agente regulador. Asimismo, se busca la racionalización de los recursos económicos, vía mayor competencia interna y externa, la racionalización de la protección, la apertura financiera, la desregulación del mercado interno y el levantamiento de las restricciones a la inversión extranjera.

Diversos países de la región se han embarcado en algún mecanismo de reforma económica, sin embargo los resultados de estas reformas han sido ambivalentes, como lo demuestran los casos más significativos de esta reestructuración en Argentina, Bolivia, Brasil, Perú, Colombia, Venezuela, México y Chile.

Entre 1986 y 1993 (el lapso de la Ronda Uruguay del GATT), América Latina sufrió una transformación muy acelerada tanto en su fisonomía política como en su estrategia económica, la cual se sintetiza a continuación:

En el ambiente político: 1) la transición de dictaduras militares a regímenes democráticos e todo el continente 2) la valientes decisión de las autoridades de adoptar medidas de reforma económica estructural difíciles y con frecuencia costosas 3) la adopción de enérgicas medidas para eliminar de manera gradual los problemas de la deuda externa que se produjeron en los años ochenta; y en el ámbito económico: 1) la transición de un modelo económico de sustitución de importaciones a economías de mercado abierto con políticas orientadas a la exportación 2) políticas de privatización 3) medidas unilaterales de liberalización comercial 4) desregulación del mercado y reforma tributaria 5) desarrollo de mercados locales de capital y estímulo de la repartición de capitales colocados fuera de los países 6) incentivos para atraer inversiones de capital extranjero 7) tendencia reciente al establecimiento de bancos centrales independientes. ⁽⁷¹⁾

La mayor parte de los países latinoamericanos han aceptado mayores grados de apertura comercial, con opciones como la apertura unilateral, la apertura dentro de acuerdos aduaneros, donde la política comercial se coordina con los demás socios y los acuerdos de libre comercio que dan la libertad a los países miembros para determinar su política comercial hacia el resto del mundo y se encuentran en un proceso de redefinición de sus mejores opciones comerciales (incluyendo la Iniciativa para las Américas, el Pacto Andino y el Mercosur), mientras maduran los acuerdos bilaterales de libre comercio. De cualquier manera, estas opciones supondrán maximizar su articulación con uno o más de los tres bloques económicos importantes.

Por otra parte, resulta claro que durante la década de los noventa, en el nuevo contexto de los cambios en el sistema internacional y de los procesos de reestructuración y liberalización económica en América Latina; se ha modificado drásticamente tanto el concepto como la realidad de la integración. De una integración "hacia dentro" que estuvo en boga durante los años sesenta y setenta, a una integración "hacia afuera", abierta a la inversión extranjera "como fuente de capital, tecnología e instancias de colocación" de productos exportables. En gran medida, esta nueva ola integracionista ha sido posible por la tendencia a una creciente homogeneización de las políticas macroeconómicas de los países latinoamericanos, y a los requisitos de apertura económica y equilibrio fiscal que ha venido planteando Estados Unidos como condición para el establecimiento de un acuerdo de libre comercio hemisférico.

Esta liberalización del sector externo y la apertura hacia la economía mundial a la que se han sometido cada uno de los países de las región, no ha sido un obstáculo a los

⁽⁷¹⁾ Charlín Raimundo, "Nuevo horizonte comercial para América Latina". Revista Diplomacia, SRE, México D.F. diciembre de 1994, pág. 17.

procesos de integración regional; sino por el contrario, estos procesos se han visto favorecidos con una mayor profundidad en sus contenidos y plazos relativamente breves en los compromisos establecidos.⁽⁷²⁾

Este renovado impulso de la integración, se ha traducido en un mayor dinamismo en las inversiones y el comercio de servicios intrarregionales; lo que refleja una reacción favorable de los agentes económicos privados por los mercados latinoamericanos, lo que contrasta con lo ocurrido en décadas anteriores. Este conjunto de reformas adoptadas por los países de la región en la actualidad, permiten vislumbrar un mejor panorama que el pasado; unas economías más eficientes y abiertas al mundo, a la vez más integradas regionalmente, con una división del trabajo más racional entre los sectores público y privado; donde la acción del Estado seguirá siendo decisiva en el logro de los objetivos económicos y sociales.

La incorporación de América latina al proceso de formación de bloques económicos es una tendencia de la cual el continente no podía haber quedado exento, pues de abstenerse a ello, hubiera resultado mucho más grave. En este sentido, puede decirse que la integración económica en el continente ha evolucionado en su concepción, adaptándose a su papel específico en las distintas etapas que, con diferente orientación, han marcado el desarrollo latinoamericano a lo largo de las últimas décadas. Por lo anterior, es un hecho que bajo diversas formas, la integración, es y seguirá siendo uno de los temas centrales de la agenda latinoamericana para el final de siglo.

2.4 Reformulación de las estrategias neoliberales latinoamericanas.

La economía neoclásica y el menú más extremo de políticas económicas neoliberales derivado de la misma (desregulación, liberalización, apertura, estado mínimo, precios adecuados, confianza en el mercado y el espíritu innovador de los empresarios privados, etc.) esta siendo impulsado en todas partes sin mayores variaciones, hacia la necesidad de tomar en cuenta las condiciones iniciales del país como lo son; el tamaño, base de recursos, ubicación, cultura, estructura social, instituciones, relaciones internacionales y evolución histórica.

Muchos de los experimentos neoliberales han tenido graves consecuencias negativas en materia de concentración de riqueza y los ingresos, la desigualdad, la pobreza, el desempleo y subempleo, la decadencia de amplias zonas urbanas, el abuso del medio ambiente, la amenaza a las instituciones democráticas, etc., sin haber alcanzado el espectacular crecimiento del período de posguerra.

En América Latina estas políticas de libre mercado han logrado un relativo éxito al detener la inflación, aportando mayor disciplina en el manejo del sector público y generando superávits comerciales. Sin embargo, para la mayoría de los países de la región, el objetivo de un crecimiento estable y sustancial no se vislumbra muy claro; además de que la declinación en el ingreso per cápita de los países ha acrecentado la inequidad en la distribución de la riqueza y el bienestar.

⁽⁷²⁾ López Horst Grebe, "América Latina en los escenarios económicos mundiales", Revista Situación No. 1, Banco Bilbao Vizcaya, México D.F. 1996, pág. 185.

Estas políticas de estabilización y ajuste orientadas a restablecer los equilibrios macroeconómicos, satisfacer el servicio de la deuda externa y redefinir el rol de los agentes económicos del desarrollo; significaron profundos costos sociales acompañados de impactos significativos sobre el aparato industrial y la capacidad competitiva de los países de la región.

La reducción del gasto fiscal, el estancamiento económico generalizado y el desmantelamiento de los sistemas de protección social, trajeron consigo en los primeros años del ajuste, enormes impactos negativos en materia de desarrollo social. La tradicional desigualdad de la distribución del ingreso se vio agravada por el fuerte aumento del número de pobres rurales y el empobrecimiento de amplios estratos urbanos.

En este sentido, en el marco de su XXXVII Asamblea Anual, celebrada en Barcelona España, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), reconoció que los planes de ajuste aplicados en Latinoamérica muestran ya signos de "fatiga", por lo que resulta necesario dar soluciones urgentes para disminuir la desocupación y los altos índices de pobreza que afectan al 40% de la población de la región; por lo que es necesario que los gobiernos pongan mayor énfasis en la modernización de las leyes laborales y mejoren sus niveles educativos.

En su informe el BID destacó que en 1996 sólo cinco países (Bolivia, Chile, Guyana, Nicaragua y República Dominicana) tuvieron un crecimiento mayor al 4%, aquí cabe señalar que México logró un crecimiento de 5.1%. Mientras la tasa de inflación latinoamericana bajó a 11% (la menor desde 1977), las exportaciones regionales crecieron 13% y la inversión 6%.

En este informe, el organismo describió que en varios países la desaceleración del crecimiento económico estuvo asociado a "ciertas tensiones" económicas y financieras, caracterizadas por altas tasas de interés y debilitamiento del peso.

El documento de 193 cuartillas, indicó que el crecimiento de 1996 no fue suficiente para reducir el desempleo. Y afirmó que la mejora experimentada en América Latina se debió a la recuperación de las inversiones en México y Argentina, pues crecieron 12% en cada país, en contraste con las caídas de 16 y 43% que tuvieron en 1995. A excepción de Chile, donde el crecimiento de este rubro fue de 13%, en el resto de los países de la región la tasa de inversión retrocedió de 15% en 1995 a 5% en 1996.⁽⁷³⁾

En este mismo foro, se dieron diversas opiniones con respecto a la situación que atraviesa la región, en lo que coincidió el secretario general de la Organización de Estados Americanos (OEA), Cesar Gaviria, quien señaló que la democracia en la región está amenazada por las tensiones sociales derivadas del ajuste estructural que muestra "graves signos de agotamiento". A la vez, el ex presidente de Colombia destacó que los avances en la democracia, y la erradicación de la corrupción son esenciales para los negocios y las perspectivas económicas latinoamericanas.

⁽⁷³⁾ Ocampo Juan Carlos, "La recuperación debe transformarse en crecimiento sostenido". Revista Epoca, No. 303, México, D.F. 24 de marzo de 1997, págs. 34-35.

En la mayoría de los países latinoamericanos han seguido las reformas estructurales, aunque con un ritmo más lento, ya que muchos gobiernos tuvieron que hacer frente al estrés económico y financiero asociado a la desaceleración del crecimiento. A pesar de la similitud de estos enfoques de política, el ajuste ha afectado de manera distinta a los diversos países de la región. Estas diferencias deben atribuirse a los distintos niveles de desarrollo, a la desigualdad en materia de industrialización; así como a la diversidad de situaciones en lo que hace al desarrollo de las instituciones.

Aquí es necesario enfatizar en el hecho de que la ampliación de la pobreza y la desigualdad en América Latina han dejado de ser una preocupación exclusivamente ética o solamente social. Sino que cada vez más se reconoce que la pobreza constituye un factor que limita la modernización económica y la incorporación a la dinámica de la revolución tecno-productiva en curso.

En este sentido, la pobreza rural está pasando del acampo a los centros urbanos y de éstos a los campos modernos; de campesino a poblador y de poblador a asalariado temporero. Se está pasando de una pobreza a otra.

Al mismo tiempo, la contracción de las inversiones y del crecimiento económico, han influido en el estancamiento de la generación de nuevas fuentes de trabajo de alta productividad, lo que trae consigo que los estratos medios de la población, se vean más expuestos que otros sectores al deterioro de los niveles de ingreso, así como de sus expectativas de ocupación y de su movilidad social ascendente basada en sus niveles educativos.

Como consecuencia de los altos costos sociales, resultado de la aplicación de las políticas de estabilización y ajuste en la región; se han dado un gran gama de manifestaciones que cuestionan la aplicación de estas medidas y sus devastadores efectos, por parte de los distintos sectores de trabajadores a través de la protesta cívica y los paros laborales que emergen en los diversos países del continente.

A principios de 1997 se hacía presente en Argentina la resistencia de los sindicatos para oponerse al decreto presidencial que, desde 1996, pretende imponer la flexibilidad del trabajo en este país. En Colombia, una huelga indefinida de los empleados judiciales que piden incrementos salariales, trató de ser desarticulada por el gobierno con la amenaza de declarar "el estado de conmoción interior", por considerar la protesta de los 40 mil empleados públicos como una atentatoria a la estabilidad institucional.

En Ecuador, desde el 8 de enero de 1997 se inició un insistente movimiento de protesta contra el paquete económico presentado por el presidente Abdalá Bucaram, provocando su destitución y una crisis política a la que no se le ve solución. En Bolivia, una huelga de 24 horas convocada por el Comité Cívico de la Paz, que pide mayores recursos para la ciudad, paralizó la capital del país el viernes 31 de enero de 1997, luego de ser atacado por los empleados del transporte público y por permanecer cerradas las escuelas, los bancos y las oficinas gubernamentales. La incertidumbre laboral continúa, así como el cuestionamiento a la política privatizadora del gobierno boliviano. En Guatemala, 12 mil maestros realizaron una jornada el pasado 31 de enero de este año, en protesta por la

situación salarial y por la intensión del gobierno guatemalteco de privatizar la educación. En Venezuela, maestros, médicos e integrantes de otros sectores de la clase media profesional del país han salido a las calles para decir al gobierno de Caldera Rodríguez que los planes de ajuste han generado una mejoría de los números macroeconómicos, pero han provocado más pobreza y han dado muerte a la clase media, gracias a la inadecuada distribución de la riqueza del país.⁽⁷⁴⁾

Aunque la reestructuración neoliberal goza de una lógica innegable y altamente favorecida por el orden mundial posterior a la Guerra Fría y por las transformaciones que está sufriendo la economía mundial, las consecuencias políticas y sociales de la aplicación de estas reformas siguen siendo altamente discutibles; problemas como la desigual concentración de la riqueza y los ingresos, el desempleo, la pobreza y la decadencia de amplias zonas urbanas siguen siendo una realidad de muchos países en la región como lo ejemplifica claramente un país como Chile, que en la actualidad ha sido calificado como "el jaguar" por el desarrollo alcanzado comparado con el de los "tigres asiáticos" y que es considerado para muchos en América Latina como un modelo a seguir por su pujanza económica. Pero sin embargo, esta economía que durante 1995 creció por encima de la inflación (8.5% se incrementó el PIB, por una inflación de 8.2%), que duplicó su ingreso per capita en 10 años, que con la buena marcha de sus finanzas ha logrado que sus grandes empresas tengan un stock de inversión de compañías extranjeras en el exterior cercano a los 10 mil millones de dólares, es un país que enfrenta grandes contradicciones a nivel interno.

Si bien, Chile es un país donde se instrumentó uno de los modelos económicos más exitosos de la última década, las desigualdades fueron más graves en 1990 que en 1970, tiene una de las políticas distributivas más nefastas del continente. En 1994, el 20% más rico de los chilenos controlaban el 55% de la riqueza nacional; mientras que el 20% más pobre accedía a menos del 2%. Si tiene el mayor crecimiento de América Latina, pero sus campesinos tienen menos acceso al agua potable que los de Bangladesh o Camerún. Si tiene un ingreso per cápita que alcanza los 8 mil 400 dólares anuales, pero los chilenos comen menos calorías que los cubanos o los iraníes.

El 80% de los hogares tienen un ingreso promedio inferior a la media nacional, que conlleva a un proceso de concentración de la riqueza; el número de chilenos que son pobres asciende a cuatro millones de personas, de un total nacional de 13. Sin embargo, dos millones y medio de personas adicionales, que representan el 18% de la población se encuentran en la frontera de la pobreza, con ingresos equivalentes a dos y tres veces una canasta básica, con niños y mujeres como los sectores más golpeados por este fenómeno. A pesar de esto, la marginalidad no se da sólo por la pobreza, sino por una enfermedad que son los desplazados; que es precisamente donde se encuentran las grandes facturas del modelo chileno.⁽⁷⁵⁾

Otro claro ejemplo que nos muestra las grandes asimetrías del modelo neoliberal es el de México, que aunque se notan signos positivos en la recuperación a nivel macroeconómico

⁽⁷⁴⁾ Bolio Trujillo Mario, "Las protestas laborales en América Latina", periódico El Financiero, México 9 de febrero de 1997, pág. 38.

⁽⁷⁵⁾ Riva Palacio Raymundo, "Chile, la otra cara del jaguar", periódico Reforma, México 13 de octubre de 1996, pág. 22a.

(después de la más severa crisis económica que ha sufrido el país en su historia) existe un fuerte impacto negativo en la planta productiva, el empleo, los salarios y, en general, en todos los sectores sociales del país, afectando así a la población más desprotegida, provocando que el número de marginados aumentara en forma alarmante, como lo muestran las estadísticas.

De acuerdo con cifras oficiales, de 1996 a 1997 el número de pobres casi no ha variado, pues se considera la existencia de un total de 40 millones de mexicanos pobres, entre los que destacan los 22 millones que viven en la marginalidad total.

Las estadísticas del gobierno sostienen que en la actualidad sólo 40% de la población se ve afectada, mientras que los especialistas y el Banco Mundial calculan que entre 70 y 80 por ciento de los mexicanos padece algún tipo de pobreza.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) por su parte, calcula que el 11% de la población total vive en la pobreza extrema, lo que representa a más de 10.47 millones de personas.⁽⁷⁶⁾

En lo que respecta al salario, en los últimos tres años el salario mínimo general creció 73.9% en términos nominales, mientras que el índice nacional de precios al consumidor lo hizo en 114.7%.

Una de las variables para medir el grado de pobreza de un país es la desnutrición de su población. En México las cifras muestran claros síntomas de que cada día un mayor número de connacionales es víctima de la mala alimentación. En este sentido, María Eugenia Mena Sánchez, coordinadora de la licenciatura en Nutrición y Ciencia de los Alimentos de la Universidad Iberoamericana Golfo-Centro, advirtió desde el año pasado que el índice de desnutrición en este año podría llegar a 40% de la población, pese a los programas alimentarios del gobierno, que han sido poco efectivo y más para el lucimiento político.

De las 21 zonas nutricionales en que está dividido el país, diez se consideran críticas. En las que destacan en este grupo la tarahumara, las zonas tepehuana, coral y huichol de Nayarit; la sierra tarasca, la parte otomí-mazahua, la huasteca y sierra de Puebla. Además existen serios problemas nutricionales en tres regiones de Oaxaca: la mixteca, la sierra de Juárez y la cañada. Chiapas la entidad "más pobre" de México, tiene zonas de afectación en Los Altos y la Selva. Las áreas más críticas en Yucatán son la zona maicera y henequenera.⁽⁷⁷⁾

En suma, la pobreza tiene en México rasgos y tendencias similares a la de otros países de América Latina; donde ésta sigue siendo predominantemente rural y afecta particularmente a mujeres y niños, así como al mundo indígena. En este sentido, para enfrentar los problemas de pobreza y erradicarla, se han puesto en marcha en la región diversas políticas de combate a la pobreza que son en América

⁽⁷⁶⁾ Appel Marco, Villamil Jenaro (analistas), "El desafío económico", periódico El Financiero (informe especial), México 21 de septiembre de 1997, pág. 46.

⁽⁷⁷⁾ Ibidem, pág. 47.

Latina contemporáneas a los procesos de ajuste de esencias neoliberales y constituyen un componente indispensable en estos mismos procesos.

El primero de los programas de este tipo, apareció al doblar la década de los años ochenta en Bolivia, con el nombre de Fondo Social de Emergencia (FSE), firmemente apoyado por el Banco Mundial. Desde entonces se ha promovido la formación de fondos similares en doce países del continente, entre los que destaca Pronasol.⁽⁷⁸⁾

Con la intervención del Banco Mundial quedó definida una "matriz" más o menos común en el diseño y puesta en marcha en los programas de combate a la pobreza, modificada secundariamente por las "particularidades específicas" de cada país. Existen rasgos comunes en estos programas y son los siguientes:

- 1) En un principio se trató en lo fundamental, de programas de emergencia para neutralizar o compensar los efectos sociales más agresivos de la crisis y de las políticas gubernamentales; más adelante se les consideró como circunstanciales al proceso mismo de "ajuste estructural".
- 2) El modelo suponía que a partir de la puesta en práctica de los procesos de ajuste y reestructuración iniciados en los años ochenta se lograría un crecimiento económico sostenido, que iría goteando y derramando beneficios al conjunto de la población.
- 3) Las acciones contra la pobreza no comprometían, en consecuencia, las estrategias "macroeconómicas" de tal forma que podían aplicarse con una mano una estrategia de fuerte castigo a los salarios y de liberalización de precios relativos, mientras que con la otra se ayudaba a los pobres con programas de tipo básicamente asistencialista.
- 4) A esta idea de aplicar políticas de combate a la pobreza complementarias de las estrategias de ajuste estructural se sumaron componentes como: a) el ya mencionado nuevo y más reducido papel del Estado en favor del creciente rol de las fuerzas del mercado b) la altísima prioridad a la estabilidad macroeconómica (inflación, equilibrio presupuestal y equilibrio externo) c) una mayor apertura de la economía al comercio internacional y a los flujos internacionales de capital privado.

Muchos de estos programas tuvieron desde su origen un contenido eminentemente político, pues la compensación social sobre los efectos de las medidas de ajuste no se evaluarían en términos de su capacidad para erradicar realmente la pobreza, sino de evitar que la miseria creciente originada por las políticas neoliberales se volviera inmanejable y políticamente desastrosa.⁽⁷⁹⁾

Como se ha visto, una de las características del modelo neoliberal es que se tolera sin problema alguno la enorme asimetría en la distribución del ingreso; como lo ejemplifica el salario mínimo en Chile que es 60 veces menos que el salario de un ejecutivo de una empresa.

⁽⁷⁸⁾ Este programa de combate a la pobreza fue considerado como ejemplar por algunos organismos internacionales y por gobiernos de otra latitudes. Actualmente, en el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000) las políticas de combate a la pobreza han cambiado en algunos aspectos relevantes, pero mantienen en lo fundamental la perspectiva de ser sólo, o fundamentalmente, vías de compensación social y política, su función esta dirigida no erradicar la pobreza, sino solo a mitigar en algo los efectos devastadores de las políticas neoliberales.

⁽⁷⁹⁾ Moguel Julio, "El combate a la pobreza en la estrategia neoliberal", Revista Economía Informa, Facultad de Economía de la UNAM, No. 252, México noviembre de 1996, págs. 14-15.

Este modelo inspirado por el ideólogo del liberalismo, el austriaco August Friedrich Von Hayek no se preocupa casi por las consecuencias y los costos indirectos del sistema productivo, de los efectos sociales, de los ecológicos, o del agotamiento de los recursos naturales. No se fijan en los individuos sino en las estructuras económicas, o como sostiene Jacques Chonchol (profesor emérito de la Sorbona de París), para los neoliberales todos estos problemas son del futuro y de largo plazo, ajenos a su interés que es la rentabilidad inmediata.

Esta situación obliga urgentemente a un replanteamiento de esta ortodoxia neoliberal a fin de contrarrestar los efectos negativos provocados; aminorando los costos sociales.

En relación a estos costos del ajuste social, hay que señalar que en una economía latinoamericana donde el subsidio de desempleo es prácticamente inexistente, un mercado de trabajo completamente libre y flexible, produce inseguridad económica y un rápido descenso del nivel de vida de los trabajadores. En este sentido, los ingresos de éstos se limitan a un salario, el cual perciben solamente cuando tienen empleo. Durante las épocas de ajuste carecen de los medios para protegerse y las familias pueden enfrentarse a graves problemas de supervivencia.

Cuando ni el mercado de trabajo formal ni el gobierno proporcionan el trabajo necesario ni el subsidio a los trabajadores, la necesidad de subsistir conduce a adoptar una estrategia de supervivencia que es la economía informal; cuya función principal esta encaminada a solucionar los problemas de supervivencia de los desempleados y de sus familias.

La economía del sector informal llena el vacío que deja la ausencia de la red de seguridad social, sin embargo los costos sociales de esta solución son elevados y se distribuyen de forma no equitativa; como lo ilustra el hecho de que los desempleados y sus familias vivan por debajo del nivel de subsistencia, mientras que los empleados y sus familias deberían de compartir con los desempleados algo de sus ingresos a través de los impuestos. De esta forma, los paquetes de medidas de austeridad encontrarían menos resistencia si existiese la sensación de que todos contribuyen por igual, compartiendo los sacrificios. Además es necesario que exista una red básica de seguridad social para mantener a las personas por encima del nivel de subsistencia.

En este sentido, la existencia de una organización social adecuada que proporcione una base sólida a los menos privilegiados, serviría para reducir o evitar las reacciones populares negativas, así como las de carácter político provocadas por los programas de ajuste que causan desempleo y la disminución de los salarios reales a corto plazo y por consiguiente el deterioro del nivel de vida de algunos sectores de la población. De esta manera los programas de ajuste serían más fáciles de instrumentar, logrando una mayor eficacia.

Por otro lado, hay dos aspectos que llaman poderosamente la atención, uno sería la búsqueda de una concepción más radical de democracia y el otro se refiere al replanteamiento de las actividades que tendrá que desempeñar el Estado en este nuevo contexto.

En el primer aspecto, la búsqueda de este nuevo concepto de democracia implica una participación más estructurada y más amplia de la sociedad civil fortalecida, menos gigantismo estatal y empresarial, y un control más estrecho sobre ambos, mayor participación de organizaciones ciudadanas de carácter privado para cumplir funciones públicas y para representar, en particular, a los grupos y sectores más vulnerables de la sociedad. Todo esto traería como consecuencia inmediata, un mayor apoyo a la construcción y reforma de la institucionalidad y organización política por y para la sociedad civil, lo que conlleva a una mayor gobernabilidad. Por otro lado, los países desarrollados deberían apoyar a los países comprometidos con la democracia con un mayor acceso a sus mercados, un menor servicio de la deuda así como a la tecnología, en lugar de imponer condicionalidades neoliberales.⁽⁶⁰⁾

El otro aspecto que reviste singular importancia se refiere a la reconsideración del papel del Estado, aquí es claro que éste tiene que cumplir ciertas funciones básicas para hacer posible que funcione el mercado; lo fundamental es clarificar que funciona y que no funciona.

En suma, para democratizar y racionalizar la gestión del Estado y dar al sector público una nueva acción promotora del desarrollo, responsable en su ejecución y eficaz en su desempeño, es necesario descentralizar el poder y redistribuir los recursos públicos, mediante un auténtico federalismo que respete la autonomía de los poderes locales; con la aplicación de programas regionales de desarrollo económico y social que incorporen a las asociaciones de productores, de consumidores, de la comunidad académica y científica, así como de la sociedad civil. Esto requiere adoptar un auténtico sistema de planeación democrático y social, capaz de satisfacer en forma descentralizada, pero dentro de un proyecto nacional, las necesidades de la producción y de la política social, en especial salud, educación, capacitación, desarrollo científico y tecnológico, vivienda e infraestructura urbana. Esto podría ser una opción para reducir la pobreza masiva.⁽⁶¹⁾

La misma estrategia debería de seguirse con las Corporaciones Transnacionales de manera que los productores nacionales puedan asociarse con ellas y eventualmente buscar mayor independencia en la medida que el proceso de aprendizaje y crecimiento vaya madurando y tengan la suficiente capacidad para hacerlo.

Finalmente, se puede decir que en el actual período histórico de transición se ha sacrificado el desarrollo por el crecimiento, contrastando la irracionalidad del capitalismo con la inviabilidad del socialismo.

⁽⁶⁰⁾ "El marco histórico de la reforma económica contemporánea", Op. cit. págs. 40-41.

⁽⁶¹⁾ Martínez Hernández Ifigenia, "Elementos para un acuerdo nacional en favor de una política económica de crecimiento con estabilidad y equidad social", Revista Economía Informa, UNAM, México noviembre 1996, págs. 20-21.

CAPITULO III

EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMERICA DEL NORTE (TLCAN). BREVE RECORRIDO HISTORICO.

