

78
25



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

**EL IMPACTO DE LA INICIATIVA PARA LAS
AMERICAS EN LAS RELACIONES COMERCIALES
ENTRE AMERICA LATINA Y LOS ESTADOS
UNIDOS**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES

P R E S E N T A :

MAGDALENA DIAZ TELLEZ

México, D. F.

1993

**TESIS CON
FOLIA DE ORIGEN**



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 está 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.

TESIS DE LICENCIATURA EN RELACIONES INTERNACIONALES

**EL IMPACTO DE LA INICIATIVA PARA LAS AMÉRICAS EN
LAS RELACIONES COMERCIALES ENTRE AMÉRICA LATINA
Y LOS ESTADOS UNIDOS**

Pág.

Introducción

C A P Í T U L O 1

**RESEÑA HISTÓRICA SOBRE LAS RELACIONES ENTRE
AMÉRICA LATINA Y LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA**

1.1. Antecedentes en la relación América Latina-Estados Unidos.....	1
1.2. Características históricas de la relación durante el SigloXIX.....	2
1.3. SigloXX.....	5
1.4. La Política de Buena Vecindad.....	12
1.5. La Alianza para el Progreso.....	21
1.6. Los nuevos elementos en la relación actual América Latina-Estados Unidos.....	23
<i>Bibliografía</i>	29

C A P Í T U L O 2

LA SITUACIÓN ECONÓMICA EN AMÉRICA LATINA

2.1 Los efectos de la "Década Perdida".....	31
2.2 La reactivación económica y el escenario optimista.....	37
2.3 Los desafíos de la nueva década.....	43
<i>Bibliografía</i>	47
<i>Cuadros y gráficas</i>	48

CAPÍTULO 3

Pág.

LA EVOLUCIÓN DE LA ECONOMÍA NORTEAMERICANA Y LAS RELACIONES COMERCIALES CON AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

3.1. El marco económico interno.....	55
3.2. La evolución del comercio exterior y la política comercial de los Estados Unidos	59
3.2.1. Las exportaciones.....	59
3.2.2. Las importaciones.....	60
3.3. La política comercial norteamericana y sus implicaciones para los países de América Latina y el Caribe	61
3.3.1. Los flujos de comercio entre Estados Unidos y los países de América Latina y el Caribe en	65
3.3.2. La Ronda Uruguay	66
3.3.3. Iniciativas bilaterales y regionales de EE.UU.	67
3.3.3.1. Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte	68
3.3.3.2. Iniciativa para las Américas	70
3.3.3.3. Iniciativa de Preferencias Comerciales Andinas.....	74
3.3.3.4. Iniciativa para la Cuenca del Caribe	76
3.3.4. La instrumentación de la legislación comercial norteamericana.....	78
<i>Bibliografía</i>	82
<i>Cuadros y gráficas</i>	83

CAPÍTULO 4

LA INICIATIVA PARA LAS AMÉRICAS Y SU IMPACTO EN LA REGIÓN

4.1. El pilar comercio	96
4.1.1. Evolución y perspectivas	100
4.1.2. Efectos de una zona hemisférica de libre comercio	102
4.2. El pilar inversión	107
4.2.1. Evolución y perspectivas	110

	Pág.
4.3. El pilar deuda	112
4.3.1 Análisis y evolución.....	113
4.4. Cuestiones sobre medio ambiente	118
<i>Bibliografía</i>	120
<i>Cuadros y gráficas</i>	121

C A P Í T U L O 5

CONCLUSIONES

5.1 Alcances de la IPA	132
5.2 Posibles elementos de una estrategia regional frente a la Iniciativa para las Américas.....	136
5.2.1 Elementos y sugerencias para complementar la IPA.....	139
5.3 ¿Un hemisferio integrado?	143

Bibliografía General

A N E X O

"Comentarios del Presidente sobre la alocución referente a la Iniciativa para las Américas"
Secretaría de Prensa de la Casa Blanca; 27 de junio de 1990.

INTRODUCCION

El presente trabajo de tesis de licenciatura en Relaciones Internacionales constituye una reflexión en torno al futuro y las perspectivas de las relaciones comerciales entre América Latina y los Estados Unidos, bajo el nuevo orden internacional para la década de los noventa.

Dichas relaciones comerciales se abordarán a raíz del anuncio que hiciera el Presidente de los Estados Unidos, George Bush, el 27 de junio de 1990, sobre la puesta en marcha de una nueva política dirigida hacia América Latina y el Caribe, a la cual denominó "Enterprise for the Americas Initiative" y que fue difundida en los foros regionales como "Iniciativa para las Américas".

La propuesta resulta novedosa al vincular los principales aspectos de la actual problemática latinoamericana, es decir el incremento del comercio, la solución a la deuda, el fomento a la inversión y la preservación del medio ambiente; sin embargo, es el análisis del pilar comercial de la Iniciativa donde se centrará la mayor atención de esta tesis, dado que el principal objetivo de la propuesta al respecto es la formación de una zona de libre comercio "desde Anchorage hasta Tierra del Fuego".

Así las cosas, el presente estudio pretende llevar a cabo un análisis de las causas y los resultados de la instrumentación de la Iniciativa para las Américas, y sus efectos en el desenvolvimiento de las relaciones comerciales entre América Latina y los Estados Unidos durante la década de los noventa.

Cabe mencionar, que el estudio referido no tratará de establecer líneas de acción sobre las relaciones políticas de los agentes aludidos. Asimismo, no será objetivo del mismo, abordar la problemática de la relación de Cuba con los Estados Unidos.

El análisis que se pretende realizar sobre la relación comercial entre América Latina y los Estados Unidos, a la luz de la Iniciativa para las Américas, comenzará a partir del momento en que es lanzada la propuesta en junio de 1990, asimismo, se pretenden identificar las posibles consecuencias de su instrumentación e impacto en la región para los años siguientes, en los noventa.

Se considera que un estudio sobre la Iniciativa para las Américas se torna necesario a fin de predecir sus efectos en nuestros países. El solo hecho de que la nación más poderosa del hemisferio haga un llamado a sus vecinos constituye por sí mismo un nuevo punto de interés en la agenda latinoamericana.

El "norte cercano" ha invitado a sus vecinos del hemisferio a negociar bajos términos diferentes a los de años anteriores. El panorama internacional y regional en las esferas de lo económico, lo político e inclusive lo social presentan características diferentes a las de años anteriores, por lo que resultará interesante lograr un acercamiento a los posibles efectos de esta convocatoria, bajo las actuales circunstancias.

También es nuestro interés observar la reacción de los gobiernos de la región en un momento en que la integración y la concertación latinoamericana parecen contar con voluntad y no tan solo con

discursos. El efecto de la Iniciativa como catalizador o sustituto de nuestros propios esquemas de integración subregional y regional es una de las interrogantes principales a las que se intentará dar respuesta en esta tesis de licenciatura.

Asimismo, se tratará de examinar la evolución de los acontecimientos que se han producido en relación con la instrumentación de la Iniciativa para las Américas, desde que el presidente Bush hiciera su anuncio en junio de 1990; todo ello, con el objeto de evaluar las medidas puestas en marcha por la propia administración Bush y los gobiernos de los países latinoamericanos, a fin de determinar el potencial de la propuesta.

Se considera que la Iniciativa del presidente Bush representa un cambio de enfoque en la percepción de las relaciones de ese país con el resto del hemisferio, por lo que se considera que a su anuncio, se debe proceder a una evaluación, como la que aquí se propone, con el objeto de obtener una aproximación a lo que sería un escenario tal y como lo propone la Iniciativa, sobre todo en lo que se refiere a la formación de una zona hemisférica de libre comercio, cuyo primer paso lo constituye precisamente la puesta en marcha del Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos, Canadá y México.

La invitación a negociar induce a la necesidad de llevar a cabo un estudio serio sobre los efectos en nuestros países de una negociación con los Estados Unidos en el marco de la Iniciativa; se anticipa la relevancia de un desempeño óptimo de los negociadores latinoamericanos para garantizar la exclusión o modificación de aquellos aspectos considerados como perjudiciales y la inclusión de

elementos de interés regional que podrían mejorar la propuesta.

Lo anterior nos conduce también a reflexionar sobre una nueva etapa en el ámbito de la concertación latinoamericana; se ha insistido en lo benéfico que resultaría lograr un consenso en las posiciones de los países de América Latina en torno a la Iniciativa, ya que una respuesta concertada a tan importante propuesta, daría forma a una parte negociadora mucho más fuerte, ésto constituye un reto para la heterogeneidad existente en Latinoamérica. Es decir, ¿cómo reaccionará la región ante el llamado de la potencia hemisférica que, por experiencia histórica, se ha comprobado que no comparte los mismos intereses que nuestros países?; ¿que resulta más correcto al referirnos a la Iniciativa para las Américas; cómo premisa o como promesa?

Para complementar esta introducción, considero necesario enumerar los objetivos generales y particulares que fueron determinados previamente a la elaboración de la tesis, con el objeto de dar a conocer el marco en el que ha sido realizada.

OBJETIVOS GENERALES

En el curso del trabajo, se tomará en cuenta el cumplimiento de los siguientes objetivos generales:

1. Reflexionar sobre las causas y perspectivas de las relaciones comerciales entre los países de América Latina y el Caribe y los Estados Unidos de América, bajo el nuevo orden internacional de la década de los noventa.

2. Analizar las causas y los resultados de la instrumentación de la Iniciativa para las Américas, y sus efectos en el desenvolvimiento de las relaciones comerciales entre América Latina y los Estados Unidos, bajo el "nuevo orden internacional".

3. Examinar la postura de los países latinoamericanos a raíz del anuncio de la Iniciativa para las Américas.

4. Identificar los efectos de la propuesta norteamericana en la evolución de los esquemas de integración regional y subregional.

Asimismo, se considerarán como objetivos particulares los siguientes:

OBJETIVOS PARTICULARES

1. Conocer a detalle el contenido y el significado de la Iniciativa para las Américas.

2. Identificar las principales causas y efectos que han delineado un nuevo orden internacional para la década de los noventa.

3. Plantear los principales rasgos históricos de la relación entre Estados Unidos y América Latina.

4. Analizar la evolución de la economía norteamericana y las relaciones comerciales con América Latina y el Caribe.

5. Analizar la situación económica de América Latina y el Caribe en el nuevo escenario regional e internacional.

6. Reflexionar sobre los obstáculos a la instrumentación de la Iniciativa para las Américas, tanto en Estados Unidos como en la región latinoamericana.

7. Evaluar las medidas, que a luz de la Iniciativa, se han puesto en marcha, tales como la firma de acuerdos-marco de complementación económica entre Estados Unidos y los países de América Latina y el Caribe.

La tesis de licenciatura que se elaborará girará principalmente en torno a la comprobación de las siguientes cinco hipótesis de trabajo:

HIPOTESIS GENERALES

1. Los cambios en la escena internacional y la situación prevaleciente al interior de Norteamérica, determinaron el lanzamiento de una nueva estrategia hacia Latinoamérica, por parte de la actual administración de los Estados Unidos y la cual fue denominada Iniciativa para las Américas.

2. La Iniciativa para las Américas propicia un nuevo clima en el tratamiento y enfoque de las relaciones entre América Latina y los Estados Unidos.

3. En el ámbito de la concertación regional, la IPA se constituye en un nuevo tema de la agenda latinoamericana.

4. La Iniciativa para las Américas intensifica el debate en torno a la concreción de la integración regional versus la integración continental.

5. La evolución de la Iniciativa para las Américas, por ser ésta última el resultado de un entorno internacional ajeno a los acontecimientos y a la realidad regional, dependerá también de la variante escena internacional y de fenómenos extrarregionales.

6. El primer paso de la puesta en marcha de la Iniciativa para las Américas lo constituye la suscripción del Acuerdo de Libre Comercio de Norteamérica (NAFTA, por sus siglas en inglés).

HIPOTESIS PARTICULARES

1. El anuncio de la IPA propicia reorientaciones en las políticas comerciales de los países latinoamericanos, quienes a su vez requieren de un minucioso examen de los efectos del NAFTA, para determinar su adhesión al acuerdo.

2. La IPA constituye en gran medida, la razón por la cual se ha acelerado la suscripción de esquemas de complementación económica, suscritos entre los Estados Unidos de América y casi todos los países de la región.

3. El desenlace de la Ronda Uruguay del GATT y los términos del NAFTA sentarán bases importantes para la evolución de la Iniciativa.

4. La instrumentación de la Iniciativa para las Américas depende de ciertos acontecimientos que se suscitarán en los Estados Unidos, tales como la posición del Congreso norteamericano ante las iniciativas de ley sobre la IPA, la aprobación del NAFTA y a las elecciones presidenciales que tendrán lugar este año.

C A P I T U L O 1

RESEÑA HISTORICA SOBRE LAS RELACIONES ENTRE AMERICA LATINA Y LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA

1.1. Antecedentes históricos en la relación América Latina- Estados Unidos

Las Relaciones Internacionales tienen un carácter multidisciplinario, pues existe la necesidad de retomar planteamientos de diversas disciplinas, con el objeto de obtener una explicación argumentada y válida sobre las interacciones entre los sujetos internacionales. De ahí que ciencias como la Economía, la Historia, la Ciencia Política, la Sociología, la Geografía y la Geopolítica, por nombrar algunas, sean frecuentemente abordadas en la elaboración de cualquier análisis serio de las relaciones entre los Estados.

Asimismo, el carácter multidisciplinario de las Relaciones Internacionales también se justifica dado que la evolución de todos los pueblos está indisolublemente ligada a los factores económicos, históricos, políticos, sociales y geográficos, que hayan tenido que afrontar en un momento dado y a lo largo de su historia, determinando a su vez, la forma en que las sociedades y sus respectivos Estados se relacionan entre sí.

Por su parte, otra de las importantes ciencias que nos sirven como herramienta en las Relaciones Internacionales la constituye la

Geopolítica, que estudia las relaciones que existen entre los Estados, la política que ejercen y las causas que determinan a ésta última.

Para los objetos de este estudio, debemos entonces tomar en consideración el elemento geopolítico más importante en el desarrollo de la historia de los países latinoamericanos: la vecindad con los Estados Unidos.

1.2. Características históricas de la relación durante el siglo XIX

Desde que los pueblos de América Latina alcanzaron su independencia en los albores del siglo XIX, una de las principales preocupaciones de los nuevos Estados fue el obtener el reconocimiento por parte del mayor número posible de países, de la antigua Corona y principalmente, de las potencias mundiales de aquella época, caracterizada por una fuerte competitividad comercial originada a raíz de la alta productividad ocasionada por la revolución industrial, todo lo cual trajo como consecuencia una pugna por la obtención de mercados para la colocación de las mercancías británicas, francesas y norteamericanas, principalmente. ¹

¹ SUNKEL, Osvaldo y PAZ, Pedro, El desarrollo latinoamericano y la teoría del Desarrollo: Siglo XXI, México, pp 297-299.

La estabilización de facto de Estados independientes en el continente americano originó la reorientación de las políticas de Estados como el español, el británico, el francés, el Vaticano y por supuesto, la potencia del hemisferio, Estados Unidos, frente a la apertura de nuevos espacios comerciales y políticos .

La pugna por la expansión de mercados con Europa originó que los Estados Unidos instrumentaran una serie de estrategias tendientes a disminuir la presencia europea en el hemisferio, las cuales se vieron contenidas en la *Doctrina Monroe*, anunciada el 2 de diciembre de 1823 por el presidente de los Estados Unidos ².

Esta Doctrina se manifestaba en contra del restablecimiento de la colonización y de los sistemas monárquicos en el continente americano. Para lograr este objetivo, los Estados Unidos se abrogaban el derecho a intervenir en los asuntos de los países americanos en la lucha contra una eventual intervención de las potencias europeas. Cualquier intervención europea en los asuntos de América sería vista como un acto hostil contra Estados Unidos.

Es de esta manera, con el anuncio de la Doctrina Monroe, que los nuevos países conocerían desde el principio del ejercicio de su soberanía, el peso de tener a los Estados Unidos como su norte cercano.

² BOSCH GARCIA, Carlos, La base de la política exterior estadounidense: UNAM, Facultad de Filosofía y Letras, México, 1973, p 19.

El siglo XIX fue testigo de acontecimientos, tales como las intervenciones, que junto con la Doctrina Monroe, hicieron corroborar esta última idea. A ello, se sumaron los efectos del manejo del concepto de transcontinentalidad por parte de Estados Unidos.

La transcontinentalidad se basa en la idea sostenida por los gobernantes norteamericanos del siglo XIX ligada a la misión civilizadora contenida en el Destino Manifiesto de esta nación, que se expresa en la necesidad de los Estados Unidos de anexarse territorios y expandir su frontera y su influencia ³.

La idea de la transcontinentalidad es entendida como la sed de tierra de la nación norteamericana, tendiente a extender su frontera hacia el Oeste, a fin de respaldar con una mayor cantidad de tierras la actividad agrícola estadounidense ⁴.

Así pues, los efectos de la transcontinentalidad a través de la colonización de territorios tenía el objetivo de aumentar la influencia estadounidense por medio de la anexión de tierras y al mismo tiempo, evitar la presencia europea en el continente.

Los efectos del concepto de transcontinentalidad los sufrió principalmente México y Cuba por la cercanía con este país.

México, como país independiente, vió disminuido su territorio con la independencia de Texas en 1836 y Cuba por su parte, fue objeto de grandes presiones por el manejo que hacían los Estados Unidos del concepto de frontera marítima ⁵.

³ El concepto de transcontinentalidad, como tal, aparece en Ibid; p 13.

⁴ Ibid; pp 16-18.

⁵ Ibid; pp 50 y 52-63.

Conviene señalar que "los gobernantes estadounidenses han asociado la promoción de la democracia y la libertad con ideas tan diversas como las de modelo para el mundo, misión, espíritu de cruzada, continuidad o inevitabilidad geográfica, destino manifiesto y expansión territorial, efecto civilizatorio, intervencionismo e internacionalismo, seguridad y defensa, asistencia y ayuda exterior al desarrollo político. Este carácter 'equivoco' de los objetivos democráticos ha dado origen en buena medida a un debate interminable acerca de los verdaderos propósitos de la política exterior estadounidense. Por lo mismo, una precaución que deben tener los estudiosos, funcionarios y público en general es no intentar de encontrarle a la política de promoción de democracia una coherencia o asociación 'unívoca' con una determinada manera con que los gobernantes de ese país dicen promover la causa de la libertad" ⁶.

1.3. Siglo XX

La llegada del siglo XX trajo consigo la transformación del capitalismo de libre competencia en capitalismo monopólico, conocido también con el nombre de imperialismo. Bajo este nuevo sistema, Estados Unidos se perfila como potencia mundial con una clara zona de influencia en Iberoamérica.

⁶ GARCIA SILVA, Marcelo, Estados Unidos, América Latina y la promoción de la democracia. Documento de Trabajo del Centro de Investigación y Docencia económica (CIDE); México, 1991, p. 12.

A medida que el imperialismo toma cuerpo, la política exterior de los Estados capitalistas -y con ella la diplomacia- se pone al servicio de los monopolios. Se desarrollan nuevos métodos (diplomacia secreta) tendientes a garantizar la intervención en los Estados a fin de capturar tierras ajenas, la aniquilación o la debilitación del rival, contribuyendo así a incrementar los capitales y las ganancias; o sea que con el paso al imperialismo, la política exterior de las potencias capitalistas se hace más y más agresiva ⁷.

La política de agresión del imperialismo norteamericano sobre los Estados de América Central y del Caribe, fue conocida como la diplomacia del "garrote grande" (Big Stick). El "garrote" se manifestaba a través de los buques de guerra de marina de los Estados Unidos frente a las costas de Centroamérica.

Por su parte, durante el siglo XIX los Estados de América del Sur cayeron bajo la dependencia financiera y económica del imperialismo británico, y más tarde del imperialismo estadounidense, con lo que la economía de América Latina quedó supeditada a estas grandes potencias. "Inglaterra, ya en el siglo XIX y particularmente a comienzos del siglo XX, tuvo que ceder terreno de esta parte del globo ante los Estados Unidos y entregarle importantes posiciones, sobre todo en las repúblicas sudamericanas de la costa del Pacífico, sin hablar ya de los Estados de Istmo Centroamericano" ⁸. De esta manera es también como se contribuye al reparto del mundo imperialista de principios del siglo.

⁷ POTEMBIN, V.P. et al, Historia de la diplomacia: Tomo II, Ed. Grijalbo, México 1968, pp 1-19.
⁸ POTEMBIN, V.P. et al, Op. cit., p 14.

A principios del siglo XX, el reparto del mundo entre los Estados capitalistas, prácticamente, había terminado. El capitalismo entraba propiamente a lo que conocemos como su fase monopolista o imperialista.

Con la culminación del reparto del mundo comenzó la lucha por la redistribución de las colonias y esferas de influencia, mediante la violencia o la diplomacia imperialista que defendía los intereses internacionales del capital monopolista. Estos eran los medios a los que los Estados y monopolios, muchas veces en una relación en la que no se distinguía división, recurrían para prolongar la vida de los regímenes reinantes.

Es conocido como la Primera Guerra Mundial de 1914-1917 fue debida, en primer lugar, a la lucha por este nuevo reparto del mundo.

La guerra condujo a la redistribución de las esferas de influencia en el hemisferio occidental. Alemania había perdido sus posiciones y las de la Gran Bretaña y de Francia se veían quebrantadas. Esto contribuyó en alto grado a incrementar la influencia de los Estados Unidos en América Latina. Su comercio con los países latinoamericanos experimentó un gran aumento. En 1913 era de 743 millones de dólares y en 1919 sobrepasó de los 3,000 millones. Durante la guerra, las importaciones de artículos norteamericanos en un país tan importante como Brasil aumentaron casi cuatro veces, mientras que las exportaciones de Brasil a los Estados Unidos se duplicaban ⁹.

⁹ Ibid.; pp 276-277.

La primera guerra mundial trajo consigo cambios importantes en la vida económica y política de los países de América Latina, tales como un sensible crecimiento industrial que, no obstante, no logró modificar la estructura económica de los países latinoamericanos, quienes "continuaron siendo un apéndice agrario y de materias primas de las potencias imperialistas. Creció principalmente la industria ligera, la cual, como es sabido, está muy lejos de asegurar la independencia económica. Además, un poco antes de terminar la guerra, cesaron de actuar los factores temporales que habían originado el desarrollo industrial de América Latina. Las empresas nacionales, bajo la presión de los grandes monopolios extranjeros, se vieron obligadas a reducir sus actividades" ¹⁰.

No obstante, el repunte logrado por la economía de guerra tuvo seria importancia para el desarrollo ulterior de América Latina. Esta trajo consigo un importante incremento de la clase obrera y de la burguesía, al mismo tiempo que se fortalecían las tendencias democráticas dentro de cada uno de los países de la región ¹¹.

Otra consecuencia de la primera guerra mundial, que había de tener gran relevancia, fue el debilitamiento de Inglaterra, la cual cedió a los Estados Unidos el primer puesto en el mundo capitalista. Después de la guerra, como es conocido por todos, Norteamérica se convirtió en la cabeza mundial del capitalismo.

La guerra de 1914-1918 condujo a una importante ampliación de las posiciones de los Estados Unidos en todo el continente. Se

¹⁰ *Ibid.*, p 274.
¹¹ *Ibid.*, p 274.

trataba de una expansión política, y no meramente económica; inclusive se llegó a plantear en círculos oficiales en Washington, la creación de una alianza militar de los países del hemisferio occidental bajo la jefatura de los Estados Unidos. Estas ideas adquirieron su expresión más nítida en 1914-1915. Era un plan imperialista de organización del grupo militar de los Estados americanos, plan que los Estados Unidos consideraban como el primer paso al establecimiento de su dominación en todo el mundo ¹².

Pero diversas circunstancias hicieron fracasar los intentos de crear la alianza militar interamericana en 1914-1915. La influencia económica de los Estados Unidos, aunque con su tendencia a un rápido crecimiento, era todavía relativamente débil. Las inversiones de Inglaterra en América Latina, en 1913, eran de 3,667 millones de dólares, mientras que las inversiones de Estados Unidos eran poco más de 1,000 millones. La parte de Inglaterra en el comercio exterior de los países sudamericanos representaba el 25.9%, contra el 16.7% de los Estados Unidos ¹³. La organización del bloque militar, delineada por Norteamérica se vió imposibilitada de ejercer, en la medida deseada, la presión sobre los otros países americanos la amenaza de la agresión alemana, ya que dichos países pensaban que tal amenaza no era muy real, y que Alemania estaba demasiado ocupada en Europa, donde mantenía una guerra en los dos frentes. Pero los militaristas yanquis no renunciaron definitivamente a sus planes de alianza militar interamericana; lo único que hicieron fue aplazarla,

¹² *Ibid.*: p 276.

¹³ *Ibid.*: p 277.

recrudeciendo la intervención en los asuntos interiores de los países de América Latina" 14 .

En este período, lo mismo que antes, los Estados Unidos no cesaron de practicar desembarcos de tropas en distintos países de América Latina. En 1914 y en 1916-1919, las tropas norteamericanas invadieron en diversas ocasiones el territorio de México; en 1918 lo hicieron tres veces, y en 1919 seis veces. También fueron víctimas de la intervención República Dominicana, Guatemala, Nicaragua, Panamá y Haití.

Los métodos de la diplomacia norteamericana eran muy diversos: a veces la intervención abierta se alternaba con la organización secreta de golpes de Estado, para garantizar la llegada al poder de gobiernos títeres que compartían los intereses del gobierno de Estados Unidos y del capital norteamericano en el país. La diplomacia de Washington recurría siempre a la Doctrina Monroe, adaptándola, según las circunstancias, a las nuevas condiciones. Ya en 1904, el presidente Teodoro Roosevelt declaró en un mensaje al Congreso que esta doctrina "obligaba" al Gobierno norteamericano a "mantener un poder policiaco internacional" 15.

Los monopolios estadounidenses veían respaldado sus intereses con las fuerzas armadas y la expansión del dólar en América Latina, tal y como ocurrió con la construcción del Canal de Panamá y con las reclamaciones originadas a raíz de la aplicación del el Art. 27 de la Constitución de México 16.

14 Ibid. p 277.

15 Ibid. p 277.

16 Ibid. p 278.

Los imperialistas norteamericanos, en lucha con sus rivales y ante todo con Inglaterra, no cesaban de apoderarse de nuevas posiciones en la economía de los países latinoamericanos. "Las inversiones de los Estados Unidos, que en 1914 eran de 1,649 millones de dólares, en 1919 fueron 2,406 millones, en 1924 de 3,673 y en 1929 de 5,429 millones, llegando casi al nivel de las inversiones inglesas, las cuales ascendían a 5,889 millones de dólares. Las exportaciones de los Estados Unidos a los países latinoamericanos crecieron, entre 1914 y 1926, de 302 millones de dólares a 872 millones" 17.

La creciente penetración de los Estados Unidos en América Latina hizo aumentar el descontento de los países en desarrollo. La ampliación del movimiento antiamericano condujo a un boicot de las mercancías estadounidenses. En el aspecto político, este descontento se manifestaba en la fuerte oposición de los países grandes a cualquier intento de la diplomacia de los Estados Unidos para ampliar las funciones de la Unión Panamericana (instituida en 1910) o para crear nuevos órganos de colaboración interamericano en los cuales Washington llevaba la batuta. En las conferencias panamericanas se acentuaba la crítica de la Doctrina Monroe y del panamericanismo, siendo denunciado su carácter expansionista.

17 Ibid.: p 278.

1.4 La Política de Buena Vecindad

A continuación se abordará otra importante propuesta de los Estados Unidos durante la década de los veinte, dirigida a cambiar el enfoque de sus relaciones con América Latina, conocida con el nombre de "Política de Buena Vecindad".

Como ya se ha visto, a finales de la década de 1920 y comienzos de la de 1930, los monopolios yanquis prosiguieron la política expansionista en América Latina, abriéndose camino mediante la intervención armada, con la política del "garrote", etc. No obstante, estas formas de agresión e intervención directa o indirecta por parte de los Estados Unidos, incrementaron en los países latinoamericanos la aversión hacia los Estados Unidos, lo cual significaba una amenaza para las posiciones de este país en la zona. De ahí que Washington comenzara a dejar de emprender métodos de expansión especialmente en América del Sur.

"En 1930 se hizo público un memorándum de Clark, suplente del secretario de Estado norteamericano, en el que se hacía un intento de justificar la Doctrina Monroe y de velar su esencia como instrumento de la política imperialista estadounidense. El memorándum de Clark anunciaba un programa nuevo y activo de la 'política de buena vecindad' y 'colaboración' de los Estados Unidos con los países latinoamericanos. Poco después de la publicación del 'memorándum Clark', el Departamento de Estado hacía llegar a los gobiernos de América Latina notas en las cuales se aseguraba que el gobierno de Hoover era contrario a la intervención en sus asuntos internos y que

en la política con ellos los Estados Unidos se guiaban por 'principios humanos' y de 'sincera amistad' 18.

Oficialmente, la política de "buena vecindad" fue proclamada por Franklin D. Roosevelt, quien asumió la presidencia de los Estados Unidos en 1933. Roosevelt manifestó: "Llamo a nuestro pueblo a mantener una política de "buena vecindad", a comportarse como país que se respeta indudablemente y que por ello respeta los derechos de sus vecinos" 19. Los representantes de los círculos dirigentes de los Estados Unidos afirmaban que la base de esa política la constituían los principios de "no intervención en los asuntos internos" de otros Estados, de "igualdad de las naciones" y de respeto de los derechos soberanos de todos los pueblos.

Se piensa que "política de buena vecindad" y las medidas del Gobierno de los Estados Unidos con ella relacionadas tendían, principalmente, a enfrentarse a la amenaza de la Alemania fascista, bajo los siempre aludidos pretextos de defender la democracia y la libertad en el hemisferio occidental. La proclamación de la política de "buena voluntad" significaba, ante todo, un cierto cambio de los métodos y recursos de la política de los Estados Unidos en América Latina (sin cambio alguno de su carácter expansionista) en correspondencia con la situación a que se había llegado en la década de 1930 y estaba condicionada e impuesta por una serie de diferentes factores. El más importante de ellos era la crisis económica mundial de 1929-1933.