3.1 Recorrido histórico sobre la conformación de los Tratados de Libre Comercio en América del Norte

El acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos

Durante más de cien años, Canadá había pretendido establecer una relación comercial especial con Estados Unidos, pero el temor de ser arrasado económica, política y culturalmente por un país diez veces mayor, o bien por el rechazo del Congreso de Estados Unidos habían obstaculizado estas pretensiones. Sin embargo, a mediados de los ochenta del presente siglo, las cosas cambiaron.

Luego de varios decenios de liberación gradual del comercio bilateral entre Canadá y Estados Unidos, mediante negociaciones multilaterales del GATT, las exportaciones canadienses fueron seriamente amenazadas por el creciente proteccionismo de su vecino comercial. A partir de la aguda valorización del dólar estadounidense a principios de los ochenta y de la creciente profundización del déficit comercial de este país.

Esta situación causo incertidumbre en Canadá con respecto a la seguridad que tendría para entrar al mercado norteamericano, obligándolo a redefinir sus prioridades con respecto a las negociaciones bilaterales con Estados Unidos, privilegiando la negociación de un acuerdo de libre comercio.⁽⁸²⁾

En marzo de 1986 los dos países inician un proceso de negociación tendiente a disminuir las barreras comerciales entre ellos, proceso que culminó tres años y nueve meses después (enero de 1989) con la puesta en marcha del Acuerdo de Libre Comercio (ALC) entre Canadá y Estados Unidos; o (CUSFTA) según su nombre en inglés.

En su momento el ALC entre Canadá y Estados Unidos, significó el establecimiento de un conjunto de reglas bilaterales tendientes a formalizar una mayor integración regional. Entre sus características se encuentran la eliminación de los aranceles y restricciones cuantitativas al comercio bilateral, pero mantienen una política comercial independiente, manteniendo los niveles originales de aranceles frente al resto del mundo (zona de libre comercio).

⁽⁸²⁾ El temor de Canadá por el creciente proteccionismo de Estados Unidos coincidió con la desilusión de este último, ante las dificultades de poder avanzar en las negociaciones dentro del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), a mediados de los años ochenta. Lo que motivo a las dos naciones a estrechar sus relaciones comerciales.

El acuerdo fue muy amplio abarcando toda la agenda del GATT, incluyendo las inversión y los servicios, a excepción de la propiedad intelectual; además consideraba los nuevos territorios al establecer un proceso de resolución de disputas bilaterales.

Los objetivos de este acuerdo en términos generales son los siguientes:

- 1) Eliminar barreras al comercio de bienes y servicios entre los dos países.
- 2) Facilitar las condiciones de la competencia justa y equitativa dentro del área o zona de libre comercio.
- 3) Expandir significativamente la liberalización para la inserción de cada uno de los países en el otro.
- 4) Establecer procedimientos efectivos para la administración conjunta del acuerdo y la resolución de disputas.
- 5) Establecer los fundamentos para la futura cooperación bilateral y multilateral que permita expandir y ampliar los beneficios del acuerdo.

Este acuerdo bilateral entre Estados Unidos y Canadá inaugura una nueva era en la política comercial estadounidense.

México: un Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos

La decisión de México en buscar el Libre Comercio con Estados Unidos fue resultado de la combinación de factores internos y externos.

El agotamiento de la estrategia adoptada por México al término de la Segunda Guerra Mundial, basada en la sustitución de importaciones y la expansión del mercado interno; obligó a un replanteamiento de su régimen comercial a partir de 1983, durante el gobierno del presidente Miguel de la Madrid Hurtado, donde se instrumentó una política económica, la cual en primera instancia se tradujo en un proceso de liberalización del comercio, basado en la reducción de tarifas y aranceles, en la supresión de los permisos previos para la importación de algunos productos y la simplificación administrativa de los procedimientos para el comercio internacional.

Con el ingreso de México al GATT en 1986, hoy la Organización Mundial del Comercio (OMC) se produjo una mayor reducción de las barreras comerciales (su arancel máximo bajo de 100 a 20% entre 1986 y 1990), la implementación del Pacto de Solidaridad a fines de 1987 y el Pacto de Crecimiento Económico y Estabilidad a principios de 1989 terminaron por reducir el arancel promedio aún más. Asimismo durante este año, México hizo amplias reformas a su reglamento sobre inversión extranjera, que permitió entre otras cosas, el 100% de participación extranjera en ciertos ramos industriales.

Otro elemento importante, es el grado de integración de la economía mexicana con la de los miembros del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica antes de la implementación del acuerdo. Las cifras sobre comercio indican que México ya dependía del mercado estadounidense y que la economía mexicana, de hecho, ya estaba integrada con la economía de Estados Unidos. (Cuadro 1)

CUADRO 1
Intercambio comercial de México con Estados Unidos y Canadá
(en millones de dólares)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996 Enero/Agosto
E.U.	59,652	69,283	82,869	88,146	106,436	120,101	93,909
Canadá	639	1,358	2,067	2,744	3,103	3,362	2,435

Fuente: SECOFI.

En suma, cerca del 70% del comercio mexicano lo realizaba con Estados Unidos y 30% del comercio de Estados Unidos corresponden a Canadá y México. A su vez, Canadá es el mayor socio comercial de Estados Unidos, en tanto que México es el tercero en importancia y también existen importantes flujos de inversión extranjera Estados Unidos-México y Estados Unidos-Canadá.

A partir de la entrada en vigor del TLC el intercambio comercial de México con Estados Unidos y Canadá ha registrado un fuerte crecimiento. La tasa de crecimiento de las exportaciones mexicanas al vecino país del norte es mucho mayor que la registrada por otros países. Tan solo en 1996, el ritmo de crecimiento de las ventas mexicanas a ese país es casi cuatro veces superior al registrado por las exportaciones realizadas por el resto del mundo hacia Estados Unidos.

Durante 1996, México exportó a Estados Unidos dos veces más que los miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) en conjunto, y diez veces más que toda Centroamérica. Asimismo las ventas mexicanas a Estados Unidos superan a las exportaciones de Alemania y Reino Unido, los principales socios comerciales de ese país en Europa, y a las de Hong Kong, Corea del Sur y Singapur en conjunto.

Por otro lado, el comercio de México con Canadá también ha sufrido un sustancial incremento. Durante 1995 el intercambio comercial llegó a 3 mil 350 millones de dólares, un crecimiento de 8% respecto a 1994 y durante 1996 el comercio entre ambos países tuvo un crecimiento del 6.3% más que en 1995.

Las exportaciones de México a Canadá también tuvieron un incremento durante 1995, estas ascendieron a 1,987 mdd, 34% más que en 1994. El dinamismo de las exportaciones de México permitió incrementar su participación en las importaciones de Canadá, al pasar de 1.8% en 1993 a 2.3 en 1995. Uno de los sectores en los que hubo mayor crecimiento en las exportaciones a Canadá es el de textiles y prendas de vestir.

Durante 1996 las exportaciones de este tipo de productos a Canadá crecieron un 102% con respecto a 1995.⁽⁸³⁾

Regresando a las causas que motivaron a México a buscar un acuerdo comercial con Estados Unidos; también se tenía en claro que las barreras arancelarias que imponía Estados Unidos a México eran bajas. Sin embargo, había sectores como el azucarero, textiles, ropa, calzado, frutas, madera, muebles, acero y otros que enfrentaban severos obstáculos para ingresar al mercado estadounidense. Esta situación planteó la necesidad de buscar la reducción de estos aranceles y de las barreras no arancelarias, la negociación de reglas comerciales y en especial un mecanismo de solución de controversias para contrarrestar la posible imposición de barreras de manera unilateral. Desde esta perspectiva, la importancia institucional del TLC tiene una dimensión importante, basada en el concepto de reciprocidad; por lo que resulta importante asegurar el acceso futuro de las exportaciones mexicanas al mercado más grande del mundo.⁽⁸⁴⁾

Por último, al aclarar las reglas comerciales y al reducir la incertidumbre sobre el futuro del programa económico mexicano, se esperaba aumentar la inversión extranjera y la nacional; dada la gran importancia de los flujos de capital para financiar el déficit de la cuenta corriente y dada la alta dependencia de los flujos especulativos a corto plazo; que habían adquirido una gran importancia dentro del programa económico mexicano. Además, la participación de México en el TLCAN se veía como la culminación del programa económico de Salinas; creando un obstáculo a cualquier intento futuro de cambiar los elementos fundamentales de la estrategia de desarrollo económico.⁽⁸⁵⁾ Es decir, el TLCAN daba en muchos sentidos, el carácter de irreversible a la apertura comercial, la desregulación, el adelgazamiento del Estado y la privatización.

En general, el TLCAN se presentó como una alternativa para establecer las reglas de un proceso de integración que ya se había producido; por lo que no se pretendía crear una nueva integración, sino consolidarla, además de garantizar el acceso de sus exportaciones al mercado más grande del mundo.

Los intereses comerciales de Canadá en el TLCAN

Uno de los factores que motivaron a Canadá para integrarse a las pláticas del TLC fue el acceso que tendría a ciertos mercados mexicanos de gran interés para ellos, como por ejemplo : el de la industria agrícola, pesquera, forestal y los servicios financieros; a pesar de la baja importancia relativa del comercio entre ambos países. Además, era claro que Canadá no tenía mucho que ganar en términos de reducción de barreras arancelarias estadounidenses a las exportaciones canadienses, debido a que los dos países ya participaban en un ALC desde 1989. Sin embargo, el mercado estadounidense sigue siendo el mercado más importante para las exportaciones canadienses.

⁽⁸³⁾ El Nacional, 11 de diciembre de 1996, pág. 28.

⁽⁸⁴⁾ Lederman Horwitz Daniel. "Las negociaciones del NAFTA: algunas lecciones para Chile", Revista Diplomacia, SER, México D.F. 1994, pág. 68.

⁽⁸⁵⁾ Idem.

Esta situación implica que un monto importante de la producción canadiense compite en el mercado estadounidense con los productores de este país. Por lo que la negociación entre Estados Unidos y México planteaba la posibilidad para los productores norteamericanos de obtener insumos para la producción a menor costo, al reducir los aranceles a las importaciones provenientes desde México. Por lo tanto, Canadá también se podría beneficiar con la reducción a los aranceles a los insumos mexicanos, lo que mejoraría la competitividad de sus exportaciones a los Estados Unidos.

Por otro lado, las exportaciones mexicanas compiten directamente con las canadienses en varios sectores (especialmente en artículos de maquinaria y transporte) en el mercado norteamericano. Aunque era imposible evitar que se diluyeran los márgenes preferenciales que Canadá obtuvo a través del TLC con Estados Unidos; por que los aranceles que enfrentaban las exportaciones mexicanas en los Estados Unidos se iban a eliminar de todos modos, resultaba importante para Canadá que los términos de acceso al mercado estadounidense fueran los mismos para las exportaciones de los dos socios comerciales.⁽⁸⁶⁾

Al igual que México, Canadá tenía mucho interés de aclarar las reglas del juego, aún habiendo un acuerdo previo (CUSFTA). En ciertos temas, la experiencia de Canadá no había sido muy satisfactoria y las negociaciones del NAFTA representaban la oportunidad de modificar o aclarar algunos aspectos. Como por ejemplo, las normas de origen en el sector automotriz habían creado incertidumbre, ya que en la práctica resultaban vagas las definiciones de costo de producción. Asimismo, era muy importante para Canadá extender los mecanismos de solución de controversias a México, puesto que estos estaban diseñados para contrarrestar la asimetría económica y política que favorece a los Estados Unidos.

Varios economistas canadienses enfatizaron que una negociación bilateral entre México y Estados Unidos, daría origen a la creación de un sistema de comercio regional de eje y rayos (hub and spokes),⁽⁸⁷⁾ que podría crear una desviación de flujos de inversión a favor de los Estados Unidos.

Por último, es importante reconocer otro factor político que promovió la participación de Canadá en el TLCAN, como lo es su vocación de nación de las Américas, como lo ha enfatizado durante los últimos años. De hecho, con su participación en el NAFTA, Canadá adquirió un nuevo rol hemisférico, que ha seguido enfatizando el nuevo gobierno liberal.

⁽⁸⁶⁾ Idem.

⁽⁸⁷⁾ La idea central de este concepto es que los países que desempeñan la función de radios, se encuentran en una situación de desventaja respecto al país centro, en virtud de que este último al contar con acuerdos con cada uno de los países radios, tendrá acceso a ellos, mientras que estos últimos solamente tendrán acceso libre al país centro y no entre ellos. Por esto, resulta de gran importancia la trilateralización del TLCAN; pues al renegociarse en forma trilateral, otorga los mismos derechos y atractivos a cada uno de los miembros, estableciendo un vínculo común entre los tres miembros. Este concepto de hub and spokes (centro y radios) fue utilizado por Richard Lipsey y Ronald Wonnacott para ilustrar los acuerdos realizados entre Estados Unidos y terceros países.

La política comercial de Estados Unidos y el TLCAN

Parte integral de la política exterior de Estados Unidos es su política comercial, que constituye el instrumento para promover y defender su seguridad y sus intereses en el extranjero.

Durante la década de los ochenta y principios de los noventa, Estados Unidos se marcó como objetivo principal contrarrestar la postura exportadora tan agresiva de Japón y reconquistar el liderazgo económico mundial. En este contexto, la importancia del TLCAN para Estados Unidos es fundamental para el logro de sus objetivos a nivel global; donde la formación de un Acuerdo de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá significa la creación del mercado más grande y rico del mundo (con unos 360 millones de personas y más de 6 billones de dólares) y con un Producto Interno Bruto (PIB) un 25% mayor que el de la Comunidad Europea. De esta manera, dará a América del Norte la fortaleza económica para desafiar al mercado unificado de Europa y el mercado de Asia Oriental, dominado por Japón.

Por otro lado, para la economía de los Estados Unidos es fundamental el comercio internacional, como lo dio a conocer el Departamento de Comercio de este país, al estimar que de cada mil millones de dólares estadounidenses que aumenta la exportación de mercancías se crean 22,800 puestos de trabajo en E.U. Además, desde 1988 casi el 70% del crecimiento económico se debe al progreso de las exportaciones, en este sentido el TLC también alentaría la difusión del libre comercio en todo el mundo.

Por todo lo anterior, el TLCAN significaba para Estados Unidos un importante acuerdo que se ubica dentro de una estrategia congruente con sus intereses globales.

En la actualidad, Estados Unidos es todavía la economía más grande y el actor más importante e influyente en el sistema global de comercio; por lo que tiene un gran interés de mantener y consolidar dicho sistema, pues es el mecanismo que rige las relaciones con sus principales competidores y socios comerciales.

En suma, este proyecto de comercio que es el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, constituye sólo el primer paso hacia la realización del proyecto de George Bush sobre la Iniciativa de las Américas, que trata de crear una zona de libre comercio en el hemisferio occidental.

Durante las negociaciones del TLCAN o NAFTA, la asimetría política y económica fue una realidad constante durante el proceso. Cabe mencionar que esto no significa que México salió perdiendo; al contrario, la evidencia de que existía una relación asimétrica es que el NAFTA es y era económicamente más importante para México que para Estados Unidos o Canadá. Por ejemplo, más de una docena de pronósticos producidos

por diferentes modelos econométricos y de equilibrio general indicaban que el impacto sobre México sería más benéfico y significativo que para los otros socios del TLCAN.⁽⁸⁸⁾

En el ámbito político se pueden distinguir dos tipos de asimetrías : por un lado, el proceso abierto de formulación de posiciones en los Estados Unidos ante las negociaciones, da una gran legitimidad política a las posturas adoptadas. En ciertos temas México tuvo que hacer concesiones después de haber firmado el acuerdo para facilitar la aprobación del NAFTA en el Congreso. Esta situación refleja la legitimidad del sistema de formulación de políticas comerciales; mientras más abierto sea el sistema, más se fortalecen las propuestas nacionales.

Por otro lado, las negociaciones del North American Free Trade Area (NAFTA) estaban sujetas a asimetrías en el manejo de los medios de comunicación. Por ejemplo: las declaraciones sobre temas técnicos u obstáculos temporales en el transcurso de las negociaciones no aparecen en la primera plana de los diarios ni en los noticieros en los Estados Unidos. Sin embargo, cualquier declaración sobre el NAFTA, aparecía en primera plana de los periódicos mexicanos causando presiones que perjudicaban la credibilidad política de los negociadores mexicanos.

Con todo y estas situaciones, después de arduas negociaciones entre México, Canadá y Estados Unidos estas finalizaron en agosto de 1992, y culminaron con la firma en noviembre de 1992, del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

El tratado establece una Zona de Libre Comercio y la normatividad quedó establecida en 22 capítulos, concentrada en los rubros de :

- Comercio de bienes
- Barreras técnicas al comercio
- Contratos gubernamentales
- Inversiones y servicios relacionados
- Propiedad intelectual
- Provisiones administrativas e institucionales
- Otras provisiones

La normatividad del TLCAN es enorme (más de 1,000 páginas) y los negociadores incorporaron muchos detalles. Sin embargo, el cambio de administración en Estados Unidos obligó a la búsqueda de los "acuerdos paralelos" en materia ambiental, laboral y de comercio desleal. Mientras que en Canadá, con la elección del Primer Ministro Jean Chrétien se puso de manifiesto el interés de dicho país en aclarar y modificar algunos conceptos que en el tratado no habían quedado muy claros.

⁽⁸⁸⁾ The impact of North American Free Trade Area : Applied General Equilibrium Models, en Lusting, Bosworth, Lawrence, editores ; U.S. International Trade Commission, Economy - Wide Modeling of the Economic Implications of a FTA with Mexico and a NAFTA with Canada and Mexico, publicación 2516, mayo de 1992; son algunos estudios realizados al respecto.

Los acuerdos paralelos comparten algunos aspectos generales : Primero, cada país tiene el derecho de crear o tener sus propias normas laborales y ambientales. En el caso de la mano de obra se deben respetar ciertos derechos laborales mínimos que, de hecho, ya son conocidos internacionalmente. Segundo, la presión para forzar a que se respeten las leyes nacionales proviene de incentivos creados por el proceso de investigaciones públicas sobre reclamos específicos y solamente como último recurso se pueden imponer sanciones comerciales.

Solo en el acuerdo sobre el medio ambiente se incluye un mecanismo para discutir como se podría mejorar el nivel de protección ambiental en los países miembros. Los títulos oficiales de los acuerdos (Acuerdo Norteamericano sobre Cooperación Laboral y Acuerdo sobre Cooperación Ambiental) reflejan la intención de crear mecanismos e instituciones de consulta y cooperación más que de confrontación.

Los mecanismos de solución de controversias establecidos en los dos acuerdos son similares y también reflejan el énfasis en un proceso de consultas. En ambos casos se establecieron procesos de recopilación de información y de consultas, seguido de un proceso de solución de disputas.

Una vez alcanzados los acuerdos paralelos, los tres gobiernos sometieron a ratificación el tratado en el año de 1993; siendo aprobado por la Cámara Alta del Congreso canadiense en septiembre, en noviembre y diciembre por los gobiernos de Estados Unidos y México respectivamente. El acuerdo entró en vigor el 1º de enero de 1994.

La agenda de las conversaciones es extensa y muy ambiciosa, comprende desde los temas tradicionales sobre las barreras fronterizas y las prácticas desleales de comercio hasta aspectos nuevos, tales como los servicios, la propiedad intelectual y la inversión; así como asuntos relativos, la solución de disputas y el cumplimiento de normas ambientales.

En este acuerdo se pueden distinguir tres tipos de obligaciones aceptadas por los miembros del NAFTA.

- 1) En primer lugar se encuentran los calendarios de desgravación aceptados por cada miembro y las normas de origen correspondientes; ambas medidas representan los compromisos sobre el acceso a los respectivos mercados nacionales.
- 2) En segundo lugar se encuentran varias reglas del juego; por ejemplo, en materia de solución de controversias y de propiedad intelectual.
- 3) Finalmente se agregaron los compromisos sobre medio ambiente y condiciones laborales contenidos en los acuerdos paralelos.

CRONOLOGIA DE LA CONFORMACION DEL TLCAN

- En marzo de 1989 Canadá y Estados Unidos inician un proceso conjunto tendiente a disminuir las barreras comerciales entre ellos.
- El proceso de negociación culminó tres años y nueve meses después (enero de 1989) con la puesta en marcha del Acuerdo de Libre Comercio (CUSFTA) entre Canadá y Estados Unidos.
- El 11 de junio de 1990 el presidente de México, Carlos Salinas de Gortari viajó a Washington para proponer al presidente George Bush la negociación de un acuerdo de libre comercio entre México y Estados Unidos.
- En agosto de 1990 el presidente mexicano presentó una solicitud formal al gobierno de Estados Unidos.
- A principios de 1991 el gobierno canadiense declaró su interés de integrarse a las negociaciones del TLC entre México y Estados Unidos.
- En febrero de 1991 el presidente George Bush anunció que los tres países negociarían un acuerdo regional.
- Las negociaciones de formalización del TLCAN se emprendieron el 12 de junio de 1991.
- Las negociaciones finalizaron en agosto de 1992 y culminaron con la firma en noviembre de 1992 del TLCAN.
- El 12 de agosto de 1993 el Secretario de Comercio y Fomento Industrial de México, Jaime Serra Puche; el Ministro de Comercio Internacional de Canadá Thomas Hockin; y el Representante Comercial de Estados Unidos Mickey Kantor, concluyeron las negociaciones de los Acuerdos Paralelos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.
- Una vez logrados los Acuerdos Paralelos la Cámara Alta del Congreso canadiense voto en septiembre de 1993 la aprobación del TLCAN.
- El Congreso de Estados Unidos hizo lo mismo en noviembre de 1993.
- El Senado mexicano ratificó el tratado a principios del mismo año.
- Los Acuerdos Paralelos entraron en vigor al mismo tiempo que el TLC, el 1º de enero de 1994

3.2 Aspectos Generales del TLCAN

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) consta de 22 capítulos que en su conjunto suman casi 300 artículos, en varios miles de cuartillas. Además de esto, existe una gran variedad de anexos, como los de desgravación que especifican los tiempos y ritmos a los que se reducirán las tarifas; y los que existen al final del texto del TLC.⁽⁸⁹⁾

Los capítulos están ordenados en ocho partes como se muestra a continuación:

⁽⁸⁹⁾ Schettino Macario, TLC ¿Qué es y cómo nos afecta?, Ed. Iberoamérica, México D.F. 1994, pág. 9.

I. Objetivos II. Definiciones	Primera Parte : Definiciones
III. Comercio de bienes IV. Reglas de origen V. Procedimientos aduanales VI. Energía VII. Agropecuario VIII. Medidas de emergencia	Segunda Parte: Comercio de bienes
IX. Normalización	Tercera Parte: Normalización
X. Compras del Sector Público	Cuarta Parte: Compras del Sector Público
XI. Inversión XII. Comercio transf. de servicios XIII. Telecomunicaciones XIV. Servicios financieros XV. Competencia, monopolios, emp. del Edo. XVI. Entrada temporal de personas	Quinta Parte: Inversión y servicios
XVII. Propiedad intelectual	Sexta Parte: Propiedad Intelectual
XVIII. Pub., notif. y adm. de leyes XIX. Antidumping XX. Solución de controversias	Séptima Parte: Controversias
XXI. Excepciones XXII. Disposiciones finales	Octava Parte: Disposiciones finales

El TLCAN es un conjunto de normas, resultado de la negociación de los tres países de América del Norte (México, Canadá y Estados Unidos) para lograr un mercado más libre que abarque desde Alaska hasta Yucatán; un conjunto de condiciones e instituciones que fomenten dicho comercio, así como una mayor seguridad jurídica para los tres países signatarios; lo que implica generar, promover y consolidar un mercado común norteamericano.

Los objetivos del TLC son:

- Eliminar las barreras al comercio
- Promover las condiciones para una competencia justa en este mercado común
- Proporcionar la protección adecuada a los derechos de propiedad intelectual
- Establecer procedimientos efectivos para la aplicación del TLC
- Establecer procedimientos eficientes para la solución de controversias
- Fomentar la cooperación trilateral, regional y multilateral, todo ello en conformidad con lo dispuesto por el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT).

Además es importante señalar que las disposiciones del TLC prevalecerán sobre las de otros tratados en caso de que exista algún conflicto con otro tratado, aunque es posible hacer excepciones a dicha regla.

Desde la óptica mexicana, el TLC se negoció en base a los principios rectores que responden en lo fundamental, a lo dispuesto en el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el sentido de que los sectores estratégicos de la economía deberán estar en manos exclusivas del Estado. Tales sectores son: acuñación de la moneda, correo y telégrafos, radiotelefonía y comunicación vía satélite, emisión de billetes por medio de un solo banco que deberá ser un organismo descentralizado del Gobierno Federal, el petróleo y los demás hidrocarburos; así como la petroquímica básica, minerales radioactivos, generación de energía nuclear, electricidad, ferrocarriles y las "actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión".

Un segundo elemento importante con el que se constituye el TLC es el de las reglas de origen, que son un conjunto de procedimientos que sirven para determinar si un producto puede participar en los beneficios (ventajas sobre los productores de países no integrantes de este bloque) que otorga el TLC. Partiendo de esto se plantea la eliminación de todas las tasas arancelarias (impuestos a las importaciones) a través de un período de transición, sobre las mercancías que sean producidas en Canadá, Estados Unidos y México.⁽⁹⁰⁾

El principal objetivo del TLC es la liberalización de una parte significativa del comercio norteamericano, con el objetivo de promover la compra-venta de productos industriales y agrícolas entre los tres países; es decir, de las exportaciones y de las importaciones que se realicen.

En relación a las exportaciones mexicanas hacia los dos países norteamericanos, el objetivo del TLC es la eliminación de cuotas de importación y de aranceles que los gobiernos estadounidense y canadiense imponen a las mismas. Tal eliminación se

⁽⁹⁰⁾ Si un bien está fabricado totalmente en México, Canadá o Estados Unidos, o con partes producidas en cualquiera de los tres países no tiene problemas para enviarse y venderse en México, Canadá y Estados Unidos sin impuestos. Sin embargo, los bienes fabricados fuera de los tres países y que contengan un porcentaje muy reducido de partes fabricadas en la región no podrán beneficiarse de las ventajas del tratado, si se quiere enviarlos o venderlos a cualquiera de los tres países integrantes del acuerdo.

realizará conforme a un calendario que contempla cuatro opciones (inmediatamente, cinco, diez y quince años).

A continuación se presenta una lista representativa de las mercancías que México exportará hacia sus vecinos del norte.