18 Ibid: p 526.

19 ROOSEVELT, F.D. *On our way*, N.Y., 1934. p 259, citado en Op.cit: p 526.

Las crisis económicas del 29 y del 33 repercutieron especialmente en los países de América Latina. La debilidad económica de todos ellos, su papel de apéndice agrario de las potencias imperialistas desarrolladas y las numerosas formas de supervivencia del feudalismo determinaron el carácter particular de la crisis económica en América Latina. Su acción destructora se vió incrementada por la circunstancia de que en la mayoría de los países de América del Sur se acentuaba la contradicción entre el desarrollo capitalista en la industria y el mantenimiento de relaciones precapitalistas en la agricultura. La crisis económica adquirió en América Latina índices catastróficos. La inflación se presentó en todos los países del continente; por lo que respecta a deuda, muchos de ellos se vieron ante la imposibilidad de pagar a los Estados Unidos. La desocupación afectó al 50-75% de los trabajadores ²⁰.

Asimismo, la crisis económica debilitó la influencia de los Estados Unidos en América Latina. Sus inversiones, que en 1929 eran de 5,587 millones de dólares, en 1936 habían descendido a 2,803 millones. El volumen de las exportaciones de los Estados Unidos a Centro y Sudamérica cayeron de 911 millones en 1929 a 119 millones de dólares en 1932 ²¹.

Las posiciones de Inglaterra en América Latina no corrieron la misma suerte que las de Estados Unidos. En 1932, América del Sur había reducido su comercio con Norteamérica en un 42%, mientras que con Inglaterra la reducción era solo del 11 por ciento ²².

²⁰ POTEMBIN, V.P. et al, *Op. cit.*, pp 526-527.

²¹ *Ibid.*: p 527.

²² *Ibid.*: p 527.

El deterioro económico mermó las posiciones norteamericanas en América Latina, de tal manera que, los monopolios de los Estados Unidos, tratando de reforzar de nuevo sus posiciones políticas y económicas en aquellas regiones, buscaron apoyo en las fuerzas de la reacción interior.

Como consecuencia y efecto de este fenómeno, durante el período de la crisis económica las dictaduras en América Latina proliferaron. "En 1930, con ayuda de los imperialistas yanquis, en Bolivia fue establecida la dictadura del general Blanco Galindo. Con el apoyo de los monopolios de los Estados Unidos aparecieron también las dictaduras del general Uriburu, en Argentina, y de Getulio Vargas, en el Brasil. Los imperialistas ingleses hicieron triunfar en el Perú el régimen dictatorial del coronel Sánchez Cerro. Los golpes de Estados eran un reflejo de la rivalidad de los imperialistas en América Latina y de la encarnizada lucha en el seno de las clases dominantes de estos países. Bajo la influencia de las agudas contradicciones de clase, los círculos dirigentes de los países latinoamericanos se fueron incorporando a la campaña anticomunista y antisoviética tramada por la reacción mundial" ²³.

Por otro lado, conviene señalar que bajo la presión de la crisis económica, en los países de América Latina se producía una reagrupación de las fuerzas políticas que empezó un nuevo ascenso del movimiento democrático y antiimperialista.

²³ *Ibid.*: p 527.

Tal situación provocó que los monopolios norteamericanos, viendo peligrar sus capitales y beneficios con el movimiento democrático y antiimperialista de las masas trabajadoras, afianzaran su apoyo a la política de "buena vecindad", como uno de los recursos más importantes de lucha contra el movimiento popular de los países latinoamericanos.

Los Estados Unidos recurrieron asimismo, a otros métodos de intervención enmascarada: el bloqueo, la presión financiera, el no reconocimiento de los gobiernos que no eran de su agrado, los complots, etc ²⁴. El gobierno norteamericano buscaba siempre la alianza con los círculos más reaccionarios de los países latinoamericanos, dando lugar al fenómeno que se puede observar a lo largo de la historia de América Latina durante el presente siglo, es decir a la polarización de los sectores políticos de la sociedad, como resultado de la presencia injerente de los Estados Unidos apoyando, secreta o abiertamente a uno de los grupos de acuerdo con sus especiales intereses.

"La política de 'buena vecindad', mantenida bajo la bandera de 'solidaridad' y 'fraternidad' con los pueblos de Iberoamérica, no era más que una nueva edición de la vieja política imperialista y tendía a hacer más eficaz la lucha contra el movimiento de liberación nacional en el hemisferio occidental y a quitar fuerza a la competencia de otras potencias imperialistas... el Gobierno de los Estados Unidos esperaba reforzar así sus posiciones, tendía a hacer más eficaz la lucha contra el movimiento de liberación nacional en el

²⁴ Ibid., p 528.

hemisferio occidental y a quitar fuerza a la competencia de otras potencias imperialistas... el Gobierno de los Estados Unidos esperaba reforzar así sus posiciones militares estratégicas en América Latina" 25.

La política de "buena vecindad" viene a ser un buen ejemplo de los intereses que se manejan detrás de una política de los Estados Unidos hacia regiones en las que tiene un marcado interés. Lo que varía en cada una de ellas son los procedimientos para ocultar el verdadero objetivo. Así bien, si para Estados Unidos como para todos los Estados, era y es importante lo que sucede en su continente, nada supera los intereses de Estado ni "la seguridad nacional".

No obstante, la política de "buena vecindad" rindió sus frutos en el terreno económico: las exportaciones de Estados Unidos a América Central y del Sur crecieron de 215 millones de dólares en 1933 a 569 en 1939; las importaciones, en este mismo período subieron de 316 a 518 millones de dólares 26.

En 1934, fue aprobada una ley de acuerdos comerciales bilaterales por la que el presidente de los Estados Unidos quedaba autorizado a rebajar los aranceles hasta un 50 por ciento. Sobre la base de dicha ley, durante los años que transcurrieron hasta el comienzo de la segunda guerra mundial, los Estados Unidos concluyeron 22 acuerdos de rebajas arancelarias, de los cuales 11 correspondían a América Latina 27.

25 *Ibid.* p. 531.
26 *Ibid.* pp. 531-532.
27 *Ibid.* p. 532.

Durante la crisis de 1929-1933 las inversiones norteamericanas equivalían a 5,500 millones de dólares, pero en 1939 bajaron a 3,700 millones. Ante este problema, en 1934 se funda el Banco de Exportación, que vino a ser a fin de cuentas, otro recurso para el incremento de la expansión norteamericana en el hemisferio occidental 28.

El Banco de Exportación e Importación, a espaldas del cual se encontraba el Estado directamente y no compañías privadas, poseía debilidades gigantescas para presionar sobre el país que recibiera de él un empréstito; entre 1934 y 1945 concedió créditos por un total de 500 millones de dólares a 18 países de América Latina 29.

Durante la segunda posguerra, el capital de los Estados Unidos procuró atraer a los capitales latinoamericanos mediante la organización de empresas "mixtas". En ellas la dirección correspondía a los monopolios yanquis, los cuales poseían de ordinario más del 50 por ciento de las acciones y, de hecho, eran los dueños absolutos 30.

No obstante los esfuerzos emprendidos, a fines de los años treinta, Norteamérica no había conseguido aún desplazar de América Latina a sus rivales imperialistas. A pesar del rápido crecimiento de la influencia de los Estados Unidos casi dos terceras partes del comercio latinoamericano y de las inversiones extranjeras se encontraban en manos de otros Estados imperialistas, quienes se disputaban la influencia en América Latina con la potencia hemisférica. A lo largo de la guerra mundial, los Estados Unidos

28 *Ibid.*: p 532.
29 *Ibid.*: pp. 532-533.
30 *Ibid.*: p 533.

pensaban cambiar radicalmente la correlación de fuerzas en aquellos países donde consolidarían y robustecerían su dominación.

La situación política internacional en los años que antecedieron a la Segunda Guerra Mundial se caracterizaron por la preparación de la agresión de los Estados fascistas con vistas a redistribuir el mundo, a conquistar colonias y mercados por la fuerza de las armas. Por su parte, los monopolios norteamericanos, en sus intentos de alcanzar la hegemonía mundial optaron por otros recursos, que consistían en mantenerse "neutrales" para luego, al producirse el debilitamiento o quiebra de la Alemania hitleriana y la Unión Soviética, presentarse como árbitro en la discusión internacional ³¹.

Con el comienzo de la guerra en Europa, en Washington creció la preocupación por una posible invasión alemana a América, por lo que, en la búsqueda de una mejor garantía para sus intereses en el hemisferio occidental se propuso la creación de una alianza político-militar bajo la égida de norteamericana. "La aspiración a convertirse en amo absoluto de América Latina fue uno de los factores fundamentales que determinaron la política exterior de los Estados Unidos en vísperas de la segunda guerra mundial" ³².

La lucha por los mercados de venta y de materias primas y por la exportación de capital a América Latina era cada vez más intensa entre los Estados Unidos y los monopolios japoneses y alemanes. En 1938, la exportación de Alemania a Guatemala y El Salvador se

³¹ Ibid.: p 536.

³² Ibid.: p 536.

duplicó con relación al año anterior. En 1939, un cuarto de todas las exportaciones de Chile, Brasil, Perú, Ecuador, Nicaragua y Costa Rica procedieron de Alemania ³³.

Asimismo, la actividad de los japoneses en América Latina era muy intensa. "El dumping les servía para penetrar cada vez más en nuevos mercados; sus exportaciones a aquellos países eran en 1935 el 3.7 por ciento del total, mientras que en 1913 no pasaba de 0.1 por ciento. En una serie de países, esta cifra es bastante mayor" ³⁴.

Asimismo, aunque las posiciones comerciales inglesas se habían visto muy quebrantadas por la competencia alemana, Gran Bretaña seguía siendo un rival importante de los Estados Unidos en América Latina.

Tales eran las posiciones de los Estados imperialistas en América Latina en vísperas de la segunda guerra mundial.

³³ *Ibid.*: p 537.
³⁴ *Ibid.*: p 537

1.5. La Alianza para el Progreso

Bajo el esquema naciente de la segunda posguerra, conocido con el nombre de Guerra Fría, en la que las potencias occidentales se manifestaban contrarias a los intereses de los países comunistas liderados por la ahora ex-Unión Soviética, hasta los sesenta la concepción estadounidense de la ayuda al exterior se situó principalmente en los planos de la ayuda económica y/o militar. Las alianzas militares, los programas de ayuda económica y militar a los aliados y a gobiernos amigos no necesariamente democráticos constituyeron los componentes fundamentales de la ayuda exterior. Dicha ayuda se pudo fácilmente legitimar ante el pueblo estadounidense con el argumento de la seguridad nacional o el razonamiento de la interdependencia política, económica y estratégica del bloque socialista.

La Alianza para el Progreso, independientemente de sus consecuencias y resultados, marcó el comienzo de esta nueva concepción de ayuda exterior, que se reafirmaba en la creencia de que el desarrollo político democrático podía ser "ayudado" e "inducido" desde el exterior a través de un "ambiente" democrático en la propia institucionalidad civil de los países en desarrollo.

La administración Kennedy (1961-1963) representó la expresión más concreta del hincapié hecho por los Estados Unidos en la necesidad de un ambiente más democrático en los países en desarrollo.

Los efectos de este enfoque repercutieron por un tiempo en el Congreso y en la maquinaria burocrática latinoamericana después de finalizados los años de Kennedy en el poder.

La administración del presidente Kennedy colocó nuevamente el acento en la idea del imperativo democrático, pero ésta vez a través de los mecanismos de ayuda política, como uno de los principales instrumentos para conseguir los objetivos fundamentales de la política exterior de los Estados Unidos.

El enfoque de la administración Kennedy fue abandonado a partir de 1964, al retornar las administraciones Johnson y Nixon a las mismas políticas que habían seguido las administraciones estadounidenses entre la segunda guerra mundial y 1961, en materia de relaciones con los gobiernos de América Latina.

Las administraciones Johnson y Nixon mantuvieron en la retórica los deseos democráticos del gobierno de Kennedy, pero ya no se mostraron ánimos suficientes para continuar con la promoción de la democracia o adoptar medidas para restaurarla donde se hubiere perdido.

Mientras la administración Kennedy partía de la creencia de que mantener y promover un ambiente democrático eran esenciales para los objetivos de la Alianza para el Progreso y los intereses más fundamentales de los Estados Unidos en el continente, las de Johnson y Nixon pusieron el acento en aspectos menos doctrinarios y más pragmáticos, no descartando la posibilidad de mantener relaciones con los gobiernos independientemente de su carácter democrático si las actitudes y orientaciones de los mismos iban en consonancia con los intereses esenciales de los Estados Unidos.

Este cambio de enfoque en cuanto a la política exterior estadounidense, terminó virtualmente con el intento del presidente

Kennedy de poner más atención en la relación con los países latinoamericanos.

1.6. Los nuevos elementos en la relación actual América Latina-Estados Unidos

Todos hemos sido testigos de los vertiginosos cambios experimentados en la escena internacional en los últimos años. El fin de la Guerra Fría, la reubicación de posiciones como resultado de los acontecimientos en el Golfo Pérsico, la desaparición de la Unión Soviética, la globalización, la multipolarización, la formación de bloques económicos, la unificación de Alemania y la consolidación de un mercado libre europeo, la supremacía financiera del Japón y los asombrosos progresos tecnológicos son algunos de los más importantes elementos que perfilan un "NUEVO ORDEN INTERNACIONAL" para la década de los noventa, en los umbrales del siglo XXI.

El impacto de cada uno de estos factores en las relaciones internacionales ha dado origen a replanteamientos en la política económica y la política exterior de un gran número de países que intentan una mejor inserción en este nuevo panorama.

Estados Unidos por su parte, ha tenido una participación muy importante en el diseño de este nuevo orden internacional. El triunfo militar de este país sobre Irak reveló con claridad su función de potencia hegemónica principal, sin que por lo pronto y por un período alguna otra potencia logre arrebatarla.

Sin embargo, las condiciones de la economía estadounidense operan en contra de su presencia internacional. Entre los elementos

más significativos que le dan validez a la afirmación anterior deben señalarse los siguientes:

-Estados Unidos está sufriendo un deterioro serio de su capacidad competitiva comercial, principalmente frente a Alemania y Japón, sus aliados políticos pero también sus rivales económicos más peligrosos. Durante los ochenta se observa que Estados Unidos pierde participación en las exportaciones y la gana, significativamente en las importaciones, con la consiguiente aparición de un creciente déficit comercial en su sector externo.

Asimismo, la prolongada recesión económica que sufre ese país desde septiembre-octubre de 1990 viene a complicar el deteriorado cuadro mientras que, aún cuando se pronostica la posibilidad de una recuperación, todo indica que no será fuerte ni sostenida.

Por otra parte, debe mencionarse también el papel de más a menos que ha jugado Estados Unidos en la pugna tecnológica, así como su creciente fragilidad financiera.

Todo lo anterior apunta hacia un deterioro de la economía norteamericana que ha obligado a la administración de George Bush a una reorientación de su política comercial, a fin de abatir principalmente el déficit comercial y a ganar terrenos en la pugna competitiva con la CEE y Japón.

Es en este contexto y como una apuesta estratégica para los Estados Unidos el Presidente Bush lanza la Iniciativa para las Américas (IPA), el 27 de junio de 1990, la cual constituye un enfoque de las relaciones hemisféricas por parte de la nación norteamericana con América Latina y el Caribe; un cambio que podíamos llamar positivo en cuanto que otorga a la región un rango más alto de

más alto de prioridad y demuestra una mayor sensibilidad hacia el potencial y la importancia de la relación América Latina-EEUU.

Otro de los motivos importantes que podrían explicar el interés norteamericano por la región, lo constituye el posible fracaso de las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT. Tal vez por eso, Estados Unidos ha recurrido a abrir la posibilidad de una serie de negociaciones con países latinoamericanos de acuerdos de zonas de libre comercio, como el se espera poner en marcha con México.

La IPA constituye un nuevo marco de entendimiento novedoso entre Estados Unidos y América Latina al abarcar bajo un mismo marco el tema de la deuda, el comercio y la inversión, es decir, los principales problemas que aquejan a la región. No obstante, "la importancia de la IPA reside más en su potencialidad que en los beneficios expresamente señalados en el texto del 27 de junio" ³⁵.

En los apartados anteriores se ha podido observar la evolución de las relaciones entre la nación norteamericana y los países de América Latina y el Caribe, destacándose el hecho de que las coyunturas históricas marcan el rumbo de las políticas de Washington, sin olvidar el imperativo que para los Estados Unidos representan los planteamientos de la Doctrina Monroe y del Destino Manifiesto.

³⁵ BARDJAS LOPEZ, José A. "De la economía a la hegemonía. La iniciativa de las Américas, EU y AL". Suplemento Política. El Nacional. 30 de abril de 1992; p. 9.

La IPA no escapa a este contexto. Una vez más, condicionantes externas a la región han originado una nueva política de la administración norteamericana.

El recuento histórico que aquí se ha expuesto sirve de base para entender que:

1. Estados Unidos tiene una percepción particular de sus relaciones con el hemisferio, vinculada a planteamientos tales como: un modelo para el mundo, misión, espíritu de cruzada, continuidad o inevitabilidad geográfica, destino manifiesto y expansión territorial, efecto civilizatorio, intervencionismo e internacionalismo, seguridad y defensa, asistencia y ayuda exterior al desarrollo político.

2. Las diferentes políticas emprendidas por Estados Unidos, dirigidas hacia América Latina y el Caribe, han sido el resultado de condiciones específicas tanto internacionales, como las vividas al interior de ese país.

3.- La IPA, no obstante el discurso oficial, responde también a coyunturas históricas e intereses ajenos a la región. Dependerá de la evolución de la propia Iniciativa, la negociación y los acontecimientos internacionales (culminación de la Ronda Uruguay, resultados electorales en Estados Unidos, los efectos de la puesta en marcha del NAFTA y la estabilidad en la región) de los posibles beneficios para nuestros países.

4.- La problemática regional, dada su complejidad, está lejos de resolverse con medidas como la propuesta por el presidente Bush. Se necesita una movilización enorme de recursos y voluntades para aliviar los desequilibrios de la región.

Precisamente, como secuela de esta última apreciación, abordaremos someramente en este momento y más a detalle en el siguiente capítulo las condiciones prevalecientes en los países latinoamericanos y caribeños.

En el ámbito regional, la situación también es notablemente diferente a la de años anteriores. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) acuñó el término de "La Década Perdida de América Latina" para ejemplificar el retroceso que sufrieron la mayoría de los indicadores económicos en los países de latinoamericanos durante los ochenta. En tal virtud, los países de la región inician la nueva década de los noventa con un importante retroceso, el peso de la deuda externa y una inadecuación entre el componente de las exportaciones latinoamericanas y caribeñas en contraposición de la demanda internacional ³⁶.

La década de los ochenta constituyó, en términos históricos, un punto de inflexión entre el patrón de desarrollo precedente de América Latina y el Caribe y una fase, aún no completamente perfilada pero sin duda diferente, que marcará el desarrollo futuro de la región. Esta década de "desarrollo perdido" y de "aprendizaje doloroso" posiblemente equivalió a coyunturas históricas que se ha tocado vivir en todas las experiencias exitosas de industrialización tardía..." ³⁷.

No obstante, en los dos primeros años de la década de los noventa, se han experimentado acontecimientos que nos llevan a hablar de un escenario regional sensiblemente diferente al proyectado a

³⁶ CEPAL. "Transformación Productiva con Equidad". Enero de 1990; p 1.
³⁷ CEPAL. *Op. cit.*; p 1.

finales de los ochentas: el proceso de pacificación en Centroamérica, la aceleración en la adopción de los preceptos políticos y económicos del neoliberalismo, los retrocesos en la democratización en Haití y Perú, la incertidumbre que se vive en Venezuela y Brasil son algunos de los más importantes hechos que presuponen una reorientación en las políticas económicas y políticas de nuestros países.

En los principales foros regionales se ha manifestado el planteamiento de preponderar las nuevas condiciones de nuestros países en la búsqueda de una respuesta más adecuada a los problemas que aquejan a la región y a lograr la consecución de imperativos, tales como la lograr el crecimiento con equidad social.

Bajo este panorama tanto regional como internacional, es que la Iniciativa para las Américas se presenta a Latinoamérica, sentando el principio de una nueva discusión en el continente.

La propuesta del Presidente Bush trae consigo un nuevo tema en la agenda regional. Los países de América Latina deberán abordar el diálogo y la concertación bajo circunstancias diferentes e imperativos tales como el reclamo de equidad y justicia social para sus pueblos.

La IPA se presenta como un desafío entre los muchos que tendrá que enfrentar la región durante los próximos años. Corresponde ahora a los países de América Latina y el Caribe tomar la decisión sobre el nuevo rumbo de las relaciones con su norte cercano, los Estados Unidos, bajo condiciones sensiblemente diferentes a las de años anteriores y a la espera de mejores posibilidades de inserción en los esquemas económicos internacionales.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- ZORAIDA VAZQUEZ, Josefina y MEYER Lorenzo. México frente a Estados Unidos. Un ensayo histórico 1776-1980; El Colegio de México, México, 1982.
- 2.- SUNKEL, Osvaldo y PAZ Pedro. El desarrollo latinoamericano y la Teoría del Desarrollo. Siglo XXI, México.
- 3.- BOSCH GARCIA, Carlos. La base de la política exterior estadounidense. UNAM, Facultad de Filosofía y Letras; México, 1973.
- 4.- GARCIA SILVA, Marcelo. Estados Unidos, América Latina y la promoción de la democracia. Documento de trabajo del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE); México, 1991.
- 5.- POTEKIN, V.P. et al. Historia de la diplomacia. Tomo II, Ed. Grijalbo; México, 1968.
- 6.- BAROJAS LOPEZ, José A. "De la economía a la hegemonía. La Iniciativa de las Américas, EU y AL". Suplemento Política. El Nacional. 30 de abril de 1992.
- 7.- CEPAL. "Transformación Productiva con Equidad". Enero de 1990.
- 8.- La Jornada. Diferentes fechas.
- 9.- El Financiero. Diferentes fechas.

C A P I T U L O 2

LA SITUACION ECONOMICA EN AMERICA LATINA

En el estudio sobre la Teoría de las Relaciones Internacionales uno de los debates más importantes se refiere a las causas que condicionan la política exterior de un determinado Estado. El resultado más trascendente que se desprende de este debate, lo constituye el hecho de establecer como premisa válida que tanto las condicionantes internas como las externas determinan el pronunciamiento y el sentido de la política exterior de un gobierno.

Asimismo, bajo las actuales circunstancias internacionales, más que nunca, la política exterior de un Estado está determinada por fundamentos de índole económico, político y social.

En este trabajo, de acuerdo a los objetivos planteados en la introducción, se intentarán esclarecer las causas que han dado origen al pronunciamiento de una nueva política norteamericana dirigida a los países de América Latina y el Caribe para la década de los noventa. Si tomamos en cuenta lo mencionado en el párrafo anterior, se deduce que las causas que han originado un cambio en las relaciones exteriores de Norteamérica con respecto a la región, se sitúan tanto en el plano interno de ese país como en el externo, de ahí que en este capítulo y el que le precede, estén dedicados al estudio de las condiciones prevalecientes en los países de la región latinoamericana y a las de Estados Unidos respectivamente, con el objeto de resaltar los factores que originaron el lanzamiento de la Iniciativa para las Américas (IPA).

Asimismo, se considera que un previo conocimiento de la situación prevaleciente en la región permitirá una visión más precisa del alcance de la IPA, así como el impacto de ésta en el desempeño de sus economías, que será materia de otro capítulo.

2.1 Los efectos de la "Década Perdida"

Durante la década de los ochenta, las economías de la mayoría de los países de América Latina y el Caribe se enfrentaron a una serie de desequilibrios económicos que tiene su explicación tanto en la recesión mundial, como en la propia evolución de la situación regional, que colocó a los países latinoamericanos "entre la recesión y la inflación, e incluso, en algunos casos, en una perversa combinación de ambas" 38.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en su estudio sobre la evolución de las economías de la región en 1990, indicaba que al comenzar una nueva década el nivel de actividad, pese a los ajustes externos, caería una vez más, que las tasas de inflación más elevadas habían logrado ser contenidas y que se podía observar una cierta estabilidad en el incremento de los precios. Asimismo, se observó un importante incremento de los ajustes fiscales y un detrimento en la producción y el empleo. La CEPAL concluía en su análisis sobre 1990 que "los costos sociales acumulados de la inflación, los programas de estabilización, la transferencia negativa de recursos externos y los ajustes fiscales se

38 CEPAL. "Panorama Económico de América Latina 1990". Septiembre de 1990; p 1.

sintetizan en una caída de 13% en el consumo por habitante respecto de 1980, disminución que, sin embargo, no refleja, cabalmente el deterioro de las condiciones de vida de amplios grupos de la población" 39.

Este importante retroceso de los principales indicadores de las economías de la región durante 1990 está vinculado estrechamente con los acontecimientos de la década de los ochenta. 1990 reflejó en buena medida lo acontecido en la década pasada, por lo que a continuación nos dedicaremos a exponer la situación que prevaleció en América Latina y el Caribe durante ese período, así como su proyección para los noventa.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de las Naciones Unidas acuñó el término de "Década Pérdida" para reflejar el deterioro que sufrieron la mayoría de las economías de la región durante los ochenta.

El organismo señala que la experiencia latinoamericana y caribeña se traduce en el retroceso experimentado por la vasta mayoría de los países en el ámbito económico y social. Agrega que éste puede apreciarse mejor en la perspectiva de los logros que se materializaron en decenios anteriores, y también, en los años ochenta, en relación a otras regiones del mundo, en particular los países industrializados de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y varios países del sudeste asiático 40.

39 CEPAL. *Op. cit.*; p 1.

40 CEPAL. "Transformación Productiva con Equidad". Enero de 1990; p 1.

Para ilustrar este fenómeno basta decir que "si se aplica tan solo el indicador global de la evolución del producto interno bruto por habitante, dicho término se queda corto: el producto real por habitante a finales de 1989 no se retrotrajo a lo ya registrado hace diez años, sino al nivel de trece años atrás e incluso más en algunas economías" ⁴¹.

En base a lo anterior se puede afirmar que los países de la región iniciaron la nueva década de los noventa con un pesado lastre, traducido en un importante retroceso de sus principales indicadores económicos, el peso de la deuda externa y una inadecuación entre el componente de las exportaciones latinoamericanas y caribeñas en contraposición de la demanda internacional.

Ahora bien, una de las cuestiones más relevantes que debemos tomar en cuenta al momento de abordar una región como lo es América Latina, lo constituyen las diversas características estructurales con desempeños disímiles y desigual capacidad de respuesta a los impactos externos de las economías de la región; es decir estamos hablando de economías de diferentes con un comportamiento homogéneo.

El informe de la CEPAL, titulado "Transformación Productiva con Equidad", también hace mención a una serie de insuficiencias de la región observadas durante los ochenta, entre las cuales se destacan los desequilibrios macroeconómicos no resueltos, la creciente obsolescencia de la planta de capital e infraestructura física

⁴¹ CEPAL. "Transformación Productiva con Equidad"; p 1.

(asociada a niveles de inversión deprimidos), una distancia cada vez mayor entre los intensos cambios tecnológicos que se están dando en el mundo y su aplicación en la región, el desgaste de la capacidad financiera y de gestión de los gobiernos, la frustración de un número ascendente de personas que busca incorporarse al mercado de trabajo, el mal aprovechamiento de los recursos naturales y la depredación de éstos y del medio ambiente.

Se agrega que los ochenta también vieron venir los preceptos del neoliberalismo, adoptados por la mayoría de las actuales administraciones de los países latinoamericanos, dirigidos a cambiar algunos dilemas referentes a la relación industria-agricultura, mercado interno-mercado externo, liberalismo-proteccionismo, Estado-agentes privados y planificación-mercado.

En el campo político, las observaciones de la CEPAL giran en torno al fortalecimiento de la interacción política pero al mismo tiempo el debilitamiento de las instituciones públicas; todo lo cual dio lugar al surgimiento de regímenes democráticos y plurales, aunque según la Organización, a un elevadísimo costo social, sobre todo para las clases medias y populares.

"En síntesis, la década de los ochenta constituyó, en términos históricos, un punto de inflexión entre el patrón de desarrollo precedente de América Latina y el Caribe y una fase, aún no completamente perfilada pero sin duda diferente, que marcará el desarrollo futuro de la región. Esta década de "desarrollo perdido" y de "aprendizaje doloroso" posiblemente equivalió a coyunturas históricas que ha tocado vivir en todas las experiencias exitosas de

industrialización tardía..." 42.

Ante el panorama recesivo que experimentaron las economías de la región durante los ochenta, se hizo urgente la adopción de medidas que contravinieran dicho retroceso. Los gobiernos pusieron en marcha severos programas de estabilización y de reestructuración tendientes a controlar los desequilibrios y tratar de reactivar el crecimiento de la economía.

Cabe señalar que estos procesos de ajuste causaron serios estragos en el aspecto social.

La CEPAL, que se había percatado de éstos sucesos, se abocó a la tarea de diseñar una estrategia que les permitiera a los gobiernos alcanzar sus objetivos. La propuesta cepalina, que es actualmente conocida con el nombre de "Transformación Productiva con Equidad", ofrece algunos criterios, formulados con el propósito de ofrecer alternativas de desarrollo, entre las cuales destaca la de la transformación de las estructuras productivas de la región en un marco de creciente equidad social, enfatizando el carácter sistemático de la competitividad y de la industrialización; y la preservación del medio ambiente que también se puntualiza como elemento a tomar en cuenta en la transformación productiva 43.

Las premisas básicas de la Transformación Productiva con Equidad (TPE) son: 1) el crecimiento no conduce necesariamente a la equidad; 2) crecimiento y equidad se condicionan mutuamente; 3) se requiere avanzar no en forma secuencial sino simultánea y 4) ambos deben ser objetivos de la política económica.

42 CEPAL. *Op.cit.*, p. 4.
43 CEPAL. *Ibid.*, p. 5.

Los ejes de este enfoque integrado lo constituyen el progreso técnico, el empleo productivo y la inversión en recursos humanos (educación).

La CEPAL hace un llamado a los gobiernos de la región para atraer su atención sobre los planteamientos de la TPE, con el fin de adaptar las políticas económicas y sociales a este enfoque, ya que se considera que a través de la consecución de estas metas, América Latina y el Caribe logrará al mismo tiempo crecimiento, democracia y justicia social.

La propuesta de la CEPAL nació con la década de los noventa y se perfiló para las actuales administraciones de la región en la búsqueda de una respuesta a sus problemas económicos aún no resueltos. Toca ahora el turno de su aplicación con la esperanza de que sus resultados reditúen beneficios para la población.

La importancia de los planteamientos cepalinos la constituye el hecho de que la organización ha sabido percibir las tendencias de las relaciones económicas internacionales, por lo que resulta interesante conocer la propuesta y adaptarla a cada situación nacional, tomando muy especialmente en cuenta los costos de su implementación en base a los requerimientos internacionales, que actualmente se reducen a la palabra "modernización". Casi todos los países de la región antes de haber asimilado un determinado proyecto económico o político, han tenido que iniciar otro; y la sucesión de proyectos inacabados e inasimilados han dejado dolorosas experiencias históricas que persisten hasta el presente en forma de fracturas sociales.

2.2 La reactivación económica y el escenario optimista

Durante 1991, el comportamiento económico interno de América Latina y el Caribe presentó, aunque con matices y marcados casos especiales, una notable mejoría externa. Los matices tienen que ver con una situación social que aún no empieza a superarse.

De acuerdo al Balance Preliminar de la Economía de América Latina y el Caribe de 1991, elaborado por la CEPAL, la región presenta en resumen, una generalizada contención de las presiones inflacionarias como parte de un proceso de estabilización en diversas fases de consolidación; firme orientación exportadora; liberalización comercial; austeridad en el gasto público; manejo prudente de la política monetaria; desregulación económica; creciente desigualdad en la distribución del ingreso; aumento del desempleo; ambiente fiscal restrictivo; menores márgenes de acción de una política económica que goza cada vez de mayor confianza; persistente sobreendeudamiento a tal grado que la mayoría de los países se fueron a la mora (véase Cuadro 1).

Asimismo, el informe de la CEPAL da cuenta del heterogéneo panorama de la región e identifica las diferencias obligadas entre países. La Organización considera, que pese a los contrastes entre naciones, se presentan cambios o tendencias en la región que revela, por un lado, la prolongación de dificultades y, por otro, una notable mejoría de los principales indicadores económicos, lo que hace pensar en un punto de inflexión al retroceso experimentado en años anteriores, algo así como "una luz al final del túnel" 44.

44 CARRASCO LICEA, Rosalba y HERNANDEZ PUENTE, Francisco. "América Latina, al final del túnel". La Jornada. 20 de enero de 1991; p 37"

Según señala el organismo en el estudio referido, durante 1991 el nivel de actividad del conjunto de América Latina y el Caribe creció 3% (ver Cuadro 1, Gráfica 1), lo que originó por primera vez en cuatro años, un aumento en el producto por habitante. Asimismo, 1991 presencié uno de los fenómenos más importantes en la economía latinoamericana: la esperada aparición de transferencias financieras positivas desde el exterior. Como se sabe, las dificultades de la década pasada se vieron agravadas por el hecho de que la mayoría de los países de la región estaban enviando recursos netos al exterior como resultado de pagos por servicio de la deuda externa y otros conceptos. Estos flujos eran superiores a las entradas de capital, tanto por créditos como por inversiones y repatriación de fugas, originando un desequilibrio de grandes proporciones en las balanzas de pagos (ver Cuadro 1, Gráfica 2).

Como causa principal del fenómeno de transferencias positivas de capital está la reducción en las tasas internacionales de interés, que repercutió en un menor servicio de la deuda.

Con todo, ni la mejoría fue generalizada ni significa un cambio consolidado. Colombia, Ecuador, Argentina y Brasil siguieron transfiriendo recursos al exterior, en tanto que México y Venezuela captaron la mayor parte de los ingresos positivos netos. Tampoco el alivio por la deuda ha llegado a todos. Siete países disminuyeron su débito, pero otros -entre ellos México- empieza a registrar nuevos crecimientos en su saldo total.

En 1991 también creció el número de países que alcanzaron índices de crecimiento mayores, con respecto al año anterior. En este lapso, el PIB por persona aumentó por primera vez en cuatro años, aunque apenas en un 0.9 por ciento, que es un ritmo muy bajo frente a los rezagos acumulados desde 1981. Entre 1988 y 1990 ese indicador había tenido retrocesos, de ahí que el ligero cambio de 1991 sea un aspecto relevante.

Este modesto incremento en el PIB por habitante de la región, es todavía inferior en 8 por ciento que el de 1977, con todo y que la producción bruta de 1991 haya superado en 16 por ciento a la de 1980. "Una expresión de esa limitante es que la recuperación latinoamericana aún está lejos de expresarse en beneficios sociales de consideración" 45.

Así las cosas, el crecimiento no se está traduciendo en más empleos: "El moderado crecimiento que exhibió la mayor parte de las economías de la región no tuvo una contribución importante al mejoramiento del empleo, ya que las tasas de desocupación no mostraron cambios significativos con respecto a años anteriores. Incluso, en países que registraron elevadas tasas de crecimiento -Chile y Venezuela-, las tasas de desempleo abierto se "incrementaron" 46. (Consultar Cuadro 1).

La CEPAL considera importante tener presente que los cambios estructurales, vinculados a severos programas de estabilización, que se han impulsado en casi todos los países no se han expresado en un

45 Op.cit; p 37.

46 CEPAL. "Balance Preliminar de la Economía de América Latina y el Caribe 1991. Santiago de Chile; diciembre de 1991; p 3.

beneficio social. La mayoría de los países ahora está funcionando sobre bases distintas: hay una nueva orientación exportadora, apertura comercial, austeridad fiscal, y políticas económicas más prudentes, sobre todo en lo monetario. Pero se advierte con cierta crudeza que esas bases de funcionamiento se asientan, sin duda, sobre desigualdades de ingreso aún más amplias que las del pasado, una mayor precariedad del empleo, una mayor estrechez fiscal y un menor campo de maniobra de la política económica.

Por lo que se refiere al valor de las exportaciones de bienes de América Latina y el Caribe éste se mantuvo estacionario, en torno a los 122,000 millones de dólares, luego de haberse expandido a casi 10% anual en el bienio anterior 47. Ello obedeció al deterioro del valor unitario de las exportaciones, ya que los precios de intercambio de la región decrecieron en más de 5%, no obstante que los volúmenes exportados continuaron creciendo cerca del 6 por ciento. Los precios de las principales materias primas que vende la región que reportaron descensos fueron el azúcar, el cacao, el café, la soya, el trigo, el cobre, el estaño y otros, incluyendo el petróleo.

Luego de tres años de un acelerado ritmo de variación de los índices de precios internos en el conjunto de países de la región, en 1991 se logró una rápida reducción de las tasas inflacionarias. El promedio regional ponderado de crecimiento de los precios fue el año pasado de 202 por ciento. Si bien la cifra puede parecer elevada - y de hechos lo es-, el avance es notable frente a los dos años anteriores en que la media regional de variación anual en el índice

47 CARRASCO LICEA, Rosalba y HERNANDEZ PUENTE, Francisco. Op.cit.: p 37.

de precios al consumidor giró alrededor de mil 200 por ciento en ambos casos 48. (Ver Cuadro 1, Gráfica 3).

Los dos países que todavía enfrentan una alta inflación son Brasil y Nicaragua, aunque este último logró reducir drásticamente el ritmo de aumento de sus precios internos al bajar de 13 mil 490 por ciento de inflación en 1990, a mil 180 al año siguiente.

La CEPAL precisa que el monto de la deuda externa para los países de la región exceptuando a los países de habla inglesa del Caribe, prácticamente no ha cambiado, manteniéndose en torno a los 426,000 millones de dólares. La deuda sigue siendo estructuralmente onerosa para muchos países latinoamericanos, en cuanto a la relación que guarda entre la carga principal y el servicio de la misma por un lado, y por el otro del ingreso público. "Para Nicaragua, Argentina y Perú la relación servicio de la deuda/exportaciones fue mayor al 30 por ciento, y otro grupo de países tuvo un porcentaje de entre 25 y 30, lo que constituye todavía un peso considerable" 49.

El bajo ritmo de crecimiento de las economías industrializadas fue uno de los factores que impidieron una expansión económica más acelerada en América Latina durante 1991, pues las exportaciones se vieron desalentadas. El valor de las exportaciones situado en el orden de 122,000 millones de dólares, se mantuvo estable, pese a que los volúmenes vendidos crecieron 6 por ciento. Por su parte, las compras externas siguieron creciendo alcanzando una cifra récord de 110,000 millones de dólares. Con ello se reafirmaron rasgos característicos de América Latina: la recuperación viene

48 CEPAL. "Balance Preliminar de la Economía de América Latina y el Caribe 1991. Santiago de Chile; diciembre de 1991; p 4.
49 CEPAL. *Op. cit.* p 6.

aparejada con mayores importaciones, con lo que el balance externo se vuelve más deficitario en la cuenta corriente o se reduce el superávit en la balanza comercial. Los incrementos alcanzados en cuanto a la transferencia positiva de capital no tuvieron un impacto fuerte en las cuentas nacionales, ante la tendencia del incremento de las importaciones.

Como se puede observar, hasta ahora las exportaciones todavía son mayores que las importaciones, pero ese superávit desaparecerá muy pronto, probablemente durante 1992, si se mantienen las tendencias de los últimos años.

"En síntesis, el sombrío panorama de estancamiento, recesiones e inflación en que se ha desenvuelto en los últimos años la mayoría de los países de América Latina y el Caribe mostró en 1991 estar empezando a disiparse, si bien persisten signos contradictorios y la recuperación está caracterizada, en muchos casos, por cierta fragilidad. Asimismo, persiste el enorme cúmulo de rezagos y carencias, constituido por la herencia de desigualdades seculares a las que se sumó el costo social del ajuste" 50.

2.3 Los desafíos de la nueva década

En julio de 1991, México convocó a la Primera Cumbre Iberoamericana en Guadalajara, la cual reunió por primera vez a los Jefes de Estado y de Gobierno de los países de la región. En esa ocasión se pudo apreciar con mayor certidud que se viven tiempos diferentes; el debate regional gira en torno a nuevas apremiantes y los conceptos se manejan en términos diferentes a los de años anteriores.

En efecto, los cambios mundiales han tenido su impacto en la región. La agenda latinoamericana ha experimentado cambios considerables. Así pues, se sigue hablando de la deuda externa, pero ahora el debate gira en torno a los procesos de negociación de reestructuración con los principales acreedores; se ha ponderado el papel de la convergencia de los mecanismos de integración subregional, los conceptos del neoliberalismo están en voga y nadie duda sobre los daños del proteccionismo comercial, aunque todavía se añ pocos los que abran sus fronteras unilateralmente.

La discusión sobre la desigualdad social y las formas de combatir la pobreza cobran sorpresivamente una importancia mayúscula, ante los reclamos de la sociedad.

Asimismo, la cooperación aunque continúa siendo relevante para la región, ha cedido paso a la negociación comercial; tal parece que las actuales administraciones están convencidas que la reactivación económica y la condición para crecer se encuentra en lograr una equilibrada balanza de pagos, ya que no existe ayuda capaz de reactivar las dañadas economías.

La Segunda Cumbre Iberoamericana, celebrada en julio de 1992 en Madrid, España, encontró a los países de Iberoamérica bajo condiciones diferentes a las del año anterior. Inclusive, la situación política de Colombia, Perú y Venezuela, imposibilitaron a sus presidentes para acudir al encuentro institucionalizado hacia apenas un año antes.

Serios conflictos de indole social y político impidieron a Carlos Andrés Pérez a César Gaviria y a Alberto Fujimori representar a sus países en la mencionada reunión.

Este hecho resulta significativo si tomamos en cuenta que en Guadalajara se hizo énfasis en el regocijo por contar en casi todos los países de América Latina regímenes democráticos. El proceso de democratización hizo fijar esperanzas sobre un futuro muy halagüeño para la región. En el propio discurso por el cual el Presidente Bush anuncia la Iniciativa para las Américas, resaltó el hecho del proceso democratizador en Latinoamérica como una de las causas principales de su nueva política. No obstante, el optimismo se vió empañado por la aparición de crecientes focos de problemas al interior de los países de la región: mientras que en enero de 1992 se firmaban en el Alcázar de Chapultepec, los Acuerdos de Paz de El Salvador, lo cual significó un importante avance en la pacificación de Centroamérica, aún persisten considerables focos de violencia en Guatemala y el proceso mismo en El Salvador no está aún consolidado, no obstante, una mañana de febrero nos despertamos con la noticia de un intento de golpe de Estado en Venezuela, que hizo quebrantar la estabilidad en ese país, sin que hasta la fecha se haya logrado un consenso sobre el rumbo a seguir y las manifestaciones sean cada vez más numerosas y

Alberto Fujimori, anunció la disolución del parlamento de ese país, creando una fuerte incertidumbre sobre el futuro de la nación andina. El autogolpe de Estado en Perú también hizo quebrantar el ánimo que venía reinando entre las actuales administraciones de la región, ya que no se logró una respuesta concertada ante los acontecimientos en el Perú, es decir, se puso en evidencia la fragilidad de la unidad latinoamericana ante situaciones convulsivas.

Brasil, con la economía más grande de la región, también pasa por momentos difíciles ante la destitución del presidente Collor por delitos de corrupción, entre otros, que lo podrían llevar inclusive a la cárcel. El reclamo de toda la sociedad por un reparto más equitativo de la riqueza se hizo manifiesto en este empobrecido pueblo. Algunos sectores venezolanos han señalado que lo sucedido en Brasil, constituye una experiencia que se podría repetir en su propio país.

Por su parte el presidente colombiano César Gaviria también enfrenta serios problemas en su lucha contra el narcotráfico y la guerrilla, los cuales le impidieron, al igual que a su homólogo de Venezuela, estar presente en la II Cumbre Iberoamericana, en Madrid.

La región en su conjunto también ha enfrentado otra serie de problemas vinculados a la relación política con los Estados Unidos. En julio pasado una Corte Judicial de los Estados Unidos dictó una sentencia que hace válida la extraterritorialidad de las leyes de ese país. Este dictamen provocó una actitud de rechazo entre los gobiernos de América Latina y el Caribe. México, principal afectado e involucrado en este problema ha advertido que llevará el caso hasta la Corte Internacional de Justicia, en la Haya ya que no se pueden

la Corte Internacional de Justicia, en la Haya ya que no se pueden permitir tales condiciones por parte de los Estados Unidos, quien en cualquier momento podría poner en vigor dicha sentencia en algún o algunos países latinoamericanos o caribeños.

Por lo que respecta a los mecanismos de integración regional y subregional conviene destacar, que en la práctica estos cuentan más con potencial y buenas voluntades que con acciones, que es a fin de cuentas lo que requiere un proceso integracionista para su consolidación.

De lo expuesto con anterioridad, se prevé un futuro en el que, a pesar de los notables indicios de mejoría en algunos aspectos económicos, el tema social requiere con urgencia una atención importante y un combate frontal a la pobreza.

Como hipótesis se podría manejar el planteamiento de que es precisamente el ambiente de desigualdad social, una de las causas principales de problemáticas como la venezolana o la brasileña. No sería difícil, que en otros países latinoamericanos se presentara este fenómeno, ya que en todos ellos se observa una repartición desigual de la riqueza y por lo tanto un creciente reclamo social para corregir esta tendencia.

Así las cosas, la década de los noventa se presenta con grandes desafíos para la región. Resultará interesante observar cómo reaccionará la región ante todos estos desafíos a los que se suma el llamado del país más importante del Hemisferio, que por experiencia histórica, se ha comprobado que no comparte los mismos intereses que nuestros países.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). "Panorama Económico de América Latina 1990". Santiago de Chile; septiembre de 1990.
- 2.- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). "Transformación Productiva con Equidad". Santiago de Chile; enero de 1990.
- 3.- CARRASCO LICEA, Rosalba y HERNANDEZ PUENTE, Francisco. "América Latina, al final del túnel". La Jornada. 20 de enero de 1991.
- 4.- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). "Balance Preliminar de la Economía de América Latina y el Caribe 1991". Santiago de Chile; diciembre de 1991.
- 5.- "Declaración de Guadalajara", emitida por los presidentes de los Jefes de Estado y de Gobierno participantes en la Primera Cumbre Iberoamericana; Guadalajara, Jalisco; 19 de julio de 1991.
- 6.- "Declaración de Madrid", emitida por los presidentes de los Jefes de Estado y de Gobierno participantes en la Segunda Cumbre Iberoamericana; Madrid, España; 24 de julio de 1992.
- 7.- Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). "Las relaciones América Latina-EE. UU. y la Iniciativa para las Américas". Montevideo, Uruguay; 28 de junio de 1991.
- 8.- SABORIO, Sylvia et al. The premise and the promise: free trade in the Americas. U.S. -Third Worlds Policy Perspectives; No.18. Overseas Development Council (ODC); Washington; D.C.; 1992.
- 9.- La Jornada; diferentes fechas.
- 10.- El Financiero; diferentes fechas.

CUADROS Y GRAFICAS

AMERICA LATINA

GENERALIZADA CONTENCIÓN DE LAS PRESIONES INFLACIONARIAS COMO PASO DE UN MODELO DE ESTABILIZACIÓN EN DIVERSAS FASES DE CONSOLIDACIÓN, FIRME ORIENTACIÓN REFORMADORA; LIBERALIZACIÓN COMERCIAL; AUSTERIDAD EN EL GASTO PÚBLICO; MANEJO PAUDENTE DE LA POLÍTICA MONETARIA; DESREGULACIÓN ECONÓMICA; CRECIENTE DESIGUALDAD EN LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO; AUMENTO DEL DESEMPEÑO; AMBIENTE FISCAL RESTRINGIDO; MENORES MARGENES DE ACCIÓN DE UNA POLÍTICA ECONÓMICA QUE CUZA, CADA VEZ DE MAYOR CONFIANZA; PERSISTENTE SOBREENDEUDAMIENTO A TAL GRADO QUE LA MAYORÍA DE LOS PAÍSES SE HAYA EN ROJA.

PRINCIPALES INDICADORES ECONÓMICOS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

PAIS	DESCRIPCIÓN	PIB		PIB PER CAPITA		INFLACION		TASA DE DESEMPEÑO		TASA DE CREC. Públ.	
		90	91	90	91	90	91	90	91	70-80	80-90
AMERICA LATINA	CON SIGUROS CONTRADICTORIOS, CON CIERTA FRAGILIDAD, LA REGION DEJA ATRAS LOS ASUS DE ESTANCAMIENTO, RECESSION E INFLACION, AUNQUE PERGISTEN LOS REZAGOS Y DESIGUALDADES PREVIOS Y GENERADOS POR EL AJUSTE	0.3	3.0	-1.7	0.9	1183.0	202.0	5.9	6.4	2.4	2.1
MEXICO	EN PROCESO DE EXPANSION DESPUES DE UNA ETAPA DE AJUSTE; ACCESO AL MERCADO VOLUNTARIO DE CAPITALES; FLOJE LA INVERSION EXTRANJERA	3.9	4.0	1.6	2.0	29.9	18.8	2.9	2.6	2.9	2.3
CHILE	EN PROCESO DE EXPANSION DESPUES DE UNA ETAPA DE AJUSTE; ACCESO AL MERCADO VOLUNTARIO DE CAPITALES; FLOJE LA INVERSION EXTRANJERA	2.0	5.0	0.3	3.5	27.3	17.8	8.5	7.9	1.6	1.7
COLUMBIA	DESACELERACION DEL CRECIMIENTO DEBIDO A LOS PROCESOS DE AJUSTE	4.2	2.0	2.2	0.0	32.0	29.0	10.3	10.3	2.3	2.0
CUSTA RICA	EN PROCESO DE AJUSTE	3.2	1.0	0.6	-1.5	10.0	27.5	5.4	5.0	2.8	2.8
GUATEMALA	EN PROCESO DE AJUSTE	3.3	3.0	0.3	0.5	59.6	24.6	6.4	6.5	2.8	2.8
PANAMA	EN PROCESO DE AJUSTE	3.1	3.0	0.5	0.0	14.1	15.5	6.6	8.0	2.9	3.1
ARGENTINA	SE RECUBRA EL CRECIMIENTO DESPUES DE UNA PROLONGADA ETAPA DE HIPERINFLACION. FLOJE LA INVERSION EXTRANJERA	-0.2	4.5	-1.4	3.6	1344.0	91.0	7.4	6.5		
BRASIL	CON TENDENCIAS RECESIVAS Y EN MEDIO DE UN PROLONGADO PROCESO INFLACIONARIO	-3.8	1.0	-5.7	-1.0	1865.2	465.8	4.3	5.0	2.4	2.1
URUGUAY	MODERADA RECOOPERACION DESPUES DE TRES AÑOS DE ESTANCAMIENTO	0.8	2.6	0.2	1.5	129.0	85.5	9.3	9.2	0.4	0.6

Continúa...

		PIB		PER CAPITA		INFLACION		TASA DE DESEMPEÑO		TASA DE CREC. POBL.	
		80	91	80	91	80	91	80	91	70-80	80-90
VENUEZUELA	PERSISTE LA NOTORIA	5.8	8.5	3.2	5.9	36.5	32.7	10.5	10.3	3.5	2.7
PANAMA	RECUPERACION ECONOMICA	5.1	5.0	3.1	3.0	1.5	2.9	N.D.	N.D.	2.7	2.1
EL SALVADOR	INICIADA EN 1990, SIN AUMENTO EL DESEMPEÑO ABILITADO.	3.4	3.0	1.4	1.0	19.3	14.3	10.0	N.D.	2.3	1.5
HONDURAS	ECONOMIAS EN RECEPCION	1.0	26.0	-2.0	-12.9	36.4	33.2	7.1	8.4	3.3	3.4
NICARAGUA	DEBIDO A SEVEROS	1.0	-16.0	-2.9	-3.0	13490.9	1163.2	N.D.	N.D.	3.0	3.3
PERU	PROGRAMAS DE ESTABILIZA--	2.0	-9.5	-6.8	0.0	7657.6	185.4	8.3	N.D.	2.7	2.2
REP. DOM.	CION.	0.0	21.7	-6.8	-2.0	100.7	25.2	N.D.	N.D.	2.5	2.3
SOLIVIA	REACTIVAN SU CRECIMIENTO	2.6	3.5	0.2	1.0	13.0	16.0	9.5	8.1	2.5	2.5
ECUADOR	GRACIAS PRINCIPALMENTE A UN BUEN AÑO AGRICOLA. DIFICULTAD PARA HACER DESCENDER SUS TASAS DE INFLACION.	2.5	3.5	0.0	1.0	49.5	46.8	N.D.	N.D.	2.9	2.6
TRINIDAD Y TABAGO	CRECIMIENTO NO SATISFACTORIO, AUNQUE EXISTE UN BUEN CONTROL INFLACIONARIO.	1.3	1.5	-0.3	0.0	9.5	4.1	N.D.	N.D.	1.1	1.7
HAITI	PERSISTE LA	-0.6	-1.5	-2.7	-3.4	26.1	16.6	N.D.	N.D.	1.7	1.9
GUYANA	RECEPCION	-5.8	N.D.	-7.3	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	0.7	0.5
BARBADOS	ECONOMICA.	-3.1	-1.0	-3.8	-1.8	3.4	5.7	N.D.	N.D.	0.4	0.2
BELICE	INFLACION	0.2	N.D.	-2.0	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
BAHAMAS	RELATIVAMENTE	0.2	N.D.	-1.3	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
SURINAM	MODERADA.	0.2	N.D.	-1.3	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
JAMAICA	DESCACLEPA SU CRECIMIENTO Y EXPERIMENTA UNA TAL VEZ EVENTUAL ALZA DE LOS PRECIOS.	3.8	2.8	2.3	0.4	29.7	56.0	N.D.	N.D.	1.3	1.4
CUBA	ECONOMIA DETERIORADA DEBIDO AL COLAPSO DE SUS RELACIONES ECONOMICAS EXTERNAS.	1.0	N.D.	0.0	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	1.3	0.9
ANTIGUA Y BARBUDA	LOS PAISES DEL CARIBE	2.7	N.D.	2.7	N.D.						
DOMINICA	ORIENTAL EXPERIMENTAN UN	6.3	N.D.	5.0	N.D.						
GRENADA	CRECIMIENTO SOSTENIDO	5.3	4.0	4.2	3.0						
ST. KITTS Y NEVIS	DEBIDO A LA ACEPTADA	2.6	N.D.	2.6	N.D.						
STA. LUCIA	GESTION ECONOMICA, A LOS	3.7	-1.0	2.2	-2.0						
EN. VICENTE Y LAS GRENADINAS	NUEVOS FLUJOS DE CAPITAL, Y AL ACCESO PREFERENCIAL DE QUE GOZAN EN LOS MERCADOS EUROPEOS Y DE AMERICA DEL NORTE.	6.6	N.D.	5.7	N.D.						

FUENTE: CEPAL, Balance Preliminar de la Economía de América Latina
y el Caribe 1991.

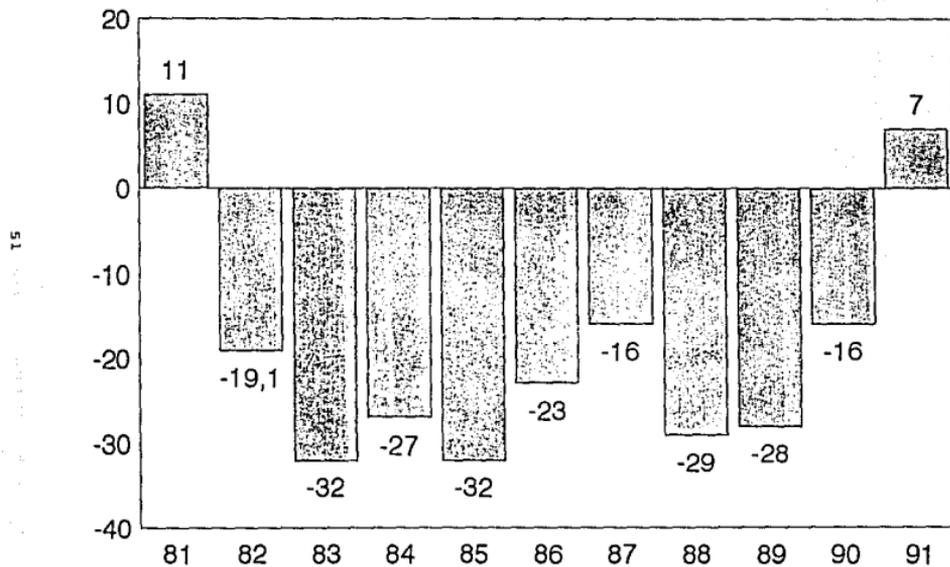
DEUDA EXTERNA DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
(Millones de US\$)

Países				Privada		Total Largo Plazo	TOTAL
	USG	Bilateral	Multilateral	Banca Comercial	Otros		
<u>México</u>	1,025	6,033	10,753	49,990	5,549	80,256	95,641
<u>Sudamérica</u>							
Argentina	524	5,546	4,351	27,322	1,415	53,229	64,745
Bolivia	536	1,720	1,307	395	60	3,865	4,359
Brasil	2,496	13,257	11,088	49,949	7,607	90,292	111,290
Chile	447	1,054	3,500	5,650	553	13,997	18,241
Colombia	1,003	2,379	5,601	4,149	1,545	15,272	16,886
Ecuador	223	1,734	1,903	4,047	677	9,579	11,311
Guyana	112	402	371	74	73	907	1,713
Paraguay	36	875	733	270	219	2,125	2,490
Perú	732	4,633	2,031	3,914	2,091	14,258	19,876
Uruguay	46	86	626	1,665	9	3,072	3,751
Venezuela	20	399	500	20,740	2,149	29,062	31,144
<u>Centroamérica</u>							
Bélica	31	61	49	14	2	126	134
Costa Rica	496	964	1,027	1,415	15	3,783	4,460
El Salvador	755	817	777	63	0	1,696	1,851
Guatemala	304	765	907	100	51	2,199	2,601
Honduras	447	896	1,471	300	157	2,907	3,350
Nicaragua	252	5,202	930	1,293	42	7,546	9,205
Panamá	207	362	966	1,935	103	3,575	5,000
<u>El Caribe</u>							
Anguilla	2	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Antigua y Barbuda	21	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Bahamas	0	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Barbados	7	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Cuba	36	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Grenada	0	29	37	1	1	68	78
Haití	134	191	447	46	0	684	802
Jamaica	673	1,940	1,110	325	219	3,636	4,322
República Dominicana	702	1,595	703	739	164	3,305	4,066
St. Kitts y Nevis	10	NA	NA	NA	NA	NA	NA
St. Vincent	1	10	39	0	0	49	51
Trinidad y Tobago	114	443	70	592	192	1,680	2,012
TOTAL	12,279	51,533	51,607	175,660	23,312	348,068	422,187

Fuentes: Status of Active Foreign Credits of the United States Government (December 31, 1990); World Debt Tables 1990-01.