EXPORTACIONES MEXICANAS HACIA EUA Y CANADA

<i>Entrada inmediata sin impuestos</i>	<i>Entrada a cinco años sin impuestos</i>	<i>Entrada a diez años sin impuestos</i>
A Estados Unidos	A Estados Unidos	A Estados Unidos
<i>Automóviles</i>	Cerveza	Lámina y tuberías de acero
<i>Parabrisas</i>	Camiones de carga	Botas y zapatos de cuero
<i>Estufas de gas</i>	Pantalones de algodón	Sanitarios de cerámica
<i>Planchas eléctricas</i>	Motores eléctricos	Calentadores de agua
<i>Refrigeradores domésticos</i>	Asientos automotrices	Penicilinas
<i>Envases de vidrio</i>	Tejidos de algodón	
<i>Televisores</i>		
<i>Motores de gasolina</i>		
<i>Radios y cassetteras</i>		
<i>Computadoras</i>		
A Canadá	A Canadá	A Canadá
<i>Cerveza</i>	Televisores	Juguetes
<i>Equipo de cómputo</i>	Envases de vidrio	Cafeteras eléctricas
<i>Partes de televisores</i>	Calentadores	Exprimidores de jugos
<i>Parabrisas</i>	Camiones ligeros	Pantalones de Algodón
<i>Lavabos de cerámica</i>	Cristalería	
<i>Mármol</i>	Azulejos de cerámica	
	Baterías para automóviles	

Fuente : SECOFI

La eliminación de cuotas de importación, la reducción y la eventual eliminación de aranceles, tanto por parte del gobierno estadounidense como el canadiense, implica el quitar obstáculos y lastres a la comercialización y venta de mercancías mexicanas en el resto de Norteamérica.

En este sentido, el número de productos mexicanos que ingresarán a Canadá y Estados Unidos de inmediato es mayor que el ingreso de productos de esos dos países a México. Esto se hizo en razón del distinto grado de desarrollo entre los tres países.

De igual manera, a continuación se sintetizan los tiempos y los modos en los cuales el gobierno mexicano ira dando paso a la eliminación de los aranceles para sus socios comerciales.

EXPORTACIONES DE EUA Y CANADA HACIA MEXICO

<i>De inmediato</i>	<i>Cinco años después</i>	<i>Diez años después</i>
<p>México quitará los impuestos para productos que no se fabrican aquí como son:</p> <p>De Estados Unidos</p> <p>Locomotoras diesel Fotocopiadoras Videocassetteras Aviones Buldozers Teléfonos celulares Maquinaria Equipo electrónico Equipo de transporte no automotriz Instrumentos de precisión Estas importaciones representan el 43% de lo que compramos en Estados Unidos. Al quitarle los impuestos se facilita la modernización industrial de México.</p> <p>De Canadá</p> <p>Equipo de Telecomunicaciones</p>	<p>México habrá eliminado totalmente los impuestos para el 18% de sus compras a Estados Unidos y Canadá, que cubren 2,500 productos</p> <p>De Estados Unidos</p> <p>Computadoras Llantas Televisores Radios portátiles Pantalones de algodón</p> <p>De Canadá</p> <p>Aparatos eléctricos Computadoras Hornos Industriales Papel</p>	<p>Se habrán eliminado totalmente los impuestos para 3,300 productos</p> <p>De Estados Unidos</p> <p>Autos Refrigeradores Lavadoras</p> <p>De Canadá</p> <p>Tractocamiones Champúes Pañales</p>

Fuente : SECOFI

En el contexto del TLC son tres los sectores que se negociaron en forma especial, en razón de su peso específico en la economía mexicana o de su grado de desarrollo en comparación con el de los mismos sectores en los Estados Unidos y Canadá. Tales sectores son: el textil, el automotriz y el agrícola.

El sector textil integrado por las empresas que se dedican a la fabricación del hilo, a la producción de telas y a la confección de prendas de vestir. En México existen aproximadamente 11 mil empresas dedicadas a esta actividad y dan empleo a 850 mil trabajadores. Las exportaciones de la industria textil mexicana hacia Norteamérica suman anualmente 967 millones de dólares, de los cuales 950 provienen de Estados

Unidos y el resto de Canadá. Las exportaciones textiles de México hacia Estados Unidos está limitada por cuotas y gravadas por aranceles, algunos exageradamente elevados. Con el TLC y con el trato especial otorgado a la industria textil mexicana, está obtendrá las siguientes ventajas :

- a) Se suprimen todas las cuotas existentes en Estados Unidos. México podrá vender hilos, tela y prendas de vestir hechos en México en la cantidad que quiera.
- b) De inmediato se quitan los impuestos para casi la mitad de los productos que México vende a Estados Unidos. Los productos mexicanos serán más baratos que los que llegan de otros países.
- c) Para la otra mitad se bajan los impuestos, que en algunos casos llegaban a 65%, a solamente 20% como máximo. Estos impuestos se eliminarán en un plazo de diez años.
- d) Canadá suprime de inmediato los impuestos para el 19% de nuestras exportaciones.

A cambio de ello :

- a) Los productos de Canadá y Estados Unidos, vendrán a México sin pagar impuestos, pero más despacio.
- b) México eliminará al aprobarse el tratado, sus impuestos a solamente 20% de sus compras textiles de E.U. y al 47% en Canadá.

Para la industria textil mexicana, estas medidas implican la posibilidad de exportar más libremente hacia sus dos socios, así como un mayor crecimiento, más empleos y mayores ingresos; además, de que la industria contará con más tiempo para reconvertirse y enfrentar competitivamente los retos del TLC.

El segundo sector que es la industria automotriz mexicana, se encuentran trabajando aproximadamente 400 mil personas que contribuyen a producir, más o menos, un millón de vehículos al año (coches, camiones, autobuses y tractocamiones), que generan vía exportaciones 5,500 millones de dólares anuales. La mayor parte de estas exportaciones va a Estados Unidos y Canadá, pagando aranceles que, al encarecer el precio de los vehículos hechos en México en aquellos mercados les restan competitividad. Para la industria automotriz mexicana el TLC traerá los siguientes beneficios :

- a) Los coches mexicanos entrarán a Estados Unidos sin pagar impuestos inmediatamente.
- b) En camiones ligeros mexicanos (Pick-up), los impuestos se bajarán de inmediato de 25 al 10% y se quitarán en un período de 5 años.
- c) Los camiones pesados mexicanos (como los autobuses) entrarán sin pagar impuestos en 10 años

A cambio de lo anterior :

- a) Los coches americanos y canadienses, vendrán más despacio.
- b) Los coches y autobuses nuevos de E.U. entrarán a México sin pagar

impuestos en un período de 10 años y las camionetas en cinco años.

- c) Los vehículos usados de Estados Unidos y Canadá podrán entrar a México pagando impuestos quince años después de que se apruebe el tratado y sin pagar impuestos en 26 años.

Con todo esto se espera que los vehículos hechos en México y exportados hacia Estados Unidos y Canadá ganen en competitividad sobre los europeos y asiáticos que seguirán pagando aranceles al entrar a dichos países, beneficiando a la industria automotriz mexicana.

El trato especial que se le da al sector agrícola en el TLC se da en razón del menor grado de desarrollo en comparación de las agriculturas estadounidense y canadiense y de la necesidad de apoyar la competitividad de la agricultura mexicana por medio de la construcción de infraestructura, del impulso a los programas sanitarios y de la investigación para la introducción y desarrollo de productos específicos.

Para concretar tales propósitos, México podrá importar de los dos países sin pago de arancel alguno : tractores nuevos y usados, segadoras, trilladoras, cosechadoras, empacadoras de forrajes, hortalizas y frutas, fertilizantes, insecticidas y herbicidas, incubadoras y vacunas, por mencionar algunos productos.

La apertura de los mercados estadounidense y canadiense para los productos del agro mexicano se realizarán en los siguientes tiempos y modos :

- a) Estados Unidos eliminará de inmediato los impuestos que pone a los productos mexicanos. El 61% de nuestras exportaciones agrícolas no pagarán impuestos. Entre otros productos están : ganado bovino en pie, miel de abeja, todas las flores excepto rosas, tequila, fresas, mijo, ajos.

A Canadá : coles, café, jugo de toronja, verduras, nueces.

- b) En cinco años entrarán sin pagar a Estados Unidos : rosas, naranja, mango, aceitunas, frutas y verduras en conserva, zanahorias.

A Canadá : calabaza, cebolla, chocolate, verduras congeladas, mayonesa, rábanos

- c) En diez años entrarán sin pagar impuestos a Estados Unidos : fresas congeladas, tomates, limas, aguacates, tabaco, condimentos, chile ancho.

A Canadá : fresas, brócoli, tomates, pepinos, chayotes, flores.

- d) En quince años entrarán a Estados Unidos sin pagar impuestos : jugo de naranja congelado, melones, cebollas secas en polvo, cacahuates.

En el TLC y dado el trato especial que se le concede al sector agrícola, el maíz, el frijol y la leche en polvo mantendrán la protección del gobierno mexicano durante quince años más de tal manera que será hasta el año 2009 cuando dichos productos se importen hacia la economía mexicana sin pago alguno de arancel.

De hecho, el gobierno mexicano se ha obligado a eliminar los aranceles de forma inmediata a partir de la entrada en vigor del TLC a solamente un 36% de las importaciones agrícolas provenientes de los E.U. Al paso de cinco años, el gobierno eliminará los aranceles a un 3% adicional de estas importaciones. De los diez a los quince años eliminará los aranceles al 61% restante de dichas importaciones; con esta estrategia desarancelaria se pretende dar tiempo al sector agrícola nacional para reconvertirse hacia la competitividad.

Por su parte, México abrirá sus mercados a las importaciones agrícolas de Estados Unidos y Canadá basándose en los siguientes modos y tiempos :

- a) De inmediato entrarán de Estados Unidos hacia México sin pagar impuestos : sorgo para grano, bebidas no alcohólicas (excluyendo jugos de frutas), frutas frescas o secas sin cascara, mermeladas y jugos de tomate entre otros.
- b) En cinco años: peras, cerveza de malta, ciruelas, aguardiente, jugos de legumbres y hortalizas.
- c) En diez años : residuos de aceite de soya, ovinos o caprinos, carne de pavo, chocolates rellenos, jamones y embutidos.
- d) En quince años : maíz, leche en polvo o en pastillas, frijol excepto para siembra, atún, jugo de naranja.

El comercio de productos agrícolas con Canadá es mucho menor que el que se realiza con Estados Unidos. De hecho, no se incluyeron los productos lácteos y avícolas, la eliminación de aranceles se aplicará de inmediato a solamente un 4% de las importaciones provenientes de Canadá. En cinco años será un 5% de las mismas y en diez años un 28%.

- a) De inmediato : lentejas, árboles de navidad, pistaches, legumbres, caballos de salto y de carreras, pimientos secos y goma laca.
- b) En cinco años : alpiste, carne de animales caprinos, salvados, sémola y almidón, cerveza de malta, jugos de legumbres, peras.
- c) En diez años : trigo, preparaciones para pastelerías y panaderías, carne porcina refrigerada o congelada, carne porcina salada, jamones, cebada en grano, gluten de trigo.⁽⁹¹⁾

Por último, cabe señalar el compromiso al que llegaron los tres gobiernos negociantes de mantener un conjunto de medidas sanitarias y fitosanitarias, con el objetivo de proteger la vida y la salud de los seres humanos, animales y vegetales, pero sin utilizarlas como barreras no arancelarias que obstaculicen el intercambio comercial.

El TLC no estima únicamente la liberalización del comercio de mercancías, sino que además incluye la compra y venta de servicios; entendiéndose por ello, todas aquellas actividades como la construcción de casas, hoteles y escuelas, así como el transporte,

⁽⁹¹⁾ Damm Arnal Arturo, "TLC : oportunidades retos y riesgos", Ed. Edamex, México, 1994, págs. 33-37.

la educación, el turismo, además de los servicios que ofrece un médico, un abogado los pequeños y grandes comerciantes.

El servicio público de telecomunicaciones no forma parte del tratado, como tampoco la distribución de programas de radio y televisión, pero se permitirá usarlo para actividades modernas como son el fax, el envío de información computarizada o el videotexto.

Independientemente de lo anterior, no están incluidos en el TLC los servicios que presta el gobierno mexicano como son el Seguro Social y la Educación Pública. Por otra parte, es evidente que con el TLC se va a incrementar el tráfico de mercancías y personas en Norteamérica, lo que implicará la necesidad de contar con la infraestructura y con los vehículos (camiones y trenes fundamentalmente) que permitan un transporte más eficiente. Al respecto, el TLC contiene acuerdos que contemplan los siguientes tiempos y modos para liberalizar el transporte en la subregión:

- a) De inmediato, Estados Unidos y Canadá permitirán que los operadores mexicanos de autobuses turísticos puedan manejar en su territorio.
- b) Tres años después, las compañías mexicanas podrán entrar y recoger carga internacional en los estados americanos ubicados en la frontera como California, Nuevo México y Texas, al igual que las compañías norteamericanas en los estados limítrofes como Baja California, Sonora y Chihuahua.
- c) También tres años después, E.U. y Canadá permitirán que los autobuses de pasajeros mexicanos entren a dar servicio internacional, al igual que de Canadá y Estados Unidos en México.
- d) Seis años después, los países del norte permitirán a las compañías mexicanas que transportan carga internacional dar servicio en todo su territorio. México también lo permitirá.

En materia de ferrocarriles, se continuarán dando facilidades para que se alquilen carros de ferrocarril de Canadá y Estados Unidos y se construyan terminales.

En el TLC también se contempla la apertura paulatina del sector financiero mexicano a la competencia norteamericana y canadiense, pero manteniendo los siguientes principios:

- a) Siempre habrá un tope a la participación extranjera.
- b) Siempre habrá reglas para vigilar a los bancos y compañías de seguros a fin de cuidar los intereses del público.

De todo ello, el gobierno mexicano espera que la competencia extranjera de bancos y seguros bajará el costo de los préstamos, de las tarjetas de crédito y de los seguros. Independientemente de todo lo anterior y complementándolo, el TLC comprende un conjunto de disposiciones generales, entre las que se encuentran: normas, compras de gobierno, prácticas desleales de comercio, salvaguardas, propiedad intelectual y solución de controversias.

Las normas son un conjunto de disposiciones gubernamentales cuyo principal objetivo consiste en proteger la salud humana, el medio ambiente y garantizar el respeto a los derechos del consumidor. Con éstas se pretende garantizar la veracidad de la información que proporciona un producto sobre sus ingredientes, contenido, peso, volumen. También existen normas técnicas que deben cumplir la fabricación de maquinaria y equipo. Además, existen normas sanitarias y fitozoosanitarias tendientes a controlar plagas o enfermedades de animales y plantas.

En materia de normas el contenido del TLC es el siguiente:

- a) Cada país conserva su derecho de adoptar, aplicar y hacer cumplir sus normas.
- b) Las diferentes normas no se utilizarán para impedir el acceso de productos a los países del tratado.
- c) Los tres países procuran hacer compatibles sus normas con base en las disposiciones internacionales.
- d) Se establecerán procedimientos para comprobar que las normas se apliquen correctamente
- e) Para llevar a cabo estos objetivos se creará el Comité de Normas y Regulaciones Técnicas de América del Norte para cooperar en tareas como: definiciones científicas de normas, hacer compatibles las disposiciones de los tres países, vigilar la aplicación y cumplimiento de las normas.⁽⁹²⁾

En todo lo relacionado con las compras del gobierno existe una buena oportunidad para hacer negocios e impactar positivamente el crecimiento, los empleos y la generación de ingresos de la economía mexicana. En este renglón el contenido del TLC es el siguiente:

- a) Los productores mexicanos podrán competir para surtir a los gobiernos de E.U. y Canadá.
- b) También podrán competir para ganar contratos de construcción de obras.
- c) No entraran en las ventas los medicamentos del cuadro básico del ISSSTE y del IMSS
- d) Las compras del gobierno mexicano, las de PEMEX y las de la Comisión Federal de Electricidad reservarán cantidades especiales para los productos mexicanos.

En lo que respecta a las prácticas desleales de comercio, se considera como tales al hecho de que un país ofrezca sus exportaciones y de hecho las venda en el país que las importa, a un precio menor al cual las vende en el país de origen o inclusive, a un precio menor al costo de producción. A tal práctica se le identifica con el nombre "dumping". En tales casos los productores afectados por tales prácticas (aquellos que tiene que competir en el mercado interno con las importaciones a precio dumping) pueden gravar por medio de las autoridades correspondientes, con un impuesto compensatorio, a dichas importaciones. En este sentido, el TLC contempla la posibilidad de, ante el dumping, de imponer aranceles compensatorios.

⁽⁹²⁾ Ibidem, págs. 42-44.

Por otra parte, cuando un país vea que existe una amenaza grave para una actividad productiva puede recurrir a una salvaguarda que es una medida de emergencia para salvar temporalmente la actividad que se vea amenazada; para ello se pueden parar las importaciones del extranjero. Sin embargo, las salvaguardas deben aplicarse de forma excepcional, ya que el uso frecuente y generalizado de éstas implicaría volver al esquema proteccionista que se pretende eliminar. Además, quien aplique una salvaguarda debe compensar al país en contra del cual se designe, situación que viene a atenuar el carácter proteccionista del mecanismo salvaguardista.

El derecho que tienen los inventores para vender sus creaciones, independientemente del tipo que sean (productos, técnicas o procesos), constituye el tema de la propiedad intelectual, mismo que al incluirse en el TLC garantiza a los inventores mexicanos (y evidentemente a los canadienses y estadounidenses) que sus inventos no les sean robados y explotados a favor de otros. Con esto se protege las marcas de la ropa, la explotación comercial de los discos y los diseños de moda, muebles, juguetes, etc. También se protege el origen geográfico de un producto: gracias al tratado, el tequila y el mezcal, para ser vendidos en E.U. y Canadá tienen que estar hechos en México. Se prohibirá su venta si están fabricados en otros países del mundo.

En relación con el tema de la solución de controversias, es evidente que con el TLC se incrementaría el flujo comercial entre las tres naciones, razón por la cual resulta prudente contar con mecanismos justos y eficaces para solucionar las controversias que en torno a dicho comercio surjan. Para resolverlas el tratado establece una lista de ARBITROS de los tres países para que resuelvan los posibles pleitos. El tema de la solución de controversias, lo mismo que el de las normas, implica el considerar el surgimiento de instancias supranacionales que implican la pérdida de la real o supuesta soberanía de los países. Finalmente. En el TLC existen dos textos adicionales: los acuerdos paralelos en materia laboral y ecológica. Ambos son solamente acuerdos tendientes a desarrollar mucho más a fondo estos temas. En el caso del acuerdo sobre ecología, se hará un esfuerzo por mejorar las leyes y su nivel de cumplimiento en los tres países. En el caso laboral, se trabajará para que los obreros reciban un trato digno.

3.3 Desarrollo y perspectivas del TLCAN.

Los cuatro años de vigencia que lleva el TLCAN no constituyen un periodo representativo para realizar una precisa evaluación del impacto que ha tenido el tratado en los tres países signatarios; por lo cual debe interpretarse como la etapa inicial de un proceso que se definirá más claramente en el mediano y largo plazos. Sin embargo, realizando una evaluación (modesta y sintética de acuerdo a la información disponible) de los resultados de este acuerdo, el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica arroja los siguientes resultados.

El volumen de intercambio comercial entre los tres países creció 33.5% en términos absolutos entre 1994 y 1997, al pasar de 336,100 millones, según un amplio estudio elaborado por el Departamento de Economía del Bank of Montreal que encabeza Tom

O'Neil, el cual muestra que el impulso registrado desde 1994 por las economías de las tres naciones signantes es resultado de la expansión del intercambio comercial de la zona.

Durante ese lapso, el intercambio comercial México-Estados Unidos aumentó 38%, con un crecimiento de 55.5% de las exportaciones mexicanas hacia el vecino del norte y 23.1% las estadounidenses hacia el país. En el caso de Canadá-México, el comercio total se ha incrementado 26.0% en tres años y medio, resultado del aumento de 46.3% en las exportaciones de México a Canadá y de 7.5% de las canadienses a nuestro país, aunque en el valor total del intercambio apenas creció 11.3% distante del 23% por año que se registraba en 1994. De los 551 mil 100 millones de dólares, el intercambio Estados Unidos-Canadá esta valorado en 367 mil 400 millones, el de México-Estados Unidos en 176 mil millones y el de México con Canadá en 7,200 millones de dólares.⁽⁹³⁾

Estados Unidos concentra la mayor parte del comercio con México: 84.9% de los productos exportados por nuestro país se dirigen al mercado estadounidense, en tanto que 75% de las importaciones mexicanas provienen de esa nación. Mientras la balanza comercial para México revela un superávit que hasta mediados de 1997 se situó en 1,652 millones de dólares; la relación comercial bilateral de Estados Unidos con nuestro país muestra un déficit comercial de 1,397 millones de dólares en el periodo antes mencionado. En suma, el comercio existente con Canadá y México representa una tercera parte del comercio mundial de Estados Unidos.

Con la operación del TLCAN, México ha reducido considerablemente sus barreras comerciales a las exportaciones provenientes del mercado estadounidense. En los últimos tres años México ha disminuido en más del 7% las tarifas a las importaciones provenientes de Estados Unidos, mientras que este país lo ha hecho en un 1.4%.

Antes del TLC las tarifas mexicanas eran de un promedio del 10% y ahora son de un promedio de menos del 3%. Y todas las tarifas con Canadá quedarán completamente eliminadas para el 1° de enero de 1998.

La reducción arancelaria, la eliminación de cuotas y la mayor certidumbre para acceder al mercado norteamericano, ha permitido que México sea el principal proveedor de E.U. en 926 productos, que representan 39% de las exportaciones mexicanas a ese país. Además México es el segundo o tercer proveedor de la Unión Americana en otros 1,556 productos.

El mercado estadounidense ha impulsado el avance exportador de México, pero la situación no es recíproca ya que persisten las asimetrías por la frágil estructura de sus consumidores mexicanos.

En materia estrictamente comercial, el TLCAN ha sido generoso tanto para México como para Estados Unidos y, en menor medida para Canadá. Por otra parte, en una investigación del Área de Análisis Económico de El Financiero basado en información

⁽⁹³⁾ El Financiero , 8 de julio de 1997, pág. 23.

de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) y la Bolsa Mexicana de Valores (BMV) indica que en el sector energético el saldo que arroja el TLC es mixto, pues si bien el comercio sectorial entre E.U. y México se ha incrementado substancialmente, algunos de los convenios básicos en la materia no se han logrado comenzar plenamente debido a factores de orden político que económico.

Las ventas petroleras de México a Estados Unidos han pasado de 5,848 millones de dólares en 1993 a 10,235 millones de dólares al iniciarse 1997. Las importaciones han pasado de 1,441 mdd. en 1993 a 1,642 millones al comenzar el mismo año. En este sector, las inversiones directas derivadas del TLCAN aún no llegan y tal demora plantea un contrasentido respecto a los compromisos pactados en el acuerdo trilateral; mientras las exportaciones de crudo se han disparado hasta garantizar el abasto energético de Estados Unidos (algo que no se incluyó en el TLCAN), los compromisos de liberación petroquímica y gas, que si incluyen el tratado pero no se han cumplido.

En los tres primeros años de operación del acuerdo comercial, la inversión extranjera directa (IED) radicada en México totalizó en diciembre de 1996 un valor acumulado histórico de 65 mil millones de dólares, de los cuales 23 mil 418 (el 36%) llegó a partir del TLC entre 1994 y 1996. Si bien el tratado generó un disparo de la IED en 1994, cuando llegó a 10 mil 159 millones de dólares; la crisis y el menor ritmo de privatizaciones redujeron esa cifra a 7 mil 613 en 1995 y a sólo 5 mil 646 millones en 1996, suma que aún así, supera cualquier año previo al tratado .

De los 14 mil 456 millones de dólares de inversión directa proveniente de nuestros socios en el TLCAN entre 1994 y 1996 , el 51.3% fue dirigido a la industria manufacturera; también se orientó con gran dinamismo hacia el sector servicios (46.1% del total), y particularmente a los servicios financieros (19%), al comercio (12.1%) y a comunicaciones y transportes (6%).

Al 30 de junio de 1997 existían ya 8,382 empresas del TLC radicadas en México, 7,634 de origen estadounidense y 748 de origen canadiense. Al término de 1997 se estimaba que México recibiría entre 7 y 9 mil millones de dólares de inversiones transnacionales directas, las que se orientarán hacia las ramas del futuro: automotriz, agroalimentaria, electrónica, telecomunicaciones, gas, petroquímica, construcción, banca, intermediación financiera, comercio y otros servicios.

En cuanto a la inversión extranjera de cartera, la que ingresa a México para adquirir acciones en bolsa, en bonos gubernamentales (que en realidad representan deuda) u otros valores, está adquiriendo una importancia excesiva y peligrosa por su carácter especulativo y volátil. En 1989, año en el que el gobierno abrió la puerta a estas inversiones extranjeras, del total la directa representó el 90% y la de cartera el 10%; para 1993 la relación fue inversa, la directa sólo representó el 13% y la de cartera el 87%; la fuga de capitales en 94 y 95 (año en que se dio incluso un desfinanciamiento de 10 mil 139 millones de dólares de cartera) modificaron los porcentajes para volver a

repuntar en 1996, cuando de cada tres dólares de inversión extranjera recibidos, uno fue a la producción directa y dos a la especulación (cartera).⁽⁹⁴⁾

Hasta antes del TLCAN el sistema financiero mexicano se caracterizaba por ser un mercado menos desarrollado y menos internacional que el de Estados Unidos y Canadá, pero con la entrada en vigor del TLC, el sistema financiero de nuestro país sufrió en menos de cuatro años una intensa recomposición, fundamentada en la mayor participación de capitales foráneos.

Sin embargo, a partir de la crisis posdevaluatoria y la débil posición de muchos intermediarios el proceso de apertura se ha acelerado al grado tal que, en la actualidad, existen 127 instituciones extranjeras en el país: 75 oficinas de representación, 20 instituciones bancarias, 13 casas de bolsa, 12 arrendadoras, 6 empresas de factoraje, 1 casa de cambio y 1 almacenadora.

De estas, 24% son de origen estadounidense, 12% japonés, 10% español, 7% alemán e igual proporción de origen francés, 6% del Reino Unido y 6% más canadiense, 5% suizo 3% coreano, 3% holandés y otro 3% de Islas Caimán, 2% de Israel y 2% más de Italia.

Durante 1994 se registró un auge en el otorgamiento de créditos, toda vez que los nuevos grupos financieros necesitan renovar el mercado de créditos hipotecarios e industriales. En los dos años anteriores y hasta agosto de 1997 el crédito ha sido escaso y caro, ya que por un crédito otorgado antes de 1994 se paga una tasa de interés por encima del índice de inflación.

En el mismo período las empresas de Estados Unidos y Canadá han pagado una menor tasa de interés real que las de México; además tienen acceso al crédito bancario en aquellos países y si obtienen financiamiento vía papel pasivo en mercados internacionales pagan una tasa de interés menor a la de las empresas mexicanas, debido a que el riesgo país que se percibe en las economías de Estados Unidos y Canadá es menor al de México.⁽⁹⁵⁾

Hasta nuestros días la apertura que facilitó el TLC ha significado una mayor participación de la banca extranjera en México, único país donde la aplicación del trato igual ha facilitado operaciones de banca universal a los extranjeros, mientras que las instituciones mexicanas que han ido a E.U. encuentran limitaciones legales para realizar sus operaciones con el mismo marco autorizado en México.