AMERICA LATINA

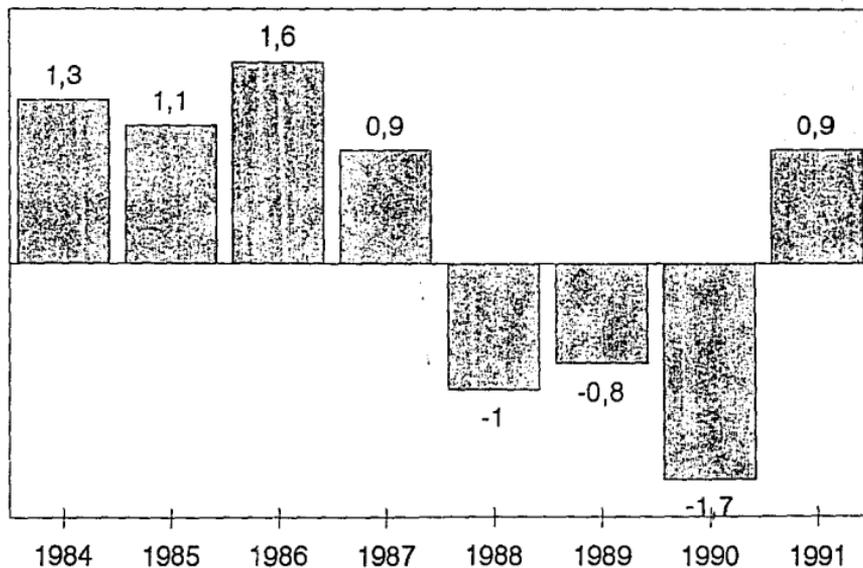
TRANSFERENCIA EXTERNA DE RECURSOS (MMD)



FUENTE: CEPAL

AMERICA LATINA CRECIMIENTO DEL PIB POR HABITANTE (%)

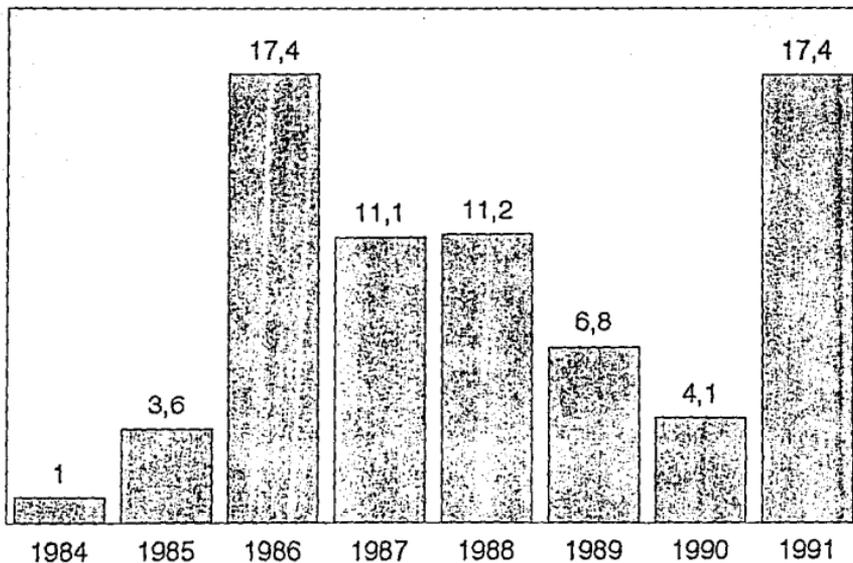
52



FUENTE: CEPAL

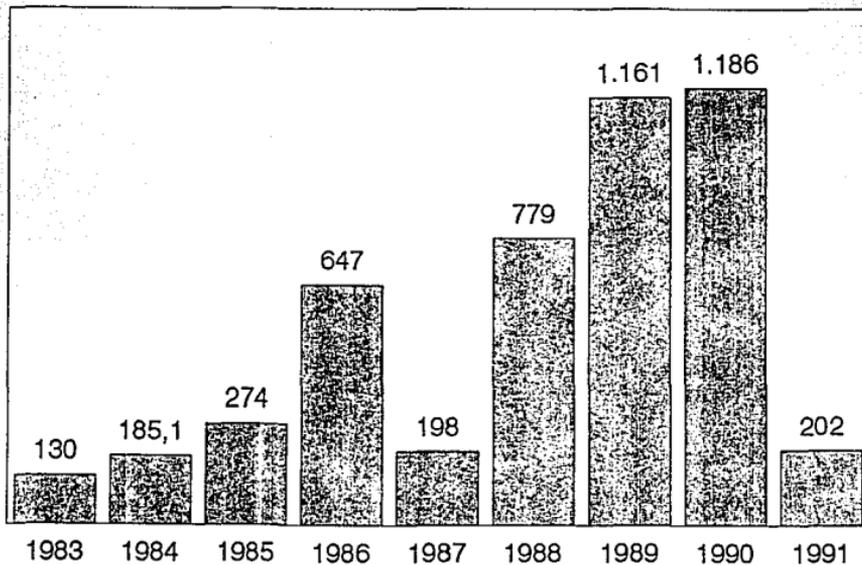
AMERICA LATINA

DEFICIT EN CUENTA CORRIENTE (mmd)



FUENTE: CEPAL

AMERICA LATINA INFLACION ANUAL PROMEDIO (%)



FUENTE: CEPAL

C A P I T U L O 3

LA EVOLUCION DE LA ECONOMIA NORTEAMERICANA Y LAS RELACIONES COMERCIALES CON AMERICA LATINA Y EL CARIBE

3.1. El marco económico interno

Continuando con el desarrollo de una de las hipótesis de este trabajo, es decir a la suposición de que las condiciones prevalecientes al interior de los Estados Unidos han determinado una nueva política comercial dirigida a los países del área, a continuación presentaremos un análisis de la economía norteamericana, así como las principales leyes e iniciativas dirigidas a normar el intercambio comercial con Latinoamérica, y a las cuales se suma ahora, en el contexto de una nueva década, la Iniciativa para las Américas.

Los Estados Unidos de América, al iniciarse la presente década, enfrentan un conjunto de nuevas situaciones en un contexto sensiblemente diferente al de años anteriores, en el cual se vislumbran problemas difíciles de superar especialmente por la economía norteamericana. Las opiniones de algunos analistas giran en torno a suponer que a corto plazo, la economía norteamericana observará una desaceleración en el ritmo de crecimiento aún cuando existen sensibles divergencias sobre la intensidad de la misma y los

riesgos de un posible episodio recesivo, que aunque moderado se provocaría una merma importante en los principales indicadores económicos.

El déficit fiscal norteamericano alcanzó los 295 mil millones de dólares durante 1991 ⁵¹; las consecuencias del desequilibrio fiscal norteamericano sobre la economía internacional son difíciles de estimar. Sin embargo, la experiencia de la década pasada demuestra que la existencia de una expansión de los gastos públicos por encima del nivel de los ingresos convirtió a la economía norteamericana en la más grande deudora del mundo. El acelerado incremento del déficit fiscal constituye una advertencia sobre la complejidad de los desequilibrios estructurales de la economía de los Estados Unidos, los cuales requieren de la aplicación de un programa de ajuste, destinado a restablecer los desequilibrios macroeconómicos y a controlar los gastos públicos.

Los expertos norteamericanos han coincidido en señalar la existencia de un ciclo recesivo. Voceros de la administración Bush han reconocido que la recesión se inició en el último trimestre de 1990. Han señalado, además, que las expectativas son que el ciclo sea moderado, es decir que el PIB no registre una caída muy significativa y que la duración del mismo sea limitada.

No obstante, el producto bruto ha decrecido 2.5% en 1991, con respecto a 1990. El desempleo ha aumentado hasta situarse en 7%, mientras que la inflación, sin embargo, parece encontrarse bajo control. Los precios al consumidor aumentaron apenas 4.0% durante

⁵¹ El financiero; 25 de septiembre de 1992.

1991, lo cual resulta inferior al incremento de índices de precios al consumidor de 5.0% registrada en el período enero90-enero91 52.

Al culminar el conflicto bélico en el Golfo Pérsico en el cual los Estados Unidos asumieron una parte importante del costo financiero, a pesar de contar con el respaldo económico de otros países, los indicadores económicos mostraron signos adicionales de deterioro.

Por otra parte, la confianza de la población con relación a la economía se mantiene en sus niveles más bajos ante el creciente desempleo. Una encuesta publicada por Businessweek, en su edición del 11 de marzo de 1991, indica que la confianza de los consumidores se encuentra al nivel más bajo de los últimos diez años, asimismo podemos observar en diferentes encuestas que uno de los factores que han contribuido al desgaste de la figura del Presidente Bush, y muy posiblemente la causa de su fracaso en las elecciones presidenciales, es el deterioro en el nivel de vida de la población estadounidense. En este resultado intervienen factores tales como, el desempleo, el aumento de impuestos, la inflación de productos distintos de los energéticos y el descenso de las utilidades. Finalmente, debe señalar que uno de los indicadores principales que muestran el comportamiento de la economía norteamericana, como el inicio de la construcción de nuevas viviendas, registró, en el mes de enero de 1991 un descenso del 44.9% con relación al número de

52 BANCO MUNDIAL. "Informe sobre el desarrollo mundial 1992".
"Desarrollo y Medio Ambiente". Washington, D.C.; 1992. p 214-226.
Datos de El Financiero, diferentes fechas.

unidades de vivienda cuya construcción se inició en el mes de enero de 1990 53.

El análisis de los indicadores principales de la economía norteamericana muestra muy claramente los serios problemas económicos a los que se enfrentó la administración Bush; estas cifras muestran un deterioro en la capacidad de Estados Unidos como potencia económica, una reducción en la capacidad productiva, caída de las ganancias y un desajuste en el sector externo, por nombrar sólo algunos de los efectos más importantes de la recesión estadounidense.

Una estrategia de los norteamericanos para revertir el deterioro de su economía podría consistir en la obtención de más mercados abiertos para sus exportaciones, el recrudescimiento de medidas proteccionistas y la obtención y mantenimiento de la presencia política y económica en países con recursos naturales.

Así las cosas, no resulta difícil vislumbrar que la Iniciativa para las Américas (IPA), que el Presidente Bush diera a conocer a los países de América Latina, responde a necesidades económicas y estratégicas concretas de los Estados Unidos. Entender y asumir este concepto es muy importante para los países de la región de tal manera que les permita definir cual debe ser su posición y reacción frente a la Iniciativa.

53 Sistema Económico Latinoamericano (SELA). "La situación económica de Estados Unidos y sus relaciones con América Latina y el Caribe"; Caracas, Venezuela; septiembre de 1991; p 2 .

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

3.2.1. Las exportaciones

En 1991, los Estados Unidos registraron un total en sus exportaciones de 413 mil millones de dólares. De ese total, el 61 por ciento se canalizó hacia los países industrializados. Algo más del 3 por ciento se orientó a las economías centralmente planificadas. El mundo en desarrollo participó con el 36 por ciento del total. En términos absolutos, el comercio de exportación de los Estados Unidos hacia los países en desarrollo ascendió a 129 mil millones de dólares, de los cuales 49.1 mil millones corresponden a la región latinoamericana y caribeña 54.

La tendencia observada en el período 1987-1989, en lo que respecta a las exportaciones norteamericanas, muestra un conjunto de características que resulta conveniente evaluar: las exportaciones totales pasaron de 254.1 a 364.4 mil millones de dólares 55 (30.29 por ciento de aumento) ; los países industrializados disminuyeron su participación como mercado de destino final de las exportaciones, del 65 por ciento al 61 por ciento; el crecimiento de las exportaciones hacia América Latina y el Caribe fue menor (40 por ciento) que el correspondiente al total, de manera tal que el mercado de la región adquirió productos de origen norteamericano por 35 mil millones de

54 Sistema Económico Latinoamericano (SELA). "La Iniciativa para las Américas en el contexto de las relaciones de América Latina y el Caribe con los Estados Unidos". Caracas, Venezuela: abril de 1991, p.10.
55 BANCO MUNDIAL. "Informe sobre el desarrollo mundial 1992". "Desarrollo y Medio Ambiente". Washington, D.C.; 1992. p.214.

dólares en 1987 y por 49.1 mil millones en 1989; el resto del mundo en desarrollo, sin embargo, importó más en términos absolutos que América Latina y el Caribe. En efecto, las exportaciones norteamericanas a tales países pasaron de 46.7 a 79.5 mil millones de dólares en el período antes señalado (70 por ciento de crecimiento) 56.

3.2.2. Las importaciones

Las importaciones norteamericanas pasaron de 497.7 a 486.0 mil millones de dólares en el período 1990-1991 57. En 1989, el 61 por ciento de las adquisiciones norteamericanas en el exterior fueron efectuadas en los países industrializados. América Latina y el Caribe, con 60.3 mil millones de dólares, significó el 12 por ciento del total. Por su parte, los otros países en desarrollo exportaron a los Estados Unidos un total de 117.5 millones de dólares. Sólo los nuevos países industrializados de Asia, con exportaciones totales por un valor de 65.6 mil millones de dólares, tuvieron una participación mayor en el mercado norteamericano que toda la región latinoamericana 58.

En 1991 el déficit de la balanza comercial norteamericana se situó en 73 mil millones de dólares, lo que representa una recuperación importante frente al saldo negativo de 170.3 mil millones de dólares registrado en 1987. Es interesante señalar que esa recuperación se ha debido al incremento vigoroso de las exportaciones norteamericanas, frente a un aumento menor de las importaciones.

56 *Ibid.*

57 *Sistema Económico Latinoamericano (SELA). Op.cit.* p 10.

58 *SELA. Op.cit.* p 10.

Según un estudio del Sistema Económico Latinoamericano, en 1989, y continuando con una situación observada en los últimos años, la balanza comercial norteamericana fue deficitaria con todas sus contrapartes. Con América Latina y el Caribe, el déficit comercial norteamericano esa magnitud es poco relevante (7.7 por ciento).

3.3. La política comercial norteamericana y sus implicaciones para los países de América Latina y el Caribe

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

Diversos países de la región han adoptado, o están en proceso de hacerlo, reformas en sus políticas comerciales, de inversiones y de propiedad intelectual, con una orientación que ha contribuido a una reducción de las presiones por parte de los sectores interesados en Estados Unidos. Varias controversias comerciales fueron resueltas en 1990 cuando los reclamos que las originaron quedaron sin fundamento como consecuencia de reformas de ciertos regímenes legales adoptadas

por algunos países de la región. Aunque persisten medidas proteccionistas disfrazadas como ecológicas, tales como el embargo atunero.

La incorporación de varios países latinoamericanos al GATT (Venezuela, Bolivia, Costa Rica, El Salvador, Honduras) y los que están en proceso de adhesión, como Guatemala y Paraguay, implica para Estados Unidos un fortalecimiento del GATT y un aumento del número de países sujetos a las disciplinas del Acuerdo General y a su sistema de solución de diferencias.

Durante el curso de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales, los Estados Unidos buscaron fomentar posibles apoyos con países latinoamericanos en algunos temas de su interés. El caso más evidente fue el de la agricultura, sector en el cual los Estados Unidos han afianzado la concertación con el Grupo Cairns y particularmente, con los cinco miembros latinoamericanos de este grupo (Argentina, Brasil, Colombia, Chile y Uruguay). Además, en Washington parece apreciarse positivamente la participación constructiva que han tenido los países latinoamericanos en la Ronda Uruguay, y ello ha contribuido a una actitud más favorable en el manejo de las relaciones comerciales por parte de la administración Bush.

No obstante, se aprecia que la Ronda Uruguay ha servido como una válvula de escape que permitió a la administración del presidente Bush amortiguar presiones de otros sectores en áreas como las inversiones, los servicios, la propiedad intelectual y el acceso a los mercados, con la promesa que en tales negociaciones, se lograrían resultados tanto en materia de acceso como de nuevas disciplinas, que

resolverían los problemas que preocupaban a algunas industrias, al Congreso y a otros grupos de interés.

El retraso en la finalización de la Ronda Uruguay podría hacer pensar en la revigorización de mecanismos tipo sección 301. El llamado "fracaso del multilateralismo" orientado a conformar un nuevo sistema internacional de comercio ha originado pérdida de credibilidad en favor de posiciones proteccionistas, en las cuales se privilegien políticas bilaterales y acciones unilaterales antes que un esfuerzo de carácter multilateral.

Además, la oferta de los Estados Unidos de hacer concesiones comerciales para beneficiar a la región, siempre que hagan lo mismo los otros países industrializados, constituye, por el momento al menos, una oportunidad perdida para América Latina y el Caribe.

De haberse logrado resultados positivos en el marco de las negociaciones del GATT, éstos habrían conformado un marco legal asumido por las partes, dentro del cual los países de América Latina y el Caribe habrían podido negociar acuerdos comerciales con los Estados Unidos y también Canadá, con reglas emanadas del acuerdo multilateral, sobre todo en lo que respecta a temas tan complejos, como los textiles, la agricultura, los productos tropicales y las barreras no arancelarias.

Por otra parte, puede argumentarse que la importancia de la región para los Estados Unidos (y Canadá) ha crecido, ante el ambiente de incertidumbre provocado por la ausencia de un acuerdo comercial global y el hecho de que sea más probable que se intensifiquen los conflictos comerciales entre bloques económicos poderosos. Seguramente, esta consideración hará que se recurra más

rápidamente a lo que desde el principio ha sido el plan contingente de los Estados Unidos frente a un eventual fracaso de la Ronda Uruguay: la firma de acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales.

En el contexto antes señalado, con la Iniciativa para las Américas podría establecerse un nuevo medio para negociaciones de los Estados Unidos con los países latinoamericanos y del Caribe y una alternativa a la utilización de los mecanismos de represalia comercial considerados en la legislación norteamericana. No debe olvidarse, sin embargo, que tales instrumentos seguirán estando disponibles, que las presiones de determinados sectores continuarán jugando un papel determinante y que en el Congreso las tendencias en favor de una política comercial más agresiva no han desaparecido.

Es importante tener en cuenta, respecto a lo anteriormente señalado, que la forma como se administran los regímenes como la Sección 301, es un indicador de la orientación de la política comercial por parte del Poder Ejecutivo de Estados Unidos. Son tales regímenes legales los que confieren al Ejecutivo un grado de discrecionalidad tal, que pueden ser efectivamente utilizados como instrumentos de su política comercial, a diferencia de las llamadas leyes de alivio comercial (regímenes sobre medidas compensatorias y antidumping) donde esa discrecionalidad está limitada y su aplicación sujeta a criterios objetivos establecidos por la ley.

3.3.1. Los flujos de comercio entre Estados Unidos y los países de América Latina y el Caribe

De acuerdo a un estudio del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), el Departamento de Comercio de Estados Unidos anunció en 1990, que dicho país registró el noveno déficit consecutivo en su comercio con América Latina y el Caribe. Dicho saldo desfavorable (11.8 mil millones de dólares) representó alrededor del 11.6 por ciento del desequilibrio norteamericano total y -en oposición a la tendencia del balance comercial agregado- fue un 17 por ciento superior al registro del año anterior. El mayor déficit comercial con algunos países exportadores de petróleo (como Venezuela y Trinidad y Tobago) fue responsable de la mayor parte del incremento. Estados Unidos registró los mayores déficits comerciales con la región en las transacciones con sus principales socios, a saber: Venezuela (6.3 mdd), Brasil (2.9 mdd) y México (1.8 mdd). En contraposición, Estados Unidos registró superávit en la balanza comercial con doce países de la región, la mayoría de ellos de América Central y el Caribe. Los mayores superávits comerciales se anotaron en los casos de Panamá (663.7 mdd), Jamaica (374.9 mdd) y Chile (351.4 mdd).

En 1990 el valor de las importaciones norteamericanas desde América Latina y el Caribe se expandió a una tasa mucho más rápida que las importaciones norteamericanas totales (11.3 por ciento), pero algo por debajo de la tasa registrada en 1989, alcanzando un valor total de 62.9 mil millones. Nuevamente, el aumento en los precios del petróleo (en los primeros meses de la crisis del Golfo Pérsico) y en el volumen de adquisiciones (particularmente desde Venezuela)

hicieron las mayores contribuciones a la expansión de las importaciones norteamericanas desde la región: México (30.2 mmd), Venezuela (9.4 mmd) y Brasil (8 mmd) mantuvieron su lugar como los mayores exportadores de América Latina y el Caribe hacia el mercado norteamericano.

Finalmente, durante 1989 el valor de las exportaciones norteamericanas hacia la región creció en 10 por ciento (la tasa de crecimiento más baja desde 1986), para alcanzar un valor de 51.1 mmd. Los mayores importadores de productos norteamericanos fueron México (28.4 mmd), Brasil (5.1 mmd) y Venezuela (3.1 mmd). Las exportaciones norteamericanas hacia México, que en 1990 contribuyeron con un 55 por ciento de las exportaciones norteamericanas a toda la región, continuaron creciendo más rápidamente que el promedio regional (13.6 por ciento), contribuyendo a una creciente concentración del comercio entre Estados Unidos y los países de América Latina y el Caribe.

3.3.2. La Ronda Uruguay

La conclusión exitosa de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales ha sido un objetivo de la política comercial de los Estados Unidos desde que la misma se lanzara en 1986. El interés norteamericano en la Ronda Uruguay está relacionado con una variedad de objetivos de naturaleza tanto doméstica como internacional. En el plano interno, uno de los principales propósitos de la administración Bush ha sido poner freno a las demandas e iniciativas de algunos legisladores e industrias norteamericanas para una aplicación estricta de la legislación de alivio comercial y para la progresiva instrumentación de políticas comerciales unilaterales. En el ámbito

internacional, el objetivo de concluir con éxito la Ronda Uruguay ha estado básicamente ligado al interés por extender la disciplina del GATT a una variedad de nuevas áreas antes no cubiertas por las regulaciones de dicho acuerdo, como es el caso del comercio agrícola y de servicios, la protección de los derechos de propiedad intelectual, y las medidas sobre inversión relacionadas con el comercio.

La Ronda Uruguay debía concluir originalmente en diciembre de 1990 pero, como consecuencia del *impasse* en las negociaciones agrícolas ésto no se ha logrado, ya que los Estados Unidos y el Grupo Cairns (una coalición de 14 países productores de alimentos que no subsidian sus exportaciones y entre los que se encuentran Argentina, Brasil, Colombia, Chile y Uruguay) han sido los mayores defensores de la reducción en la protección otorgada a la agricultura, a la que se oponen frontalmente la CEE, Japón y Corea del Sur. El fracaso de conseguir un acuerdo mutuamente satisfactorio en las tres áreas en disputa (subsidios a la exportación, apoyo interno y acceso al mercado) condujo a una suspensión temporal de las negociaciones en el marco de a Ronda Uruguay.

3.3.3. Iniciativas bilaterales y regionales de EE.UU.

Algunas de las más importantes iniciativas bilaterales y regionales desarrolladas por Estados Unidos en 1990 se vinculan con los países de América Latina y el Caribe, a saber: i) el anuncio de la intención de iniciar negociaciones dirigidas a firmar un Acuerdo de Libre Comercio con México y Canadá (NAFTA), cuyas negociaciones

culminaran en agosto de 1992, ii) el anuncio de la Iniciativa para las Américas y la Iniciativa de Preferencias Comerciales Andinas, y iii) el reforzamiento de la Iniciativa para la Cuenca de Caribe.

3.3.3.1. Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte

El 11 de junio de 1990 los Presidentes de Estados Unidos y México anunciaron el objetivo de crear un área de libre comercio entre los dos países y dieron instrucciones a sus ministros de comercio para que desarrollaran las consultas internas necesarias, así como el trabajo preparatorio que fuera menester. Como lo exige el mecanismo de "tratamiento rápido" aprobado por el Congreso norteamericano junto con la Ley Omnibus de Comercio de 1988, el 25 de septiembre el presidente Bush notificó a los comités legislativos acerca de su intención de negociar un Acuerdo de Libre Comercio (ALC) con México, señalando asimismo que Canadá había expresado su interés en participar eventualmente en las negociaciones. De acuerdo a las reglas en vigor, los comités legislativos disponían de un período de 60 días legislativos para rechazar el mecanismo de "tratamiento rápido" (fast track). A principios de febrero los presidentes Bush y Salinas de Gortari y el primer Ministro Mulroney de Canadá anunciaron su intención de iniciar negociaciones con vistas a la creación de un Área de Libre Comercio de América de Norte (NAFTA, por sus siglas en inglés) integrada por los tres países. Esta iniciativa conformaría el mercado más grande del mundo, con una población de 360 millones de personas y un producto anual de aproximadamente 6 billones de dólares. El presidente Bush también informó a los comités

legislativos con jurisdicción en el tema que las negociaciones para las cuales había pedido autorización en septiembre se desarrollarían sobre una base tripartita.

Al interior del Congreso estadounidense el debate legislativo ilustra el estado de ánimo prevaleciente en algunos sectores, donde se demostró la existencia de una resistencia mayor a la esperada para la aprobación del fast Track. La oposición más visible ha provenido de los sectores sindicales y algunos sectores de empresarios (como la industria textil y de vestido). Las industrias productoras de frutas y vegetales de California, Florida y Texas, así como grupos de protección de los derechos humanos y ambientalistas también expresaron su oposición o reserva frente a acuerdo.

La aprobación de la renovación del mecanismo de "tratamiento rápido" por un período adicional de dos años fue facilitada por la emisión de una declaración de 70 páginas por parte de la administración -hecha pública a comienzos de mayo de 1991-, en la cual la Casa Blanca se comprometió a promover programas para entrenar trabajadores desplazados, preservar los estándares ambientales vigentes en Estados Unidos, incorporar aspectos ambientales en el proceso de negociación y eventualmente, restablecer de manera temporaria tarifas para ciertos productos en que las exportaciones mexicanas crezcan de manera muy rápida. Esta declaración dió una respuesta considerada como satisfactoria por un amplio segmento del Congreso, removiendo el principal obstáculo para la aprobación de la extensión de la autorización.

Ahora bien, William Clinton, el candidato demócrata, ganó las elecciones presidenciales en Estados Unidos con lo que el futuro de

la Iniciativa para las Américas se torna poco claro mientras el nuevo presidente no de paso a acciones concretas. No obstante, Clinton ha reiterado su apoyo al NAFTA y tal pareciera que pretende continuar con este aspecto tan importante en la política comercial de los Estados Unidos.

3.3.3.2. Iniciativa para las Américas

Dado que el siguiente capítulo estará dedicado a una descripción y análisis pormenorizado de la Iniciativa para las Américas, nos limitaremos en este apartado a señalar rápidamente los aspectos más relevantes de esta propuesta que constituyen el tema central de este trabajo de tesis de licenciatura.

El 27 de junio de 1990 el presidente Bush anunció públicamente la Iniciativa para las Américas (IPA), un programa amplio que incluye propuestas referidas al comercio, la inversión, a deuda externa y el medio ambiente de interés tanto para Estados Unidos como para los países de América Latina y el Caribe. Tal como fue anunciada en su presentación original, la Iniciativa para las Américas incluyó tres componentes principales en materia de comercio, a saber: i) a promesa de cooperar estrechamente para concluir satisfactoriamente la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales y de promover reducciones tarifarias mayores para productos de interés para la región; ii) la promoción de acuerdos-marco bilaterales con países interesados o grupos de países con el objetivo de facilitar la discusión de mecanismos para abrir los mercados al comercio y la inversión; iii) la oferta de negociar los acuerdos de libre comercio

con países individuales o grupos de países que se hayan asociado con propósitos de liberalización comercial con el fin de constituir eventualmente una zona de libre comercio en el Hemisferio Occidental.

La cooperación en el marco de la Ronda Uruguay ha sido muy intensa en el área de comercio agrícola en la cual, como ya se ha señalado, existe una convergencia de intereses entre Estados Unidos y algunos exportadores de alimentos de América Latina y el Caribe. Sin embargo, el compromiso de promover reducciones arancelarias más importantes para productos de interés especial para la región en el marco de las negociaciones comerciales multilaterales actualmente en curso está aún pendiente. Como la Ronda Uruguay todavía no ha concluido, es demasiado temprano para saber si el resultado de las negociaciones para mejorar el acceso a los mercados redundará en un tratamiento comparativamente más favorable para productos de interés para los países de la región.

En cambio, la negociación de acuerdos marco bilaterales ha avanzado rápidamente. Estados Unidos negoció y suscribió acuerdos con todos los países de la región, salvo Cuba. Además debe señalarse que este país celebró con los cuatro países del MERCOSUR el acuerdo-marco sobre comercio e inversiones en junio de 1991. Tal acuerdo es de alta significación, por ser el primer ejemplo concreto de cooperación con un grupo subregional después de haber sido anunciada la Iniciativa para las Américas. La firma de un acuerdo-marco entre la Comunidad del Caribe (CARICOM) y Estados Unidos se realizó el 22 de julio de 1991. El acuerdo Estados Unidos-CARICOM, convenido un mes después de la conclusión del acuerdo similar con los países del MERCOSUR, es el segundo de estos acuerdos-marco plurilaterales. Los acuerdos-marco no

incluyen compromisos detallados en materia de política comercial, pero identifican las principales cuestiones pendientes y crean un contexto dentro del cual canalizar las negociaciones.

Con anterioridad a la serie de acuerdos-marco firmados en 1990, Estados Unidos había concluido solamente un convenio similar con un país de América Latina y el Caribe. El "Entendimiento Sobre un Marco de Principios y Procedimientos para Desarrollar Consultas Relativas a las Relaciones Comerciales y de Inversión" firmado con México en 1987 condujo a la creación de una serie de grupos de trabajo sobre industria (acero, textiles, electrónica y automóviles), agricultura, inversiones y derechos de propiedad intelectual, servicios, tarifas y coordinación. Dos años más tarde, el entendimiento liberal original fue complementado por un "Mecanismo para la Facilitación de Conversaciones sobre Comercio e Inversión", el que proporcionó elementos para desarrollar negociaciones bilaterales sobre aspectos específicos de las reacciones comerciales y de inversión. Las actuales negociaciones para la conformación de un ALC entre México y Estados Unidos han sido estimuladas, en la práctica, por el progreso alcanzado en el marco de estos dos acuerdos previos. La experiencia de México indica que, aún cuando la conclusión de un acuerdo-marco no implica por sí mismo ningún cambio en la política por parte de los signatarios, puede contribuir a exponer más claramente las cuestiones que afectan los flujos bilaterales de comercio y proporcionar un foro en el que puedan desarrollarse negociaciones de manera sistemática.

Tal y como fue anunciada originalmente, el próximo paso en la instrumentación de componente comercial de la IPA sería la negociación de acuerdos comerciales de libre comercio con otros

países, de manera individual o por grupos subregionales. Las negociaciones con México serán en extremo ilustrativas y educativas para otros países o grupos de países interesados en promover acuerdos similares. El Gobierno chileno ya ha expresado su interés en negociar un ALC con Estados Unidos. Otro candidato potencial en el futuro próximo podría ser Costa Rica.