Sin embargo, existe la conciencia de que los acuerdos suscritos en materia financiera dentro del TLC podrían ser objeto de revisión el próximo año, si en Estados Unidos y Canadá progresan las intenciones ejecutivas de reformar las legislaciones bancarias; lo que conduciría a una apertura altamente competitiva entre aseguradoras, casas de bolsa y bancos, y consecutivamente tendrían que llevar a la eliminación de una serie de

⁽⁹⁴⁾ El Financiero (Reporte Económico), 19 de julio de 1997, pág. 26.

⁽⁹⁵⁾ El Financiero (Análisis Económico), 10 de julio de 1997, pág. 25.

restricciones impuestas a los bancos extranjeros de países no signantes del TLC, en los países firmantes del tratado.

Por otra parte, en los tres primeros años de aplicación del acuerdo, el comercio de productos textiles creció un 30% anual, siendo la industria maquiladora el principal factor de crecimiento e integración de la industria textil regional, ya que el valor del comercio paso de 5 mil millones de dólares en 1993 a 12 mil millones de dólares en 1996. En el sector se han realizado grandes inversiones por parte de las empresas del ramo, sin embargo, de 1990 a 1993 la inyección de recursos ha mostrado altibajos. Así por ejemplo, en 1990 y 1991 las inversiones representaron 280 millones de dólares, en 1992 fueron 140 millones de dólares y para 1993 las inversiones fueron por 240 mdd. para alcanzar los 350 millones de dólares en 1994; las cantidades más altas se dieron a partir de 1996 con 352 millones de dólares y para 1997 se prevé que los recursos sean por 355 millones de dólares; según un análisis elaborado en septiembre de 1997 por Francisco Garza Eglott, director general de Naylor de México.

En lo que respecta al sector telecomunicaciones, se han cumplido con todos los compromisos adquiridos en el TLC por los tres países. Las empresas de telecomunicaciones establecidas en México ganaron más mercados con las exportaciones propiciadas por el TLCAN y algunos de estos se encuentran en el Cono Sur, Suecia y Estados Unidos.

En el caso de México, la inversión realizada dentro del país, tanto en los servicios como en la producción, el TLC da una balanza positiva para las telecomunicaciones. Ejemplo de ello es que el 35% de la producción mexicana se exporta hacia Estados Unidos. Otro podría ser el nuevo tipo de servicios que se brindarán en el país, tales como el PCS, en donde el mercado naciente promoverá una libre competencia y por lo tanto un crecimiento de capital para la industria y el país. Lo que se traducirá en una mayor densidad telefónica.

De esta manera, a cuatro años de vigencia del TLCAN, existen sectores de la economía mexicana que han tenido mayor éxito derivado de este; entre los cuales podemos mencionar al químico, plástico, manufacturas de cuero y calzado, textil y confección, vidrio, acero, automotriz y mueblero. Sin embargo, existen sectores que aún no tienen los beneficios directos de este acuerdo, o peor aún, que han sido afectados de manera negativa; como lo ejemplifica claramente un sector sumamente sensible e importante en la economía mexicana como lo es el agropecuario (productor de alimentos) , que es tal vez el que sufre las peores consecuencias de la desigual apertura externa y en particular del TLCAN.

Es generalizada la protesta de los productores agrícolas de granos básicos, de los ganaderos, porcicultores y avicultores, por la ruinosa y desleal competencia externa que enfrentan.

Las disparidades entre la agricultura de básicos y la ganadería de los Estados Unidos, el principal y más agresivo exportador de alimentos a nuestro país y las de México son

abismales en prácticamente todos los órdenes : mecanización, subsidios, costos de insumos, créditos, seguros, transportación, infraestructura etc. Esto sin contar la sobrevaluación cambiaria, el financiamiento institucional al agro, ni las ineficiencias que la misma OCDE apunta en materia de redes eficaces de comercialización, investigación y capacidad para generar empleos.

En los tres años del TLCAN, las importaciones de maíz, el producto más importante son ilustrativas : en 1994 se compraron a Estados Unidos 2.3 millones de toneladas; en 1995 2.7 y en 1996 5.8 millones, según datos de Banxico. En una escala inferior, también las importaciones de frijol y cebada por ejemplo, han aumentado sensiblemente cada año. En general las importaciones agropecuarias crecieron 15% anual en promedio entre 1993 y 1996, con lo que llegaron a 6,100 mdd. mientras que las exportaciones mexicanas a Estados Unidos crecieron en el mismo período 11.6% y se colocaron en 3,800 mdd.

Las importaciones nacionales se concentraron en maíz, soya, trigo, aceites vegetales, arroz y algodón y las exportaciones de más demanda fueron café, jitomate, melón, jugo de naranja, pepinos y cebollas. Según estadísticas del Consejo Nacional Agropecuario (CNA) sobre la balanza agroalimentaria de México con sus socios en el TLCAN, muestra que el acuerdo tuvo en un principio un gran afecto negativo para México; el déficit comercial ante Estados Unidos y Canadá pasó de mil 14 millones de dólares en 1993 a 2,000 millones en 1994.

Después de la devaluación del peso hubo un ajuste positivo en la balanza en 1995, pero en la medida que el poder adquisitivo de los consumidores va mejorando y la producción no encuentra condiciones para reaccionar suficientemente a la demanda, el déficit reaparece y para 1997 el calculo es que sumará 1,500 mdd. más que los mil 431 millones registrados en 1996.

El CNA muestra en sus estadísticas que el crecimiento del comercio agroalimentario entre los socios del TLCAN es de 11% anual; en 1993 el intercambio fue de 7,619 mdd, en 1996 fue de 10,553 millones y para 1997 se prevé que rodeara los 11 mil 10 millones.⁽⁹⁶⁾ Las estadísticas anteriores muestran claramente que Estados Unidos ha sido más beneficiado que México, no solo en empleos, como se quiere ver desde el gobierno de ese país, sino sobre todo en mercados.

A pesar de que hay franjas de productos beneficiados, el sector en general, y sobre todo los campesinos pobres, han sido los perdedores netos; además que el renglón de granos básicos en nuestro país sumamente sensible en términos sociales, ha sido el más dañado.

Contrario a esta situación, se puede decir que los ganadores han sido los productores y las empresas hortofrutícolas y de cacahuates, así como los productores y empresas comercializadoras de sorgo, ganado, productos lácteos y manzanas.

⁽⁹⁶⁾ El Financiero, 21 de octubre de 1997, pág. 34.

En suma, aún se está lejos de garantizar el libre acceso de las exportaciones mexicanas a los mercados de Estados Unidos y Canadá, asegurar una transición con plazos largos para permitir el ajuste interno, así como ofrecer al productor la certidumbre y un horizonte de largo plazo. Por otra parte, México tiene la capacidad de competencia en productos tropicales, hortalizas, frutales o flores. Sin embargo, algunos de los cuales siguen enfrentando problemas en su exportación como antes del TLC.

De continuar esta situación, va a ser necesario un urgente replanteamiento de los esquemas internos en este sector, de manera que se fortalezca a aquellas regiones, cultivos o agricultores con potencial real de competencia; así como crear mecanismos para que los no capaces de competir se reconviertan gradualmente y su afectación por el tratado sea menor. Esto no es, más que lo que prometió el gobierno mexicano cuando firmó el TLC.

En este breve recuento de los avances del tratado, en los cuatro años de vigencia del tratado, podemos mencionar "algunas fricciones" de las cuales no ha estado exento este largo y complejo acuerdo comercial.

Como resultado de una mala negociación del gobierno mexicano en el TLC, la industria fabricante de alta fructuosa puede exportar a México todo el jarabe que quiera, mientras que el país sólo puede exportar 25 mil toneladas por año hasta el 2001; y del 2001 al 2009, sólo 150 mil toneladas. Esto como resultado de un "grave error" que cometió la Secretaría de Comercio al firmar unas cartas paralelas al TLC de América del Norte, en el sector azucarero sin consultar al sector privado y peor aún, sin su consentimiento.

Actualmente, (septiembre de 1997) la SECOFI a través de la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales (UPCI) lleva a cabo una investigación antidumping en contra de las importaciones de jarabe de maíz de alta fructuosa, un producto sustituto del azúcar.

De acuerdo con los industriales mexicanos, este producto entra en condiciones de discriminación de precios, lo que representa una práctica desleal de comercio. Al respecto los industriales mexicanos piden que exista una desgravación más acelerada a lo originalmente pactado, a cambio están dispuestos a que entre también la alta fructuosa.

Por otra parte, los negocios de las empresas de mensajería y paquetería del país atraviesan por una situación "inequitativa e injusta", debido a una acción violatoria del TLC por parte de E.U.

Las compañías estadounidenses transportan libremente sobres y paquetes de Estados Unidos a México y además hacen cabotaje (envíos domésticos en territorio mexicano), mientras que las empresas mexicanas no lo pueden ejercer en el país del norte, con lo cual no existe una verdadera reciprocidad.

Al respecto, el 18 de diciembre de 1994 el gobierno estadounidense tomó la decisión unilateral de no cumplir lo previsto en el calendario de reducción en cuanto a servicios fronterizos de transporte terrestre de carga.

Ante esta situación, las empresas nacionales de paquetería y mensajería no pueden acceder a las ciudades estadounidenses de Texas, Nuevo México, Arizona y California que se encuentran fuera de la línea fronteriza. Las firmas mexicanas de paquetería y mensajería tampoco pueden hacer cabotaje (envíos domésticos) en Estados Unidos, no obstante el compromiso del presidente de Estados Unidos, William J. Clinton, en el sentido de que las empresas mexicanas de paquetería y mensajería operarían en Estados Unidos de América exactamente en las mismas condiciones en las que lo hacen las compañías de ese país en México.

En consecuencia, se ha solicitado al gobierno estadounidense, que se haga efectivo el compromiso de eliminar la llamada moratoria a la prestación del servicio de transporte terrestre de carga para los mexicanos, en lo que concierne a paquetería y mensajería, a fin de que exista una verdadera reciprocidad en ambos países.

Por otra parte, en lo que respecta al conflicto de transporte de carga fronterizo. Según el texto original del TLCAN, el calendario de apertura en los servicios fronterizos de auto transporte, a partir del primero de enero de 1994 se liberaría tanto en Estados Unidos como en México el servicio de autobuses de fletamiento (charters) y turísticos.

Para el 18 de diciembre de 1995 se abriría la posibilidad de que transportistas mexicanos prestaran el servicio de carga internacional en California, Arizona, Nuevo México y Texas; en tanto que los cargueros estadounidenses podrían hacerlo en Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas. Sin embargo, un día antes de la fecha, el Departamento de Transporte de la Unión Americana anunció su decisión de no permitir el cumplimiento de este acuerdo, con el argumento de que los transportes mexicanos no cumplen con las normas de seguridad de aquel país. Además, el primero de enero de 1997, debía haberse iniciado otra parte de la liberación en autotransporte: el servicio de autobús con itinerario fijo para ambos lados de la frontera.

Con la cancelación del convenio en materia de carga, esta nueva etapa también quedó suspendida, sin aviso alguno. Lo que refleja la negativa a la apertura por parte del vecino del norte, cuya autoridad no ha dado trámite a ninguna solicitud mexicana para prestar este servicio. Adicionalmente, se han denunciado en diversos foros (particularmente en la frontera), que diversas compañías estadounidenses de mensajería prestan servicios de carga, rebasando los límites fijados para sus funciones.

En este caso, se mantiene el bloqueo debido al temor a la competencia que representarían los autotransportistas mexicanos para los camioneros locales, ya que los vehículos mexicanos cumplen con las normas de seguridad exigidas en el vecino país. En este sentido, los camioneros estadounidenses, resentirían una fuerte competencia con el ingreso de competidores mexicanos, los cuales cuentan con ventajas competitivas como salarios, disponibilidad y con similares niveles de

capacitación. Incluso los autotransportistas mexicanos ya comienzan a obtener financiamientos más competitivos para modernizar la flota nacional.

La solución a este problema no se lograra hasta que el gobierno de Estados Unidos y el sindicato de Transportistas de ese país (uno de los más fuertes), lleguen a un acuerdo para permitir el ingreso de las unidades mexicanas como se estableció en el TLCAN.

En otra parte se puede mencionar el problema para la exportación de escobas mexicanas, pues las autoridades estadounidenses han aplicado impuestos adicionales a este producto, lo cual contradice el espíritu del tratado.

Respecto al aguacate, se indica que este producto puede ser exportado desde México a 19 estados del vecino país, pero esto no exime a México de enfrentar nuevas demandas en las cortes o directamente en el Congreso, por no contar con la decisión definitiva del gobierno estadounidense, basada en una evidencia científica.

Como se puede observar, México tiene la capacidad de competencia en una gran diversidad de productos como los tropicales o en cultivos con alta intensidad de mano de obra como hortalizas, frutales o flores por ejemplo, algunos de los cuales siguen enfrentando problemas en su exportación como antes del TLC.

El tomate, el aguacate o las fresas, al igual que el cemento o los transportes en otro orden son ejemplos del comercio interferido por Estados Unidos con distintos pretextos: fitosanitarios, ecológicos, dumping y hasta empaque, cuando los intereses de los productores estadounidenses se ven afectados por la competencia mexicana.

En este sentido, resulta fundamental que los miembros del tratado actúen rápidamente para encontrar soluciones a los conflictos surgidos en el marco del TLCAN, a fin de que éste no entre en una crisis de desconfianza, ya que este tipo de problemas demeritan el acuerdo y se corre el riesgo de que los países miembros ignoren las reglas del TLC bajo la presión política gubernamental y puedan ocasionar el aborto del acuerdo comercial. De esta manera resulta necesario para el futuro del TLC encontrar rápidamente soluciones a los conflictos y lograr que se respete el "espíritu" del tratado.

A cuatro años de su puesta en vigor, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) entrará en una fase de revisión con miras a un nuevo ajuste en los períodos de liberación mercantil. El gobierno de México negociará con Estados Unidos y Canadá una segunda aceleración del TLC, a fin de acortar tiempos de liberación en casi seis mil rubros de exportación e importación con esos países.

Se busca eliminar en un período menor al previsto los impuestos a la importación en más de mil 500 fracciones de Estados Unidos, mil 900 de Canadá y arriba de 2000 de México.

Entre los productos que a México le interesa desgravar se encuentran frutas, hortalizas, productos químicos, calzado, manufacturas de cuero, productos de la cadena textil, cerámicos y juguetes.

En tanto que las contrapartes pretenden liberar más rápido algunas preparaciones alimenticias, productos químicos, farmacéuticos, manufacturas de plástico, eléctricas y juguetes.

En este marco, la SECOFI garantizó que sólo aceptara acelerar la desgravación arancelaria de bienes originarios de sus socios, en aquellos casos donde la consulta pública que concluirá en diciembre de 1997, muestre un consenso favorable entre los sectores productivos nacionales involucrados. Del mismo modo, los gobiernos de Canadá y Estados Unidos realizarán una consulta pública sobre los rubros que esperan negociar.

Cabe recordar que en la Cuarta Reunión de la Comisión del TLCAN, en marzo pasado, los ministros de comercio de los tres países acordaron poner en marcha la primera ronda de desgravación acelerada a partir del 1 de julio de 1997.

En esta segunda ronda de desgravación, México pedirá que se apresure la liberación de 2 mil 184 productos que se importan de E.U. y Canadá, los cuales representan un comercio de 4 mil 497 mdd. con estos países. A su vez, Estados Unidos y Canadá demandarán respectivamente la liberación de mil 622 y mil 970 productos originarios de México, que representan unos 6 mil 400 mdd. de exportaciones anuales hacia esas naciones.⁽⁹⁷⁾

Esta es la segunda vez que los tres gobiernos emprende un proceso de apresuramiento del tratado con miras a acortar los tiempos convenidos en el acuerdo.⁽⁹⁸⁾

Según la SECOFI, las negociaciones de aceleración entre los tres gobiernos se llevará acabo en el período enero-marzo de 1988, una vez que concluya la consulta pública, y hacia finales de julio de ese año entrarían en vigor los acuerdos alcanzados.

Por otra parte, las cifras del TLC muestran que el comercio trinacional ha aumentado a niveles récord y que los impactos positivos y negativos son diversos a nivel sectorial en los tres países miembros del área de libre comercio más grande del mundo.

Para los Estados Unidos el comercio con México y Canadá ha crecido un 44%, las exportaciones a México crecieron un 36.5% (15.2 mdd.) entre 1993 y 1996, las exportaciones a sus dos socios apoyaron en 1996 un estimado de 2.3 millones de trabajos, las industrias estadounidenses del automóvil, químicos, textiles y electrónicos están mejorando sus posiciones estratégicas en el exterior; pero sobre todo, en

⁽⁹⁷⁾ La Jornada, 4 de noviembre de 1997, pág.21.

⁽⁹⁸⁾ El artículo 302 del TLC permite este tipo de negociaciones, pues establece que a solicitud de cualquiera de las partes se realizarán consultas para examinar la posibilidad de acelerar la eliminación de aranceles.

términos financieros y de inversión al tratado ha sido sumamente exitoso para el capital estadounidense.

Para Canadá el saldo comercial del TLC tampoco es muy significativo, aún cuando Canadá sigue siendo el primer socio comercial de Estados Unidos con 290 mil mdd. en 1996.

En el caso de México, nuestro país representa el primer socio comercial para este país en América Latina, con un intercambio de productos de 6,000 mdd. durante 1997. Con la entrada en vigor del TLC el intercambio de bienes entre Quebec y nuestro país se ha incrementado en un 59%.

Un ramo especialmente exitoso en la relación binacional es el de la minería, ya que en los últimos años más de 160 empresas canadienses han realizado inversiones por cerca de 600 mdd. y se tienen proyectos adicionales por 1,300 millones de dólares para los próximos años.

En la actualidad las inversiones de Canadá en nuestro país ascienden a 8,000 millones de dólares. Sin embargo, existe la plena convicción de que este nivel de inversión y comercialización entre las dos naciones es muy bajo si se compara con la dinámica que tienen las empresas de México y que el potencial de la relación bilateral no se ha aprovechado del todo el este marco del TLCAN.

En el caso de México, es pertinente dedicarle unas líneas más a la modesta evaluación del impacto del TLC en nuestro país, iniciando con la reflexión de que en términos macroeconómicos y sociales el saldo de los primeros 3 años y medio del tratado han sido desastrosos para México.

El crecimiento promedio anual de la economía (PIB) fue apenas del 1% en el trienio 1994-1996, la inflación fue de 26.6% en promedio cada año, el desempleo y el subempleo aumentó en cerca de una tercera parte de su poder adquisitivo, el salario real mexicano seguía hasta abril de 1997 23% por debajo del nivel de 1994. Aunque resulta evidente que estos efectos no son atribuibles en su totalidad al TLC, sino a una política económica en la cual la apertura externa desmedida y el Tratado de América del Norte, son partes importantes.

En 1994, primer año de operación del TLC, México acumuló el más alto déficit en cuenta corriente de su historia: 29 mil 662 mdd. En ese mismo año, la acumulación de déficits, el financiamiento insano con capitales especulativos, la fuga de capitales y el mal manejo de la política económica en México de mantener "sobreevaluado" el tipo de cambio, culminaron en la debacle de todos conocida.

No obstante sus graves efectos internos, la crisis posterior fue positiva para el comercio exterior por dos razones principales: 1) La devaluación del peso abarató casi la mitad del costo en dólares de la mano de obra y los insumos internacionales, alentando la exportación y encareciendo simultáneamente los bienes y servicios importados desalentando su compra; y 2) La fuerte contracción impuesta a la demanda interna y a

la producción (el consumo privado cayó -9.5% en 1995 y el PIB -6.2%), redujo adicionalmente la inversión y las importaciones de insumos intermedios, generando excedentes de producción que al no encontrar mercado en el país se orientaron al exterior. Con esto el comercio externo logró un reequilibrio al disminuir el déficit de -29 mil 662 mdd. en 1994, a -1, 577 millones en 1995 y a - 1 mil 922 en 1996. Este año a pesar de que fue de recuperación, fue un año positivo, con crecimiento (5.1) y mínimo desequilibrio externo, patrones que no se deberían deteriorar por ningún motivo.

Con la firma del TLCAN, el gobierno de México consolidó su apertura al capital extranjero al firmar una cláusula que otorga al capital extranjero el trato de nacional. Lo que significa que México no puede dar a sus empresas ningún trato especial sin otorgárselo automáticamente a las empresas extranjeras, y esto incluye las compras gubernamentales, las concesiones y las privatizaciones.

Los efectos no se han hecho esperar. Por ejemplo, según datos de la Cámara de la Industria de Transformación, de mil 200 empresas de bienes de capital (fabricantes de maquinaria y equipos para la producción) que existían en el país, escasamente queda la mitad y muchas de éstas están operando a un 20-30% de su capacidad instalada, dado que ahora los contratos de organismos públicos (PEMEX, CFE, DDF) son adjudicados prácticamente en su totalidad a las grandes empresas contratistas, muchas de ellas cada vez más extranjeras.⁽⁹⁹⁾

Esta situación está significando la ruptura casi irreversible de las cadenas productivas y la desaparición de muchos productos que ya se fabricaban en México por esta rama vital del sector industrial.

En cuanto a la inversión extranjera de cartera, la que ingresa a México para adquirir acciones en bolsa, en bonos gubernamentales (que en realidad representan deuda) u otros valores, han adquirido una importancia excesiva y peligrosa por su carácter especulativo y volátil. Para 1996, de cada tres dólares de inversión recibidos, uno fue a la producción (directa) y dos a la especulación (cartera). La llegada de capital transnacional a los países podría resultar más beneficioso y satisfactorio si éstas inversiones se dieran con límites razonables y equilibrio, si vinieran a crear y a producir, no a especular y desplazar, respetando al país que las recibe; no siendo así, esta satisfacción se vuelve preocupación.

Un sector muy sensible, que es tal vez que sufre los peores efectos es el agropecuario, resultado de las grandes disparidades entre la agricultura de básicos y la ganadería de Estados Unidos y las de nuestro país. Y la generalizada protesta de los productores agrícolas de granos básicos, de los ganaderos, poricultores y avicultores, por la ruinosa y desleal competencia externa que enfrentan, no se ha hecho esperar.

En suma, el Tratado de Libre Comercio, es una pieza clave en nuestra relación con Estados Unidos, no obstante es sólo parte de la amplia política de apertura externa que

⁽⁹⁹⁾ La Jornada, Reporte Económico, 30 de junio de 1997, pág. 26.

nos interrelaciona con la estructura del capital global en una forma desigual y desventajosa, al grado que México ha perdido el cauce de su desarrollo y está subordinado a fuerzas externas que parece no poder controlar.

El TLCAN se ha convertido en un complejo mecanismo de integración subordinada de la economía mexicana a la estadounidense, fuertemente adverso al desarrollo socioeconómico ordenado y equilibrado que México requiere.

Esta situación se puede observar en el proceso de apertura externa que no está convirtiendo a México en una potencia exportadora, sino en una plataforma de maquila y ensamblaje para las corporaciones transnacionales. El boom exportador no está funcionando como motor del crecimiento y sólo tiene efectos marginales al interior de la economía nacional.

Para corregir esta situación, el gobierno mexicano debería de aprovechar la flexibilidad del TLC para interpretarlo y aplicarlo de acuerdo a su interés nacional, como lo ha demostrado Estados Unidos; una segunda opción sería la renegociación y la última la cancelación.

Por otro lado, es necesario el trabajo conjunto del Congreso, la sociedad civil, empresarios, agricultores y académicos para establecer nuevos objetivos y reglas a la política externa a fin de evitar un mayor deterioro económico y empezar a recuperar las riendas del país.

Esto podría ser mediante: 1) La adopción por parte del gobierno de medidas necesarias, para mantener el equilibrio externo estable y eventualmente un superávit en la cuenta corriente 2) No permitir un mayor endeudamiento externo 3) Establecer límites en ramas, productos y empresas a la participación y control extranjero en el mercado interno, el cual se debe conservar para sustentar el desarrollo del país 4) Favorecer la repatriación de capitales y aplicar un alto gravamen fiscal a toda salida no justificada del capital exterior; así como restringir el ingreso de capitales especulativos que son fuertemente nocivos para el país.

3.4 La cláusula de acceso al TLCAN.

Como el modelo más importante y de mayor potencial extensivo al resto del hemisferio, el TLCAN ha sido estructurado de tal manera que tiene el potencial de convertirse en el vehículo que lleve a un regionalismo plurilateral, generando un conjunto de acuerdos regionales coherentes entre sí; esto podría lograrse a través de la denominada "cláusula de acceso".

En su capítulo XXII, artículo 2204, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte estipula lo siguiente:

Cualquier país o grupo de países podrán incorporarse a este tratado sujetándose a los términos y condiciones que sean convenidos entre ese país o grupo de países y la

Comisión, una vez que su acceso haya sido aprobado de acuerdo con los procedimientos legales aplicables a cada país.

De esta manera, existe la posibilidad real de que el diseño de exclusividad esbozado en el acuerdo trinacional, pueda ser extendido a nuevos socios. Un aspecto importante de señalar, es que la cláusula de acceso no estará restringida exclusivamente a los países latinoamericanos y del Caribe, sino que se plantea aplicarla a cualquier país del mundo, de manera que Angola y la India podrían solicitar su adhesión al TLCAN.

Sin embargo, existen cuestiones de principio y procedimiento que aún no se aclaran con respecto a esta cláusula de acceso. La más importante se refiere a los términos específicos que los países tendrán que cumplir para poder adherirse al TLCAN (situación que es más viable para los países de la región).

3.4.1 Consideraciones sobre la cláusula de acceso al TLCAN

De la denominada "cláusula de acceso" del NAFTA, se desprenden dos situaciones favorables que resulta importante mencionar. Por un lado, la posibilidad de que ocurra una desviación comercial, resultado de la eliminación de las barreras comerciales de Estados Unidos y Canadá a los productos mexicanos. Así por ejemplo, si bien México no es un proveedor importante de productos textiles y de confección de esos países, que éstos impongan cuotas a las naciones proveedoras de bajo costo (según los términos del Acuerdo Multifibras) y que dichas cuotas se eliminen gradualmente después de varios años harán que México aumente de manera notablemente ese tipo de exportaciones a sus socios del TLC. En este sentido, la estructura del TLCAN le permite evitar el potencial de desviación comercial, al mantenerse abierto a otros países.

De acuerdo con un estudio realizado por Erzan Refik y Alexander Yeats, economistas del Banco Mundial, relativo a los efectos potenciales de desviación comercial, estos tendrán mayor importancia en países como Brasil, que podría ver desplazadas sus exportaciones por un monto de hasta 18 mdd. México por su parte desplazaría a la mayor parte de los países latinoamericanos en el mercado estadounidense, por un monto de alrededor de 15.8 mdd. en productos alimenticios y agrícolas; y en los productos manufacturados sería de 13.4 millones de dólares aproximadamente. Sin embargo, la principal desviación sería para los países fuera de la región, probablemente del sudeste asiático, por un monto de 405 mdd. aproximadamente. Para Venezuela y Colombia, el principal impacto será para los productos petrolíferos y manufactureros.