El gobierno norteamericano ha dejado claro que la negociación de un ALC deberá ser precedida por medidas sustanciales de liberalización por parte de los países interesados. En consecuencia, varios países de América Latina y e Caribe tendrían que profundizar sus políticas de liberalización comercial y de régimen de inversiones antes de estar en condiciones de encarar negociaciones, con el fin de acceder al mercado más grande del mundo. Es muy probable que esta condicionalidad, si efectivamente se materializa, será administrada por el gobierno norteamericano de forma tal de retribuir lo que se considera políticas apropiadas de comercio e inversión. Es interesante notar, asimismo, que algunos agrupamientos regionales (MERCOSUR, CARICOM y Pacto Andino) han expresado su intención de negociar colectivamente con Estados Unidos.

Así las cosas, y sin ánimo de adelantarnos a lo que constituirá el último capítulo de este trabajo, la IPA, constituye efectivamente un cambio en la percepción de los Estados Unidos de las relaciones hemisféricas, pero tal y como se ha podido observar hasta la fecha, este proyecto estaría concretizado a largo plazo y puede verse afectado por acontecimientos tales como un cambio de la política comercial en el Congreso norteamericano o un retroceso en la

instrumentación de los procesos liberalizados en los países de la región, por nombrar sólo algunos.

Desde una perspectiva latinoamericana, es recomendable realizar un análisis de los costos y beneficios que supondría la suscripción de ALC con los Estados Unidos. La evaluación del impacto que este hecho tendría en nuestros países se realiza en el siguiente capítulo.

3.3.3.3. Iniciativa de Preferencias Comerciales

Andinas

A consecuencia de la solicitud presentada por el presidente colombiano Virgilio Barco para aumentar la cooperación entre Estados Unidos y su país y compensar así la abrupta caída de los precios del café y proporcionar mercados para exportaciones en el marco del combate al narcotráfico ilícito de drogas, así como de la crítica generalizada de que la política del combate al narcotráfico de Estados Unidos no prestaba suficiente atención a la apertura de oportunidades económicas a los países productores, el presidente Bush anunció en noviembre de 1989 la Iniciativa Andina, que incluyó acciones a nivel bilateral, regional y multilateral. A nivel bilateral y regional las dos propuestas más significativas fueron: i) el ofrecimiento de realizar una revisión especial de la cobertura del SGP para Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú y ii) la oferta de explorar las oportunidades potenciales para expandir el comercio textil bilateral y el Acuerdo Multifibras. A nivel multilateral, la Iniciativa Andina incluyó el ofrecimiento de respaldar planteamientos similares frente a otros países industriales u organismos

multilaterales, así como de promover la renegociación del Acuerdo Internacional de Café 59.

A fines de 1989, y después del lanzamiento de la Iniciativa Andina, el Representante Comercial de Estados Unidos invitó a los gobiernos de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú a someter pedidos para extender tratamiento libre de aranceles a exportaciones originadas en dichos países, dentro del marco de SGP. Estos pedidos estarían sujetos a una revisión especial y sus resultados se darían a conocer en julio de 1990. No obstante la Declaración de Cartagena emitida en febrero de 1990 por los Presidentes de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, señalando que el combate efectivo al narcotráfico requeriría la apertura de oportunidades económicas legítimas para los países productores y, específicamente, de un mejor acceso al mercado norteamericano, los resultados de la revisión especial dados a conocer en julio de 1990 fueron considerados como extremadamente modestos.

También como parte de la Iniciativa Andina, en octubre de 1990 la Administración norteamericana sometió el proyecto de Preferencias Comerciales Andinas a consideración del Congreso. Esta propuesta legislativa dispone el otorgamiento de tratamiento libre de aranceles a la mayoría de los productos originarios de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, pero mantiene a inelegibilidad para, entre otros, la mayoría de los productos textiles y de vestido, el petróleo y los productos refinados, el calzado, el atún envasado y el azúcar. El programa tendría una duración de diez años y tendría la ventaja en

59 SELA. Op. cit. p 19.

relación al SGP de que no estaría sujeto a las revisiones anuales que normalmente llevan a la suspensión del trato preferencial para productos específicos, entre otras razones debido a la aplicación de la cláusula de necesidad competitiva 60.

3.3.3.4. Iniciativa para la Cuenca del Caribe

El propósito de la Iniciativa para a Cuenca de Caribe (ICC) ha sido el de promover el crecimiento económico en los 24 países beneficiarios a través de la concesión de preferencias arancelarias temporarias para acceder al mercado norteamericano. Después de varios años de operación (el programa fue iniciado en enero de 1984) y varios intentos fallidos por ampliar sus beneficios, a comienzos de 1989 la Administración Bush propuso al Congreso una nueva legislación para ampliar la cobertura de productos beneficiados con el trato preferente (incluyendo en la lista de productos de especial interés para los países de la región tales como calzado, petróleo, atún envasado y textiles) y extender el programa indefinidamente. A lo largo del proceso legislativo en el año de 1989, y ante la parálisis legislativa, en un intento por dar nuevo énfasis a la cuestión, la Administración Bush ordenó al formación de un grupo de trabajo de nivel ministerial con el propósito de "identificar aquellas actividades que podrían desarrollarse con el objetivo de mejorar la operación de la ICC" 61.

60 Ibid. p 38.

61 Citado en SELA Op.cit. p 39.

La llamada propuesta ICC-2 fue tratada nuevamente por el Congreso en 1990 sin mucho éxito. Después de varios meses de debate, el Presidente Bush promulgó en agosto de 1990 la Ley de Aduanas y Comercio que, además de incluir numerosas provisiones que afectan las clasificaciones tarifarias y otras cuestiones menores, dispuso eliminar la fecha programada de terminación de los beneficios de la ICC (1985). La legislación aprobada no incluyó ninguna expansión de la lista de productos beneficiarios como proponía el proyecto original, sino que se limitó a extender los beneficios ya existentes de manera indefinida. En realidad, esta última decisión era prácticamente ineludible dadas las perspectivas de negociación de un ALC con México, lo que habría tenido indudables efectos sobre las economías centroamericanas y caribeñas de mantenerse el carácter transitorio de la ICC.

En noviembre de 1990 y en respuesta a las instrucciones presidenciales de un año antes, el Representante Comercial anunció un paquete de mejoras en la instrumentación de la ICC. Los cambios aprobados no introdujeron ninguna modificación sustancial en el programa (como incrementar la lista de productos beneficiarios), sino que se limitaron a mejorar el uso de los beneficios ya disponibles.

El 6 de marzo de 1991, el Presidente del Subcomité de Comercio de Comité de Medios y Arbitrios de la Cámara de Representantes introdujo un Proyecto de ley que ampliaría los beneficios ofrecidos en virtud de la Iniciativa para la Cuenca de Caribe. El nuevo proyecto simplemente descartaría dos subsecciones de la ley de Recuperación Económica de la Cuenca de Caribe de 1983, con lo que eliminaría las disposiciones que prohíben o limitan actualmente el

trato de exención de aranceles para los productos textiles y las prendas de vestir, el calzado y otros artículos de cuero, el atún en lata, productos petroleros, ciertos relojes y repuestos de relojes. Las perspectivas de aprobación de este proyecto de ley son inciertas y dependerán del respaldo que pueda obtenerse especialmente en el Senado y del resultado que se produzca en las negociaciones comerciales multilaterales en el marco de la Ronda Uruguay.

A principios de 1990, la Administración norteamericana también restableció los beneficios del SGP y la ICC para Panamá, suspendidos debido a disputas con el anterior gobierno de ese país. En noviembre de 1990 el presidente Bush también designó a Nicaragua país elegible para los beneficios de la ICC, después de haberlo excluido por completo del programa desde su creación en 1984.

3.3.4. La instrumentación de la legislación comercial norteamericana

La instrumentación de la legislación comercial norteamericana es relevante para los países de América Latina y el Caribe no sólo porque puede limitar de manera efectiva el acceso al mercado norteamericano, sino también porque es indicativa de las tendencias actuales y prospectivas de la política comercial de Estados Unidos. En particular, la instrumentación de la legislación comercial norteamericana en los últimos años ha demostrado un carácter crecientemente unilateral, o lo que algunos analistas denominan "unilateralismo agresivo". A pesar de que la reforma de las políticas comerciales en América Latina y el Caribe han disminuido de manera

importante los espacios de conflicto con Estados Unidos, varios temas sensibles permanecen sin solución tanto en la agenda norteamericana como en la regional.

De acuerdo a la cláusula "Especial 301" de la ley Omnibus de Comercio de 1988, el Representante Comercial de Estados Unidos debe evaluar anualmente la designación de países que no protegen de manera efectiva los derechos de propiedad intelectual o niegan acceso a sus mercados a personas que dependen de la protección de la propiedad intelectual. Algunos países puede ser designados como "países prioritarios" y son susceptibles para llevar a cabo investigaciones bajo la sección 301. El Representante Comercial también creó una "lista prioritaria de observación" y una "lista de observación" bajo la sección "Especial 301". En la revisión de 1991, Brasil se mantuvo como el único país de la región en la "lista prioritaria". Argentina, Chile, Colombia y Venezuela continúan incluidos en la "lista de países en observación", pero no han sido susceptibles de ninguna acción hasta el momento. Tal como ocurrió con la sección "Super 301", la revisión de la sección "Especial 301" en 1991 no incluyó la designación de ningún nuevo país como "país prioritario" 62.

Tal como lo requiere la legislación comercial norteamericana, en abril de 1991, el Representante Comercial (USTR) también anunció los resultados de la revisión anual del SGP correspondiente a 1990. La revisión anual es la ocasión en que se designan productos elegibles, se remueven artículos que previamente disfrutaban de tratamiento

62 SELA. *Op. cit.*, p. 12.

preferencial, y se revisan las "prácticas nacionales" que pueden conducir a la exclusión de ciertos países del programa. En términos generales, los resultados de la revisión correspondiente a 1990 son más negativos que positivos, ya que el valor de los beneficios fue menor a los costos que implicó la exclusión de algunos productos.

Durante la mencionada revisión del SGP, en marzo de 1990, el Representante Comercial anunció el restablecimiento de los beneficios para Panamá, que habían sido suspendidos bajo el argumento de violación de los derechos laborales. Los gobiernos de Chile y Paraguay también solicitaron la reincorporación al programa, después de haber sido excluidos en 1987. La reincorporación de Nicaragua -que había sido completamente excluida del programa desde 1987- requerirá un proceso administrativo más complejo.

Otros dos eventos ligados a la legislación vinculada al ámbito comercial merecen destacarse. El primero es la serie de restricciones a las exportaciones de América Latina y el Caribe en textiles, vestido y calzado. Este hecho ilustra el sostenido apoyo que los productores textiles y del vestido aún son capaces de obtener en el Congreso norteamericano.

El segundo evento ha sido la probación de la Ley de Alimentos, Agricultura, Conservación y Comercio de 1990, la que habrá de delinear la política norteamericana hacia el sector agrícola para el próximo quinquenio. A pesar de que la nueva legislación reduce en aproximadamente 25 por ciento los programas federales preexistentes para apoyar los ingresos de los granjeros, conserva los programas de mantenimiento de los precios y subsidios a la exportación ya en marcha. En particular, modifica y expande el Programa de Apoyo a las

Exportaciones que subsidia exportaciones agrícolas norteamericanas que compiten con productos subsidiados de la CEE. En el pasado, este programa ha creado fricciones con algunos exportadores de América Latina y el Caribe, particularmente Argentina. En mayo de 1991, este conflicto se reavivó cuando se conoció una oferta norteamericana para vender 700,000 toneladas de trigo subsidiado a Brasil 63.

63 *ibid.*: p 20.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- Sistema Económico Latinoamericano (SELA). "La situación económica de Estados Unidos y sus relaciones con América Latina y el Caribe"; Caracas, Venezuela; septiembre de 1991.
- 2.- Sistema Económico Latinoamericano (SELA). "La Iniciativa para las Américas en el contexto de las relaciones de América Latina y el Caribe con los Estados Unidos". Caracas, Venezuela; abril de 1991.
- 3.- Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALADI). "Las relaciones América Latina-EE.UU. y la Iniciativa para las Américas. Montevideo, Uruguay; junio de 1991.
- 4.- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). "América Latina frente a la Iniciativa Bush: un examen inicial". Santiago de Chile; septiembre de 1990.
- 5.- BANCO MUNDIAL. "Informe sobre el desarrollo mundial 1992". "Desarrollo y Medio Ambiente". Washington, D.C.; 1992.
- 6.- EL FINANCIERO; diferentes fechas.
- 7.- New York Times; diferentes fechas.

CUADROS Y GRAFICAS

INDICADORES ECONOMICOS NORTEAMERICANOS

	1989	1990
PNB (mil millones de USD de 1982)	5.200,8	5.463,6
PNB real (mil millones de dólares de 1982)	4.117,7	4.156,3
PNB real (variación anual, en %)	2.5	0.9
PNB real per cápita (en dólares de 1982)	1.655,3	1.653,3
Índice de precios implícitos (variación anual, en %)	4.5	4.1
Ingreso personal real disponible (variación anual, en %)	2.4	0.8
Tasa de desempleo (%)	5.2	5.4
Salario real medio semanal (variación anual, en %)	-1.0	-1.6
Productividad laboral, sector privado no agrícola (variación anual, en %)	-0.7	-0.8
Agregados monetarios (variación anual, dic.a dic.en %)	4.9	3.2
Déficit del gobierno federal (% del PNB)	3.0	4.1
Deuda federal en poder del público (% del PNB)	42.7	44.6
Balanza comercial (mil millones de USD)	-114.9	-108.7
Balanza en cuenta corriente (mil millones de USD)	-110.0	-99.3

FUENTE: DEPARTAMENTO DE COMERCIO

ESTADOS UNIDOS: PROYECCIONES ECONOMICAS PARA 1991 Y 1992

	1991	1992
PNE real (variación en %):		
Consejo de Asesores Económicos	0.9	3.6
Comité Federal de Mercado Abierto	-0.5/1.5	n.d.
Oficina de Presupuesto del Congreso	0.0	3.3
OCDE	0.9	1.9
Índice de precios al consumidor :		
(variación anual en %)		
Consejo de Asesores Económicos	4.3	n.d.
Comité Federal de Mercado Abierto	3.0/4.5	n.d.
Oficina de Presupuesto del Congreso	4.9	3.5
OCDE	6.8	5.4
Tasa de desempleo en (%):		
Consejo de Asesores Económicos	6.6	6.6
Comité Federal de Mercado Abierto	6.25/7.5	n.d.
Oficina de Presupuesto del Congreso	6.8	6.4
OCDE	6.4	6.7
Tasa de interés (en %):		
Consejo de Asesores Económicos	6.4	6.0
Oficina de Presupuesto del Congreso	6.6	7.0

* n.d. no disponible

FUENTE: Consejo de Asesores Económicos, Oficina de Presupuesto del Congreso; Junta de la Reserva Federal, OCDE.

ESTADOS UNIDOS: TRANSACCIONES INTERNACIONALES, 1989/90
(miles de millones de dólares)

	1989	1990
Exportaciones netas de mercancías	-114.9	108.7
(Exportaciones)	360.4	n.d.
(Importaciones)	-475.3	n.d.
Servicios	19.5	30.5
Transferencias unilaterales	-14.7	-21.1
Balanza en cuenta corriente	-110.0	-99.3

* n.d. no disponible

FUENTE: DEPARTAMENTO DE COMERCIO

ESTADOS UNIDOS: PRECIOS, COSTOS Y SALARIOS, 1989/91
(variación anual respecto del año o trimestre anterior en %)

	1989	1990
Indice de precio implícitos	4.5	4.5
Indice de precios al productor en bienes finales	4.9	5.6
Indice general de precios al consumidor	4.6	6.1
Costo laboral unitario	3.9	4.3
Compensación real horaria	-1.5	-1.8
Salario real medio semanal	-1.0	-1.6

FUENTE: DEPARTAMENTO DE COMERCIO, DEPARTAMENTO DEL TRABAJO

ESTADOS UNIDOS: EMPLEO Y PRODUCTIVIDAD, 1989/91

	1989	1990	1991 (I)
Tasa de desempleo <u>1/</u>	5.3	5.5	6.5
Empleo total <u>2/</u>	108.4	110.3	n.d.
Bienes	25.3	25.0	n.d.
Servicios	83.1	85.3	n.d.
Productividad laboral <u>3/</u>	-0.7	-0.8	n.d.

-
- 1/ Porcentaje de la fuerza laboral civil
2/ millones de personas
3/ variación anual respecto del año o trimestre anterior en %
n.d. no disponible

FUENTE: DEPARTAMENTO DEL TRABAJO

ESTADOS UNIDOS: DEMANDA Y PRODUCTO REAL, 1989/91
 (Variación anual respecto del año anterior en %)

	1989	1990	1991 (Ir)	1991 (Ip)
Consumo privado	1.9	1.0	-2.9	-1.4
Inversión privada bruta fija	6.6	-0.6	-5.8	-19.6
residencial	-4.1	-5.3	-18.5	-26.5
no residencial	3.9	1.7	-1.3	-14.4
Gasto del gobierno en bienes y servicios	2.3	2.8	4.2	-2.3
DEMANDA INTERNA FINAL	1.9	1.1	-2.1	-4.6
PRODUCTO NACIONAL BRUTO	2.5	0.9	-2.0	-2.8

Ir: primer semestre, revisado
 Ip: primer semestre, preliminar

FUENTE: DEPARTAMENTO DE COMERCIO

ESTADOS UNIDOS: INDICADORES FISCALES, 1989/1996 1/
Medidas del déficit federal

	1990	1991	1992	1993
Miles de millones de dólares				
Déficit presupuestario federal total	220	298	239	211
Déficit presupuestario federal total asumiendo límites máximos	n.d.	298	284	215
Porcentaje del PNB				
Déficit presupuestario federal total	4.1	5.3	5.0	3.7
Déficit presupuestario federal total asumiendo límites máximos	n.d.	5.3	4.7	3.4
Medidas discrecionales de política fiscal 2/				
Miles de millones de dólares				
Déficit presupuestario total	162	194	186	167
Déficit presupuestario total ajustado por inflación 3/	69	98	94	74
Porcentaje del PNB				
Déficit presupuestario total	3.0	3.5	3.1	2.6

- 1/ Los datos de 1989 y 1990 son actuales. Desde 1991 en adelante son estimados del escenario de referencia de la Oficina de Presupuesto del Congreso.
- 2/ Todas las medidas excluyen los gastos por depósitos asegurados. Las cifras del déficit de 1991 incluyen 7.5 mil millones de dólares de gastos despliegue en la zona del Golfo Pérsico que se compensan exactamente con los 7.5 mil millones de dólares aportados por los aliados de Estados Unidos.
- 3/ Déficit presupuestario total excluido el efecto de reducción del valor real de la deuda federal en poder del público debido a la inflación.

n.d. no disponible

FUENTE: OFICINA DE PRESUPUESTO DEL CONGRESO

**FLUJOS COMERCIALES ENTRE ESTADOS UNIDOS Y LOS PAISES
DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE 1989/1990**

	1989		1990	
	Valor	%	Valor	%
Exportaciones de Estados Unidos 1/	363.8	12.8	394.0	8.3
Exportaciones de Estados Unidos hacia América Latina y el Caribe	46.5	12.4	51.1	10
Importaciones de Estados Unidos 2/	473.2	7.3	495	4.6
Importaciones de Estados Unidos desde América Latina y el Caribe	56.5	12.7	62.9	11.3
Balanza global de Estados Unidos	-109.4	-7.7	-101	-7.6
Balanza de Estados Unidos con América Latina y el Caribe	-10	14.3	-11,7	17.2

1/ exportaciones fcb
2/ importaciones al valor de aduana

FUENTE: DEPARTAMENTO DE COMERCIO

ESTADOS UNIDOS: COMPOSICION DEL COMERCIO DE BIENES

CON AMERICA LATINA Y EL CARIBE^a

	Millones de dólares				Porcentajes		Tasa de Crecimiento		
	1986	1987	1988	1989	1980	1989	1987	1988	1989
Total Exportaciones de Estados Unidos	31077	34979	43919	49055	100	100	12.6	25.6	11.7
Manufacturas	24816	28262	35703	39875	78	81	13.9	26.3	11.7
Productos Agrícolas	3687	3712	4991	5325	16	11	0.7	34.5	6.7
Energía	1507	1731	1568	2041	2	4	14.9	-9.4	30.2
Otros	1067	1274	1657	1814	4	4	19.4	30.1	9.
Total Importaciones de Estados Unidos	44112	49094	53701	60260	100	100	11.3	9.4	12.2
Manufacturas	20053	24334	30383	32895	23	55	21.3	24.9	8.3
Productos Agrícolas	9066	8287	8333	8394	20	14	8.6	0.6	0.7
Energía	12033	13353	11831	15043	50	25	11.0	-11.4	27.1
Otros	2960	3120	3154	3928	7	6	5.4	1.1	24.5

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

a) Exportaciones FAS, Importaciones CIF.

ESTADOS UNIDOS: IMPORTACIONES ENERGETICAS DESDE**AMERICA LATINA Y EL CARIBE**

	Millones de dólares (Cif)				% Composición		Tasa de Crecimiento		
	1986	1987	1988	1989	1981	1989	1987	1988	1989
Total Importaciones Energéticas de Estados Unidos	39838	46724	44097	56093	100.0	100.0	17.3	-5.6	27.2
México	3896	3979	3456	4462	8.3	8.0	2.1	-13.1	29.1
Venezuela	4693	5273	4823	6355	6.4	11.3	12.4	-8.5	31.8
Ecuador	614	393	419	730	0.7	1.3	-36.0	6.6	74.2
Trinidad y Tobago	718	728	505	620	2.6	1.1	1.4	-19.6	6.0
Otros Países Latinoamericanos	2112	2980	2548	2875	5.8	5.1	41.1	-14.5	12.9
Total Países Latinoamericanos	12033	13353	11831	15043	23.8	26.8	11.0	-11.4	27.1
Otros	27805	33371	32266	41050	76.2	73.2	20.0	-3.3	27.2

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

JERARQUIA DE PREFERENCIAS EN EL REGIMEN ARANCELARIO ESTADOUNIDENSE

(en orden general de trato preferencial; datos comerciales de 1989, en miles de millones de dólares estadounidenses)

Categoría	Tipo de Trato	Países	Porción del Total de comercio estadounidense
Acuerdos de Comercio	Recíproco, acceso libre de impuestos a mercados de otros países para productos que cumplan normas	Canadá (desde 1985) e Israel (desde 1985)	Canadá US\$88 (18.6%) Israel US\$3 (0.7%)
Iniciativa para la Cuenca del Caribe	No recíproco, acceso libre de impuestos al mercado estadounidense para productos que cumplan normas y no sean estatutoriamente inelegibles (p.e., vestidos, calzados, etc.)	22 países y territorios en la Cuenca del Caribe, 12 de los cuales son Estados Miembros del SELA	US\$7 (1.4%)*
Iniciativa para los países de la región Andina	Concebido según modelo ICC; no se han anunciado detalles	Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú	US\$1 (0.2%)*
Países en desarrollo menos desarrollados	Derechos reducidos o eliminados para ciertos productos	Haití y otros 31 países	US\$0.2 (0.04%)*
Sistema Generalizado de Preferencias (SGP)	Similar a la ICC, pero con normas más estrictas, menos productos elegibles, y los beneficios pueden ser utilizados por funcionarios estadounidenses como arma de presión en disputas	La mayoría de países en desarrollo, incluidos Brasil, Argentina, México, Suriname, Uruguay y Venezuela	US\$60 (12.7%)*
Acción más favorecida (NMF)	Derechos (si los hay) gravados sobre importaciones a la tasa ordinaria	Países OCDE y NIC; también Chile, Nicaragua y Paraguay	US\$305 (64.4%)
Sanciones	Puede traducirse en negación de trato NMF (i.e. derechos más altos) revisiones anuales de status NMF, embargo de ciertos bienes o embargo comercio total	Cuba, Irán, Libia, Corea del Norte y Vietnam bajo embargo total; sanciones menores contra URSS, China, Sudafrica, otros	Cuba menos de US\$1 millón; China US\$12 (2.5%) el resto US\$4 (0.75%)

*: Los datos incluyen todas las importaciones de los países de una categoría, independientemente de si los bienes ingresaron efectivamente bajo un programa comercial preferencial específico; por ejemplo, los datos de los países de la ICC incluyen también las importaciones de la Cuenca del Caribe que ingresaron en virtud del SGP o que fueron gravados con derechos a la tasa NMF.

C A P I T U L O 4

La Iniciativa para las Américas y su Impacto en la Región

El 27 de junio de 1990 el Presidente de los Estados Unidos, George Bush anunció a través de un discurso en la Casa Blanca, ante diplomáticos y representantes internacionales, una nueva iniciativa económica dirigida a los países de América Latina y el Caribe, que constituye por sí misma un cambio de enfoque en las relaciones entre la región latinoamericana en su conjunto y ese país, ya que plantea un nuevo esquema de asociación comercial, que retoma aspectos de reducción de deuda, fomento a las inversiones y protección al medio ambiente.

Tratando de identificar las posibles motivaciones que llevaron a la administración Bush a una redefinición de las relaciones continentales, podemos señalar que la Iniciativa para las Américas responde a una necesidad económica y estratégica de los Estados Unidos frente a las profundas modificaciones que se están produciendo en el entorno internacional, la formación de grandes bloques económicos, y el continuo declive económico y tecnológico que Estados Unidos sufre frente a otros países o grupos o regiones que hoy le disputan el liderazgo que antes le era indiscutido, no sólo en el campo tecnológico, sino también en el económico y político.

En este nuevo marco de las relaciones económicas internacionales, la región adquiere una nueva dimensión e importancia para los Estados Unidos por lo que conviene señalar desde ahora que la Iniciativa no es el producto del altruismo de éste país hacia la

región, sino es más bien la respuesta a una necesidad concreta. Esta percepción del interés y de los beneficios mutuos que pueden derivarse de la Iniciativa, tanto para los Estados Unidos como para los países de América Latina y el Caribe, constituyen dos importantes planteamientos que deben guiar nuestra reflexión y estrategia frente a la misma.

El presidente Bush expresó en su aludido discurso, que la Iniciativa para las Américas para la década del 90, surge después de que la mayoría de los países de la región, a excepción de Cuba, cuentan con gobiernos elegidos democráticamente, quienes a su vez han adoptado políticas económicas más liberalizadoras y menos estatistas, reconociendo que el mercado libre es la llave para un crecimiento sostenido y una política estable.

En opinión del presidente Bush, estos cambios han creado un ambiente propicio para establecer una genuina asociación de mercado libre. El presidente norteamericano destaca que el paquete de propuestas también contribuirá a apoyar los cambios en la región, dirigidos a lograr una reactivación del crecimiento económico en los países del área.

Asimismo, el programa esbozado por el Presidente Bush contiene un conjunto de propuestas en tres áreas fundamentales, que han aquejado a la región en los últimos años -el comercio regional, las inversiones extranjeras y la deuda externa, así como la preocupación por la protección al medio ambiente. Ciertamente, este enfoque integral por parte de los Estados Unidos de los problemas que han aquejado a la región en los últimos años, resulta novedoso y es una

respuesta importante al llamado que los países del área venían realizando desde hace un buen tiempo.

Históricamente, la Iniciativa representa el primer planteamiento integral sobre las relaciones hemisféricas realizado por los Estados Unidos desde la Alianza para el Progreso de los años sesenta. Sin embargo, a diferencia de esta última, y debido en parte a las fuertes restricciones presupuestarias que existen hoy en día en los Estados Unidos, en la nueva propuesta se pone énfasis en el fomento al comercio y la inversión directa, en lugar del otorgamiento de asistencia financiera oficial. En términos generales, la Iniciativa busca respaldar la tendencia que se está manifestando en la región latinoamericana hacia una mayor apertura económica y ponderación de las señales y los principios del mercado.

A continuación se examinarán los aspectos de cada uno de los pilares de la Iniciativa para las Américas (IPA), así como su análisis y evolución desde que fuera lanzada en junio de 1990.

4.1 El pilar comercio

En cuanto al aspecto comercial, el Presidente Bush concibe un plan de comercio exterior basado en tres puntos:

- a) Colaboración estrecha en el contexto de la Ronda Uruguay.
- b) Creación de una zona de libre comercio hemisférica.
- c) Celebración de acuerdos-marco.

Por lo que respecta al primer punto, el Presidente Bush se comprometió en el corto plazo, a colaborar estrechamente con las naciones latinoamericanas en las negociaciones de la Ronda Uruguay y

a buscar reducciones más profundas de los derechos arancelarios aplicados a productos de especial interés para América Latina.

"La propuesta para este punto es la reducción unilateral de los aranceles sin aguardar a que los países del área lo soliciten, aplicados a aquellos productos que revisten especial interés para los países latinoamericanos" 64.

Por lo que se refiere al segundo punto, el objetivo a largo plazo propuesto por el presidente Bush, es la creación de una zona de libre comercio que se extienda desde el puerto de Anchorage hasta Tierra del Fuego 65.

Con el fin de alcanzar esta meta, se anunció que Estados Unidos está dispuesto a negociar acuerdos de libre comercio con otros mercados de América Latina y el Caribe, particularmente con grupos de países que se han asociado con el fin de lograr la liberalización del comercio y la inversión por países, así como la ejecución de programas macroeconómicos que conlleven a la ejecución de los anteriores objetivos.

"Los acuerdos deben ser de amplio alcance; contemplar la libre circulación de bienes, servicios e inversiones entre los participantes, proteger los derechos de la propiedad intelectual e implantar mecanismos equitativos y expeditos de resolución de disputas" 66.

64. BAROJAS LOPEZ, José A. "De la Economía a la Hegemonía". Suplemento Política de El Nacional, 30 de abril de 1992; p. 8.

65. SECRETARÍA DE PRESIDENTE DE LA CASA BLANCA. "Comentarios del Presidente Bush sobre la alocución referente a la iniciativa para las Américas", versión en español, Washington, D.C.; 27 de junio e 1990.

66. BAROJAS LOPEZ, J. Op.cit.; p. 8.

Según el propio texto de la IPA, se considera que el Tratado Trilateral de Libre Comercio, entre México-Estados Unidos y Canadá, constituye la primera etapa en el objetivo de establecer una zona de libre comercio hemisférica.