Por otro lado, la cláusula antes mencionada, permitirá que el TLC sirva para liberar más el comercio con los otros países latinoamericanos y del Caribe, abriéndoles la puerta para negociar su ingreso al tratado, ampliando y fortaleciendo el proceso de creación de comercio en el continente y a la vez servir de base para la conformación

de un Area de Libre Comercio Continental. La ventaja principal de esta disposición es que evitará el surgimiento de un patrón de integración denominado "centro y radios".

La idea de la cláusula de acceso es popular en muchos países latinoamericanos, ya que ven en ella la posibilidad de alcanzar un comercio regional más integrado y equitativo, en donde el libre comercio irradie en todas direcciones.

Los intereses de México en esta cláusula han sido contradictorios. En un principio, los negociadores mexicanos esperaban obtener un acceso privilegiado al mercado de Estados Unidos y hubieran preferido que Canadá no formara parte de las negociaciones del TLCAN. Sin embargo, esta situación no se dio al ser propuesta la Iniciativa de las Américas, a mediados de 1990, por el gobierno de George Bush; cuya principal consecuencia para México sería la erosión gradual del margen mexicano de preferencia en el mercado estadounidense.

A pesar de ello, los negociadores mexicanos no quisieron rechazar el concepto de la cláusula de acceso. En primer lugar, por que Estados Unidos estaba dispuesto a seguir adelante con las negociaciones en la región, con o sin la participación de México. Y en segundo lugar, por que el 13 de mayo de 1992 el presidente Bush declaró que Estados Unidos comenzaría a negociar con Chile un acuerdo comercial, al terminar las negociaciones del TLCAN; situación que obligaba a México a participar para defender sus intereses, por lo que era necesario contar con un lugar en la mesa de negociaciones entre E.U. y Chile.

Por otra parte, un aspecto que es importante tomar en cuenta, es la desigual situación de los países latinoamericanos para poder asumir los compromisos derivados del TLCAN, tomando en cuenta que el principio rector de los acuerdos será la reciprocidad de las concesiones. En este sentido el NAFTA es un tratado demasiado complejo y general para los países pequeños; ya que existen economías que son de mucho menor desarrollo, países que son monoprodutores o solamente desarrollan algunos servicios, entonces hacerlos adherir a un documento de la complejidad del NAFTA sin ningún tipo de consideraciones hacia estos países sería una exageración.

Con respecto al incentivo para unirse a E.U. mediante el TLCAN u otro acuerdo comercial, depende de la concentración del comercio con el país candidato y del grado de liberalización alcanzado de las importaciones. Por lo que un TLC con México resultó adecuado por la alta concentración de comercio con Estados Unidos. Y para el caso de Chile con el cual existe una baja concentración de comercio con el país del norte; pero es una nación donde existen reducidos costos de ajuste y de desvío del comercio con terceros, además de contar ya con una amplia liberalización del comercio, haciendo favorable una negociación con este país.

Esta situación contrasta con las características del MERCOSUR, donde existe una alta diversificación del comercio con terceros países y niveles de protección aún muy elevados (como es el caso de Brasil). Para este conjunto de países, un TLC con E.U.

resulta mucho menos atractivo desde el punto de vista comercial mientras no haya progresado sustantivamente en la liberalización de su comercio.⁽¹⁰⁰⁾

En general, el TLCAN representa para los países latinoamericanos el modelo de formato y contenidos de los futuros acuerdos de libre comercio que podrían suscribir los países de la región con Estados Unidos; y es muy probable que de concretarse estos acuerdos se den a través de la cláusula de acceso que contiene el TLCAN, siempre y cuando se cumplan determinados requisitos y que el conjunto de los países miembros este de acuerdo, y posteriormente del consentimiento de los nuevos miembros que se adhieran a él, por lo que resulta necesario un proceso de decisión para otorgar este consentimiento.

Aunque todavía existen cuestiones de principio y procedimiento que aún no se aclaran respecto a la cláusula de acceso del tratado, es muy posible que los países que estén interesados en formar parte del tratado, tendrán que asumir el conjunto de obligaciones y disciplinas impuestas en el texto del tratado; de ser así, el proceso de adhesión al mismo deberá ser lo más justo, objetivo, transparente, consistente y automático como sea posible. Del mismo modo se deberá de aminorar el grado de politización del proceso, mediante el procedimiento utilizado por Estados Unidos denominado "vía rápida" o fast track, que es la autoridad necesaria para que los Estados Unidos puedan celebrar acuerdos comerciales con otros países.

De obtener la vía rápida, el primer paso del gobierno de Estados Unidos sería la incorporación de Chile al Tratado de Libre Comercio de América del Norte, para posteriormente incorporar a otros países de Latinoamérica y de esta manera avanzar en el proyecto de conformar el Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en el año 2005.

⁽¹⁰⁰⁾ Moneta Carlos J, "Alternativas de la integración en el contexto de la globalización", Revista Nueva Sociedad, No. 125, México D.F, mayo-junio de 1993, pág.90.

CAPITULO IV

" EL TLCAN PROPULSOR DE LA INTEGRACION CONTINENTAL AMERICANA DEL SIGLO XXI "

4.1 El TLCAN y su virtual extensión a la economía chilena

Situado a miles de kilómetros al sur de Estados Unidos y con una población equivalente a menos del 5% de la norteamericana, Chile ha representado tradicionalmente para algunos grupos de dirigentes norteamericanos (representantes de sectores políticos y académicos) una nación políticamente moderna y estable entre los países en desarrollo.

El experimento socialista del gobierno de la Unidad Popular (UP) a comienzos de los años setenta (1970-1973), alteró en Estados Unidos la imagen tradicional de Chile como modelo democrático. Con el golpe militar en 1973 y con un gobierno autoritario apegado al modelo aperturista, se abandonó más esta percepción tradicional del país sudamericano.

No obstante, la exitosa apertura chilena a los mercados externos y la consolidación de una estrategia económica de libre mercado, llevada a cabo por el régimen militar, crearon nuevas expectativas en E.U. para el resurgimiento de Chile como modelo regional una vez recuperada la democracia.⁽¹⁰¹⁾

A comienzos de la década de los ochenta, la política norteamericana hacia Chile reflejó conductas diferentes y posiciones diversas en el Congreso norteamericano. En el año de 1985, la represión política del gobierno chileno a las demandas de democratización de los sectores de oposición a éste, llevaron al Congreso de Estados Unidos a ejercer presión e influencia en el gobierno norteamericano para apoyar los esfuerzos de democratización en Chile.

Este consenso se hizo más evidente en el año de 1987, con la promulgación por parte del gobierno militar chileno de diversas leyes políticas que reconocían a los partidos políticos y con la posterior convocatoria de un referéndum nacional en 1988. El llamado a un plebiscito en Chile para decidir soberanamente sobre la transición a la democracia en Chile, despertó gran expectativa en las élites norteamericanas.

Una de las manifestaciones del Congreso bipartidista, respecto a los objetivos de política exterior fue la creación del National Endowment for Democracy (Fundación Nacional para la Democracia), propuesta por el presidente Ronald Reagan algunos años antes y ratificada por el Congreso con el fin de promover la democracia por todo

⁽¹⁰¹⁾ La discusión generada al interior del Congreso norteamericano en relación con los derechos humanos y la democracia en Chile, respondió a la preocupación hemisférica de las élites de E.U. y a un renovado papel del Congreso en la política exterior a partir del periodo post-Vietnam.

el mundo. Esta institución tuvo una activa participación en Chile con líderes políticos y élites nacionales en áreas como educación cívica, encuestas de opinión pública y el seguimiento del proceso político local durante los periodos electorales entre 1988 y 1990.⁽¹⁰²⁾ Con la restauración del régimen democrático en Chile en 1990 se marco el inicio de una nueva era de relaciones bilaterales con los Estados Unidos.

Para 1992, una vez que los asuntos bilaterales críticos fueron resueltos satisfactoriamente, la agenda entre ambos países se concentró en aspectos económicos. Los logros alcanzados por la economía chilena en el marco de una exitosa y pacífica transición a la democracia, así como los anuncios del presidente Bush de considerar a Chile como futuro socio de un acuerdo de libre comercio, contribuyeron al resurgimiento de la imagen tradicional de Chile en las élites norteamericanas; considerándolo como un modelo latinoamericano.

Diversos sectores del sistema político norteamericano consideran que las políticas de prosperidad democrática y de economía de mercado contribuyen a fomentar la democracia en la región; tomando el caso chileno como un modelo económico que ayudará a sustentar el sistema democrático norteamericano.⁽¹⁰³⁾ Al mismo tiempo, de considerar a este país como el mejor posicionado en América Latina para participar en el TLCAN. No fue, sino hasta la Cumbre de las Américas celebrada en diciembre de 1994, en la ciudad norteamericana de Miami, donde quedó definido de manera oficial el nombre de Chile como el próximo integrante del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), obligando a un posterior replanteamiento del nombre del mismo en un futuro.

El gran desempeño económico registrado por Chile durante los últimos diez años, le ha merecido el apoyo de la administración del presidente estadounidense Bill Clinton al manifestar que Chile merece ser socio del TLC para América del Norte por ser la economía más exitosa y estable de América Latina; estabilidad que se puso de manifiesto pese al devastador efecto tequila que golpeó severamente a los mercados emergentes de Latinoamérica resultado de la crisis económica mexicana a finales de 1994 y los efectos derivados de la crisis financiera que azota al sudeste asiático y a Rusia.

Con un territorio de 2.006.626 kilómetros cuadrados y con una población cercana a los 14 millones de habitantes, Chile tiene un Producto Interno Bruto (PIB) de 6.9 millones de pesos chilenos (con una paridad de 3.7 frente al dólar estadounidense). Para este país, el cierre de 1996 significó el décimo año de crecimiento ininterrumpido, con una cifra del 6.8% durante este último año. Lo que se traduce en un 7.7% anual en lo que se lleva del sexenio democrático de Eduardo Frei, cifra no conocida en la historia de Chile. La meta de inflación que se había fijado de 6.5% se llegó al 6.6 durante 1996; las cifras del ahorro interno son de 27 y 28%.

⁽¹⁰²⁾ Moranda L. José Alberto, "Elites norteamericanas: visiones políticas de Chile", Revista diplomacia, Número 66, México, Diciembre 94, págs. 52-53.

⁽¹⁰³⁾ Ibidem, pág. 54.

Las de desempleo son normales y el índice de pobreza se redujo 0.4 puntos porcentuales durante el período de 1990 a 1994 y se pretende para el año 2000 reducir la pobreza hasta un 20% de la población y la indigencia a un 3%.

Durante 1996, las inversiones chilenas en el exterior tuvieron una cifra récord, crecieron 32% frente al año anterior, al sumar 1.007,7 millones de dólares. La principal región destinataria fue Sudamérica con 822 mdd; lo que representó 82% del total, a continuación se ubicaron América Central y el Caribe con 72.7 millones y Europa con 69.9 millones.

A nivel de naciones, Argentina se destacó por ser el país que recibió más capital nacional durante 1996, acaparando 655 mdd. (65% del total). Lo siguieron Perú con 73.8 mdd. a las Islas del Canal (Gran Bretaña), con 67.4 mdd.

En cuanto a las áreas donde se hicieron estas inversiones, destacaron con el 54% del total el sector establecimientos financieros, seguros inmuebles y servicios. En segundo lugar se ubicó la industria manufacturera con 228 mdd. concentrando el 23%; y mucho más abajo se ubicaron los sectores de transporte, almacenamiento y comunicaciones, comercio y electricidad, gas y agua.

El sector de establecimientos financieros, seguros, inmuebles y servicios, que lideró las inversiones el año pasado, es el rubro que más capitales chilenos ha acumulado de 1975 a 1996, sumando en total 2.069.5 mdd. en este período.⁽¹⁰⁴⁾ En enero de 1997, el Banco Central de Chile informó que durante 1996 la balanza comercial arrojó un déficit de 1135 mdd. frente a un superávit de 1383.5 millones en 1995 al sumar las exportaciones 14 590 mdd. y las importaciones 15 725.1 millones. El saldo negativo obedeció a la baja en los precios internacionales en los precios internacionales de los principales productos de exportación como el cobre, la celulosa y la harina de pescado.

En los años noventa, Chile se enfrenta a los profundos cambios en el escenario internacional; caracterizado por la conformación de agrupaciones económicas regionales, globalización y creciente internacionalización de la economía mundial; en este contexto Chile pretende lograr una inserción múltiple y flexible.

Una inserción que le permita participar activamente en los procesos de integración regional (en especial en su entorno más próximo), sin afectar el desarrollo de sus vínculos con otras áreas del mundo y que además le permita completar y perfeccionar la apertura unilateral y avanzar a nivel regional, a un ritmo más acelerado que en las negociaciones comerciales multilaterales.

⁽¹⁰⁴⁾ "Inversiones chilenas en el exterior", Revista Contacto Internacional, Número 8, Santiago de Chile, Junio de 1997, pág. 28.

La estrategia de inserción económica adoptada por Chile en el contexto del denominado "regionalismo abierto"⁽¹⁰⁵⁾, consagra tres instrumentos o vías complementarias. La apertura unilateral, que viene aplicándose desde hace dos décadas; las negociaciones comerciales multilaterales, en las que Chile tiene una activa participación y la apertura negociada a nivel bilateral y regional; que se utiliza de forma intensa y creciente desde los inicios de la década de los noventa. En este mismo sentido, los principios de política exterior fijados en su programa de gobierno del presidente chileno Eduardo Frei, fija tres áreas prioritarias a desarrollar:

- 1) Bajo la consigna del regionalismo abierto, se persigue la plena integración política y económica con América Latina, siendo esta la característica que ha distinguido al gobierno del presidente Frei. En este período el gobierno ha sido fundamentalmente latinoamericano, dando a la relación con América Latina una gran prioridad.
- 2) Una segunda prioridad es la que se ha dado a la denominada internacionalización de la economía chilena. En este sentido, se tienen las exportaciones divididas en diversos mercados; las empresas chilenas (casi el 80%) tienen algún tipo de comercio exterior. Por consiguiente, se deben alcanzar acuerdos que permitan consolidar la presencia de Chile en el exterior, preocupándose al mismo tiempo por alcanzar la plena competitividad de la economía en el plano internacional.

En esta línea se ha trabajado en acuerdos con el Mercosur, con la Unión Europea (UE), la inserción en el Foro de Cooperación Asia-Pacífico (APEC), donde Chile y México son los únicos países latinoamericanos que participan; el acuerdo recientemente firmado con Canadá (en noviembre de 1996) para profundizar el Tratado de Libre Comercio (TLC) ya existente que data de 1991; la participación de Chile en el tratado comercial de Norteamérica; así como la participación activa en todas las acciones económicas multilaterales y foros internacionales como las Cumbres Iberoamericanas y la Organización Mundial de Comercio (OMC) por citar algunos.

- 3) Con la convicción de que en un mundo interdependiente, todo país debe asumir responsabilidades internacionales (de que aquí la tercera prioridad), se han seleccionado algunas áreas donde se busca cooperar con otros países de la región y el mundo, acerca de los derechos humanos, paz, seguridad, desarrollo social, democracia y medio ambiente.⁽¹⁰⁶⁾

En este contexto de internacionalización de la economía chilena, se han acelerado una vasta red de acuerdos comerciales, asociaciones y pactos de complementación económica con prácticamente todos los países del área; lo que ha situado en la actualidad a Chile como el país más integrado de América Latina.

⁽¹⁰⁵⁾ El concepto de regionalismo abierto, fue introducido por la CEPAL en la estrategia de los países latinoamericanos de formar zonas de libre comercio y celebrar convenios de comercio preferencial. Durante la IX Reunión del Consejo de Cooperación Económica del Pacífico (CCEP) en Canberra, Australia, en el año de 1992.

⁽¹⁰⁶⁾ Entrevista al Ministro de Relaciones Exteriores de Chile (José Miguel Insulza). El Nacional, 18 de enero de 1997, pág. 34.

Pero sin duda, las negociaciones de Chile a nivel regional o con otros bloques económicos reviste singular importancia para su estrategia de inserción múltiple y flexible en la economía mundial; de esta manera, el comercio de Chile con el mundo es el siguiente.

Chile y MERCOSUR

De los acuerdos que tiene Chile con los países del área, el de mayor importancia es sin duda, la asociación con el Mercado Común del Sur (Mercosur), en junio de 1996. Consolidando la dinámica relación económica ya existente con Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

El proceso de desgravación iniciado el primero de octubre de ese mismo año, conducirá al cabo de diez años, al establecimiento de una zona de libre comercio para casi el 90% de los productos que actualmente se transan. Para el 2014 la liberación se habrá completado.

Chile es el principal socio comercial del Mercosur en Sudamérica, con un intercambio que representa el 14% del total chileno. Entre 1990 y 1995, las exportaciones a los países del Mercosur se cuadruplicaron y las importaciones aumentaron en un 58%. Los principales productos que Chile vende al Mercosur son: cobre (minerales, concentrados, cátodos y diversos productos de cobre refinado), metanol, papel Kraft y de prensa, vinos, lana y productos lácteos. Chile compra a los países miembros : petróleo, vehículos, partes y accesorios para vehículos, carne fresca y congelada, cueros y arroz.

COMERCIO CHILE - MERCOSUR (En millones de dólares)

1990	1,776
1991	2,101
1992	2,731
1993	2,850
1994	3,406
1995	4,451

Fuente : Banco Central de Chile

Como el principal destino de la inversión chilena en el exterior, el Mercosur también ha incrementado su presencia en el país. Se desarrollan diversos proyectos en el transporte de gas natural, industria, construcción y banca. Argentina y Brasil concentran el 81.4% de la inversión del Mercosur en Chile.

Chile y Unión Europea

En el año de 1990, con la recuperación de la democracia en Chile, se firmó con la Comunidad un acuerdo de cooperación.

Durante la Cumbre Europea de jefes de Estado y de gobierno, celebrada en Florencia el 21 y 22 de junio de 1996, Chile y los países de la Unión Europea sellaron un acuerdo más amplio, que conducirá a una asociación política y económica.

Actualmente, la UE concentra el 24% del comercio exterior chileno. Entre 1990 y 1995, los embarques de Chile a países de ese bloque comercial aumentaron en un 38% y las importaciones en un 78%.

Los principales productos que Chile vende a la UE son : Cobre (minerales, concentrados y en cátodos), celulosa semiblanqueada y sulfatada, oro y plata. Y compra a la UE vehículos y repuestos automotrices, maquinaria y aparatos de telefonía.

COMERCIO CHILE - UNION EUROPEA

1990	5,171
1991	4,533
1992	5,304
1993	4,856
1994	5,226
1995	7,887

Fuente : Banco Central de Chile

La UE es un importante emisor de capitales para Chile y sus intereses se concentran en los sectores más modernos de la economía (manufacturas, servicios e industria). Los principales inversionistas son Reino Unido, Finlandia, España, Holanda y Francia.

Chile y Asia-Pacífico

Chile tiene un vínculo privilegiado con los países de esta cuenca; los lazos se han ido consolidando en los últimos años, especialmente con la incorporación del país como miembro pleno del Foro de Cooperación Económica Asia - Pacífico (APEC), en 1994.

Desde 1977, Chile es miembro de la Conferencia para la Cooperación Económica del Pacífico (PECC) y desde 1989, del Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico (PBEC).

Excluyendo a Canadá, Estados Unidos y México, el intercambio entre Chile y las otras naciones del APEC representa el 25.7% del comercio exterior del país. Entre 1990 y 1995, las exportaciones chilenas a ese grupo aumentaron en un 150% y las importaciones desde esos mercados crecieron en un 179%.

Los principales productos que Chile vende al Asia-Pacífico son : cobre (concentrado y en cátodos), harina de pescado, salmónes, celulosa. Los que compra son : automóviles, vehículos de pasajeros y carga, maquinaria y partes, accesorios y electrodomésticos.

COMERCIO CHILE - APEC (·)

1990	3,167
1991	3,946
1992	4,953
1993	4,839
1994	5,892
1995	8,184

(·) Sin Canadá, Estados Unidos y México

Fuente : Banco Central de Chile

A partir de 1990, los países del Asia-Pacífico han incrementado notablemente sus inversiones a Chile. Sus intereses se concentran en la minería, pero se extienden también a las telecomunicaciones y los sectores pesqueros, forestal y agropecuario. Los principales inversionistas son Australia, Japón y Nueva Zelandia.⁽¹⁰⁷⁾

⁽¹⁰⁷⁾ Revista un país abierto al mundo "(una economía que crece)", Santiago de Chile, noviembre de 1996, págs. 25-28.

CHILE Y TLCAN

En diciembre de 1994, en la Cumbre de las Américas, Chile fue invitado a iniciar las negociaciones para incorporarse como cuarto socio del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA por sus siglas en inglés). Lo que significaría un paso importante en la creación de un Área de Libre Comercio (ALC) hacia el 2005 contemplada en el Plan de Acción aprobado por los líderes del hemisferio.

En este sentido, Chile ha trabajado activamente por esa meta de integración. Desde 1992, se tiene un acuerdo de complementación económica con México y en noviembre de 1996, se firmó con Canadá un pacto bilateral de libre comercio, destinado a servir de puente para la adhesión de Chile al TLCAN.

En la actualidad, el intercambio entre este país y los miembros del TLCAN representa el 23% del comercio exterior chileno. Entre 1990 y 1995, las exportaciones se incrementaron en un 66% y las importaciones se triplicaron. Los principales productos que Chile vende al TLCAN son : uvas y otras frutas frescas, cobre (minerales, concentrados y cátodos), vino y harina de pescado. A esos países compra : vehículos y repuestos, maquinaria, equipamiento para minería, telecomunicaciones e informática.

COMERCIO CHILE-TLCAN (En millones de dólares.)

1990	3,281
1991	3,569
1992	4,131
1993	4,737
1994	5,461
1995	7,311

Fuente : Banco Central de Chile

Estados Unidos y Canadá son los dos más importantes inversionistas en Chile. Entre 1974 y 1995, los capitales estadounidenses llegados al país sumaron 6.210 millones y los canadienses, 2.084 millones de dólares. No obstante los planes anunciados por empresarios de ambas naciones para el futuro cercano triplicar esas cifras. Los proyectos abarcan diversos sectores, pero se concentran en la minería, industria, energía y servicios; México también ha ido aumentando su presencia en Chile en los últimos años. De manera individual, la relación de Chile con los tres miembros del TLCAN (México, Canadá y Estados Unidos) es asimétrica y con características muy particulares.

Actualmente México tiene firmado un Acuerdo de Complementación Económica (ACE) con Chile, el cual se limita al comercio de bienes. En vigor desde el primero de febrero de 1992, este acuerdo estableció un programa de desgravación que culminó el 1 de enero de 1996, fecha a partir de la cual la mayor parte del universo arancelario alcanzó la tarifa cero. Aunque algunos productos quedarán en libre comercio hasta el primero de enero de 1988 y un número más reducido, que incluye el petróleo y sus derivados, leche en polvo, aceites vegetales y otros, quedaron fuera del programa por ser considerados como muy sensibles a la competencia (46 productos chilenos y 59 mexicanos).

Dado que el acuerdo es bilateral y establece una zona de libre comercio, cada país mantiene políticas comerciales independientes con terceros países y cada parte puede disminuir sus barreras con otras naciones fuera del tratado.

Antes y después de la firma del tratado, las exportaciones de Chile han sido principalmente productos agrícolas y materias primas (uvas, harina de pescado, ciruelas, aceites, grasas animales, cobre no procesado y mineral de hierro no procesado y minerales de hierro granulado entre otros). Mientras que del lado mexicano se han exportado más productos procesados e intermedios (gasóleo destilado, procesadores de datos, vehículos de transporte pesado etc.).

Los productos chilenos que aumentaron su participación después del tratado son: las uvas, la harina de pescado y a un ritmo más moderado, la ciruela, el durazno y los nitratos. Y los productos mexicanos que han ganado participación son el policloro, fibras acrílicas, televisores a color y vehículos de pasajeros y, a un ritmo más moderado, el dióxido de titanio.

La balanza comercial de México con respecto a Chile es la siguiente :

	1991	1992	1993	1994	1995	1996
EXPORTACIONES	123,914	154,667	199,742	204,353	489,751	688,473
IMPORTACIONES	49,799	95,540	130,107	230,083	154,265	170,767
BALANZA COM.	74,115	59,127	69,635	-25,730	335,486	517,705
COMERCIO TOTAL	173,714	250,207	329,849	434,437	644,017	859,240

Fuente : SECOFI con datos del Banco de México. Incluye datos de maquila

El acuerdo bilateral Chile - México constituyó en su momento el segundo convenio comercial más amplio del continente (después del suscrito entre Canadá y Estados Unidos) y el primero en su género en la región. Sin embargo, se ha visto superado por otros acuerdos comerciales de más amplia cobertura como el G-3 (Grupo de los tres) formado por Colombia, México y Venezuela, y el mismo TLCAN integrado por México, Canadá y Estados Unidos.

El acuerdo entre México y Chile tiene algunas limitaciones, no solamente por que algunos productos están excluidos, sino también todo el sector servicios, el tema de las inversiones y la propiedad intelectual; por lo que resultó necesario suscribir un acuerdo ampliado entre las dos naciones a principios de 1998 en el país sudamericano; para sustituir al anterior acuerdo.⁽¹⁰⁸⁾

El 18 de noviembre de 1996 en Ottawa, Canadá; el presidente de Chile Eduardo Frei y el Primer Ministro de Canadá Jean Chretien, signaron un tratado de libre comercio bilateral. Mediante el cual a partir del primero de enero de 1997 se comenzaron a eliminar o reducir los aranceles para el 80% del intercambio de bienes y servicios, cuyo monto totalizó 483 millones de dólares en 1995. Antes del tratado bilateral, Canadá exportaba anualmente cerca de 312 millones de dólares canadienses a Chile. Entre los productos que Chile más exporta a Canadá se encuentran la fruta, los vinos, la celulosa y la harina de pescado.

Hasta mayo de 1997, el comercio bilateral de los dos países, es favorable al país norteamericano, fruto de exportaciones a Chile por 408 mdd. e importaciones por 140 millones.

Durante el período de 1974-95, la mayor inversión en Chile es de 1.750 millones de dólares, fue hecha por Falconbridge, de Canadá, en partes iguales con Minorco Societé Anonyme, con base en Luxemburgo. Actualmente en construcción la mina de cobre Doña Inés de Collahuasi esta destinada a ser el proyecto minero más grande del mundo en los que resta de la década.⁽¹⁰⁹⁾

Con la entrada en vigor del tratado bilateral, Chile espera superar el déficit de 268 millones de dólares, que tiene en su intercambio con Canadá y proyecta exportar bienes por un valor de 500 mdd. anuales hacia el año 2000. Y por otro lado, se espera que este acuerdo contribuya de alguna manera a preparar el camino para la participación de Chile en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Con una economía 123 veces superior a la chilena, Estados Unidos es el primer socio comercial y el principal inversionista extranjero en Chile.

Durante 1996, Chile ocupó el lugar número 25 como destino de sus exportaciones y el número 35 como mercado de origen de sus importaciones. Conocida su situación deficitaria del comercio exterior del país del norte, que en noviembre de 1996, superaba los 153 mil millones de dólares; el intercambio con Chile ocupa un lugar de privilegio con una balanza favorable para los Estados Unidos de más de 1600 mdd.

El comercio que mantiene Chile con los diferentes Estados que conforman la Unión Americana, no tiene la misma importancia en lo que se refiere al valor de este intercambio.

⁽¹⁰⁸⁾ Entrevista al Ministro de Relaciones Exteriores de Chile*, Op. Cit, pág. 33.

⁽¹⁰⁹⁾ Revista Chile un país abierto al mundo, Op. Cit, pág.24.

Según el Departamento de Comercio de Texas en Austin, las exportaciones texanas a Chile subieron de 284 mdd. en 1993 a 315 mdd. en 1994 y a 493.5 en 1995, lo que sitúa a Texas el tercer lugar entre los estados que exportaron a Chile, después de Florida y California.

Durante los últimos cuatro años, la importancia del Estado de Florida en sus relaciones comerciales con Chile se ha ido incrementando, como consecuencia del aumento en las importaciones de productos chilenos en este período. Durante 1996 se registró un crecimiento cercano al 47%, con volúmenes de más de 250 mdd. sin considerar los minerales tradicionales; este crecimiento se explica por las casi 40 mil toneladas de salmón y trucha chilena que se han exportado a los E.U. durante 1996. Florida es el Estado líder en exportaciones norteamericanas a Chile, sobrepasando los 1.083 mdd. al año, lo que sitúa al Estado de Florida como el séptimo socio comercial de Chile.

Durante 1996, el intercambio comercial entre ambos países superó los 6 mil millones de dólares y se prevé un aumento sostenido en caso de que se concrete la incorporación chilena al TLCAN.

Si bien, el comercio chileno-norteamericano no es muy significativo al que realiza Estados Unidos con otros países, es bien cierto que el potencial que tienen ambos mercados es muy grande y si además le agregamos el concepto estadounidense del país sudamericano (de un modelo económico exitoso cuya visión ellos comparten) así como un ejemplo de relación comercial favorable para el país del norte; ello justifica de alguna manera el interés de ambos países por estrechar sus lazos comerciales. Como quedó de manifiesto en la visita oficial realizada por el presidente chileno Eduardo Frei a los Estados Unidos a fines de febrero de 1997, donde manifestó al presidente William Clinton la posibilidad de que su país se incorpore al TLC de América del Norte a la brevedad posible.

Sin duda, el ingreso de Chile al TLCAN tiene diferentes significados para cada uno de los miembros de este. Para México la participación chilena entraña un riesgo muy severo, dado que hasta ahora, como miembro en pleno derecho del TLCAN, posee un acceso privilegiado al mercado estadounidense; además de atraer grandes cantidades de inversión extranjera directa proveniente de la Unión Americana. Por lo que la presencia de Chile rivalizaría con México en el mercado estadounidense; además, este país podría convertirse en un poderoso imán que atraería recursos originalmente destinados a México.

Por otro lado le restaría mercados, presencia y le obligaría a competir con socios con los que la complementariedad es virtualmente nula.⁽¹¹⁰⁾

Con el ingreso de otros países latinoamericanos a la zona norteamericana de libre comercio, México sería el menos favorecida, debido a que los productos y servicios

⁽¹¹⁰⁾ Rosas Ma. Cristina, "Chile el cuarto socio", El Financiero, 20 de diciembre de 1994, pág. 31A.

mexicanos competirían con los de otros países latinoamericanos en el mercado estadounidense; lo que obligaría a los productores mexicanos a ser más eficientes. Contrario a esta situación, México fue el principal promotor de la "cláusula de acceso" al momento de negociar el TLCAN con Estados Unidos y Canadá; en buena medida a los posibles conflictos que este acuerdo generaría en el proceso latinoamericano de integración, particularmente en el seno de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) que se ha visto rebasada por diseños comerciales más coherentes y menos retóricos como el Mercosur y el mismo TLCAN.

Sin embargo, resulta claro que el TLCAN dota a México de un acceso privilegiado al mercado estadounidense que otros países latinoamericanos no tienen. Además, de haber vetado México el ingreso de nuevos miembros al pacto trinacional, hubiera ocasionado cierto resentimiento de los países latinoamericanos y más tarde excluir a México de cualquier posibilidad de supervisión en futuros acuerdos comerciales celebrados entre las dos Américas (norte y sur).

Otra de las ventajas que tiene México en este acuerdo trinacional, es la inmejorable posición que podría tener en la mesa de negociaciones al defender sus intereses en el futuro ingreso de nuevos socios comerciales al tratado de América del Norte.

Como una de las siete economías más industrializadas de la orbe y la segunda potencia económica en el continente americano (después de Estados Unidos), Canadá ha entendido que, dadas sus enormes capacidades económicas y comerciales, se encuentra con posibilidades de negociar condiciones ampliamente ventajosas con los países latinoamericanos. Esta región se presenta para Ottawa como un mercado potencial de productores y consumidores con la cual incursionar con grandes ventajas para su país.

México, Brasil y Venezuela son los principales socios comerciales continentales de Canadá, pero los porcentajes de estos intercambios en el total de las relaciones económicas de los canadienses con el mundo son insignificantes. Por esta razón, la ampliación del tratado trilateral tal como esta (en paquete), resulta más positiva que de manera individual o aislada, para aumentar los volúmenes de comercio que tiene con algunos países latinoamericanos.

Como el país más poderoso del hemisferio, Estados Unidos cuenta con las mayores ventajas al momento de negociar con los países latinoamericanos, inclusive con Canadá, su socio más simétrico. Parte de los beneficios de las negociaciones de Estados Unidos a nivel bilateral en el hemisferio radica en su papel de centro de iniciativas de liberalización comercial (como la Iniciativa para las Américas en junio de 1990 y la Cumbre de las Américas celebrada en diciembre de 1994) a partir de criterios e intereses que con relativa facilidad puede inclinar a su favor.

En este sentido, para los Estados Unidos el ingreso de Chile al TLCAN radica en que este país puede ser la "piedra angular" de la zona de libre comercio que se intenta construir en el hemisferio.

Finalmente, desde la perspectiva chilena, la posibilidad de negociar un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, ya sea de manera bilateral o en un marco más amplio que sería la incorporación de Chile al acuerdo trilateral entre México, Estados Unidos y Canadá ; representa una gran oportunidad para el país sudamericano.

Este instrumento permitirá a los productos de exportación actuales y futuros de Chile, un acceso estable y seguro al mercado nacional mas grande del mundo.

Por otro lado, el TLCAN potenciará a Chile como una plaza más estable y segura para las inversiones extranjeras, incentivando a la vez la diversificación de esta en otros sectores de la economía. Adicionalmente dará un sello de calidad que acrecentará sus posibilidades en un periodo, donde la competencia entre los países latinoamericanos y el resto del mundo en desarrollo por atraer a la inversión extranjera.

Como se ha visto, la importancia del ingreso de Chile al TLCAN, no sólo radica en la jerarquía que tiene como la economía de libre mercado más exitosa de Latinoamérica, con grandes tasas de crecimiento y una bien enraizada democracia. Sino que este país tiene una importancia estratégica en la futura formación de la zona de libre comercio que se intenta construir en el hemisferio.

Sin embargo, a pesar del apoyo que ha manifestado el presidente de Estados Unidos William Clinton para la incorporación de Chile al acuerdo comercial de Norteamérica; éste no puede negociar un acuerdo con Chile a menos que el Congreso le de la autoridad necesaria denominada "vía rápida" o fast track,⁽¹¹¹⁾ que le permitiría negociar un acuerdo y luego presentarlo al Congreso para su ratificación sin enmienda alguna.

Durante 1996, el Congreso negó a la Casa Blanca la autorización de fast track para negociar el ingreso de Chile al TLCAN; y posteriormente, el 10 de noviembre de 1997, el presidente William Clinton optó por retirar el proyecto de ley fast track para no arriesgarse a una segunda derrota; luego de que le informara el presidente de la Cámara de Representantes, (Newt Gingrich) que no habian los votos suficientes para aprobar la llamada vía rápida.

Clinton necesitaba 218 votos para pasar la medida y con la Cámara aún en sesión, le faltaban seis votos. El respaldo a la vía rápida provino principalmente de los republicanos; de los 205 congresistas demócratas, sólo 40 estaban dispuestos a apoyarla.

⁽¹¹¹⁾ La autoridad del fast track le permite al Poder Ejecutivo negociar un acuerdo comercial que, una vez concluido, deberá ser presentado al congreso estadounidense para su aprobación o rechazo. El fast track implica, para los legisladores, la imposibilidad de modificar el acuerdo. El TLCAN fue negociado justamente bajo la autoridad del fast track.

Tanto los diputados demócratas encabezados por Richard Gephardt, los sindicatos, grupos ambientalistas, organizaciones latinas y de derechos humanos, se oponen al fast track; con el argumento de que esta medida provocará la fuga de miles de puestos de trabajo, seguridad laboral y medidas de protección ambiental poco exigentes.

En posición contraria se encuentra Clinton y la mayoría de los republicanos con el respaldo de las grandes corporaciones del país, que han invertido más de 5 mdd. a favor de la propuesta. A la misma se agregan grupos empresariales que desean la incorporación de Chile al TLCAN y eventualmente la formación de un bloque comercial continental que sería benéfico para la economía de los Estados Unidos.

El retiro de la vía rápida representa un duro golpe a la política comercial de Clinton hacia América Latina, y de no poder revivir esta iniciativa Estados Unidos quedaría rezagado mientras que los competidores en Japón y Europa crean nuevas relaciones con países de América Latina, mercado tradicional para las exportaciones estadounidenses; mientras que en la región se perderá terreno comercial estratégico a expensas del fortalecimiento de otros grupos regionales, concretamente el Mercosur liderado por Brasil.

Hasta la celebración de la segunda Cumbre Hemisférica realizada en el país sudamericano de Chile, en abril de 1998, Estados Unidos no pudo conseguir dicha autorización; la cual el ejecutivo espera obtener a la brevedad posible para avanzar rápidamente hacia la creación del ALCA, cuya negociación tomaría 7 años.

En Chile, el movimiento más activo en contra de la incorporación de su país al TLCAN, es el grupo ecologista Red-Chile, que argumenta que la realización de este proyecto, provocará transtornos en vastos sectores productivos del país y principalmente, desempleo en los rubros agrícola y agroindustrial.

Pese a las diversas opiniones que giran en torno al ingreso de Chile al TLCAN, es un hecho de que al conseguir el presidente Bill Clinton la autoridad del fast track, tendrá como paso inicial extender las reglas del libre comercio del TLC a Chile y a otros países latinoamericanos para avanzar en el proyecto de conformar el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en el año 2005.

4.2 PERSPECTIVAS MEDIATAS DE EXTENSIÓN DEL TLCAN A AMÉRICA LATINA. **Variantes**

El TLCAN no constituye la primera iniciativa estadounidense a favor de una zona de libre comercio. Anteriormente fueron suscritos dos pactos comerciales muy singulares: el acuerdo para el establecimiento de un Área de Libre Comercio entre Estados Unidos e Israel (AALC), en vigor desde septiembre de 1985; y el Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá, vigente desde el primero de enero de 1989.

Existen amplias diferencias entre ambos acuerdos. El primero corresponde a una relación comercial de dos países geográficamente lejanos y con un intercambio comercial poco relevante, especialmente para Estados Unidos.⁽¹¹²⁾

El acuerdo comercial con Canadá, a diferencia del celebrado con Israel es de mayor importancia para los dos países, Canadá constituye el primer socio comercial de Estados Unidos y viceversa.

La cercanía geográfica, histórica cultural, social, política, económica y estratégica, hacen del Acuerdo de Libre Comercio canadiense-estadounidense un pacto de enorme trascendencia e impacto en la economía global. No sólo por ser la relación económica más fuerte y estable a lo largo de muchos años, sino además, por que incluyó por primera vez aspectos como : comercio agrícola y de servicios, reglas de propiedad intelectual, compras gubernamentales y apertura comercial entre otros.

Sobre esta base fue que se desarrollo el TLCAN, que al incluir a México, añadió un amplio programa de privatizaciones, ofreciendo al resto de América Latina un modelo de economía de mercado fuertemente abierto y con él la perspectiva de un bloque regional de alcance continental.

Como el modelo más importante y de mayor potencial económico en la región, el TLCAN quedó formalmente abierto a todos los países del mundo, como se manifiesta en el artículo 2204 del texto del acuerdo que nos dice : cualquier país o grupo de países podrá incorporarse a este acuerdo sujetándose a los términos y condiciones que sean convenidos entre ese país o grupo de países y la Comisión. De esta manera esta cláusula de acceso no especifica una procedencia regional determinada, de manera que Angola y la India podrían solicitar su pertenencia al TLCAN.

Sin embargo, es indudable que el TLCAN favorecerá la membresía de los Estados que se ubican en el continente americano, de otra manera, el proceso de liberalización económica no representaría los beneficios esperados a las partes involucradas que confían en el incremento de su capacidad competitiva vía la ampliación de mercados, la edificación de economías de escala, y en especial del aumento del poder de negociación con otras regiones de la orbe, en especial la de Europa Occidental y la del sureste asiático.⁽¹¹³⁾

Con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, los procesos de integración en el resto de la región cobraron un nuevo impulso con logros muy importantes; entre los proyectos de mayor importancia se encuentran : la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), el Mercado Común Centroamericano (MCC), el Pacto Andino, el Grupo de los Tres (G-3), el Mercado

⁽¹¹²⁾ El acuerdo comercial entre Estados Unidos e Israel, se produjo en un ambiente de escepticismo con respecto a los rumbos del comercio internacional al que el gobierno de Ronald Reagan empleo como parte de su estrategia para forzar a sus socios europeos occidentales y a Japón a echar a andar la Octava Ronda de Negociaciones Comerciales Multilaterales del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comerciales (GATT), el cual efectivamente dio inicio en 1986.

⁽¹¹³⁾ Rosas María Cristina, Op.Cit.: pág. 31A.

Común del Sur (MERCOSUR) y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).⁽¹¹⁴⁾ Siendo los dos últimos, los más grandes proyectos de la región, de mayor cobertura y potencial económico.

Sin embargo, es evidente que el modelo más poderoso y de mayor potencial extensivo al resto del hemisferio es el TLCAN; como lo demuestra la creciente cobertura geográfica de las normas de este acuerdo (vía México) en el hemisferio occidental.⁽¹¹⁵⁾

De esta manera, la adopción del formato del TLCAN por parte de los países latinoamericanos, se puede ver favorecida debido a que sus disposiciones son congruentes con las emanadas de la Ronda de Uruguay, suscritas por dichos países; y por otro lado, por que ese formato se ha visto como el medio que podría eventualmente facilitar la adhesión al TLCAN y al mismo tiempo allanar la negociación del Área de Libre Comercio de las Américas.

Desde esta misma óptica, muchos gobiernos latinoamericanos ven al TLC como un primer paso hacia el comercio hemisférico, el cual contribuye también al "incremento de credibilidad" de la región como un todo, en la medida que refuerza la tendencia hacia la apertura externa y la liberalización de las economías latinoamericanas.

Prácticamente todos los países de la región se han embarcado en una u otra de las modalidades de integración, que generalmente incluyen la reducción de las barreras arancelarias y no arancelarias, pero también se abordan temas como la integración energética, el movimiento de capitales, los servicios, los transportes, las patentes y, eventualmente, los temas laborales y el medio ambiente.

Esta apertura unilateral de mercados en los países de Latinoamérica, ésta enfocada tanto al subregionalismo como a un regionalismo más amplio. Por lo que las cuestiones de política se centran principalmente en la compatibilidad entre estas dos vertientes : el subregionalismo y el libre comercio en todo el hemisferio.⁽¹¹⁶⁾

El argumento que se refiere a la compatibilidad de ambos fenómenos se basa en la tesis de que la apertura de los mercados resulta por sí misma deseable y que, por lo tanto, el subregionalismo equivale a un peldaño del libre comercio con bases mas amplias. Este argumento se ha utilizado tanto en los países latinoamericanos como por los de América del Norte para forjar sus propios acuerdos subregionales, desde el TLC en el norte hasta el MERCOSUR.

⁽¹¹⁴⁾ Estos proyectos ya han sido abordados de manera más amplia con anterioridad; por lo que no se ahonda en ellos.

⁽¹¹⁵⁾ Con la entrada en vigor del TLCAN, México se ha orientado a encuadrar sus compromisos de integración en cuerpos normativos similares al de ese tratado; de manera que, cuando México concluya los acuerdos de libre comercio con países centroamericanos, el espacio de aplicación de esa normatividad se verá extendido hacia esa zona.

⁽¹¹⁶⁾ Weintraub Sidney, "Los retos futuros del comercio en el hemisferio occidental", Este País, México, febrero de 1995, pág. 40.

El argumento en contra de los acuerdos subregionales, se refiere a la discriminación que origina a los extranjeros y al surgimiento de intereses que se empeñan en mantener estas preferencias internas. El mayor obstáculo de esta tesis es que el subregionalismo impedirá la realización de mayores esfuerzos por alcanzar un libre comercio hemisférico.

Cuando los miembros de los acuerdos subregionales firman acuerdos individuales con países que se encuentran fuera de la región, obtienen una ventaja sobre sus socios en cuanto al acceso a terceros mercados. Aún más, la proliferación de acuerdos bilaterales, plurilaterales y subregionales complica la tarea de establecer un conjunto de reglas congruentes para la conducción del comercio hemisférico. Por lo que una multiplicidad de acuerdos dentro del hemisferio, cada cual con sus propias reglas de origen para liberar el intercambio comercial ocasionaría un caos.

En la actualidad, el subregionalismo se combina con el bilateralismo. Por ejemplo, México forma parte del TLCAN y sostiene acuerdos de libre comercio con Chile, Costa Rica y Bolivia. Colombia es miembro del grupo Andino, mantiene un acuerdo de libre comercio con Venezuela y México y ha expresado en varias ocasiones su deseo de acceder al TLCAN. Por esta razón se dice que el subregionalismo es una forma de discriminación contra el exterior. A pesar de ello, el subregionalismo es hoy una realidad; sin importar cuales sean las desventajas teóricas de esta estrategia.

Contrario a esta situación, el regionalismo abierto es necesario para reducir la discriminación contra los países que no son miembros de las agrupaciones subregionales y para llevar a su mínima expresión el fomento del interés por mantener márgenes elevados de preferencia dentro de grupos cerrados.

En suma, el comercio que involucran estos acuerdos bilaterales entre miembros de acuerdos subregionales más amplios podría volverse más significativo si Estados Unidos optara por realizar acuerdos bilaterales fuera del marco del TLC, en lugar de ampliarlo a través de la ruta de acceso a este tratado. En este sentido, la política declarada de Estados Unidos es que ambas opciones permanecen abiertas.

Si Estados Unidos optara por firmar acuerdos de libre comercio adicionales con otros países, y los otros países miembros del TLCAN hicieran lo mismo; esto ocasionaría un crecimiento exponencial del número de acuerdos bilaterales, cada cual con sus propios arreglos preferenciales y sus propias reglas de origen, dificultando el establecimiento de reglas consistentes hacia la conducción del comercio hemisférico.

En este sentido, la potencial incorporación a este bloque que se articula en torno al núcleo estadounidense, es sumamente atrayente para los países de América Latina y el Caribe, resultado del propósito compartido de los países de incrementar el comercio externo y contribuir a una especialización que les posibilite una adecuada inserción a la economía internacional.

Al respecto, se presentan en este momento en la región dos procesos que interactúan fuertemente entre sí, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y la Cumbre de las Américas que parecen sumamente atractivos para Latinoamérica y el Caribe, en el objeto de ofrecer acceso al mercado de Estados Unidos; en un momento donde se teme a las consecuencias de la creación del Mercado Unico Europeo y a la competencia de los países asiáticos en esos mercados.

De esta manera, la evolución que tengan estos dos proyectos, implica para los países de la región adoptar decisiones estratégicas nacionales y de conjunto para el futuro de la región; además de tomarse en cuenta los costos y beneficios de unirse a un TLC con los Estados Unidos, así como de los procedimientos, secuencias temporales y mecanismos institucionales a ser utilizados para concretar esa vinculación.

Para una evaluación de los costos y beneficios de un TLC que tenga como foco a los E.U. hay que tomar en cuenta factores como: 1) grado de concentración del comercio ya existente con este país, 2) el nivel de protección a las importaciones del país candidato al TLC 3) el desvío de comercio que pueda generar con respecto a terceros 4) la distribución por países de las ganancias del comercio bilateral 5) los factores políticos 6) las ganancias no cuantificables como el acceso seguro al mercado, evitar sanciones comerciales, legitimación y consolidación de procesos de reforma económica, mayor atracción de inversión etc.

Pero sin duda, hay factores que van a influir definitivamente en los costos y beneficios de un acuerdo comercial con los Estados Unidos, ya sea vía acceso al TLCAN o Cumbre de las Américas; como lo son las diferentes formas de tamaño, dotación de recursos, nivel de desarrollo, complementariedad económica etc.

Sin tomar en cuenta a Chile (país con el que Estados Unidos tiene el firme propósito de incorporar al TLCAN), pocos países de Latinoamérica están actualmente preparados para enfrentar la gran gama de obligaciones que impone el TLC.

Obligaciones que se refieren a la eliminación gradual de barreras fronterizas; pero también existen otras que se refieren al trato nacional que se da a la inversión, al libre comercio de servicios, al establecimiento de reglas de origen, a abrir la procuración pública a otros países del TLC, a la enmienda de leyes para facilitar la resolución de disputas, la aceptación de la disciplina para promulgar nuevas reglas nacionales que pudieran comprometer las ventajas de otros países miembros, la aceptación de normas de producción y seguridad compatibles, la adherencia de acuerdos suplementarios en materia de medio ambiente y trabajo; y a la protección de la propiedad intelectual. Un gran número de estos temas tienen implicaciones políticas de importancia y algunos de ellos resultan altamente controvertidos en los países de América Latina.

Otros países del hemisferio que podrían adquirir todas o un buen número de las obligaciones que establece el TLCAN, son Argentina y Colombia cuyo problema

principal podría no ser la eliminación gradual de los aranceles en un período de diez a quince años, sino más bien, la aceptación de otras obligaciones que dicta el TLC. ⁽¹¹⁷⁾

En tales casos se podría otorgar cierta consideración a los acuerdos simples de libre comercio que involucran sustantivamente todo el comercio, así como otros acuerdos sobre inversión. Asimismo, estos países recibirían la categoría de asociados hasta que estuvieran listos para asumir todas las obligaciones del TLC.

Los países de la Cuenca del Caribe, actualmente no están preparados para hacer frente a las obligaciones del TLC; como lo demuestra el sector textil (que es de singular importancia para el Caribe), competiría abiertamente con los productos textiles mexicanos en el mercado estadounidense, donde estos productos tendrán un mayor libre acceso a este mercado.

Bajo estas circunstancias, los países de Latinoamérica y el Caribe que no estén preparados para eliminar las barreras comerciales en un período de tiempo razonable y que no puedan competir en ese mercado, no podrán considerarse como candidatos para acceder al TLCAN. Además de considerar la distancia tecnológica y productiva entre los países latinoamericanos, así como la aplicación del comercio irrestricto entre naciones débiles y poderosas, aún con sus matices políticos particulares, como se puso en evidencia en la quiebra de la economía mexicana, la cual, a un año de haber entrado en vigor el TLCAN, cedió ante una balanza comercial completamente desfavorable.

Pero ante esta situación es una realidad que el TLCAN es muy significativo para los países de América Latina, ya que representa el modelo de formato y de los contenidos de los eventuales acuerdos de libre comercio que podrían suscribir los países de la región con América del Norte.

Además de que este modelo seguirá repercutiendo significativamente en los procesos de integración que se desarrollan al sur del continente y parece muy probable que al menos algunos países de América Latina se incorporen a este proceso a través de la cláusula de acceso que contiene el TLCAN, siempre y cuando se cumplan ciertos requisitos y los países miembros del tratado estén de acuerdo.

El TLCAN también plantea un desafío para el resto de los países latinoamericanos en el sentido de que sus propias exportaciones a Estados Unidos verán erosionadas sus ventajas comparativas si no logran integrarse al acuerdo de libre comercio. En el caso de Chile, en los principales sectores exportadores como son la agricultura, pesca, minería y forestal. Para mantener las actuales ventajas comparativas y para ampliarlas, parece imprescindible incorporarse a los acuerdos de libre comercio.

⁽¹¹⁷⁾ Weintraub Sidney, Op. Cit. pág.41.

En términos generales, habrá que esperar el alcance que tendrá el TLCAN; si se convierte en el motor de crecimiento para el resto del mundo o si se convierte en una fortaleza norteamericana.

En el corto plazo se podrían dar dos tendencias opuestas en el resto de los países latinoamericanos. Por un lado, los países que cumplen con los requisitos para que al menos se considere su acceso al TLC y el de los que no lo cumplen; lo que podría ocasionar un sentimiento divisivo entre los dos grupos de países, además el primer grupo se sentiría tentado a acceder al TLCAN incluso a costa del cumplimiento de sus compromisos integradores subregionales.⁽¹¹⁸⁾

Finalmente, muchos países latinoamericanos ven al TLCAN como un primer paso hacia el comercio hemisférico, pero ese primer paso depende en gran medida de que el presidente norteamericano Bill Clinton consiga la autoridad de la "vía rápida" en el Congreso de su país, para que pueda negociar acuerdos de libre comercio con otros países latinoamericanos; inicialmente con la inclusión de Chile y posteriormente otros países del continente, para avanzar de esta manera en el proyecto de conformar el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) para el año 2005.

4.3 La integración continental hacia el siglo XXI

En el continente americano dos proyectos marcaron el inicio de una nueva tendencia hacia la consecución de un bloque económico regional. Por una lado, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) actualmente convertido en una realidad, y la iniciativa para las Américas, lanzada en junio de 1990 y que tenía como meta de largo plazo el establecimiento de una zona de libre comercio desde Alaska hasta Tierra de Fuego; propuesta de la anterior administración estadounidense.

En su momento, la Iniciativa para las Américas fue recibida con gran interés por los distintos gobiernos de América Latina; pero el lento desarrollo de ésta por parte de los Estados Unidos le restó mayor relevancia; además de que este proyecto no fue más que una respuesta al vacío existente en las relaciones entre Estados Unidos y América Latina, una vez terminado el conflicto este-oeste.

Otra iniciativa en favor de una zona de libre comercio a nivel hemisférico, fue la denominada "Cumbre de las Américas" realizada del 9 al 11 de diciembre de 1994, en la ciudad norteamericana de Miami; donde se reunieron 34 jefes de Estado y de Gobierno del continente, con la única ausencia del mandatario de Cuba (Fidel Castro) que no fue invitado.⁽¹¹⁹⁾

⁽¹¹⁸⁾ Rosenthal Gert, "Notas sobre el Tratado de Libre Comercio", Revista Mexicana de Comercio Exterior, No. 6, México, junio de 1994, pág. 487.