Con los países que aún no estén listos para entrar en acuerdos integrales de libre comercio, tal y como el negociado con México y Canadá, los Estados Unidos estarían dispuestos a negociar "acuerdos marco" de carácter bilateral para ir reduciendo en forma paulatina barreras específicas al comercio, o para resolver problemas que han surgido en el comercio bilateral.

Los llamados "acuerdos-marco" son mecanismos flexibles de naturaleza esencialmente consultiva, pues no implican obligaciones ni un trato comercial especial basado en preferencias o privilegios para las partes que los celebran. De ahí que su negociación sea mucho más sencilla y expedita que la de los acuerdos de libre comercio. Los acuerdos-marco intentan crear un vínculo institucional por cuya vía se facilitarían acciones posteriores de mayor importancia, tales como la negociación de un acuerdo de libre comercio. Con ellos, asimismo, se ejerce mayor influencia y vigilancia sobre la aplicación de la política comercial de las economías nacionales y pueden concertarse acuerdos o entendimientos específicos sobre materias como las inversiones, los servicios, la propiedad intelectual y la solución de controversias.

Los acuerdos marco que los Estados Unidos han firmado con los países de la región al momento de realizar este trabajo son los siguientes:

México	6-XI-90
Bolivia	8-V-90
Colombia	17-VII-90
Ecuador	23-VII-90
Chile	1-X-90
Honduras	1-XI-90
Costa Rica	29-XI-90
El Salvador	13-V-91
Nicaragua	20-VI-91
Panamá	20-VI-91
Perú	16-V-91
MERCOSUR	19-VI-91
(Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay)	
Guatemala	2-X-91
Rep. Dominicana	3-XI-91
CARICOM	1992
Haití	1992
Suriname	1992

Como se puede observar, México y Bolivia ya habían celebrado anteriormente acuerdos de este tipo al anuncio de la IPA y es de hecho el firmado con nuestro país el que sirve de modelo para todos los posteriores textos de los acuerdos firmados con el resto de los países.

Los acuerdos-marco constan de: i) una sección declarativa, ii) una sección dispositiva; y iii) un anexo que contiene una agenda de acción inmediata (consultar la sección de cuadros y gráficas al final de este capítulo). Además de las particularidades obvias para cada país, los acuerdos mantienen un común denominador donde los países se comprometen a resguardar los compromisos y obligaciones vigentes en el ámbito del GATT y a coordinar acciones en las negociaciones multilaterales en curso; se subraya la importancia de proteger los derechos de propiedad intelectual; se consagran los derechos

laborales y se establece el compromiso de eliminar las restricciones no arancelarias.

Así las cosas, el pilar comercial de la Iniciativa para las Américas puede cristalizarse en dos figuras o mecanismos comerciales diferentes: acuerdos de zona de libre comercio y acuerdos-marco.

4.1.1 Evolución y perspectivas

El pilar comercial se perfila como la base fundamental de la Iniciativa Bush, ya que sobre él descansarían los desarrollos ulteriores de la IPA. La creación de una zona continental de libre comercio, la entrada sin restricciones al mercado norteamericano, el más grande e importante del mundo, constituyen un gran interés para todos los países latinoamericanos. De ahí que casi todos los países del área hayan suscrito Acuerdos-marco de comercio e inversión con Estados Unidos a partir del anuncio de la IPA.

Si dejamos de lado este último acontecimiento, podemos afirmar que la Iniciativa, salvo la finalización de las negociaciones del NAFTA, no ha registrado un gran avance en lo que respecta al ámbito comercial. No obstante, hay que tener en cuenta que la IPA es un proyecto a largo plazo que tomará años en dar frutos en caso de que los países latinoamericanos la adopten y los Estados Unidos no den marcha atrás. De hecho, el representante comercial adjunto de la administración Bush, Myles Frechette, ha señalado que la concreción de la Iniciativa abarcará hasta la próxima década, toda vez que tanto el Congreso como la Administración Bush prefieren esperar a que el TLC de Norteamérica y la Ronda Uruguay produjesen resultados, antes de proceder con la negociación de acuerdos de libre comercio con

otros países de la región. De hecho, el Presidente Bush ha señalado en varias ocasiones que Chile es el único país con la posibilidad de negociar un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos 67.

Frechette señaló que hasta la fecha no se ha tomado ninguna decisión acerca de la lista de países con los cuales se habrían de negociar acuerdos de libre comercio, ni cómo ni cuándo se procedería a la negociación de los mismos, aunque hay claros indicios de que el siguiente en la lista es Chile. Asimismo, indicó que tampoco se había tomado ninguna decisión en relación a la manera como se desarrollará la zona hemisférica de libre comercio (si mediante la adhesión de otros países al TLC o la negociación de acuerdos de libre comercio con cada país por separado). De lo expuesto, surgen dos consecuencias importantes para la región: por una parte, tomar en cuenta que la IPA es un proyecto a concretizarse a largo plazo y por otra que el TLC entre México-Estados Unidos y Canadá (NAFTA, por sus siglas en inglés) habrá de sentar las bases, pautas, criterios y alcances para la negociación de acuerdos de libre comercio con otros países de la región.

Así las cosas, la cuestión que se presenta es, desde una perspectiva latinoamericana, ¿cuáles serán los costos y beneficios de la suscripción de acuerdos de libre comercio entre Estados Unidos y países de América Latina?

69 Intervención de Myles R.R. Frechette, Asistente de la Representación de Estados Unidos a la Conferencia de Ministros de Comercio Exterior de la Organización de Estados Americanos (OEA), versión en inglés; 27 de octubre de 1991.

4.1.2. Efectos de una zona hemisférica de libre comercio

Hay múltiples factores a tomar en cuenta en el análisis de los costos y beneficios potenciales de la liberalización comercial hemisférica. Entre los más importantes se pueden mencionar aquellos que se derivan de una colocación más eficiente de los recursos existentes como resultado de la eliminación de barreras comerciales (efectos estáticos) y aquellos relativos al impacto en el grado de crecimiento de los países participantes, como consecuencia de la integración económica (efectos dinámicos) 68.

Conforme a la teoría del comercio internacional, los efectos estáticos son aquellos que se vinculan con la *creación* y la *desviación del comercio*.

La creación de comercio normalmente trae beneficios a los países involucrados, debido al fomento de las exportaciones y a una asignación de recursos más eficiente. Por otra parte, también se señala que en general la desviación del comercio implica una pérdida de bienestar, debido a la compra de productos importados de fuentes más caras que antes 69.

El establecimiento de una zona de libre comercio entre los Estados Unidos y la región latinoamericana evidentemente llevaría tanto a la creación como a la desviación del comercio. Por ello, será

68 SALAZAR-KIRINACHS, José Manuel y LIZANO, Eduardo. "Free Trade in the Americas: A Latin American Perspective". The Premise and the Promise: Free Trade in The Americas, Overseas Development Council (ODC); Washington, D.C., 1992; p 75-79.
69 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). "América Latina frente a la Iniciativa Bush: un examen inicial". Santiago de Chile, 1990; p 11-18.

necesario ponderar los beneficios de la primera frente a los costos de la segunda, y adoptar estrategias de negociación que maximicen los efectos positivos de la creación de comercio y minimicen los efectos negativos asociados a la desviación.

Un estudio del Overseas Development Council señala que los beneficios y pérdidas netos de la celebración de acuerdos de libre comercio entre EEUU y los países de América Latina se pueden calcular con la siguiente suma aritmética: los beneficios asociados con el incremento de las exportaciones a los Estados Unidos más los beneficios para el consumidor en la disminución de bienes y servicios de los Estados Unidos menos los costos del ajuste del desplazamiento de los productores locales. De esta manera, consumidores y exportadores ganan, mientras que productores y trabajadores desplazados de sus actividades podrían .

Los efectos dinámicos derivados de ALC entre Latinoamérica y los Estados Unidos dependerán de la expansión efectiva del acceso al mercado estadounidense bajo acuerdos y la efectiva explotación de las oportunidades en el comercio y la inversión.

Para América Latina y el Caribe, no cabe duda de que el beneficio potencial principal de una zona de libre comercio hemisférica radicaría en el mayor acceso al mercado norteamericano para sus productos de exportación.

Sin embargo, los posibles beneficios ante una mayor apertura norteamericana también dependerán de factores tales como: el nivel de protección arancelaria y no arancelaria, la elasticidad-precio de la

demanda de las importaciones en los Estados Unidos y la elasticidad-precio de la oferta de las exportaciones latinoamericanas 70.

La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en un estudio realizado al poco tiempo de anunciada la IPA señala que puesto que la tasa arancelaria media ponderada que se aplica en Estados Unidos a las importaciones latinoamericanas y caribeñas es bastante reducida, alcanzando sólo un 2%, no se espera un repunte de beneficios en cuanto a la expectativa de posibles reducciones arancelarias. Asimismo, conviene destacar que "aún después de la Ronda Tokio, la estructura arancelaria de Estados Unidos y otros países industrializados se caracteriza por un fenómeno de escalonamiento, según el cual los niveles de protección arancelaria aumentan con el grado de procesamiento alcanzado por los productos gravados" 71.

Pero en cuanto a barreras no arancelarias, la situación es notablemente diferente, ya que son éstas el principal obstáculo a las exportaciones latinoamericanas a Estados Unidos. Según señala un estudio de González y Castro citado por la CEPAL, un 18.9% del valor total de las exportaciones latinoamericanas (excluyendo combustibles) a Estados Unidos estaba sujeto a algún tipo de medida no arancelaria en 1986.

Según González y Castro, la eliminación total de las barreras al comercio por parte de los países desarrollados aumentaría el ingreso de exportación de los países de América Latina a los Estados Unidos

70 CEPAL. *Op. cit.*, p 11.

71 *Ibid.* p 12.

en un 7.2% del valor de las exportaciones de la región a todo el mundo.

El incremento proyectado varía sustancialmente por país, con los nivel más elevados para México (15.2%), Colombia (12.4%) y Brasil (9.0%), mientras que los aumentos menores se observan para Venezuela (0.2%), Chile (1.2%) y Bolivia (2.1%).

"No obstante los beneficios de una apertura no serían equitativos, sobre todo para los países de América Central y del Caribe, los cuales exhiben una fuerte dependencia del mercado norteamericano. Su desventaja radica en que muchos países ya gozan de acceso privilegiado al mercado estadounidense para algunos de sus productos, en virtud del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe o la Ley de Preferencias Andinas. Los países que gozan con estos beneficios podrían verse perjudicados al generalizarse la entrada irrestricta y competir con economías regionales más grandes. El problema es similar para los países que entran después que otros al proceso de integración hemisférica. De ahí la necesidad de que la zona de libre comercio se desarrolle de manera coordinada. Será necesario hacer un seguimiento del TLC de América del Norte, para ver si se produce, y en que grado, un desplazamiento de mercancías latinoamericanas por productos mexicanos" 72.

Es importante recalcar que, visto únicamente desde la óptica de las importaciones, no hay ninguna ventaja asociada a una zona de

72 BARCJAS LOPEZ, J.A. Op. cit.: p 10.

libre comercio que no se pudiera lograr a través de la liberalización unilateral del comercio. A este respecto, varios países de la región, especialmente Chile y México, ya han suprimido gran parte de las restricciones a sus importaciones. Otros países, como Venezuela, Brasil y Colombia, ya se encuentran en el proceso de llevar adelante programas de liberalización. La eliminación de las restricciones al comercio entre los Estados Unidos y América Latina, ya sea a través de acuerdos bilaterales, subregionales o regionales, tendría que hacerse en forma compatible con las políticas nacionales de liberalización.

Por último, conviene destacar lo que se señala en un estudio del Banco Mundial, cuya reseña apareció en el semanario Proceso del 3 de febrero pasado, "Excepto Brasil y México, la mayoría de los países de América Latina ganará menos con acuerdos de libre comercio con Estados Unidos que lo que este país ganará al firmar acuerdo con ellos... Los países de Latinoamérica, incluido México, tendrían mayores beneficios si quitaran barreras comerciales, entre ellos, pero estableciendo tarifas comunes para el exterior, como lo está haciendo la Comunidad Económica Europea, a diferencia de la tendencia actual de firmar tratados de libre comercio con Estados Unidos" 73.

Asimismo, se señala en el semanario que según el estudio del Banco Mundial, los TLC's con Latinoamérica sólo aumentarán las exportaciones de estos países entre 8 y 9 por ciento y además también

73 PUIG, Carlos. "Estudio del Banco Mundial: el Tratado de Libre Comercio, ventajoso para Estados Unidos". *Proceso* No. 798, 3 de febrero de 1992; México, D.F.; p 15.

se debe tomar en cuenta que las potenciales ganancias comerciales con Estados Unidos se reducirían considerablemente si no se realizan acciones paralelas para quitar o reducir las barreras no arancelarias de EU; de no ser así el valor estimado de ganancia comercial para América Latina se reduciría 50 por ciento.

Aún con la eliminación de esas barreras, señala el documento, el empuje a las exportaciones de Latinoamérica no sería tan significativo como para contrarrestar la renovada invasión de productos estadounidenses en mercados tradicionalmente protegidos.

4.2 El pilar de la inversión

En lo que se refiere a la inversión, La Iniciativa para las Américas se propone trabajar con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en la creación de un nuevo programa de préstamos dirigido a aquellos países que adopten medidas importantes para eliminar las barreras a la inversión extranjera. Asimismo, se propone la creación y puesta en marcha de un nuevo fondo de inversiones para las Américas, administrado por el BID, que se pretende brinde 1,500 millones de dólares, según el propio texto de la Iniciativa. Este fondo será constituido por las aportaciones anuales de los países participantes como respuesta a la introducción de reformas para fomentar la inversión en materia de privatización.

El Fondo Multilateral de Inversiones constituye el eje principal del pilar sobre las inversiones de la IPA.

El Fondo Multilateral de Inversiones (MFI) para América Latina y el Caribe, administrado por el Banco Interamericano de Desarrollo

(BID), fue creado el 11 de febrero de 1992. Su objetivo es contribuir al aumento en las inversiones en los países de la región 74.

En el marco de la IPA, este Fondo complementaría y apoyaría los esfuerzos de agencias bilaterales y multilaterales para eliminar obstáculos a la inversión en los países de América Latina y el Caribe. Para recibir los beneficios de este fondo, la elegibilidad de una nación dependería del progreso alcanzado en la implementación de las reformas.

Una porción significativa del apoyo del Fondo será en forma de cooperación técnica no reembolsable, para el financiamiento de asistencia técnica, educación y otras actividades orientadas a acelerar las reformas y la transformación del aparato de producción. Además, habrá un fondo de préstamos "rotarios" e inversiones de capital para apoyar el desarrollo de la microempresa y de la pequeña empresa.

74 La información sobre el Fondo Multilateral de Inversiones se obtuvo del Boletín de Prensa del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), del 11 de febrero de 1992, emitido en su sede, en Washington, D.C.

Los recursos del Fondo serán abonados en cuotas anuales durante un período de cinco años. El Fondo será administrado por el BID. Los países donantes han anunciado que el equivalente en dólares de sus respectivas contribuciones son los siguientes:

Argentina.....	20,000,000
Brasil.....	20,000,000
Canadá.....	30,701,754
Chile	5,000,000
Colombia	5,000,000
Costa Rica	600,000
El Salvador	600,000
Francia.....	15,000,000
Alemania.....	30,000,000
Guatemala	600,000
Honduras	600,000
Italia.....	30,000,000
Japón.....	500,000,000*
México.....	20,000,000
Nicaragua	600,000
Perú	1,000,000
Portugal	4,000,000
España.....	50,000,000
Estados Unidos.....	500,000,000*
Uruguay	3,000,000
Venezuela.....	20,000,000

TOTAL 1,256,701,754 USD

* Contribución anual de 100 mdd por cinco años.

FUENTE: Banco Interamericano de Desarrollo; Washington D.C.; 11 de febrero de 1992.

El Fondo Multilateral de Inversiones constará de tres facilidades:

- Una facilidad de cooperación técnica para identificar e implementar reformas para la transformación de las economías de los países beneficiarios.
- Una facilidad de recursos humanos para mitigar los costos sociales de los programas de reestructuración económica, mediante la capacitación de los trabajadores desplazados, así como con el fortalecimiento de la capacidad productiva de toda la fuerza laboral, desde el nivel de los trabajadores hasta el de los gerentes.

Una facilidad para la promoción de la pequeña empresa, que amplíe el volumen de participación de grupos de bajos ingresos, mujeres y grupos minoritarios a través de apoyo al desarrollo de los negocios y un incremento del acceso de los mismos al sistema de crédito.

Po otra parte, en el marco del IPA, Estados Unidos ha continuado las conversaciones tendientes a la suscripción de Tratados Bilaterales de Inversión (BIT) con varios países latinoamericanos. Dichos acuerdos garantizan el trato nacional a los inversionistas de los países signatarios. El 14 de noviembre de 1991, Estados Unidos suscribió un BIT con Argentina y actualmente se están negociando acuerdos de este tipo con Jamaica y Costa Rica.

4.2.1 Evolución y perspectivas

Por lo que se refiere a la viabilidad del MIF, conviene destacar que hasta la fecha sólo Japón ha acordado, en principio, hacer su aportación de 100 mdd anuales durante cinco años; la Comunidad Europea aún no se ha comprometido a contribuir con igual monto, aunque varios de sus integrantes han señalado su disposición a contribuir con el Fondo. El pasado 12 de junio, el Subcomité de Operaciones Externas del Comité de Asignaciones de la Cámara de Diputados del Congreso estadounidense tomó la decisión de aportar sólo 75 millones de dólares de los 100 mdd solicitados para la contribución de ese país al MFI. La situación de las contribuciones ha impedido que hasta el momento, el Fondo comience a operar.

La situación de la IPA en lo que respecta a las inversiones, se circunscribe a la existencia de una propuesta para la creación de un Fondo que, según se ha visto, aún no ha logrado captar el financiamiento necesario. Asimismo, si bien es cierto que los

recursos presupuestados están destinados a la promoción de políticas de libre mercado en la región, también es verdad que los mismos son claramente insuficientes si se toman en cuenta las masivas transferencias de recursos al exterior que ha hecho la región por concepto de servicio de la deuda, las dificultades que han tenido que enfrentar los países latinoamericanos y caribeños para la obtención de recursos financieros adicionales, los esfuerzos realizados en América Latina y el Caribe en materia de ajuste estructural y los compromisos asumidos por los países industrializados en relación a Europa del Este.

Así pues, "en materia de inversión, debe quedar claro que su reducida significación cuantitativa y la estricta condicionalidad que suponen sus beneficios no permiten grandes expectativas, sobre todo si cotejamos los 1,256 mdd que hasta la fecha están acordados en cinco años con el déficit en materia de inversión que muestra América Latina, 70,000 millones de dólares anuales. El Fondo Multilateral de Inversiones debería denominarse como lo llama el Subsecretario del Tesoro de los Estados Unidos, David Mulford: Fondo de Apoyo a las Inversiones, pues tal como se nombra da a entender que se dispone de créditos para la inversión productiva, cuando su intención expresa es eliminar obstáculos a ésta, sobre todo a la inversión extranjera" 75. "Sin duda el Fondo de inversiones en el marco del BID puede ser de gran ayuda para canalizar recursos financieros y capacitación a grupos de bajos ingresos, generalmente localizados en el sector informal. Esto dependerá en buena parte de la difusión que alcance el fondo y su capacidad para ampliarse y descentralizarse" 76.

75 BAROJAS LOPEZ, J.A. *op.cit.*: p 10.

76 *Ibid.*: p 10.

4.3 El pilar deuda

En el referido discurso por el que el presidente Bush anunciara la IPA se señala que la estrategia dirigida hacia el apoyo de las inversiones debe también tratar de aliviar la carga de la deuda, el tercer pilar de la IPA.

"Como medio de ampliar nuestra estrategia frente a la deuda, proponemos que el Banco Interamericano de Desarrollo sume esfuerzos y recursos a los del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial para respaldar la reducción de la deuda de América Latina y el Caribe frente a la banca comercial. Al igual que en el caso del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, los recursos del Banco Interamericano de Desarrollo estarán vinculados directamente con la reforma económica" 77.

En esa ocasión el Presidente Bush añadió que aunque el Plan Brady ha contribuido a reducir deuda de los países latinoamericanos frente a los bancos comerciales, la carga sigue siendo pesada para las naciones con un alto nivel de deuda oficial, o sea de deudas contraídas ante gobiernos, no ante instituciones financieras privadas. Actualmente, en toda América Latina, la deuda oficial frente al Gobierno de los EE.UU. llega a casi 12,000 millones de dólares, correspondiendo 7,000 mdd de ese total a préstamos concesionales. "Y en muchos casos, la carga más pesada de la deuda oficial recae sobre algunas de las naciones más pequeñas de la región

77 SECRETARÍA DE PRENSA DE LA CASA BLANCA. "Comentarios del Presidente Bush sobre la alocución referente a la Iniciativa para las Américas", versión en español. Washington, D.C.; 27 de junio e 1990.

como Honduras, El Salvador y Jamaica... (por lo tanto) propongo una nueva iniciativa importante para reducir la deuda oficial de América Latina y el Caribe, cuando de trate de países que adopten estrictos programas de reforma económica y de inversión con el apoyo de instituciones internacionales" 78.

En el marco del programa de reducción de la deuda de la IPA se tratarán por separado las categorías de los préstamos concesionales y comerciales. Con respecto a los primeros -- los correspondiente a cuentas de ayuda o de "alimentos para la paz"-- se proponen reducciones de la deuda para los países que soportan una carga más pesada. También se propone vender una porción de los préstamos estadounidenses pendientes para facilitar el canje de deudas por participaciones de capital, y de deudas por medidas ambientales, en países que ya hayan puesto en marcha medidas de ese género.

Asimismo se solicitará ante el Congreso la creación de fondos ambientales, en que los pagos de intereses devengados por la deuda reestructurada frente a los Estados Unidos se harán en moneda local y se reservarán para financiar proyectos ambientales en los países deudores.

4.3.1 Análisis y evolución

En lo que respecta al pilar de la deuda de la Iniciativa, la discusión del tema a nivel del Congreso se ha visto complicada por una serie de factores que han dificultado hasta antes de junio de

78 Op. cit.

1992 la adopción de proyectos de ley que habrán de facultar al ejecutivo estadounidense a seguir adelante con su programa de reducción de deuda en el marco de la IPA. Dicho programa sufrió un revés extraordinario el 30 de octubre de 1991, con el rechazo por parte de la Cámara de Representantes del proyecto de ley de autorización en materia de ayuda externa. El mismo ha debido enfrentar varios obstáculos a los largo del proceso legislativo, entre los cuales cabe mencionar una drástica reducción del monto de 300 millones de dólares solicitado por la Administración Bush a ser asignado para reducción de la deuda en el año fiscal 1992 a 65 millones de dólares contemplados en el proyecto de ley correspondiente.

Parte del problema surge de la manera como están divididas las responsabilidades entre los distintos comités parlamentarios. Todos los programas que conllevan implicaciones presupuestarias requieren ser debidamente autorizados y estar sujetos a un proceso de asignación financiera. La autorización y asignación de los programas cae bajo la jurisdicción de distintos comités, siendo los comités de asignación los que a menudo, debido a la responsabilidad que tienen de controlar el gasto público, perciben las nuevas propuestas, en particular aquellas relacionadas con la ayuda externa, con mayor escepticismo y cautela que los comités de autorización.

Otro factor limitante ha sido la oposición manifestada por varios parlamentarios a los planes de reducción de deuda de la IPA, por considerar la cancelación de deuda como un mecanismo inadecuado para resolver el problema de la deuda latinoamericana y caribeña y por entender que Estados Unidos no debería estar ayudando a otros

países en un momento en el que sus propios problemas económicos son de tanta envergadura. Este último elemento ha adquirido una gran importancia en vísperas de las elecciones presidenciales de 1992, y cabe esperar que se incremente en el futuro, dado que numerosos demócratas han centrado parte de sus ataques electorales en el argumento de que la administración Bush le ha asignado demasiada atención a los asuntos externos a expensas de los problemas locales.

Así las cosas, el avance en materia de reducción de deuda en el marco de la IPA ha sido muy lento y en determinadas ocasiones inexistente. Hasta ahora los únicos avances concretos registrados en esta materia han sido las negociaciones sobre reducción de deuda celebradas con Chile, Bolivia y Jamaica. Chile se convirtió en el primer país latinoamericano en llenar todos los requisitos de elegibilidad para programas de reducción de deuda y recibir un "préstamo sectorial" del BID de 150 millones de dólares.

Cabe señalar, sin embargo, que estas acciones sólo han abarcado la deuda concesional asumida con Estados Unidos en el marco del programa P.L. 480 "Alimentos para la Paz", cuyo monto total para la región asciende a 1,850 millones de dólares y que no está dentro de la ley de la Iniciativa para las Américas presentada al Congreso.

Ante la ausencia de facultad negociadora y de los fondos necesarios para seguir adelante con sus planes de reducción de deuda, el Ejecutivo estadounidense se ha visto obligado a utilizar los mecanismos existentes de manera más creativa. De hecho, el Departamento del Tesoro utilizó una facultad que le confiere un estatuto que permite la reducción o cancelación total de la deuda correspondiente a los países menos adelantados (pma) para cancelar

por completo la deuda de 341 millones de dólares contraída con Bolivia a través de la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID). Esta es la primera vez que la facultad para la reducción de deuda de los pma ha sido utilizada para reducir la deuda contraída por un país que no pertenece a dicha categoría.

Esa facultad fue recientemente aplicada para cancelar un total de 1,000 millones de dólares de deuda oficial bilateral contraída por Guyana, Haití, Honduras y Nicaragua con el gobierno estadounidense. Haití es el único país del Hemisferio Occidental que califica como menos adelantado. Sin embargo, la administración Bush, en vista de los obstáculos existentes en el Congreso para la aprobación de la legislación necesaria para seguir adelante con los planes de reducción de deuda de la IPA, ha decidido ampliar la definición del término, con el propósito de poder actuar con mayor celeridad.

El pasado 17 de junio la IPA recibió el primer apoyo del Congreso de Estados Unidos, al respaldar una propuesta para reducir la deuda bilateral que asciende a unos mil millones de dólares a México, Brasil, Chile, Honduras, República Dominicana, Jamaica, Panamá y Perú. Durante una audiencia en el Comité Agrícola de la Cámara de Representantes se insistió en la enorme importancia de la Iniciativa para las Américas como forma de apuntalar el desarrollo económico y social de América Latina y consolidar sus democracias para convertirlas en valiosos socios comerciales para Estados Unidos. La propuesta del Congreso por medio de la cual se disminuye el monto de la deuda oficial de algunos países latinoamericanos consiste en vender a precios de mercado unos 400 millones de dólares de la deuda de los países mencionados y destinar esos recursos norteamericanos a

planes de defensa de la naturaleza o *swaps* ecológicos. La deuda de unos mil millones de dólares de México, Brasil, Chile, Honduras, República Dominicana, Jamaica, Panamá y Perú se generó con la venta de granos estadounidenses a esas naciones dentro del plan de exportaciones preferentes previstas en la P.L. 480.

En consecuencia, puede decirse que tal como se vislumbra el panorama en torno a este aspecto de la IPA, la misma no promete traducirse en grandes beneficios para la región. El monto de la deuda latinoamericana y caribeña susceptible de ser reducida, en función de los criterios establecidos en la Iniciativa, si bien es importante para algunos países de la región, resulta poco significativo en el marco de la deuda global externa regional. Tomada en su conjunto, la deuda oficial contraída con el gobierno estadounidense a la que se refiere la IPA, asciende a alrededor de 12,000 millones de dólares, en comparación con los 429,000 mdd que alcanzó la deuda neta de la región en 1989. Pese a ello, el Congreso, tal como se señaló anteriormente, recortó aún más los fondos que serían designados a dicha actividad. A esto se une un factor limitante: para lograr la reducción de esa deuda, los países deben cumplir estrictos criterios de condicionalidad (poner en práctica un programa de reformas del FMI y el Banco Mundial, ampliar programas de reforma en materia de inversiones a través del BID y, en caso de ser apropiado, completar un programa de reducción de deuda con la banca comercial) que son más rigurosos que los del Club de París y cuyo espectro ha sido ampliado por el Congreso hasta abarcar la protección de los derechos humanos, la democratización, la cooperación en la lucha contra el narcotráfico y el albergue a terroristas.

4.4 Cuestiones sobre medio ambiente

Si bien el tema de la protección ambiental no constituye un "pilar" separado de la Iniciativa, la IPA ofrece una oportunidad innovadora para la cooperación en este campo en un momento en el que está aumentando el interés por el medio ambiente. El objetivo de Estados Unidos es utilizar el plan de reducción de deuda contemplado en la Iniciativa como un mecanismo para la generación de fondos, mediante la conversión de deuda en moneda local, a ser utilizados por juntas ambientales regionales para proyectos ambientales. Ese enfoque no sólo permite generar una fuente de recursos para este tipo de programas en un momento en que tanto Estados Unidos como los países latinoamericanos y caribeños están enfrentando graves restricciones presupuestarias, sino también, dado el gran interés que genera el tema de la protección del medio ambiente, atrae nuevos promotores de la IPA. No obstante, hay que tener en cuenta que las organizaciones ambientales han demostrado poseer un alto grado de influencia en el proceso legislativo estadounidense, y si bien apoyan el intercambio de "deuda por naturaleza" contemplado en la IPA, también exigen que las juntas ambientales encargadas de manejar los fondos generados a través de los esquemas de reducción de deuda, estén conformadas por representantes no gubernamentales.

La evolución de los aspectos ambientales de la Iniciativa han sido, hasta la fecha, más de índole institucional que sustantiva. Estados Unidos ha establecido una Junta Ambiental para las Américas, conformada por representantes de agencias gubernamentales y organizaciones ambientales del sector privado, la cual está en proceso de negociar acuerdos marco ambientales con Bolivia, Chile y

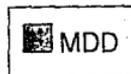
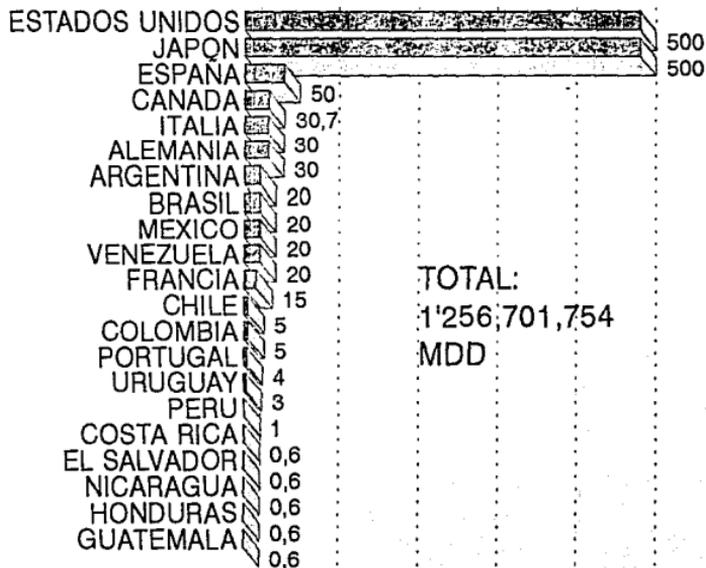
Jamaica, tres de los países cuya deuda fue reducida en el marco de la IPA. Es posible que el establecimiento de las juntas ambientales en América Latina y el Caribe le de un nuevo impulso al programa de reducción de deuda contemplado en la Iniciativa, al permitirle a los defensores del programa demostrar al Congreso que la IPA no es un "regalo", sino una manera de contribuir positivamente a la protección del medio ambiente en la región.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- BAROJAS LOPEZ, José A. "De la Economía a la Hegemonía". Suplemento Política de El Nacional. 30 de abril de 1992; p 8.
- 2.- SECRETARIA DE PRENSA DE LA CASA BLANCA. "Comentarios del Presidente Bush sobre la alocución referente a la Iniciativa para las Américas", versión en español. Washington, D.C.; 27 de junio de 1990.
- 3.- Intervención de Myles R.R. Frechette, Asistente de la Representación de Estados Unidos a la Conferencia de Ministros de Comercio Exterior de la Organización de Estados Americanos (OEA), versión en inglés; 29 de octubre de 1991.
- 4.- SALAZAR-XIRINACHS, José Manuel y LIZANO, Eduardo. "Free Trade in the Americas: A Latin American Perspective". The Premise and the Promise: Free Trade in The Americas. Overseas Development Council (ODC); Washington, D.C., 1992.
- 5.- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). "América Latina frente a la Iniciativa Bush: un examen inicial". Santiago de Chile, 1990.
- 6.- PUIG, Carlos. "Estudio del Banco Mundial: el Tratado de Libre Comercio, ventajas para Estados Unidos". Proceso No.796, 3 de febrero de 1992; México, D.F.
- 7.- Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Boletín de Prensa; "Fondo Multilateral de Inversiones"; 11 de febrero de 1992, emitido en Washington, D.C.
- 8.- Organización de las Naciones Unidas (ONU). "Estudio Económico Mundial. Tendencias y Políticas Actuales en la Economía Mundial". Nueva York, 1992.

CUADROS Y GRAFICAS

FONDO MULTILATERAL DE INVERSIONES



121

FUENTE: BID, WASHINGTON, D.C.; FEB 1992.

STATUS PARLAMENTARIO DE LA LEGISLACION RELATIVA A LA INICIATIVA PARA LAS AMERICAS

TEMA	CONTENIDO	STATUS PARLAMENTARIO
Autoriza la reducción de deuda no concesionaria (H.R. 4996)	Le otorga al Departamento del Tesoro la facultad para negociar la reducción de deuda y establecer juntas ambientales en América Latina; dicha autorización no puede ser ejecutada sin la correspondiente asignación presupuestaria (véase más adelante).	El Congreso ha abandonado los esfuerzos para aprobar el proyecto de ayuda externa del Año Fiscal 1992; se ha propuesto una enmienda al proyecto H.R. 4996 el cual autorizaría el programa de deuda de la IPA para el Año Fiscal 1993; el debate de Cámara está programado para el 8 y 10 de Julio.
Autoriza la recompra de la deuda agrícola (H.R. 4059)	Le permite al Departamento del Tesoro convertir la deuda agrícola en activos y venderla a los países deudores con descuento.	El Comité de Agricultura del Senado aprobó el proyecto el 30 de junio; el Comité de Asuntos Externos enmendó el proyecto para permitir la recompra al NGO.
Autoriza la reducción y contribución del Eximbank al Fondo Multilateral de Inversiones (MIF) (H.R. 3428)	Autoriza \$100 millones al Fondo Multilateral de Inversiones; le concede autoridad para reducir la deuda contratada con el Eximbank	El Comité de Bancos de la Cámara de Representantes revisó el proyecto de ley el 18 de junio; podría ser debatido en la Cámara Baja a cualquier momento.
Asignaciones en materia de ayuda externa (H.R. 5308)	La Administración Bush espera poder obtener una asignación de \$216 millones para financiar la reducción de deuda en el Año Fiscal 1993 y \$100 millones para el Fondo Multilateral de Inversiones.	La propuesta sobre deuda fue rechazada por la Cámara de Representantes, la cual aprobó el proyecto de ley el 25 de junio; ahora pasa a la consideración del Comité de Asignaciones del Senado.
Asignaciones en materia agrícola (H.R. 5407)	Asigna \$69.5 millones para la reducción de deuda contratada en virtud de programas agrícolas; el Senado redujo dicha suma a \$13.2 millones.	La Cámara de Representantes aprobó el proyecto de ley el 30 de junio; el Senado recortó los fondos y aprobó el proyecto; ambas versiones del proyecto de ley deberán ser reconciliadas en un Comité Bicameral.

**AMERICA LATINA Y EL CARIBE: DEUDA BILATERAL OFICIAL ESTIMADA CON ORGANISMOS NORTEAMERICANOS
Y REDUCCION ESTIMADA EN LOS SERVICIOS DE LA DEUDA BAJO LA INICIATIVA PARA LAS AMERICAS
(Millones de dólares)**

	Stock de deuda (a fines de 1987)					Atrasos (30/9/89)		Reducción estimada		Servicios de la deuda (años fiscales 1991/94) 1/			
	Exim	AID	PL480	CCC	DoD	Total	Prin- cipal	Inte- reses	Exim	AID	PL480	CCC	Total
Argentina	405	0	54	0	0	459	141,1	90,2	51,4	14,0	0	0	65,4
Bahice	0	24	0	0	0	24	0	0	0	1,7	0	0	1,7
Bolivia	27	304	137	0	6	474	0	0,4	3,3	45,9	0	0	49,2
Brasil	1153	1024	51	268	0	2496	672,4	203,3	77,4	168,5	8,1	15,7	269,6
Chile	16	352	58	98	0	524	0,1	0,3	2,4	84,9	26,0	12,9	124,8
Colombia	577	573	8	0	16	1174	13,4	4,4	68,7	97,9	1,9	0	168,5
Costa Rica	19	355	114	0	0	468	1,4	0,8	1,5	45,7	28,7	0	75,9
Ecuador	33	123	21	0	30	207	5,5	4,7	2,3	18,2	5,1	0	25,5
El Salvador	0	300	260	0	100	660	13,9	11,9	0	35,2	25,5	0,2	61,0
Grenada	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0
Guatemala	2	180	60	0	2	244	2,3	2,1	0	25,6	13,1	0	38,7
Guyana	2	61	14	0	0	77	12,5	13,2	0	9,6	2,5	0	12,1
Haití	10	21	121	0	1	153	6,1	6,7	0,5	2,0	11,5	0	14,1
Honduras	3	295	67	0	34	399	12,1	8,2	0	36,1	7,1	0	43,1
Jamaica	46	401	205	0	3	655	0,5	3,9	4,9	72,6	52,8	6,6	136,9
México	1478	29	0	392	0	1899	28,3	15,2	123,7	6,9	0	54,1	184,7
Nicaragua	18	223	17	0	0	258	51,0	59,2	0	20,9	3,4	0	32,2
Panamá	7	192	0	2	7	208	30,1	1,1	0,4	35,6	0	0,2	36,3
Paraguay	0	38	2	0	1	41	1,8	0,5	0	7,1	0,6	0	7,6
Perú	57	343	190	95	29	714	332,8	87,1	1,8	48,6	43,2	2,3	95,9
Rep. Dominicana	107	333	202	126	15	783	142,2	80,8	5,3	46,8	46,6	8,7	109,4
Trinidad y Tobago	106	0	0	0	0	106	0	0,7	12,7	0	0	0	12,7
Uruguay	14	44	5	0	0	63	0	0	1,0	6,5	2,0	0	9,5
Venezuela	83	6	0	0	0	89	0,7	0,2	2,9	0	0	0	2,9
Total	4163	5222	1586	981	244	12173	1468,1	594,2	347,5	838,3	279,9	99,215	64,9

Exim: Eximbank

AID: Agencia Internacional para el Desarrollo

PL480: Public Law 480

C: Commodity Credit Corporation

D: Departamento de Defensa

1/ La reducción estimada de los servicios de la deuda ha sido obtenida sobre la base de declaraciones de la Administración norteamericana acerca de posibles niveles de descuento: las deudas mantenidas con la AID y aquellas comprendidas por la PL480 son reducidas en dos tercios y las deudas debidas al Eximbank y a la CCC son reducidas en 15 por ciento.

Fuente: R. Feinberg, 1991.

PRINCIPIOS	MEX.	BOL.	COL.	ECU.	CHI.	COS.RICA	HONDURAS
Deseando acrecentar la amistad y el espíritu de cooperación entre ambos países.	X	X	X	X	X	X	X
Reconociendo las oportunidades creadas por la Iniciativa sobre Comercio Andino del Presidente Bush		X					
Procurando cumplir los mandatos de la Declaración de Cartagena		X	X				
Reconociendo las oportunidades creadas por la "Iniciativa para las Américas" propuesta por el Presidente Bush, particularmente en las áreas de comercio e inversión de la relación bilateral.					X	X	X
Considerando el compromiso de ambos países para alcanzar una liberalización comercial consecuente con esa iniciativa, incluida la negociación de acuerdos de libre comercio.					X		
Deseando desarrollar más aún el comercio internacional y la relación económica entre ambos países.	X		X	X	X	X	X
Tomando en cuenta la participación de ambos países en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y subrayando que el presente acuerdo es sin perjuicio de los derechos y obligaciones de las Partes bajo los términos del Acuerdo General, junto a sus acuerdos, entendimientos y demás instrumentos.	X	X	X	X	X	X	
Reconociendo la actual condición de México como país en desarrollo	X						
Tomando en cuenta el compromiso de ambos países para lograr una exitosa culminación y puesta en práctica de lo acordado en las Negociaciones Comerciales Multilaterales de la Ronda Uruguay.			X	X	X	X	X

NOTA: Los textos incluidos en estos cuadros no reflejan exactamente el lenguaje utilizado en cada uno de los acuerdos marco, los cuales contienen matices según la situación particular de cada país.

(Continuación)

PRINCIPIOS	MEX.	BOL.	COL.	ECU.	CHI.	COS.RICA	HONDURAS
Reconociendo los beneficios de la ICC						X	X
Reconociendo la importancia de promover un ambiente más abierto y predecible para el comercio internacional y la inversión.	X	X	X	X	X	X	X
Reconociendo los beneficios que pueden resultar para cada Parte del incremento del comercio internacional y de las inversiones, y concordando en que el proteccionismo en todas sus formas, así como las prácticas de inversión que distorsionan el comercio privarían a ambos países de esos beneficios.	X	X	X	X	X	X	X
Reconociendo el papel esencial (complementarlo en el caso de México) de la inversión privada, doméstica y extranjera, en la promoción del crecimiento, la creación de empleos, la expansión del comercio, el mejoramiento tecnológico y la promoción del desarrollo económico.	X	X	X	X	X	X	X
Reconociendo que la inversión extranjera directa confiere positivos beneficios para cada Parte.				X	X	X	X
Reconociendo la creciente importancia de los servicios en sus economías y relaciones bilaterales.	X		X	X	X	X	X
Reconociendo la necesidad de eliminar las barreras no arancelarias para facilitar un mayor acceso a los mercados de ambos países.	X		X	X	X	X	X
Reconociendo la importancia de otorgar una adecuada protección y aplicación de los derechos de propiedad intelectual y considerando los compromisos contraídos y por contraer por cada país respecto de esta materia en el GATT y en las concesiones relacionadas con la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI).	X		X	X	X	X	X

(Continuación)

PRINCIPIOS	MEX.	BOL.	COL.	ECU.	CHI.	COS.RICA	HONDURAS
Reconociendo la importancia que para el bienestar económico de ambos países tiene el trabajar para lograr la observancia y promoción de los derechos laborales internacionalmente reconocidos.			X	X	X	X	X
Reconociendo la conveniencia de resolver los problemas comerciales y de inversión de la manera más expedita posible.	X	X	X	X	X	X	X
Considerando que el establecimiento de un mecanismo bilateral entre las Partes para la promoción y liberalización del comercio y la inversión iría en beneficio mutuo.		X	X	X	X	X	X
Teniendo presente que el comercio y la inversión deben considerar la necesidad de desarrollar los recursos naturales de una forma consecuente con las preocupaciones ambientales.					X		
Reconociendo que los ingresos derivados de las exportaciones son esenciales para poder dar cumplimiento a las obligaciones derivadas de la deuda externa.	X						
Reconociendo el papel especial del comercio en el desarrollo de sus regiones fronterizas y la necesidad de una cooperación especial en los asuntos de comercio fronterizo.	X						

(Continuación)

MECANISMO CONSULTIVO	MEX.	BOL.	COL.	ECU.	CHI.	COS.RICA	HONDURAS
Las consultas serán realizadas dentro del plazo de 30 días a partir de la demanda, a menos que la parte demandante acepte una fecha posterior.	X		X	X	X	X	X
La consulta tendrá lugar inicialmente en el país cuya medida esté sujeta a discusión.	X		X	X	X	X	X
El procedimiento de consulta se aplica sin perjuicio de los derechos de cada Parte bajo sus leyes domésticas, el GATT y sus códigos u otro instrumento en el que participen las dos partes.			X	X	X	X	X
El Consejo comenzará su labor con los asuntos de la Agenda Inmediata.			X	X	X	X	X
El Consejo establecerá grupos de trabajo ad-hoc que se reunirán conjunta o separadamente para facilitar los trabajos del Consejo.			X	X	X	X	X
La vigencia del acuerdo se inicia en la fecha de su firma y su duración será dada por terminada por mutuo acuerdo o mediante aviso escrito de seis meses.	X	X	X	X	X	X	X

MEXICANO CONSULTIVO	MEX.	BOL.	COL.	ECU.	CHI.	COS.RICA	HONDURAS
Establecimiento de un Consejo de Comercio e Inversiones.		X	X	X	X	X	X
Composición del Consejo por representantes de ambas partes presididos por un Ministro en el caso del país latinoamericano y por la Oficina del Representante Comercial de EE.UU.		X	X	X	X	X	X
Reuniones del Consejo por acuerdo de las dos partes.		X	X	X	X	X	X
Reuniones al menos una vez al año.			X			X	
Asesoramiento de los sectores privados nacionales. Participación de representantes de los mismos en las reuniones del Consejo cuando lo convengan las Partes.		X	X	X	X	X	X
Objetivos del Consejo:							
Supervisar las relaciones del comercio e Inversiones.		X	X	X	X	X	X
Identificar oportunidades para liberar el comercio y las inversiones.		X	X	X	X	X	X
Negociar acuerdos.		X	X	X	X	X	X
Mantener consultas sobre asuntos comerciales y de inversión.		X	X	X	X	X	X
Identificar y remover impedimentos al comercio y a los flujos de inversión.		X	X	X	X	X	X
Perseguir la meta de establecer mercados abiertos entre las dos Partes.					X		X
Facultad de cada Parte para requerir consultas.		X	X	X	X	X	X
Las demandas de consultas serán acompañadas por una explicación escrita sobre el asunto a ser discutido.		X		X	X	X	X

AGENDAS INMEDIATAS	MEX.	BOL.	COL.	ECU.	CHI.	COS. RICA	HONDURAS
Políticas comerciales y de inversión necesarias para un eventual acuerdo de comercio libre.			X		X	X	
Liberalización del comercio y las inversiones.		X			X	X	X
Obstáculos al acceso al mercado.		X			X		X
Acceso a las compras del Estado.		X					
Reglamentaciones aduaneras para la entrada de mercaderías.							X
Comercio de productos minerales.					X		
Agricultura, incluidas cuotas, normas sanitarias y fitosanitarias y sistemas de inspección.					X		
Servicios.				X	X		
Disputas sobre inversiones que pueden afectar los flujos comerciales y de inversión.						X	
Medidas de inversión relacionadas con el comercio que fomentan o inhiben la inversión privada extranjera.		X			X		X
Cooperación en la Ronda Uruguay del GATT.		X	X	X	X	X	X
Cooperación técnica en asuntos fitosanitarios, sanidad agroindustrial y pre-despacho.		X				X	
Cooperación en protección de los derechos de propiedad intelectual.		X	X	X	X	X	X
Cooperación bilateral en el sector privado.		X					
Iniciativa para la Cuenca del Caribe.						X	
Declaración de Cartagena e Iniciativa sobre el Comercio Andino.		X					
Convenio Internacional del Café.		X					X
Liberalización entre países centroamericanos conforme a la Declaración de Antigua.						X	X
Reducción de los obstáculos al comercio e inversión con países centroamericanos, incluyendo posibilidad de negociar un acuerdo marco regional.							X

C A P I T U L O 5

C O N C L U S I O N E S

A lo largo del presente trabajo hemos podido reflexionar sobre los diferentes aspectos de la Iniciativa para las Américas y sus posibles efectos en las relaciones comerciales entre América Latina y los Estados Unidos durante los próximos años.

Como se observó en el capítulo anterior, el pilar comercial de la Iniciativa para las Américas es el más vigoroso de la propuesta, al plantearse la creación de una zona de libre comercio hemisférica. Su trascendencia también radica en los importantes avances alcanzados en su evolución, contrastando con el lento ritmo del resto de los temas.

Así las cosas, observamos que la expectativa de un incremento de los flujos comerciales EEUU-A.L.a la luz de la Iniciativa constituye, a fin de cuentas, el punto sobre el que descansan los demás aspectos abordados por la propuesta, ya que, como se pudo observar los recursos y posibilidades de los pilares deuda e inversión están lejos de cubrir satisfactoriamente las necesidades de los países de América Latina y el Caribe; se requiere una gran voluntad y una mayor disponibilidad de recursos para tratar de solucionar el endeudamiento excesivo que aqueja a países como Brasil, Perú o México; asimismo el déficit de inversión es tan grande que el Fondo Multilateral de Inversiones está muy lejos de darle una solución.

Además, no obstante lo escaso que resultan estos recursos, hemos podido apreciar la poca disposición del Congreso estadounidense para

aprobar leyes de cooperación tendientes a desviar recursos fuera del país, bajo la actual crisis económica que se vive en esta nación.

Los aspectos de deuda e inversión contemplados en la Iniciativa para las Américas, a nuestro punto de vista, no tienen más futuro que el delineado en el capítulo anterior.

No obstante, el pilar comercial, su instrumentación y el logro de su principal objetivo, libre comercio en las Américas, parecen contar con alicientes que nos permiten pronosticar un futuro más dinámico en su evolución, todo lo cual nos lleva asimismo, a un ejercicio de reflexión y a plantearnos interrogantes y conclusiones al respecto.

A esta reflexión se suma el hecho de que el recién elegido presidente estadounidense, William Clinton expresó durante el encuentro con el presidente mexicano Carlos Salinas de Gortari, a principios de enero de 1993, su deseo y voluntad a fin de que la administración que encabeza y el Congreso prosigan con el proceso para la aprobación del TLC y para continuar los estudios sobre la inclusión de terceros países (latinoamericanos) al Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Esta declaración así como otras que se han hecho por parte del nuevo presidente han dado cierta seguridad de que el proyecto "Iniciativa para las Américas" continúe su instrumentación en la Casa Blanca.

Asimismo, conviene recordar que Carla Hills, representante comercial de la administración Bush, dio a conocer que el TLC contempla una cláusula para la adhesión de otros países de la región que como México observen, a criterio de los Estados Unidos, una

apertura comercial unilateral, garantías a la inversión y eficiencia en el gasto público.

5.1 Alcances de la IPA

El primer aspecto que conviene señalar en base a lo expuesto con anterioridad es que la Iniciativa para las Américas (IPA) es un proyecto que se concretizará a largo plazo, a un ritmo constante de negociaciones. Conviene recordar que la suscripción y aprobación del NAFTA, primer paso en la ejecución de la IPA, no es un hecho aún; por lo que se prevé que el tiempo de negociación con el resto de países que decidan adherirse a este tratado tendrá más o menos la misma duración y aunque se lleven a cabo más de una negociación a la vez, bien podríamos estar hablando de una concretización del proyecto en unos diez años, por lo menos.

A ello debemos sumar que si los efectos del NAFTA en México fueran sensiblemente negativos, el resto de los países se cuidará de no caer en el mismo error y rechazarán el llamado a negociar su adhesión al NAFTA.

Ahora bien, el futuro de la IPA depende, además del importantísimo aspecto anteriormente señalado, de la continuación del programa en la próxima administración. Con la derrota de G. Bush en las elecciones presidenciales estadounidenses de noviembre pasado, las posibilidades de un seguimiento en la ejecución de la propuesta disminuyen considerablemente. Sin embargo William Clinton, el aspirante demócrata a la Casa Blanca, resultó ganador por lo que el futuro de la IPA resulta incierto, ya que durante la campaña Clinton no señaló alguna posición concreta con respecto a la IPA. Además,

debemos tomar en cuenta que a corto plazo, la nueva administración estará abocada a cumplir con las promesas de campaña que garantizaron una reactivación y crecimiento económico y disminución en el déficit, por lo que la IPA parece estar lejos de las principales preocupaciones del nuevo presidente y de la atención del Congreso, tal como se venía haciendo en la pasada administración.

No obstante, el pilar comercial de la Iniciativa cuenta con el apoyo que le otorgan los países de la región en cuanto a la suscripción de acuerdos-marco y de eventuales acuerdos de libre comercio, más aún si tomamos en cuenta el discurso de los gobernantes latinoamericanos, que continuamente escuchamos sobre la oposición al proteccionismo y la adopción de políticas liberalizadoras. Chile es uno de los países que ya ha manifestado su interés por comenzar lo más rápido posible las negociaciones para vincularse a la zona de libre comercio de Norteamérica.

Podría decirse que el libre comercio en las Américas cuenta con la voluntad de las actuales administraciones, a excepción de Cuba, para constituirse en un bloque hemisférico dispuesto a dar la lucha a la Comunidad europea. No podía ser de otra forma, los países de la región han tratado siempre de atraer la atención de su norte cercano con pocos resultados alentadores, es por ello que ahora que su llamado ha tenido una respuesta, se considera positivo el anuncio del país más poderoso del continente para establecer negociaciones. En este sentido, se podría hablar de una posición asumida por parte de los gobiernos de los países latinoamericanos respecto a una percepción positiva de los Estados Unidos con respecto a las relaciones continentales.

Sobre la manera en que se incorporarían más países al NAFTA, las dudas han quedado despejadas ya que como comentábamos líneas arriba, la anterior representante comercial estadounidense Carla Hills, el Tratado contiene una cláusula que permite a Chile y a otros países sumarse a la zona comercial, siempre que cumplan con los requisitos impuestos por Washington y el Congreso.

Por otra parte, otro de los elementos ha tomar en cuenta sobre los efectos inmediatos relacionados a la posible instrumentación de una zona de libre comercio en América son la creación y la desviación del comercio.

Si bien es claro que los acuerdos comerciales fomentan la creación del comercio como resultado de la disminución arancelaria; la desviación del comercio podría darse en una sola dirección. En efecto, dado el enorme peso de Estado Unidos en el comercio mundial, la entrada en vigor de una zona de libre comercio hemisférica significará para América Latina y el Caribe la oportunidad de incrementar las exportaciones a esos territorios en la medida en la que sus actuales proveedores -del sureste asiático, por ejemplo- sean desplazados por la disminución arancelaria. Esto es, sin duda, benéfico para nuestros países y constituye una de "las bondades de la Iniciativa".

Sin embargo, resulta difícil pensar que los consumidores estadounidenses, opten por productos que aunque más baratos sean de menor calidad, en el caso de que así sea.

El reto para nuestros países radica en ser competitivos frente a los productos de los países que están presentes en el mercado

estadounidense y que gozan también de acceso preferencial, como los provenientes de Israel, así como lograr negociaciones por sectores que garanticen verdaderos beneficios para los productores nacionales.

El efecto de la desviación del comercio en los países latinoamericanos no debe soslayarse, ya que desde este momento se ha mostrado una gran preocupación por parte de países del Caribe particularmente, que gozan de preferencias comerciales otorgadas por los Estados Unidos y que temen que este país deje de comprar sus productos ante la presencia de mercancía mexicana de igual o menor costo.

La disminución de las exportaciones en algunos países de la región podría ser catastrófica ya que se trata, en la mayoría de los casos, de economías frágiles que están saliendo o intentan salir de severas crisis económicas y que han impuesto apretados programas de ajuste. No resulta difícil predecir los resultados negativos inmediatos en el crecimiento económico y la consecuente generación de recursos en estos países.

¿Es posible imaginar a la sociedad nicaragüense aún más empobrecida? ¿Qué pasará en países como Venezuela, donde no está garantizada la estabilización política, si se anuncia una caída de las exportaciones? ¿Cómo reaccionarían los habitantes de las fabelas de Río de Janeiro al no vislumbrar rasgos de una mejoría, como resultado del fracaso de la política económica?

Por otra parte, un aspecto que mantiene ocupados a varios analistas lo constituye el hecho de que los Estados Unidos han hecho el anuncio de la IPA a los países del continente, con el propósito de

garantizar bajo nuevos mecanismos el acceso a los recursos naturales de América Latina y el Caribe.

Las preocupaciones de estos analistas, tienen su fundamento si recordamos, por ejemplo, que las reservas probadas estadounidenses de petróleo se agotarán en el año 2,000 y sólo faltan 8 años para que esto suceda. México y Venezuela, junto con Ecuador podrían abastecer al país del energético, lo cual también abatiría costos de transporte dada la cercanía geográfica.

Ahora bien, por lo que al hidrocarburo concierne debemos tomar en cuenta que el sector petrolero en la gran mayoría de los países de la región está llevando a cabo procesos de privatización, ya que resulta evidente la necesidad de mayores flujos de inversión para modernizar su infraestructura y hacerla más eficiente.

El sector petrolero en latinoamérica requiere de inversión extranjera. Como en el caso de las negociaciones comerciales, el reto lo constituye en la manera de negociar el acceso a la inversión extranjera sin perder soberanía sobre los recursos naturales.

5.2 Posibles elementos de una estrategia común frente a la Iniciativa para las Américas

La propuesta del Presidente Bush de crear una zona hemisférica de libre comercio fue formulada en términos muy genéricos, sin ahondar en los mecanismos a través de los cuales pudiera concretarse una iniciativa de esta índole. Por tanto, las naciones latinoamericanas tendrán la oportunidad de desempeñar un papel activo y determinante en la formulación e instrumentación de cualquier acuerdo al que se llegue. Como elemento esencial en las eventuales

negociaciones con los Estados Unidos, en primer lugar habrá que tomar en cuenta y evaluar los resultados finales de la Ronda Uruguay. Por otra parte, en vista de que los plazos para la reducción recíproca de las restricciones comerciales probablemente sean largos, será necesario tener presente la reorientación temporal del comercio que pueda ocurrir debido al ritmo variable con que los países de la región probablemente entren en la zona de libre comercio.

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

- Lograr la mayor disminución arancelaria posible para las exportaciones latinoamericanas, sobre todo para aquellos productos que están más afectados por el escalonamiento arancelario;
- Permitir plazos más largos de apertura comercial en los sectores que necesitan más tiempo para lograr el grado de eficiencia necesaria para enfrentarse a la competencia de empresas norteamericanas.

- En vista de la gran brecha que existe en el nivel de desarrollo entre los Estados Unidos y América Latina, establecer que las concesiones ofrecidas por ambas partes en las negociaciones se basen en el principio de reciprocidad relativa en lugar de completa. Por lo menos, debería preverse la oportunidad para una aplicación de medidas de apertura al comercio hemisférico más gradual en los países latinoamericanos que en los Estados Unidos;
- Asegurar el acceso al mercado norteamericano de los productos que en la actualidad se enfrentan a altas barreras no arancelarias, por ejemplo los textiles, los productos alimenticios y el acero. Evitar que los Estados Unidos excluyan del proceso de apertura éstos y otros productos de interés especial para la región.
- Evitar que las restricciones no arancelarias aplicadas a las exportaciones latinoamericanas sean sustituidas por otras más indirectas pero igualmente dañinas al esfuerzo exportados de la región;
- Determinar reglas claras y transparentes para la aplicación de subsidios, derechos compensatorios e impuestos anti-dumping.
- Lograr que se reconozcan los esfuerzos unilaterales de liberalización comercial realizados por un número creciente de países de la región;
- Negociar un incremento mayor de los recursos disponibles de fuentes multilaterales y bilaterales para financiar el proceso de reconversión industrial que se derive de la integración hemisférica;

- Mantener la flexibilidad necesaria en la legislación nacional sobre inversión extranjera y derechos de propiedad intelectual, a fin de garantizar para garantizar los intereses de los países latinoamericanos en estas áreas.

5.2.1 Elementos y sugerencias para complementar la IPA

Cabe resaltar que para los Estados Unidos un acuerdo de libre comercio se refiere no sólo al intercambio de bienes, sino también al flujo libre de servicios e inversiones entre las partes contractuales, además de la protección a la propiedad intelectual, aunque no se contempla una mayor movilidad de la mano de obra. Por otro lado, en el marco de la IPA y dentro de la propia política comercial norteamericana se establece como condición para entrar en un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos el hecho de que los países tienen que comprometerse a llevar adelante reformas económicas, incluyendo la liberalización del comercio y la inversión, y el mantenimiento de políticas macroeconómicas sanas.