⁽¹¹⁹⁾ Los argumentos que utilizó E.U. para no invitar a Cuba fueron que en este país no hay democracia, sino una dictadura, y que como era una reunión de gobiernos democráticamente electos, no cabe la presencia de Castro.

Cabe mencionar que esta fue la primer Cumbre Hemisférica que se realizaba desde hacía ya 27 años. Anteriormente ya se habían celebrado otras cumbres de similar alcance; como la celebrada allá por el año de 1889, cuando E.U. buscaba afianzar su hegemonía, haciéndole la guerra a España para posteriormente expulsarla en definitiva de su zona de influencia y de sus últimas posesiones en el Caribe y el Pacífico.

En distintos tiempos, pero siempre bajo el mismo signo de la hegemonía en su zona de influencia, tuvieron lugar otras dos (casi) cumbres hemisféricas, en Panamá en 1956 y en Punta del Este Uruguay, en 1967. En estas cumbres no se incluyeron ni a Canadá ni algunos países del Caribe.

En la reunión celebrada en Punta del Este, no se lograron ni remotamente los propósitos, puesto que no se hicieron los intentos por los gobiernos, ni por los organismos internacionales para cumplir con los propósitos de los presidentes de lograr la integración económica continental. Sin embargo, esta reunión tuvo dos frutos : 1) una oficina que luego daría lugar a la Organización de Estados Americanos (OEA) y 2) la expansión de la hegemonía de Estados Unidos incluso más allá del hemisferio. Naturalmente hubo un plan de hegemonía continental que llevaron adelante los presidentes republicanos William Mc Kinley y Theodoro Roosevelt.⁽¹²⁰⁾

Ciertamente, 1994 representa un momento totalmente distinto al de aquellas fechas de las Cumbres Hemisféricas. Sin embargo, la Cumbre de Miami fue hecha también con los afanes hegemónicos del fin de la guerra fría, pero con distintas condiciones para su desarrollo; como lo es el miedo al libre comercio entre países vecinos del mismo grado de desarrollo económico como los del Cono Sur del continente que se viene reduciendo en forma gradual.

Así como la consolidación de la relación de México con Estados Unidos y Canadá a través del TLC de Norteamérica, que demuestra a los países latinoamericanos que el libre comercio con países desarrollados estimula a la competitividad de las empresas de los socios comerciales más débiles y puede contribuir al incremento de la inversión directa, nacional y extranjera. Aún cuando lo anterior implica un enorme esfuerzo de reestructuración empresarial y de alianzas estratégicas.

Uno de los resultados más relevantes de la Cumbre de Miami, que se incluyeron en la Declaración de Principios y el Plan de Acción de dicho evento, fue la decisión de iniciar de inmediato el establecimiento del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), con el compromiso específico de eliminar progresivamente las barreras al comercio y la inversión, mediante negociaciones que deberán concluirse a más tardar en el año 2005.

⁽¹²⁰⁾ El Día, 8 de diciembre de 1994, pág. 26.

Dentro de los 23 puntos que se acordaron en la Cumbre se encuentran : Acuerdos concretos y planes de acción contra la corrupción, terrorismo, tráfico de drogas, lavado de dinero, protección al medio ambiente, respeto a los derechos humanos, garantía de acceso a la educación y servicios médicos para todos, entre otros. Pero sin embargo, los que más destacan son el llamado al establecimiento de un mercado económico americano y el anuncio oficial de que Chile será el primer país de continente en sumarse al tratado trilateral de Norteamérica.

Uno de los méritos de la declaración de Miami en lo referente al libre comercio, es que el ALCA se realizará aprovechando los acuerdos de integración ya existentes en el continente (TLC de Norteamérica, Grupo de los Tres, Mercosur, Pacto Andino, Acuerdo México-Costa Rica, México- Bolivia etc.). Textualmente se dijo : "Sobre la base de los acuerdos subregionales y bilaterales existentes ampliaremos y profundizaremos la integración económica hemisférica, haciéndolos más parecidos".⁽¹²¹⁾

El primer paso para concretar este objetivo, será el análisis exhaustivo de los pactos más importantes de la región; éstos serán estudiados en detalle, analizados con base en el grado de consistencia o inconsistencia, y a través de varios mecanismos consultivos; se propiciará que los mecanismos de tales acuerdos sean parecidos facilitando su posterior convergencia, se determinarán las áreas de coincidencia y las que no tienen estas características para establecer los medios que los hagan más homogéneos, se realizará la comparación de los acuerdos existentes con el apoyo de organismos regionales como la OEA , el BID, el SELA, la CEPAL etc.

En este sentido, la OEA jugará un papel importante en el examen de los acuerdos existentes, su compatibilidad y la manera de conciliar los puntos en conflicto: además, junto con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) tendrán la responsabilidad en lo que se refiere a la implementación de ciertas partes de la declaración de principios. De la misma manera organismos como la ALADI y SELA tendrán una brillante oportunidad de colaborar con su experiencia en el esfuerzo para la conformación de la ALCA.

Es de entenderse la importancia que representa tanto para los Estados Unidos como para los países de América Latina, la expansión del comercio en la región. Estados Unidos requiere ampliar sus mercados, como condición pasara reactivar su economía y poder competir con los otros bloques económicos, y América Latina busca ampliar su comercio como una forma de impulsar el desarrollo y poder afrontar los desafíos que depara en un futuro la economía mundial.

Con la misma finalidad de extender el comercio en la región, se pronunció el 30 de junio de 1995 la Reunión Ministerial sobre comercio que tuvo lugar en Denver, Colorado, en la cual se decidió comenzar inmediatamente un "programa de trabajo" para preparar el inicio de las negociaciones sobre el Área de Libre Comercio de las

⁽¹²¹⁾ Guerra Borges Alfredo, Op. Cit, pág. 439.

Américas (ALCA), en la que se eliminarán progresivamente las barreras al comercio y la inversión.

Bajo este marco de la integración regional, se han celebrado otras dos reuniones ministeriales tendientes a avanzar en la conformación de un bloque regional occidental, la primera celebrada en Atlanta y la segunda en Brasil.

Los días 28 y 29 de abril de 1997, se reunieron en la ciudad de Atlanta, los presidentes, primeros ministros, ex jefes de Estado, diplomáticos, funcionarios gubernamentales y legisladores americanos, en el Foro Agenda para las Américas en el Siglo XXI; organizado por el Centro Cárter, para analizar temas de interés común para la región como el comercio, el narcotráfico y la democracia en el continente.

Líderes de Latinoamérica y el Caribe reclamaron a Estados Unidos su lentitud en torno al libre comercio y criticaron la arrogancia estadounidense en la lucha antidrogas. También manifestaron que E.U. debe asumir un papel de liderazgo y retomar la iniciativa en las gestiones para ampliar el libre comercio en el hemisferio.

Estados Unidos por su parte, anunció que próximamente presentará un proyecto de ley para que el Congreso apruebe la "vía rápida" que amplíe el libre comercio en el continente; sin anticipar la fecha de petición de la misma⁽¹²²⁾

Por otra parte, los días 15 y 16 de mayo de 1997 se llevó a cabo el "Tercer Encuentro de las Américas" celebrado en Belo Horizonte, Brasil, donde se reunieron los ministros y viceministros del continente, con la finalidad de iniciar las negociaciones sobre la creación del ALCA.

Aunque existe voluntad política de las partes prevalecen diferencias que deberán superarse para dar cauce al lanzamiento de las negociaciones para el libre comercio continental; como las diferencias que existen en puntos claves como la velocidad y contenido de las negociaciones entre Estados Unidos y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la Unión Aduanera de Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay.

A este respecto Estados Unidos quiere colocar al frente de la negociación del ALCA la reducción de aranceles, lo que beneficiaría a las más competitivas industrial de alta tecnología. Mientras que el MERCOSUR, liderado por Brasil, insiste que primero se discuta el derribo de las barreras no arancelarias que afectan a sus productos agrícolas y de menor tecnología.

Otro punto de conflicto, se refiere a la incorporación de temas como servicios, compras gubernamentales y propiedad industrial en las negociaciones de el ALCA. A este respecto, el Secretario de Comercio de Estados Unidos, William Dailey, se pronunció a favor, para que en las negociaciones del ALCA se incluyan temas aún no contemplados por los acuerdos de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

⁽¹²²⁾ La Jornada, 29 de abril de 1997, México D.F., pág.59.

Textualmente aseveró : "Para nosotros no hay sentido y creo que para ustedes tampoco, negociar un acuerdo que simplemente repita la OMC con eliminación de aranceles. El ALCA debe ser un acuerdo comercial para el siglo XXI, y no para el siglo XX", subrayó Dailey.⁽¹²³⁾

A su vez, el canciller brasileño Luis Felipe Lampreia dejó en claro que su país y el Mercosur se oponen a la inclusión en la agenda de negociaciones del ALCA de temas no contemplados por la Ronda Uruguay del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) que resultó en la creación de la OMC.

También aseveró que cualquier acuerdo regional sólo tendrá sentido si profundiza los compromisos ya firmados en la OMC y otorga mayor claridad en los mecanismos antidumping, para proteger a los países económicamente más débiles. En general las principales diferencias entre E.U. y el Mercosur se refieren a la forma, contenido y orden en que se debe discutir el derribo de las barreras al comercio pero las más importantes giran en torno a la rapidez con la que los países deben alcanzar hacia el ALCA. al respecto, el Mercosur insiste en la necesidad de un proceso gradual, en contraposición a la demanda de velocidad de Estados Unidos.

Al finalizar la Cumbre, los miembros del Mercosur rechazaron el llamado estadounidense a un pronto inicio en las negociaciones para la conformación en el 2005 del ALCA, también se opusieron a la propuesta de discutir de inmediato todos los temas. Pero al final, ambas partes acordaron iniciar en 1998 las negociaciones sobre el ALCA, en el encuentro ministerial que se llevará a cabo en San José de Costa Rica, para el mes de febrero, previo a la cumbre presidencial de abril, en Santiago de Chile.

Si las negociaciones se desarrollan bien en este lapso de tiempo, los ministros podrían acordar que los jefes de Estado formalicen el inicio de las negociaciones, después de la cumbre continental programada para efectuarse en el mes de abril en Chile.

Sin embargo no se definió si los países tienen resuelto o simplemente la intención de llegar a un acuerdo sobre objetivos, enfoques (o etapas) y alcances de las negociaciones en la reunión ministerial de Costa Rica.⁽¹²⁴⁾

Por otra parte, se está considerando la formación de un pacto continental sobre energía, como parte de la creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) así como la posibilidad de que un foro de trabajadores sea incorporado a las negociaciones.

Recientemente, se celebró la Segunda Cumbre Hemisférica teniendo como sede al país sudamericano de Chile, los días 18 y 19 de abril de 1998; durante la cual los 34 jefes de Estado y de gobierno que asistieron a la reunión, firmaron la declaración de

⁽¹²³⁾ El Economista, 15 de mayo de 1997, México D.F. pág. 37.

⁽¹²⁴⁾ El Universal, 17 de mayo de 1997, México. D.F. pág. 4.

Santiago y el Plan de Acción para llegar en el 2005 a un Acuerdo de Libre Comercio de las Américas.

Los cimientos del Acuerdo quedaron planteados en un documento de 34 páginas y cuatro capítulos, en los que los 34 mandatarios señalan la importancia de trabajar en forma interrelacionada en diversos temas para avanzar hacia la liberación comercial continental.

La llamada Declaración de Santiago y el Plan de Acción aprobados por consenso de todos los mandatarios comprende cuatro capítulos : educación, preservación y fortalecimiento de la democracia, la justicia y los derechos humanos; integración económica y libre comercio, así como erradicación de la pobreza y la discriminación.

Los mandatarios asistentes a la reunión señalaron que la integración económica, la inversión y el libre comercio son factores clave para elevar el nivel de vida, mejorar las condiciones laborales de los pueblos y lograr una mejor protección del medio ambiente.

En materia de integración económica, el plan de acción señala, que ésta se impulsará también por medio de acciones en materia de transportes y telecomunicaciones; se promoverá el desarrollo de Internet y otras tecnologías para lo cual el Banco Mundial y la Agencia Interamericana de Desarrollo, comprometerán 18.8 billones de dólares para un periodo de tres años.

Dicho texto pone especial énfasis en el tema de la educación, el cual reconocen, es un factor decisivo para el desarrollo político, social, cultural y económico de nuestros pueblos. Para ello se comprometen a facilitar el acceso de todos los habitantes de las Américas a la educación preescolar, primaria, secundaria y superior, para lo cual se canalizaran mayores recursos en esta importante área, así como impulsar la participación de la sociedad civil en el desarrollo educativo.

Para cumplir las metas en la educación, pero también para generar los empleos que hacen falta y combatir la pobreza, para garantizar la seguridad pública, para procurar salud y vivienda digna, para cuidar la naturaleza que compartimos; es decir, para cumplir con los fines humanos del desarrollo, se necesitan recursos. Los cuales solo pueden provenir de un crecimiento económico vigoroso y sostenido en cada uno de los países.⁽¹²⁵⁾

Se aprobaron también otras acciones en la materia como la actualización de programas de intercambios internacionales de profesores y estudiantes; promoción de valores democráticos y de un manejo adecuado del medio ambiente. Asimismo, el fortalecimiento de sistemas de aprendizaje, con el fin de apoyar a los sectores vulnerables.

⁽¹²⁵⁾ El Nacional, 19 de abril de 1998, pág. 4.

De esta manera, se concretarán préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo, por un monto de 8 mil 300 millones de dólares para la educación, durante los próximos tres años.

En este mismo sentido, se señaló que las decisiones de nuestros ministros de Educación en la Conferencia de Mérida, México (en febrero de este año), responden a la voluntad de impulsar iniciativas conjuntas y concretas destinadas a mejorar el acceso a la educación con equidad, calidad, pertinencia y eficacia.

Para dar continuidad y consolidar las resoluciones, se ha dispuesto celebrar una nueva conferencia, en la ciudad de Brasilia, Brasil, en el mes de julio de este año.

La declaración de refiere también a la cuestión política y precisa que el fortalecimiento de la democracia, el diálogo político, la estabilidad económica, el progreso hacia la justicia social, el grado de coincidencia en políticas de apertura comercial y la voluntad de impulsar un proceso de integración hemisférica permanente, han hecho que las relaciones alcancen mayor madurez.

En este punto las acciones concretas que se toman son: el perfeccionamiento de las instituciones regionales que dan apoyo a los procesos democráticos, fortalecimiento de las libertades democráticas, apoyo al establecimiento de un relator especial para la libertad de prensa en la OEA, adecuada canalización de los requerimientos y aportes de la sociedad civil.

Reforma a los sistemas de justicia, lograr un mejor y mayor acceso a la justicia y establecimiento de un centro de estudios de justicia hemisférico; fortalecimiento de los gobiernos locales por medio de la descentralización.

Profundización de las acciones de cooperación regional para atacar la corrupción, el terrorismo y el crimen organizado. Avance en las tentativas hemisféricas destinadas a enfrentar colectivamente la lucha contra el narcotráfico, incluyendo el diseño de un sistema hemisférico de evaluación.

Otras medidas concretas en la materia serán la de fomentar la confianza entre los presupuestos del área de la defensa; fomento de los derechos de los trabajadores y mejoramiento de las condiciones de trabajo, incluyendo la eliminación de la explotación de los niños. Para este rubro, tanto el Banco Interamericano de Desarrollo, El Banco Mundial y la Agencia Internacional para el Desarrollo, comprometerán 5.9 millones de dólares.⁽¹²⁶⁾

Este tema sobre democracia y justicia se presenta como el más innovador, ya que además plantea mejorar las condiciones carcelarias, revisar sus legislaciones con el fin de desterrar cualquier discriminación, reforzar legislaciones y procesos nacionales, así como la cooperación para combatir el abuso físico, sexual y el tráfico de menores, la prostitución y la explotación infantil, incluida la pornografía.

⁽¹²⁶⁾ El Nacional, 20 de abril de 1998, pág. 3.

En el tema de la erradicación de la pobreza, los documentos finales señalan que sigue siendo el reto más grande al que se enfrenta el hemisferio y que el crecimiento positivo observado en las Américas en los últimos años no ha solucionado todavía los problemas de inequidad y exclusión social.

La Declaración incluye un informe elaborado por el Banco Mundial, en el cual se cita que 38% de la población de la región vive bajo el nivel de pobreza definido por cada país y el 16 en la extrema pobreza con ingresos insuficientes para la adquisición de insumos alimenticios básicos.

En cifras absolutas, esto significa que en una región con 460 millones de habitantes, casi 175 millones viven bajo el nivel de pobreza. La mayoría de los pobres (68%) reside en zonas urbanas; sin embargo, de los 65 millones de personas en extrema pobreza, la mayoría, radica en áreas rurales.

Por otra parte, el documento señala que la desigualdad económica continúa siendo elevada. En promedio, 20% del estrato económico más bajo de cualquier país del continente americano, recauda únicamente 4% del ingreso nacional, mientras que 10% del estrato social más alto obtiene cerca del 45%.

Asimismo, se dará un nuevo impulso a la lucha contra la corrupción, el lavado de dinero, el terrorismo, el tráfico de armas y el problema de las drogas, incluyendo el uso indebido. Cabe destacar que Clinton propuso a los asistentes una nueva alianza continental contra las drogas, y señaló también su disposición de apoyar a la OEA en esta tarea.

En la declaración final se señala la aplicación de una estrategia global, continental antidrogas y anuncia la celebración en Washington (en mayo próximo) de una reunión para el establecimiento de una Comisión Interamericana de Control de Abuso de Drogas (CICAD).

El documento señala que esta alianza habrá de respetar los principios de soberanía e integridad territorial de las naciones signantes, que deberán tener una corresponsabilidad compartida, con un enfoque integral y equilibrado para evaluar multilateralmente las acciones de cooperación destinadas a prevenir y combatir todos los aspectos del problema de las drogas y sus delitos conexos.

Sobre el seguimiento de los acuerdos, se informó que estos se harán en torno a la Organización de Estados Americanos (OEA); es decir, los embajadores ante ese organismo, junto con los integrantes del denominado Grupo de Seguimiento (Egrec), son los que llevarán a cabo un papel fundamental para asegurarse que los ministros de relaciones exteriores reciban periódicamente las informaciones que les den la garantía de que la cumbre marcha y que los acuerdos han tenido resultados específicos a fin de informarles debidamente a los jefes de Estado y de gobierno.

Adicionalmente, esta Cumbre Hemisférica entregó a la OEA más de treinta mandatos entre los que se encuentran : crear un procedimiento multilateral para evaluar la acción contra las drogas, fortalecer la libertad de expresión y pensamiento, apoyar técnicamente al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y convocar a reuniones para establecer acuerdos sobre integración y apoyar el seguimiento de las cumbres.⁽¹²⁷⁾

El apoyo técnico al ALCA lo hará la OEA a través del Comité Tripartito que forma con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Aquí se manifestó la importante colaboración de estos tres organismos en el proyecto hemisférico.

El acuerdo hemisférico será equilibrado, amplio y congruente con la Organización Mundial de Comercio (OMC) y constituirá un compromiso único.

Además el proceso de negociación será transparente y tomará en cuenta las diferencias en los niveles de desarrollo y en el tamaño de las economías de las Américas, con el fin de generar oportunidades para la plena participación de todos los países. Alentando a todos los sectores de la sociedad civil a participar y a contribuir en el proceso de manera constructiva, por medio de nuestros respectivos mecanismos de diálogo y consulta, y mediante la presentación de sus puntos de vista a través del mecanismo creado en el proceso de negociación del ALCA.

En esta reunión se instruyó a los ministros responsables del comercio a iniciar las negociaciones correspondientes al ALCA de acuerdo con la Declaración Ministerial de San José, en marzo de 1998. Se reafirmó la determinación de concluir las negociaciones de este acuerdo a más tardar en el 2005 y lograr avances concretos a finales del presente siglo.

El calendario para las negociaciones que lleven al establecimiento del acuerdo de libre comercio continental quedó de la siguiente manera: las pláticas se realizarán en Miami desde el primero de mayo de este año al 28 de febrero del 2001; en Panamá del 1 de marzo del 2001 a febrero del 2003 y en México desde el 1 de marzo del 2003 a diciembre del 2004, cuando deben concluir las negociaciones. Asimismo se informó que la III Cumbre de las Américas ha de celebrarse en el año 2002 en Canadá.

De cualquier manera, la formación del (AFTA) "Free Trade of the Americas" (por sus siglas en inglés) o ALCA, unirá a todos los países de la región. Y si las tendencias actuales continúan, el hemisferio será el mercado más grande del mundo, con más de 850 millones de consumidores comprando 13 billones de dólares en productos y servicios; como lo confirmó el presidente William Clinton, de Estados Unidos, durante la primer cumbre hemisférica en Miami.

En el año de 1994, la cumbre hemisférica, significó un paso hacia la constitución de lo que podría denominarse "Bloque Occidental, cuyo nacimiento estaría dentro de la lógica que guió a Europa y Asia a formar sus respectivos bloques. En base a lo

⁽¹²⁷⁾ Op.cit. pág. 8.

anterior, la lógica de la constitución del bloque occidental sería la búsqueda de la supremacía en los mercados mundiales.

En este sentido, los Estados Unidos jugarán un papel muy importante en la conformación del Acuerdo Continental. Aunque no todo lo relativo a esta iniciativa depende totalmente de la Casa Blanca, también corresponde al Congreso estadounidense aprobar los acuerdos comerciales que negocie el Ejecutivo, sobre todo si están relacionados con la reducción o la eliminación de gravámenes, que es lo usual.

En torno a la creación del ALCA, existe en Estados Unidos una gran incertidumbre sobre los efectos potenciales que podría acarrear la celebración de un acuerdo de este alcance con América Latina. Al respecto, se tiene en el país del norte la perspectiva de contar con socios hemisféricos que padecen de crisis recurrentes y con grandes desigualdades en sus economías, lo que alienta temores que la crisis de México no hace más que reforzar.

A juicio de la CEPAL, el compromiso que los gobiernos asumieron desde la Cumbre de Miami de ampliar y profundizar los acuerdos de integración "haciéndolos más parecidos", plantea numerosos problemas conceptuales como : la compatibilidad de los acuerdos de integración y la globalización comercial, las condiciones para hacer converger los acuerdos existentes, la disyuntiva entre profundizar la integración latinoamericana y la hemisférica simultáneamente entre otros.

El SELA por su parte, señala que en los países latinoamericanos no hay consenso en cuanto a la estrategia común para la consecución del ALCA : unos opinan que es conveniente fortalecer la integración regional como paso previo a la hemisférica; otros se inclinan por tener varias opciones y no comprometerse con un solo bloque y otros más tienden a otorgarle más prioridad a la concreción del ALCA.⁽¹²⁸⁾

Un aspecto que de ninguna manera puede pasarse por alto, es la asimetría existente entre los países latinoamericanos, con diferente tamaño, con desigual desarrollo y debilidades en diversas actividades.

Además de diferencias en los grados de apertura y de liberalización de las respectivas economías, con problemas de estabilidad macroeconómica y en las diferencias en los regímenes comerciales y de inversión; y si además le agregamos problemas pendientes como la corrupción, la distribución desigual de la riqueza (es la mas desigual del planeta), temas de derechos humanos aún por resolverse y en general la distancia tecnológica y productiva entre los países de Latinoamérica y Estados Unidos que parece insalvable, todos estos factores representan un freno para la economía y el comercio en la región.

⁽¹²⁸⁾ Guerra Borges Alfredo, Op. Cit., pág. 442.

Sin duda este panorama no parece muy halagador para la creación de una zona de libre comercio para todo el hemisferio; sin embargo existen tendencias como la globalización, que conlleva entre otras cosas a la formación de bloques económicos regionales, y que es una corriente a la cual no ha escapado el continente americano. Y la existencia de los dos pilares del libre comercio, la democracia y la adopción del neoliberalismo como esquema económico del futuro que ha sido sembrado al interior de las economías del continente a partir de la década de los setenta; que influyen de manera positiva hacia la consecución del libre comercio hemisférico.

Por otra parte, cabe señalar que si en los Estados Unidos se enfriara o se perdiera el interés por la integración hemisférica, la adhesión individual de los países latinoamericanos al TLCAN cobraría mayor importancia; situación que para los Estados Unidos representaría la oportunidad de negociar selectivamente con cada país, de acuerdo con la importancia de su intercambio comercial.

De la misma manera, si la perspectiva de perder empleos o de diferenciar aún más los salarios u otros motivos sociales, desalentaran en los medios estadounidenses la creación del ALCA; no puede pasarse por alto en dichos medios, la idea de aprovechar la apertura comercial existente en América Latina en los años recientes, con la cual el país del norte ya tiene garantizado el acceso a los mercados de la región, al menos en gran medida.

De acuerdo a lo anterior, y si partimos de la idea de que el ALCA o cualquier otra forma de asociación comercial con América Latina será de interés para Estados Unidos en los próximos años, la región deberá estar preparada para todas las eventualidades y para saber elegir la mejor opción que se le presente. Para esto necesitará redoblar la disciplina en la ejecución de los acuerdos comerciales, a fin de crear y desarrollar su capacidad productiva y competitiva en el marco de los mismos para desarrollarse plenamente.

Profundizando la integración, podrá obtener todos los beneficios y ventajas de la conjunción de las economías latinoamericanas. Pero esta profundización debe de contribuir a un cambio con sentido social, para lo cual es necesaria la amplia participación de la sociedad civil en la toma de decisiones. Asimismo, la protección del medio ambiente y el establecimiento de mejores condiciones de trabajo, deben de formar parte integral de los futuros acuerdos comerciales.

En la actualidad, el tema central de las iniciativas de crecimiento del hemisferio es el desarrollo sustentable aunado a la justicia social. El libre comercio hemisférico deberá convertirse en un objetivo de los países de la región y ocupar un lugar preponderante en la agenda de los mismos, con el objeto de fortalecer los acuerdos de integración subregional que conduzcan a un regionalismo abierto.⁽¹²⁹⁾

En este sentido, los acuerdos subregionales sólidos y abiertos pueden convertirse en peldaños para ascender a un pleno libre comercio hemisférico, pero permitir que estos acuerdos subregionales zozobren podría significar la destrucción de los mismos.

⁽¹²⁹⁾ Weintraub Sidney, Op. Cit., Pág. 44.

Ya que el libre comercio hemisférico sea o no el objetivo final de los países, su consecución no debe abordarse a través de un solo camino; como sería la negociación para el pleno acceso al TLCAN, sino también mediante las negociaciones entre subregiones y mediante arreglos que mantengan al margen el conjunto de obligaciones que contiene el TLC; teniendo el firme propósito de reducir el área de discriminación, y no de ampliarla, hasta que desaparezca gradualmente del hemisferio.

Para la consecución de un futuro tratado continental, se ha emprendido lentamente la homologación de los dispares sistemas jurídicos en las naciones involucradas. Tomando en cuenta la legislación estadounidense, las principales normas que se busca igualar son los gravámenes impositivos a las importaciones y exportaciones, así como la eliminación de contingencias arancelarias. Además de la adopción de sistemas legales equivalentes que eliminen las trabas al comercio libre y la integración de estructuras supranacionales en los países, la aparición del Área de Libre Comercio de las Américas requiere de varios apoyos fundamentales :

- 1) La existencia de un sistema bancario multinacional o transnacional con capacidad de financiamiento y realización de operaciones monetarias a nivel global o continental.

El establecimiento de un organismo supremo que controle y sirva de mediador entre los países, supervisando el desarrollo y la buena relación comercial de los miembros.⁽¹³⁰⁾ En este sentido, la Organización Mundial de Comercio (OMC) podría ser la respuesta a los futuros requerimientos del comercio globalizado, aunque no existe la garantía de que pueda representar los intereses de los países latinoamericanos.

Aunque una zona de libre comercio hemisférica no se llegue a concretar en un mediano plazo o en un futuro previsible, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte seguirá teniendo una significativa repercusión en los procesos de integración que se están desarrollando en el sur y centro del continente y es muy probable que con la incorporación de Chile a éste, se de al menos la incorporación de algunos países de América Latina al mismo proceso.

En este sentido, la Cumbre de Miami de 1994 ofreció un incentivo para que los funcionarios latinoamericanos encargados de la formulación de las políticas económicas, fijaran prioridades y tomaran decisiones cruciales al respecto. El momento que se vive actualmente, es la oportunidad de forjar un acuerdo comercial hemisférico, porque los países de Latinoamérica y el Caribe, Canadá y los Estados Unidos hablan el mismo idioma de la cooperación comercial, y si no se aprovecha esta oportunidad que no se dio antes y se desperdicia, podría no volver a presentarse un momento igual en un futuro cercano.

⁽¹³⁰⁾ "Globalización ¿Fin de las fronteras?. Op. cit. pág. 54.

CONCLUSIONES

Durante el último tercio del siglo XIX, la transformación del sistema internacional se ha caracterizado por la rapidez e intensidad con la que se han dado las reestructuraciones al interior y fuera de cada sociedad. Dichos cambios no se deben únicamente a factores internacionales, sino a mutaciones globales de carácter económico, tecnológico, político y sociocultural que equivalen a un cambio de época y que han alterado profundamente a todas nuestras sociedades, englobándolas en un mundo cada vez más independiente.

Por ello no resulta exagerado afirmar que el mundo ha entrado a una etapa en la que cualquier crisis nacional se convertirá, en un abrir y cerrar de ojos, en un problema de alcance global. Así pues, la globalización no se presenta como un fenómeno nuevo; sino más bien, como una nueva fase de la internacionalización de los mercados.

Esta tendencia hacia la globalización financiera, económica, informativa y cultural que se ha consolidado hasta nuestros días, se caracteriza principalmente por el hecho de que al mismo tiempo que el mundo se globaliza, también se regionaliza. Una de las manifestaciones más visibles es la consolidación de tres grandes macroregiones en Europa, Asia y América; con Alemania, Japón y Estados Unidos al frente de cada una respectivamente.

En este sentido, somos testigos del surgimiento de un orden global fracturado, uno que es global pero no integrado, que pone a cada uno de nosotros en contacto con todos pero al mismo tiempo mantiene profundos abismos entre individuos y grupos de personas, no es un proceso que se da de manera lineal en todos los países. Sin embargo, este proceso múltiple de integración y acercamiento regional y mundial, ha influido poderosamente en América Latina y el Caribe. Tan es así, que la integración económica en Latinoamérica ha ido evolucionando en su concepción para adaptarse a las distintas etapas que han marcado el desarrollo latinoamericano en las últimas décadas.

Paso a ser de una integración hacia adentro (proteccionista) que estuvo en boga durante los 60 y 70, a una integración hacia afuera, abierta a la inversión extranjera como fuente de capital, tecnología e instancias de colocación de productos exportables.

En este escenario de globalización creciente y mercados de grandes proporciones, las nuevas tendencias de la integración en la región han experimentado fórmulas de complementación económica de distinto carácter, como el Mercosur y el G-3, acuerdos preferenciales y de libre comercio; así como diversas iniciativas que pueden desembocar en la multilateralización de los distintos acuerdos de integración, con los que el modelo de regionalismo abierto se sigue consolidando firmemente en la región.

Esta doctrina del regionalismo considera los modelos subregionales (tipo el TLCAN, la CEE, el MERCOSUR etc.) como instancias especiales de un proceso más amplio de liberalización económica transcontinental, para lo cual resulta necesario reducir la discriminación contra quienes no son miembros de agrupaciones subregionales.

En este sentido, la formación o fortalecimiento de los grupos regionales puede manifestarse como un paso intermedio hacia la globalización, dependiendo en gran medida del tipo de agrupaciones regionales que imperen en las próximas décadas para que continúe o no este proceso de globalización.

La ideología no ha escapado a esta tendencia homogeneizadora mundial, pues con el desmoronamiento de la Unión Soviética se da fin a la división binaria del mundo y con ello la crisis de las ideologías y de los esquemas teóricos que antes se presentaban como alternativas y contrapeso del desarrollo capitalista; surgiendo en neoliberalismo como la única corriente del pensamiento predominante al final del milenio.

De esta manera, la ola liberalizadora y la subsecuente apertura del comercio mundial influyeron en forma definitiva sobre las economías de América Latina.

La aplicación de políticas de estabilización y ajuste, orientadas a restablecer los equilibrios macroeconómicos, satisfacer el servicio de la deuda externa y redefinir el rol de los agentes de desarrollo, significaron profundos costes sociales que han afectado de diversa forma a los distintos países del continente.

Sin embargo, la aplicación de estos programas de estabilización ha permitido la convergencia de las políticas económicas en el hemisferio y con ello un replanteamiento y vigorización del enfoque integracionista adoptado por la región en el pasado.

No se trata más de aislar los esquemas regionales del resto del mundo, sino de buscar el doble objetivo de aumentar el comercio intraregional y crear al mismo tiempo condiciones para competir mejor en los mercados mundiales.

Esta reorientación se ha visto reflejada en los diferentes esquemas subregionales existentes como el Pacto Andino, el Mercosur, el Grupo de los Tres etc.

Esta nueva ola integracionista se debe también en gran medida, a un cambio importante en la política de Estados Unidos hacia la región; que en el pasado siempre buscó y privilegió la negociación bilateral con los distintos países, intentando disolver o neutralizar las iniciativas multilaterales bajo el concepto de "divide e impone".

La estrategia macroeconómica adoptada por Washington para hacer frente a la cada vez más fuerte competencia de los bloques asiático y europeo, tuvo su

punto de apoyo en el reforzamiento de sus lazos económicos con los países de América Latina, a partir de la concepción monroista del continente americano como "zona de influencia" natural de Estados Unidos.

Estas pretensiones hegemónicas estadounidenses recibieron un nuevo impulso con la celebración de las cumbres hemisféricas en el año de 1994, en la que se acordó establecer un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) para el año 2005 y más recientemente con la celebración de la II Cumbre de las Américas en abril de 1998 teniendo como sede al país sudamericano de Chile.

En esta misma dirección, interactúa fuertemente otro proyecto que a diferencia del anterior, es ya una realidad palpable y concreta que es el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), modelo que se ha convertido en el acuerdo de libre comercio de más amplia cobertura temática en el continente y el de mayor potencial extensivo al resto del hemisferio.

Al hablar de la complementación entre proyectos como el TLCAN y la Cumbre de las Américas, esta quedó de manifiesto en la primer reunión ministerial celebrada en Miami en la que dos de los resultados más relevantes fueron: dar a la brevedad posible el inicio de las pláticas para conformar el ALCA y el anuncio formal de Chile como el próximo integrante del Acuerdo Comercial de América del Norte.

El desempeño económico logrado por Chile hasta nuestros días, le ha valido la oportunidad para ser considerado el próximo miembro del TLC, a pesar de las fracturas existentes al interior del modelo chileno. Para el país sudamericano, Estados Unidos representa su primer socio comercial y el principal inversionista extranjero en Chile (situación muy similar a la que predominaba en México antes de la firma del TLC) y se prevé un aumento sostenido del comercio en caso de que se concrete la incorporación chilena al tratado.

El potencial de complementariedad entre la economía chilena y los miembros del TLCAN puede ser muy grande si tomamos en consideración que la estructura de las exportaciones chilenas es del (51.7%) para los productos básicos o recursos naturales o en procesamiento industrial de los mismos (35.6%), mientras que las exportaciones industriales representan sólo el 12.7% del total.

En este escenario, para un país pequeño como Chile las posibilidades de éxito radican en la habilidad para encontrar segmentos del mercado donde exista un potencial real para la oferta exportable chilena ya que el éxito de esta economía está liderado por las exportaciones.

Para el país sudamericano un acercamiento vía TLC aseguraría el acceso de sus productos a Estados Unidos y que éstos no se vean sujetos a medidas unilaterales; reducirá el llamado riesgo país, por que las inversiones extranjeras

umentarán a un equivalente del 2% del PIB anual y entrarían al "selecto club de los países grandes".

Para México y Canadá significaría la consolidación de los acuerdos económicos ya existentes con el país sudamericano; además, para México representaría competir con los productos chilenos en el mercado estadounidense obligándolos a mejorar su calidad y su competitividad.

Adicionalmente, México y Chile competirían por atraer Inversión Directa de Estados Unidos; dado que el país sudamericano posee una notable estabilidad política y económica, lo que podría convertirse en un poderoso imán que atraería recursos originalmente pensados para el país azteca.

De cualquier manera, el ingreso de la economía chilena al TLC podría convertir al país latinoamericano en la "piedra angular" de la vibrante zona de libre comercio que se intenta construir; asimismo, el extender las reglas del libre comercio del NAFTA a Chile es la base para la eliminación de las barreras comerciales en todo el continente.

Hasta aquí, el convenio comercial cumple con las características que definen a los procesos económicos de regionalización en el mundo: la cercanía geográfica y la concentración del comercio. Ambos constituyen rasgos específicos de la Unión Europea y de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático

Pero no todo lo relativo al ALCA depende la Casa Blanca y su firme posición de Clinton la que puede despertar más confianza; sino que corresponde al Congreso estadounidense aprobar los acuerdos comerciales que negocie el ejecutivo o de otorgar o no la autoridad del fast track.

Una vez con la autoridad de la vía rápida, el objetivo sería ampliar el TLC con la inclusión de Chile y otros países latinoamericanos para avanzar en el proyecto hemisférico estadounidense; aunque al interior de Estados Unidos existen opiniones encontradas relacionadas con la aprobación de dicha autorización.

El mayor obstáculo para la aprobación de esta vía es el propio sistema democrático de Estados Unidos, ya que para intentar superar la "voluntad pública" se ofrece recompensa a todo aquel legislador dispuesto a ofrecerle un voto a favor de la iniciativa. Sin esta autorización, cualquier tratado negociado sería sujeto a los caprichos de 600 legisladores y diversos grupos de interés.

La ausencia del fast track durante la Segunda Cumbre Hemisférica representó un severo golpe a la política comercial del presidente Clinton hacia América Latina, situación que lo obligó a pedir paciencia a sus homólogos latinoamericanos.

De no dar un impulso definitivo a esta autorización, posterior a la Cumbre, el impacto de este fracaso podría sentirse probablemente en todo el hemisferio y en la economía norteamericana a largo plazo.

El libre comercio podría enfrentar más complicaciones, si las naciones emergentes empiezan a cuestionarse por qué mantener el curso del modelo económico (neoliberalismo), si Estados Unidos no sigue sus propias directrices; tomando en cuenta que la agenda de reformas ha sido demasiado costosa en el aspecto social en Latinoamérica.

De no tener acciones concretas y palpables de los avances hacia la consolidación del ALCA en el corto plazo, además de significar una pérdida de tiempo, esta situación podría inspirar a los países latinoamericanos a buscar sus propios acuerdos con Europa y Asia y avanzar hacia la integración sin contar con los Estados Unidos.

La búsqueda de estos acuerdos no esta muy lejos de irse consolidando ya que, mientras que la administración norteamericana busca la forma de establecer el ALCA, la Unión Europea se apresura a fortalecer sus lazos económicos con la región, los europeos han ganado muchas de las grandes privatizaciones en América Latina en países como Brasil, Chile, Perú y Argentina desde comienzos de los noventa; de esta manera Europa está logrando su objetivo de proteger sus intereses en caso de que Estados Unidos y América del Sur algún día logren establecer un bloque comercial.

De cualquier forma, Estados Unidos no puede postergar la ampliación del libre mercado, sino que debe asegurar sus acuerdos comerciales y permitir que las empresas estadounidenses compitan en el extranjero, ampliando las exportaciones americanas que permitan la creación de nuevos empleos y que en su conjunto se traducirán en el fortalecimiento del liderazgo norteamericano en el mundo.

De lo contrario, el aplazamiento del fast track dañará al país a largo plazo, perderá oportunidades en América Latina y Asia, lo que podría significar para Norteamérica el perder su posición de liderazgo y dejar de ejercer influencia en el mundo.

Si tomamos en cuenta que América del Norte se ha distinguido por su creencia en el libre comercio y que este país cuenta con el 25% de la economía global pero con el 5% (bajando) de la población del mundo, no va a poder mantener su nivel de vida a menos que siga expandiendo sus exportaciones y buscando nuevos mercados.

Por otra parte, es por todos sabido de la situación que atraviesa la región que aún se encuentra en una "transición delicada" con problemas pendientes como la

corrupción, mercados ineficientes, una distribución desigual del ingreso y temas de derechos humanos aún por resolverse; donde encontramos economías de diferente tamaño, con desigual desarrollo, con fortalezas y debilidades en diversas actividades.

Por lo que resulta urgente para el futuro de las economías y en general de la región, explorar y dar mayor énfasis a temas que resultan cruciales como la cuestión social, la capacidad científica y tecnológica, la conducción política, y otros como la inserción comercial de América Latina, la deuda externa, los flujos financieros, la política económica, los recursos naturales y el medio ambiente.

En suma, urge poner una nueva concepción de desarrollo para Latinoamérica que integre la dimensión económica, con los aspectos sociales, políticos, ambientales científicos y tecnológicos ubicados en el nuevo orden que esta en curso.

Ahora bien, el tema de la integración requiere también de un arduo trabajo para la consolidación de esta, tomando en cuenta que los países se encuentran en un proceso de definición de sus mejores opciones comerciales.

El libre comercio hemisférico si se construye con los bloques del subregionalismo no llegará de inmediato; el progreso puede lograrse unilateralmente y subregionalmente, promoviendo el acceso de Chile al TLCAN.

Tomando en cuenta que los países se encuentran definiendo sus mejores opciones comerciales, la integración regional requiere también de un arduo trabajo por parte de los gobiernos. La tarea consiste entonces, en hacer converger los esquemas subregionales como el Mercosur, el G-3, el Pacto Andino y el TLCAN entre otros con el gran acuerdo multilateral. Se necesita trabajar hacia la convergencia, la cual se va a lograr siempre y cuando se tengan reglas claras.

Aquí los organismos regionales y el Comité Tripartito (OEA, BID, CEPAL) deberán seguir apoyando con la convergencia de los tratados y proporcionar un eficaz apoyo técnico en las negociaciones del acuerdo continental.

Por ser un proyecto muy complejo y de enorme magnitud, el ALCA se enfrenta a diversos aspectos polémicos que deben ser abordados desde un principio como lo es el hecho del dispar y heterogéneo nivel de desarrollo de los países de la región.

Otro sería el tipo de área de libre comercio que se pretende en las Américas, si consistirá básicamente en los compromisos establecidos en el marco de la OMC, o si avanzará más allá de las obligaciones de la organización en otras disciplinas adicionales al comercio de bienes.

De cualquier forma, es indispensable que los países definan cuanto antes el tipo de área hemisférica de libre comercio y a la vez contribuya a fijar las prioridades

de la agenda de trabajo favoreciendo el ambiente para la difícil negociación de acuerdo; de lo contrario, esta incertidumbre podría afectar la credibilidad del proceso.

Aunque en la II Cumbre Hemisférica se mencionó que se tomará en cuenta las diferencias en los niveles de desarrollo y el tamaño de las economías de la región, no está claro aún cual será la modalidad de tratamiento especial que se adoptará para dichos países.

El avance del proceso de configuración del ALCA puede explicarse hasta ahora por los planes de acción concretos formulados a nivel político hemisférico en las reuniones de Miami, Denver, Cartagena, Belo Horizonte Brasil y más recientemente en Chile; en donde se han definido aspectos de interés colectivo potencial, han establecido fechas, han constituido grupos de trabajo con términos de referencia claros y han pre-programado reuniones sucesivas de ministros y viceministros para guiar y evaluar el proceso; así como determinar los pasos a llevarse a cabo.

Esta última cumbre significó el aterrizaje del ALCA que dio tintes de realidad al quedar plasmado en un documento de 34 páginas y cuatro capítulos donde los mandatarios se comprometieron para avanzar hacia la liberalización comercial.

Cabe mencionar que la reunión estuvo marcada por la incapacidad de Clinton para conseguir la vía rápida; por lo que el tema de la educación pasó a constituir el eje central de la cumbre ante la voluntad de emprender una verdadera cruzada educativa.

Es importante también el hecho de que dos de los organismos multilaterales internacionales, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, hayan anunciado un respaldo económico de 45 mil 600 millones de dólares para la aplicación de las iniciativas presentadas por los 34 jefes de Estado y de gobierno pasados en el Plan de Acción de la II Cumbre Hemisférica.

Sin embargo, es evidente que los ambiciosos objetivos que se trazaron como justificación de encuentro, pueden no llegar a tener gran concordancia con los modestos resultados, y las próximas cumbres podrían no superar la fatalidad de la irrelevancia, si los gobiernos en turno mantienen a la desigualdad y a la pobreza extrema como un tema más, este gran proyecto hemisférico no podrá concretarse si la cuestión social se deja a un lado.

El proceso del ALCA se encuentra aún en su etapa inicial, poniendo los cimientos de la integración hemisférica y dada la complejidad que existe para llegar a un acuerdo entre los 34 países participantes, se puede anticipar que aún queda un difícil camino por recorrer.

Para que se consolide, ésta debe formar parte integral de los proyectos políticos nacionales y que haya una conciliación articulada, racional y armónica entre los objetivos nacionales y los de una región considerada como un conjunto

De esta manera, la integración considerada como un proyecto político de los latinoamericanos, aunada a la visión política, el liderazgo y la decidida voluntad política de las diferentes partes involucradas se verán reflejadas en la materialización de un proyecto tan ambicioso como lo es el ALCA.

Para aumentar la probabilidad de éxito del acuerdo, es necesaria la real aceptación y participación de todos los sectores de la población como lo son los empresarios, laborales, no gubernamentales y del público en general, para no caer en una burocratización excluyente del proceso de integración económica por parte de las autoridades gubernamentales y de los funcionarios encargados de las negociaciones hemisféricas.

Finalmente, cabe enfatizar que la conformación del ALCA depende enormemente de la prevalencia del regionalismo abierto en el hemisferio, con la condición de que el ALCA constituya efectivamente un proyecto prioritario dentro de la estrategia de inserción institucional tanto para Norteamérica como para cualquier otro grupo subregional decisivo como lo es el caso de Mercosur.

BIBLIOGRAFIA

- * Damm Arnal Arturo, "TLC oportunidades, retos y riesgos", Ed. Edamex, México 1994.
- * Fuentes K. Juan Alberto, "El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe", SRE, México D.F. 1994.
- * Gaspar Edmund, "La Diplomacia y la Política norteamericana en América Latina", Ediciones Gernica, México 1978.
- * Lietaer Bernardo, "¿Es una oportunidad la deuda?", Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1983.
- * Lowenthal Abraham, "La convivencia imperfecta, los Estados Unidos y América Latina", Ed. Nueva Imagen, México 1989.
- * Martínez Le Clainche Roberto, "La ALALC / ALADI", Colegio de México, México, D.F. 1984.
- * Nervins Allan, "Breve historia de los Estados Unidos", De. Fondo de Cultura Económica, México 1994.
- * Puyana de Palacios Alicia, "Integración Económica entre socios desiguales (el Grupo Andino)", Ed. Nueva Imagen, México 1983.
- * Schettino Macario, " TLC ¿Que es y como nos afecta?", Ed. Iberoamérica, México, D.F. 1994,
- * Servin Andrés, Carlos Romero, " El Grupo de los Tres (asimetrías y convergencias), Caracas Venezuela, 1993, Ed. Nueva Sociedad.
- * Tamames Ramón, "Estructura Económica Internacional", Madrid 1980, Ed. Alianza Editorial Madrid.

REVISTAS

- * Coriat B; "Globalización de la economía y dimensiones macroeconómicas de la competitividad", Revista Trabajo y Democracia Hoy, No. 37, México marzo-abril de 1997.
- * Charlín Raimundo, "Nuevo horizonte comercial para América Latina", Revista Diplomacia, SRE, México D.F. diciembre de 1994.

- * García Cervantes José Trinidad, "Políticas de integración regional: los casos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y el Mercado Común del Sur", Revista Mexicana de Política Exterior, México 1994.
- * Guillen Arturo, "Bloques regionales y globalización de la economía", Revista Mexicana de Comercio Exterior, México mayo de 1994.
- * Lederman Horwitz Daniel, "Las negociaciones del NAFTA: algunas lecciones para Chile", Revista Diplomacia, SRE, México D.F. 1994.
- * López Horst Grebe, "América Latina en los escenarios económicos mundiales", Revista Situación, No. 1, Banco Bilbao Vizcaya, México D.F. 1996.
- * Luciano Tomassini, "Globalización y regionalismo", Revista Diplomacia, Secretaría de Relaciones Exteriores, México 1994.
- * Martínez Hernández Ifigenia, "Elementos para un acuerdo nacional en favor de una política económica de crecimiento con estabilidad y equidad social", Revista Economía Informa, UNAM, México noviembre de 1996.
- * Meller Patricio, "Ajuste y Reforma Económica en América Latina: problemas y experiencias recientes", Tomado de Pensamiento Iberoamericano, No. 22-23, Tomo 1, 1992-1993.
- * Moguel Julio, "El combate a la pobreza en la estrategia neoliberal", Revista economía Informa, Facultad de Economía de la UNAM, No. 252, México noviembre de 1996.
- * Moneta Carlos J, "Alternativas de la integración en el contexto de la globalización", Revista Nueva Sociedad, No. 125, México, D.F. mayo-junio de 1993.
- * Morande L. José Alberto, "Elites norteamericanas : visiones políticas de Chile", Revista Diplomacia, No. 66, México, diciembre de 1994.
- * Palacios Juan José, "El nuevo regionalismo latinoamericano", Revista Mexicana de Comercio Exterior, México abril de 1995.
- * Rosental Gert, "Notas sobre el Tratado de Libre comercio", Revista Mexicana de Comercio Exterior, No. 6, México junio de 1994.
- * Solimano Andrés, "Diversidad de la reforma económica: experiencias recientes en economías de mercado y economías socialistas", Revista Pensamiento Iberoamericano, No. 22-23, Tomo 1, 1992-1993.

* Sunkel Osvaldo, "El marco histórico y las repercusiones sociales de la reforma económica en América Latina", Revista Situación, Ed. Banco Bilbao Vizcaya, México 1996.

* Sunkel Osvaldo, "El marco histórico de la reforma económica", Revista Pensamiento Iberoamericano, Tomo 1, No. 22-23, 1992-1993.

* Unceta Koldo, "América Latina: la integración en la encrucijada", Revista Situación, No. 1, Ed. Banco Bilbao Vizcaya, México 1996.

* Weintraub Sidney, " Los retos futuros del comercio en el hemisferio occidental", Revista Este País, No. 47, México febrero de 1995.

* "Mercosur: trayectoria, situación actual y perspectivas", Revista de Comercio Exterior, Vol. 45, No. 4, abril de 1995.

* "Inversiones chilenas en el exterior", Revista Contacto Internacional, No. 6, Santiago de Chile, junio de 1997.

* "Una economía que crece", Revista Chile un país abierto al mundo, Santiago de Chile, noviembre de 1996.

HEMEROGRAFIA

* EL DIA, 8 de diciembre de 1994, pág. 26, México, D.F.

* EL FINANCIERO, 20 de diciembre de 1994, pág. 31 A, México, D.F.

* EL NACIONAL, 18 de octubre de 1995, págs. 24-25, México, D.F.

* EL FINANCIERO, 1 de septiembre de 1996, pág. 38, México, D.F.

* REFORMA, 13 de octubre de 1996, pág. 22 A, México, D.F.

* EL NACIONAL, 11 de diciembre de 1996, pág. 28, México, D.F.

* EL NACIONAL, 18 de enero de 1997, pág. 34, México, D.F.

* EL FINANCIERO, 9 de febrero de 1997, pág. 38, México, D.F.

* EL FINANCIERO, 23 de marzo de 1997, pág. 4, México, D.F.

* LA JORNADA, 29 de abril de 1997, pág. 59, México, D.F.

* EL ECONOMISTA, 15 de mayo de 1997, pág. 37, México, D.F.

* EL UNIVERSAL, 17 de mayo de 1997, pág. 4, México, D.F.

- * LA JORNADA, 30 de junio de 1997, pág. 26, México, D.F.
- * EL FINANCIERO, 8 de julio de 1997, Pág. 23, México, D.F
- * EL FINANCIERO, 10 de julio de 1997, pág. 25, México, D.F
- * EL FINANCIERO, 19 de julio de 1997, pág. 26, México, D.F.
- * EL FINANCIERO, 21 de octubre de 1997, pág. 34, México, D.F.
- * LA JORNADA, 4 de noviembre de 1997, pág. 21, México, D.F.
- * EL NACIONAL, 9 de noviembre de 1997, pág. 3, México, D.F.
- * EL NACIONAL, 19 de abril de 1998, pág. 4, México, D.F
- * EL NACIONAL, 20 de abril de 1998, pág. 3, México, D.F.
- * García Fernando, Hernández Edgar (analistas), "Globalización ¿Fin de las fronteras?", periódico EL FINANCIERO (Informe Especial), México, 12 de marzo de 1995, pág. 51, México, D.F.
- * "Declaración de la VI Cumbre Iberoamericana", periódico EL NACIONAL, 12 de noviembre de 1996, pág. 1, México, D.F.
- * Appel Marco, Villamil Jenaro (analistas), "El desafío económico", periódico EL FINANCIERO (Informe Especial), 21 de septiembre de 1996, pág. 1, México D.F.

DOCUMENTOS

- * Sistema Económico Latinoamericano, "La Iniciativa de Bush para las Américas" (análisis preliminar), Caracas, Venezuela, 1991.
- * SELA, "Evolución del proceso de integración regional", XX Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano (1993-1994), México, D.F; mayo-junio de 1994.
- * " IV Cumbre Iberoamericana", Documento Final de Conclusiones, Textos de política exterior, SRE, México 1994.
- * " XX Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano", SELA, México, D.F 30 de mayo / 03 de junio de 1994.
- * "Estudios Económicos de América Latina y el Caribe", 1995-1996, Organización de las Naciones Unidas, Cepal, Santiago de Chile.