El intercambio de servicios involucra consideraciones especiales ya que, a diferencia de las mercancías, no se pueden almacenar los servicios y por ende existe una interacción directa e inmediata entre el proveedor y el usuario. Es útil distinguir entre los servicios cuya prestación requiere de una proximidad física entre el proveedor y el usuario (por ejemplo, la construcción, servicios personales y muchos servicios profesionales), y aquellos donde la cercanía física no es esencial (por ejemplo, la transmisión de datos). En el caso del primer tipo de servicios, el comercio externo necesariamente implica la movilidad internacional de los factores de la producción, y por lo

tanto restricciones a tal movimiento constituyen barreras comerciales. Como consecuencia, el análisis de las restricciones al comercio tiene que ir más allá que el énfasis tradicional de protección en la frontera. Por otra parte, cabe señalar que el sector servicios no sólo abarca un universo de ramas sumamente complejo y heterogéneo, sino que en muchos casos también se caracteriza por una expansión dinámica y cambios estructurales importantes.

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

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

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

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

para los países latinoamericanos insistir en el mantenimiento de cierta flexibilidad en sus respectivas legislaciones nacionales.

Esta flexibilidad podría resultar conveniente, por ejemplo, en el establecimiento de normas contra las posibles prácticas restrictivas relacionadas con los privilegios monopólicos concedidos por las patentes, y de disposiciones referentes al uso o licenciamiento obligatorio de las patentes en determinadas circunstancias.

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

Los resultados de la Ronda Uruguay al finalizar el año determinarán la importancia que aún puedan tener estas cuestiones en negociaciones subsiguientes.

5.3 ¿Un hemisferio integrado?

La reacción de América Latina y el Caribe frente a la Iniciativa ha sido, en términos generales, positiva. La Iniciativa es considerada como una declaración política fundamental y un progreso conceptual significativo en las relaciones entre los Estados Unidos y la región. Un indicador del interés regional por la Iniciativa es el hecho que, todos los países de América Latina y el Caribe han firmado acuerdos marco con los Estados Unidos.

Todos los presidentes de la región han formulado declaraciones a favor de la IPA, tomando en cuenta la necesidad de aterrizar sus términos, ya que la manera en que fue formulada resulta incierta y ambigua.

No obstante, esto otorga a nuestros países la oportunidad de concertar sobre aspectos importantes para la región y que podrían vincularse a la propuesta inicial.

También se ha considerado, a nivel regional y subregional, el tema de la Iniciativa para las Américas. El tema ha sido tratado en todos los foros políticos y económicos regionales tales como la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALADI), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Grupo Andino, el Grupo de Río, MERCOSUR, la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Sistema Económico Latinoamericano (SELA).

La ALADI ha llevado a cabo seminarios y estudios para analizar la IPA, además de la Declaración del Consejo de Ministros apoyando la propuesta. Los presidentes de los cinco países del Grupo Andino han encomendado al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores,

en coordinación con los Ministros de Planificación y Finanzas, la tarea de realizar un seguimiento a la Iniciativa y proponer modalidades operativas para asegurar su viabilidad.

Por su parte, el Grupo de Río ha abordado el tema en las dos últimas reuniones cumbre, la de Caracas en 1990 y la de Cartagena en 1991. En ambas, los presidentes de los países miembros de este organismo han expresado su respaldo a la Iniciativa, agregando que ésta debe ser congruente con los esfuerzos de integración y cooperación que se realizan en el ámbito latinoamericano y debe contribuir a que las relaciones hemisféricas se desenvuelvan sobre bases equitativas.

Asimismo, la OEA, ha abordado el tema mediante reuniones celebradas en el Consejo Permanente y en sus Asambleas, e inclusive se ha creado un "grupo de trabajo ad-hoc encargado del estudio de la Iniciativa para las Américas".

Por su parte el SELA, viene llevando a cabo una serie de análisis sobre el tema que presenta oportunamente en cada una de las reuniones de los países miembros, todo ello con el fin de presentar ante los representantes gubernamentales, los elementos a tomar en cuenta en las negociaciones con los Estados Unidos y, en la medida de lo posible buscar una respuesta concertada para ese país. Asimismo, durante el último Consejo Latinoamericano, máximo órgano del SELA, llevado a cabo en septiembre de 1992, se planteó la necesidad de seguir muy de cerca los efectos de la instrumentación del NAFTA en México, con el objeto de que el resto de los países latinoamericanos obtengan una visión más real de lo que sería una asociación con los Estados Unidos.

Así las cosas, podemos observar un ejercicio analítico en los principales foros regionales, que demuestra la preocupación por parte de nuestros países para llegar a conocer a fondo la Iniciativa para las Américas, sus principales planteamientos y los posibles resultados de su instrumentación, en lo que concierne al pilar comercial, todo lo cual indica el importante significado de la propuesta para los países latinoamericanos y sus relaciones con los Estados Unidos.

Se considera necesario que la concertación latinoamericana se fortalezca en los próximos años, con el fin de lograr, en la medida de lo posible, posiciones comunes frente a los fenómenos que inciden en la región, tales como la IPA. La región puede consolidarse a través de la armonización de intereses y posiciones negociadas.

Al respecto, conviene señalar el efecto de la IPA en los esfuerzos integracionistas regionales y subregionales. La primera observación gira en torno a la percepción de un abandono en la tarea de integrar las economías latinoamericanas, la cual se ha enfrentado a múltiples obstáculos para su concretización a lo largo de la historia. Todavía, hoy en día, nuestros países no han cruzado las brechas que impiden su integración económica, no obstante la manifiesta voluntad de la mayoría de los regímenes por adherirse a algún bloque, que garantice su inserción a la actual estructura económica internacional y se aleje el riesgo de aislacionismo.

En los últimos años los esquemas subregionales han proliferado, ante el fracaso del multilateralismo (GATT) y del esquema regional (ALADI), a saber: Acuerdo de Cartagena (Pacto Andino), Mercado Común

del Caribe (CARICOM), Mercado Común Centroamericano, MERCOSUR y el Grupo de los Tres (Colombia, México y Venezuela).

No obstante, se ha podido observar un lento avance en la constitución de mercados libres en Latinoamérica. Tal parece que la diversidad asociada a patrones económicos no permitirá en un futuro cercano alcanzar la unidad, a pesar de compartir el mismo carácter idiomático, cultural y geográfico.

Cabe preguntarse si la IPA logrará lo que no se pudo hacer entre nosotros mismos a lo largo de nuestra historia: integrarnos.

Al respecto queda la siguiente reflexión:

La Iniciativa para las Américas, si bien constituye un avance positivo en cuanto a las relaciones comerciales hemisféricas entre Latinoamérica y los Estados Unidos, no debe ser tomada como un sustituto de la integración regional, sino más bien como un complemento, acorde con nuestras necesidades e intereses propios, ya que no podemos esperar que los Estados Unidos aporten sin restricción y en sacrificio de sus propios intereses la ayuda y cooperación que requiere la región para su reactivación económica.

Ahora bien, la IPA no es una iniciativa de cooperación sino más bien una propuesta comercial y como tal debe ser abordada y retomada; se trata a fin de cuentas de establecer relaciones comerciales equitativas y respetuosas entre los socios.

* * *

BIBLIOGRAFIA GENERAL

BIBLIOGRAFIA GENERAL

LIBROS

- BOSCH GARCIA, Carlos. La base de la política exterior estadounidense. UNAM, Facultad de Filosofía y Letras; México, 1973.
- CASTAÑEDA G. Jorge y PASTOR A. Robert. Límites en la amistad México y Estados Unidos. Joaquín Mortiz/Planeta; México 1989.
- FURTADO, Celso. El subdesarrollo latinoamericano. Fondo de Cultura Económica; 1982, México.
- GARCIA SILVA, Marcelo. Estados Unidos, América Latina y la promoción de la democracia. Documento de trabajo del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE); México, 1991.
- GONZALEZ CASANOVA, Pablo (coord.). Estados Unidos hoy. Siglo XXI 2a. ed; 1986, México.
- GURRIERI, Adolfo (coord.). Los años 90: desarrollo con equidad? Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales; 1990, Costa Rica.
- IGLESIAS, Enrique. La crisis económica internacional y su impacto en la economía latinoamericana. Fundación Eduardo Frei; 1984, Santiago de Chile.
- KENNEDY, Paul M. The rise and the fall of the great powers. Random House; 1987, New York, E.U.A.
- MOSK, Sanford Alexander. Latin America versus the United States. (s.p.i.). Cópia Xerox. Sobretiro de: American Economic Association, Paper and Proceeding, (1951).
- STEWART, Dick. Trade and hemisphere, the good neighbor policy and reciprocal trade. University of Missouri; 1975, Columbia, Mo.
- SUNKEL, Osvaldo y PAZ Pedro. El desarrollo latinoamericano y la Teoría del Desarrollo. Siglo XXI, México.
- POTEMBIN, V.P. et al. Historia de la diplomacia. Tomo II, Ed. Grijalbo; México, 1968.
- INSITUTO DE INVESTIGACIONES ECONOMICAS UNAM. La integración comercial de Canadá, Estados Unidos y México. Siglo XXI; México, 1991.
- ZORAIDA VAZQUEZ, Josefina y MEYER Lorenzo. México frente a Estados Unidos. Un ensayo histórico 1776-1980; El Colegio de México, México, 1982.

ARTICULOS

ABELLA ARMENGOL, Gloria "La Iniciativa para las Américas". Suplemento Política. El Nacional. 4 de julio de 1991

BAROJAS LOPEZ, José A. "De la economía a la hegemonía. La Iniciativa de las Américas, EU y AL". Suplemento Política. El Nacional. 30 de abril de 1992.

CARRASCO LICEA, Rosalba y HERNANDEZ PUENTE, Francisco. "América Latina, al final del túnel". La Jornada. 20 de enero de 1991.

PUIG, Carlos. "Estudio del Banco Mundial: el Tratado de Libre Comercio, ventajoso para Estados Unidos". Proceso No. 796. 3 de febrero de 1992; México, D.F.; p 15

SABORIO, Sylvia et al. The premise and the promise: free trade in the Americas. U.S. -Third World Policy Perspectives; No.18. Overseas Development Council (ODC); Washington; D.C.; 1992.

SALAZAR-XIRINACHS, José Manuel y LIZANO, Eduardo. "Free Trade in the Americas: A LATINA American Perspective". The Premise and the Promise: Free Trade in The Americas. Overseas Development Council (ODC); Washington, D.C., 1992; p 75-79.

WITKER, Iván. "Iniciativa de las Américas". Suplemento Política. El Nacional. 7 de marzo de 1991.

ESTUDIOS Y DOCUMENTOS

Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). "Las relaciones América Latina-EE. UU. y la Iniciativa para las Américas". Montevideo, Uruguay; 28 de junio de 1991.

BANCO MUNDIAL. "Informe sobre del desarrollo mundial 1992". "Desarrollo y Medio Ambiente". Washington, D.C.; 1992.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Boletín de Prensa; Fondo Multilateral de Inversiones; 11 de febrero de 1992, emitido en su sede, en Washington, D.C.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). "Panorama Económico de América Latina 1990". Santiago de Chile; septiembre de 1990.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). "Transformación Productiva con Equidad". Santiago de Chile; enero de 1990.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). "Balance Preliminar de la Economía de América Latina y el Caribe 1991. Santiago de Chile; diciembre de 1991.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). "América Latina frente a la Iniciativa Bush: un examen inicial". Santiago de Chile; septiembre de 1990.

"Declaración de Guadalajara", emitida por los presidentes de los Jefes de Estado y de Gobierno participantes en la Primera Cumbre Iberoamericana; Guadalajara, Jalisco; 19 de julio de 1991.

"Declaración de Madrid", emitida por los presidentes de los Jefes de Estado y de Gobierno participantes en la Segunda Cumbre Iberoamericana; Madrid, España; 24 de julio de 1992.

Instituto de Investigaciones Económicas. Momento Económico; número 51; septiembre-octubre de 1990.

Instituto de Investigaciones Económicas. Problemas del Desarrollo; número 85, Vol XXII; abril-junio de 1991.

Organización de las Naciones Unidas (ONU). "Estudio Económico Mundial. Tendencias y Políticas Actuales en la Economía Mundial". Nueva York, 1992.

Sistema Económico Latinoamericano (SELA). "La situación económica de Estados Unidos y sus relaciones con América Latina y el Caribe"; Caracas, Venezuela; septiembre de 1991.

Sistema Económico Latinoamericano (SELA). "La Iniciativa para las Américas en el contexto de las relaciones de América Latina y el Caribe con los Estados Unidos". Caracas, Venezuela; abril de 1991.

Sistema Económico Latinoamericano (SELA). "Análisis regional sobre la Iniciativa para las Américas". Capítulos del SELA, No. 28, enero-marzo 1991.

THE CITIZEN NETWORK. "The United States and Latin America: Mutual Prosperity through renewed growth". Fall 1991.

SECRETARIA DE PRENSA DE LA CASA BLANCA. "Comentarios del Presidente Bush sobre la alocución referente a la Iniciativa para las Américas", versión en español. Washington, D.C.; 27 de junio de 1990.

Intervención de Myles R.R. Frechette, Asistente de la Representación de Estados Unidos a la Conferencia de Ministros de Comercio Exterior de la Organización de Estados Americanos (OEA), versión en inglés; 29 de octubre de 1991.

PERIODICOS Y REVISTAS

El Financiero. Diferentes fechas.

Excelsior. Diferentes fechas.

Businessweek. Diferentes fechas

Journal of Commerce. Diferentes fechas

La Jornada. Diferentes fechas.

New York Times. Diferentes fechas.

PROCESO. Diferentes fechas

ANEXO

LA CASA BLANCA
Secretaría de Prensa

Para distribución inmediata
1990

27 de junio de

COMENTARIOS DEL PRESIDENTE
SOBRE LA ALOCUCION REFERENTE A LA INICIATIVA PARA LAS AMERICAS

Salón del Este

2:40 P.M., hora del Este

EL PRESIDENTE: Muchas gracias a todos por haberse hecho presentes en la Casa Blanca. También es un placer para mí dar la bienvenida a tantos huéspedes distinguidos, que posan con vivo interés en esa región vital que es América Latina y el Caribe.

Permítanme identificar a los muchos integrantes del cuerpo diplomático aquí presentes, y darles una cálida bienvenida; especialmente a los de América Latina y el Caribe, Europa y Japón; a los integrantes de nuestro Gabinete: Nicky Brady y el Secretario Baker, Carla Hills, el Secretario Mosbacher. Muchó me complace su presencia; está aquí el Presidente del Consejo de Asesores Económicos, Mike Boskin; Bill Webster; bienvenido. Y, por supuesto, nos complace sobremanera ver a Alan Greenspan, Presidente de la Junta de la Reserva Federal, y a continuación a un viejo amigo, Barber Conable, del Banco Mundial, y a Richard Erb, del Fondo Monetario Internacional. También Enrique Iglesias, viejo amigo de la familia Bush, a quien dare la bienvenida como representante del Banco Interamericano de Desarrollo. Y también a tantas luminarias de la comunidad de las empresas y las finanzas. A todos ustedes, pues, nuestra bienvenida.

En los últimos 12 meses, a cada uno de nosotros --desde el ocupante de la Casa Blanca hasta el hombre de la calle-- nos han fascinado los enormes cambios, los cambios positivos, que se están produciendo en el mundo. La libertad ha avanzado a pasos agigantados, no sólo en Europa Oriental, sino aquí mismo, en las Américas. Hemos contemplado un resurgimiento del régimen democrático, un apoyo democrático nunca visto hasta ahora en la historia de nuestro amado Hemisferio. Con una excepción, la de Cuba, la transición hacia la democracia se aproxima a su consumación. A todos nos embarga la sensación de que, no está lejano el día en que Cuba engrosará las filas de las democracias mundiales, haciendo de América una región totalmente libre.

Hay una excepción: esa es la realidad. Pero la transformación política que barre al resto de América Latina y el Caribe tiene su paralelo en la esfera económica. En toda la región, los países están abandonando la política económica estatista, que inhibe el crecimiento, y procuran despertar el potencial del mercado libre para que el Hemisferio realice las posibilidades de progreso aún no aprovechadas. Han surgido nuevos gobiernos, respaldados por un vigoroso mandato de sus pueblos. Dirigentes que comprenden que el futuro de América Latina reside en un gobierno libre y mercados libres. Citando al valiente líder de Colombia, el Presidente Virgilio Barco, "La larga partida entre Carlos Marx y Adam Smith por fin concluye" con el "reconocimiento de que las economías abiertas con acceso a los mercados pueden conducir al progreso social".

En cuanto a los Estados Unidos, esos acontecimientos son muy satisfactorios. Es una evolución a la que estamos desvotos de dar respaldo. Pero admitimos que cada país de la región debe optar por sí mismo. No existe un modelo único; un mismo taller no calza a todos los que tratan de aplicar medidas de reforma. La responsabilidad básica de lograr el crecimiento económico recae sobre el país de que se trata. Para los EE.UU., el reto consiste en respaldar los cambios positivos que se están produciendo en el Hemisferio. Debemos forjar una genuina asociación para realizar un programa de reforma encaminado hacia un mercado libre.

En febrero pasado me reuní en Cartagena con los jefes de Estado de los tres países andinos. Salí de esa reunión con la convicción de que EE.UU. debe modificar su enfoque, no sólo con respecto a esa región, sino también en lo que atañe a América Latina y el Caribe en conjunto. Por lo tanto solicité al Secretario Brady que encabezara una labor de análisis de la política económica de los EE.UU. en relación con esa región vital, para efectuar una nueva evaluación, por así decirlo, de los problemas y posibilidades que encontráramos en la próxima década. Ese análisis está terminado, y ya conocemos sus conclusiones. Y la necesidad de nuevos planes económicos es evidente y apremiante.

Todo indica que debemos modificar el enfoque de la interrelación económica que mantenemos, procurando establecer nuevos lazos asociativos en la esfera económica, ya que la prosperidad, en nuestro Hemisferio, depende del comercio, no de la ayuda. Y en el día de hoy les he pedido que me permitan transmitirles algunas de las ideas, exponerles algunas de los caminos que conduzcan a establecer una asociación de amplia base para la década de los noventa; anunciar la nueva iniciativa para las Américas, que refuerce la convicción, cada vez más firme, que existe en América Latina, de que los programas de reforma orientados hacia el mercado son la clave del crecimiento económico sostenido y la estabilidad política.

Los tres pilares de nuestra nueva iniciativa son el comercio, la inversión y la deuda. Para ampliar el comercio, propongo dar comienzo a un proceso de creación de una zona de libre comercio que abarque a todo el

Hemisferio; para incrementar la inversión, que adoptemos medidas encaminadas a promover la afluencia de capital a la región, y para reducir aún más la deuda -- la carga de la deuda -- que adoptemos un nuevo enfoque con respecto al endeudamiento regional, con beneficios importantes para nuestro medio ambiente.

Comencemos con el comercio. En la década de 1980, el ritmo de crecimiento del comercio, dentro del Hemisferio, fue a la zaga del crecimiento del comercio mundial. Una de las principales razones para ello fue la existencia de barreras comerciales excesivamente restrictivas, que separan entre sí, y de Estados Unidos, a las economías de nuestra región, imponiendo a todos nuestros países un elevado costo. Esas barreras son el legado de la teoría errónea de que, para prosperar, la economía de un país necesita protección. La gran lección económica del presente siglo es que el proteccionismo sigue siendo una rémora del progreso, y que el mercado libre genera prosperidad. Para corregir esa situación, hemos elaborado un plan de comercio exterior basado en tres puntos, que refuerce la incipiente tendencia, que gana terreno en las Américas, hacia una reforma orientada hacia el mercado libre.

Primero, al iniciarse los últimos meses de la actual Ronda Uruguay de negociaciones comerciales mundiales, me comprometo a establecer una estrecha colaboración con las naciones de este Hemisferio. Una culminación exitosa de la Ronda Uruguay sigue siendo el medio más eficaz de promover la expansión a largo plazo del comercio en América Latina y una más profunda inserción de los países latinoamericanos en el sistema comercial internacional global. Nuestra meta, en la Ronda Uruguay, es un comercio libre y equitativo. Mediante esas negociaciones procuramos reforzar las normas comerciales existentes y ampliar su alcance, haciéndolas aplicables a un nivel en que no se han convenido normas de equidad. Y para poner de manifiesto ante nuestros vecinos de América Latina y el Caribe nuestra intención de alcanzar esa meta, procuramos lograr reducciones arancelarias más drásticas en esta ronda, en la esfera del comercio de productos que revisten especial interés para ellos.

Segundo, debemos aprovechar la perceptible tendencia hacia el mercado libre, y adoptar como objetivo final el establecimiento de un sistema de libre comercio que vincule a todos los países de las Américas: los del Norte, el Centro y el Sur. Esperamos con interés el día en que las Américas no solo sean el primer hemisferio completamente democrático, sino en que todos seamos socios iguales en una zona de libre comercio que se extienda desde el puerto de Anchorage hasta la Tierra del Fuego.

Anuncio en el día de hoy que Estados Unidos está dispuesto a celebrar acuerdos de libre comercio con otros mercados de la América Latina y el Caribe, particularmente con los grupos de países que se han asociado con el propósito de lograr la liberalización del comercio. Y el primer paso de este proceso es un acuerdo de libre comercio con México. Todos debemos

reconocer que no derribaremos las barreras al comercio libre de la noche a la mañana. Cambios de tan largo alcance podrían tomar años de preparación y duras negociaciones. Pero la recompensa, en términos de prosperidad mutua, vale todos los esfuerzos. Este es el momento de hacer del logro de una zona de libre comercio mundial para las Américas nuestro objetivo a largo plazo.

Tercero, al parecer algunos países todavía no están preparados para dar ese paso extraordinario hacia un acuerdo pleno de libre comercio. Por eso es que estamos dispuestos a negociar con toda nación interesada de la región acuerdos-marco para abrir los mercados y desarrollar vínculos comerciales más estrechos. Acuerdos semejantes ya existen con México y Bolivia. Estos acuerdos nos permitirán avanzar individualmente hacia la eliminación de las barreras contraproducentes al comercio, y hacia nuestro objetivo final del comercio libre. Esa es una receta para un mayor crecimiento y un nivel de vida más alto en la América Latina, y aquí mismo, en mi patria, para establecer nuevos mercados para los productos estadounidenses y más empleos para los trabajadores estadounidenses.

La promoción del comercio libre es sólo uno de los tres elementos clave de nuestra nueva iniciativa para las Américas. Nuestro segundo pilar es el aumento de la inversión.

La competencia en procura de capital es muy dura en la actualidad. La clave para aumentar las inversiones es ser competitivo, cambiar totalmente las condiciones que han ejercido una influencia tan disuasiva sobre las inversiones extranjeras y las nacionales. Reducir la carga reglamentaria, despejar el camino, eliminando la maraña de barreras burocráticas que ahogan a quienes aspiran a ser empresarios en la América Latina.

En una gran ciudad latinoamericana, por ejemplo, toma casi 300 días de gestión burocrática abrir una pequeña tienda de ropa. En otro país, la persona que desea llamar al exterior tiene que hacer, como promedio, cinco llamadas telefónicas, y la espera para conseguir una línea telefónica nueva puede durar hasta cinco años. Esto tiene que cambiar.

La reforma del régimen de la inversión es esencial para facilitar la iniciación de nuevas empresas comerciales y para que los inversores internacionales puedan participar y obtener ganancias en los mercados latinoamericanos. A fin de crear incentivos para la reforma de las inversiones, Estados Unidos está dispuesto a adoptar las siguientes medidas: Primero, trabajará con el Banco Interamericano de Desarrollo para crear un nuevo programa de préstamos para las naciones que adopten medidas importantes para eliminar las trabas a las inversiones internacionales. El Banco Mundial también podría contribuir en este esfuerzo.

Segundo, proponemos la creación de un nuevo fondo de inversiones para las Américas. Este fondo, administrado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), podría brindar hasta US\$300 millones al año en donaciones

cuando se apliquen, en un marco de privatización, medidas de reforma del régimen de la inversión orientadas hacia el mercado.

Estados Unidos se propone aportar US\$100 millones a ese fondo, y procurará que Europa y el Japón hagan otro tanto. Pero a fin de crear un ambiente atractivo para las nuevas inversiones, debemos aumentar nuestros esfuerzos fructíferos para aliviar la carga de la deuda, el tercer pilar de nuestra nueva iniciativa para las Américas.

Muchas naciones ya han emprendido dolorosas reformas económicas para lograr un futuro crecimiento, pero el entorno de la inversión sigue estando opacado por la gravosa carga de la deuda. En el marco del Plan Brady se avanza considerablemente. Los acuerdos celebrados con México, Costa Rica y Venezuela ya están surtiendo efectos positivos para la inversión en esos países.

En México --para dar sólo un ejemplo-- ya se ha dado marcha atrás a la deletérea fuga de capitales que priva a tantas naciones latinoamericanas de preciosos recursos de inversiones. Esto es decisivo: si restablecemos la confianza, afluirá el capital.

Como medio de ampliar nuestra estrategia frente a la deuda, proponemos que el Banco Interamericano de Desarrollo suma sus esfuerzos y recursos a los del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial para respaldar la reducción de la deuda de América Latina y el Caribe frente a la banca comercial. Al igual que en el caso del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, los recursos del Banco Interamericano de Desarrollo estarán vinculados directamente con la reforma económica.

Aunque el Plan Brady ha ayudado a las naciones a reducir su deuda frente a los bancos comerciales, la carga sigue siendo pesada para las naciones con un alto nivel de deuda oficial, o sea de deudas contraídas ante gobiernos, no ante instituciones financieras privadas. Actualmente, en toda América Latina, la deuda oficial frente al Gobierno de los EE.UU. llega a casi US\$12.000 millones, correspondiendo US\$7.000 millones, de ese total, a préstamos concesionales. Y en muchos casos, la carga más pesada de la deuda oficial recae sobre algunas de las naciones más pequeñas de la región: países como Honduras, El Salvador y Jamaica.

Ese es un problema que debemos enfrentar en la actualidad. Como componente clave, a los efectos de hacer frente al problema de la deuda de la región, propongo una nueva iniciativa importante para reducir la deuda oficial de América Latina y el Caribe, cuando se trate de países que adopten estrictos programas de reforma económica y de inversión con el apoyo de instituciones internacionales.

En el marco de nuestro programa de reducción de la deuda se tratarán por separado las categorías de los préstamos concesionales y comerciales.

Con respecto a los primeros --los correspondientes a cuentas de ayuda o de "alimentos para la paz"-- propondremos reducciones sustanciales de la deuda para los países que soportan una carga más pesada. Y también venderemos una porción de los préstamos estadounidenses pendientes para facilitar el canje de deudas por participaciones de capital, y de deudas por medidas ambientales, en países que ya hayan puesto en marcha medidas de ese género.

Esas operaciones se realizarán caso por caso. Una medida de la prosperidad --y la inversión a largo plazo más importante que puede hacer cualquier nación-- es el bienestar ambiental. En el marco de nuestra Iniciativa para las Américas procuraremos reforzar la política ambiental en nuestro Hemisferio.

Los canjes de deuda por medidas ambientales constituyen un ejemplo, que se ajusta al modelo de los acuerdos innovadores logrados por algunas naciones latinoamericanas y sus acreedores comerciales. También solicitaremos la creación de fondos ambientales, en que los pagos de intereses devengados por la deuda reestructurada frente a los EE.UU. se harán en moneda local y se reservarán para financiar proyectos ambientales en los países deudores.

Estos acuerdos innovadores constituyen un poderoso nuevo instrumento para preservar las maravillas naturales de este hemisferio que compartimos. Desde los paisajes del Ártico impoluto hasta las bellezas de la barrera de corales de Belice y hasta las ricas selvas tropicales húmedas del Amazonas, debemos proteger este acervo viviente del que somos custodios. Para un número cada vez mayor de nuestros vecinos, está clara la necesidad de una reforma orientada hacia el mercado libre. Esas naciones necesitan espacio económico para ejecutar reformas audaces. Y esta iniciativa de la deuda oficial es una respuesta, una salida para superar la carga agobiante de la deuda, que demora el proceso de reforma.

Sé que existe cierta preocupación de que los cambios revolucionarios que hemos presenciado este último año en Europa Oriental hagan que nuestra atención se aparte de la América Latina. Aseguro hoy aquí a todos ustedes, como lo he asegurado a muchos gobernantes democráticos de América Central y Sudamérica, el Caribe y México, que Estados Unidos no perderá de vista los tremendos desafíos y oportunidades que se presentan aquí, en nuestro propio Hemisferio. En efecto: en las conversaciones mantenidas con los gobernantes del Grupo de los 24 sobre las democracias incipientes de Europa, he procurado también que brinden apoyo a la democracia y a la libertad económica en la América Central. Nuestro objetivo es una asociación más estrecha con las Américas y con nuestros amigos de Europa y Asia.

De aquí a dos años nuestro Hemisferio celebrará los 500 años de un acontecimiento épico: el descubrimiento de América, de nuestro Nuevo Mundo, por Colón. Nuestros orígenes, la historia que compartimos, se remontan a la época del viaje de Colón y a la valiente búsqueda del progreso del hombre. Hoy día, los lazos de nuestro acervo común se ven reforzados por el amor a

la libertad y nuestra dedicación común a la democracia. El desafío que enfrentamos en esta nueva era de las Américas, es hacer realidad este sueño que compartimos, junto con todos sus frutos, en beneficio de todos los pueblos de las Américas: del Norte, Centro y Sur.

El plan global que acabo de sintetizar es prueba elocuente de que Estados Unidos está seriamente decidido a forjar una nueva sociedad con sus vecinos latinoamericanos y caribeños. Estamos dispuestos a desempeñar un papel constructivo en este momento decisivo, para hacer del nuestro el primer hemisferio plenamente libre en toda la historia. Agradecemos su presencia, y que Dios bendiga a los pueblos de las Américas. Muchas, muchas gracias. (Aplausos).

FIN

3:09 P.M. Hora del Este

667/00426.90E(?)