

**AMERICA LATINA  
Y LA  
INICIATIVA PARA LAS AMERICAS**

**FRANCISCO ROJAS ARAVENA  
JOSEPH TULCHIN  
RUT DIAMINT  
ALCIDES COSTA VAZ  
MAURICIO REYNA  
GEORGINA NUÑEZ  
HENRY GILL / ANDRES SERBIN  
CRISTINA EGUIZABAL  
BORIS YOPO H. / ENRIQUE SOLER**

220.9  
A 35a

Primera Edición:  
Santiago, Enero de 1993

© FLACSO

Inscripción Nº 85.825  
I.S.B.N. Nº 956 - 205-054-8

Producción editorial y composición laser: M. Cristina de los Ríos

Impreso por S.R.V. Impresores S.A.  
Tocornal 2052, Santiago, Chile

IMPRESO EN CHILE / PRINTED IN CHILE

La publicación de este libro y la elaboración de los artículos aquí publicados ha sido realizada gracias al apoyo de la Fundación Ford, para las actividades de investigación del Area de Relaciones Internacionales y Militares de FLACSO-Chile.

Las opiniones que en los artículos se presentan, así como los análisis e interpretaciones que en ellos se contienen, son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de las Instituciones a las cuales se encuentran vinculados.

## INDICE

<b>PRESENTACION</b>	<b>9</b>
<b>LAS RESPUESTAS DE AMERICA LATINA A LA INICIATIVA PARA LAS AMERICAS</b> Francisco Rojas Aravena	<b>11</b>
<b>LA INICIATIVA PARA LAS AMERICAS: ¿GESTO VACIO, ASTUTA MANIOBRA ESTRATEGICA, O NOTABLE GIRO EN LAS RELACIONES HEMISFERICAS</b> Joseph Tulchin	<b>53</b>
<b>LA INICIATIVA PARA LAS AMERICAS. EL CASO DE ARGENTINA</b> Rut Diamint	<b>81</b>
<b>LA INICIATIVA PARA LAS AMERICAS DESDE LA PERSPECTIVA BRASILERA</b> Alcides Costa Vaz	<b>115</b>
<b>AVANCES Y PERSPECTIVAS DE LA INICIATIVA PARA LAS AMERICAS: EL CASO DE COLOMBIA</b> Mauricio Reyna	<b>143</b>
<b>CHILE Y ESTADOS UNIDOS: HACIA UN ACUERDO DE LIBRE COMERCIO</b> Francisco Rojas Aravena	<b>169</b>

<b>MEXICO Y ESTADOS UNIDOS: EL CAMINO DEL ACUERDO</b> Georgina Núñez	213
<b>EL CARIBE DE HABLA INGLESA Y LA INICIATIVA PARA LAS AMERICAS</b> Henry Gill / Andrés Serbin	243
<b>CENTROAMERICA: DE LA INICIATIVA DE LA CUENCA DEL CARIBE A LA INICIATIVA PARA LAS AMERICAS</b> Cristina Eguizábal	277
<b>LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES REGIONALES FRENTE A LA INICIATIVA PARA LAS AMERICAS</b> Boris Yopo H. / Enrique Soler	303
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	337



## PRESENTACION

América Latina reaccionó con rapidez frente a la Iniciativa para las Américas. Fue una reacción diversa y dispersa. Frente a la primera iniciativa hemisférica norteamericana desde la Alianza para el Progreso los países latinoamericanos no tuvieron una respuesta concertada. Cada país buscó generar su propia respuesta. Las reacciones fueron desde el entusiasmo y la adhesión absoluta hasta la cautela y la aprehensión. Este libro estudia la respuesta latinoamericana a la Iniciativa para las Américas.

La Iniciativa para las Américas corresponde a una política que evidencia el carácter de los principales temas de post guerra fría: ser *intermésticos*. Es decir, son temas que afectan en forma simultánea a los procesos internos o domésticos, y a las relaciones externas, a las vinculaciones internacionales. Es en este carácter interno e internacional en donde se debe visualizar la gestación, formulación y respuesta a la Iniciativa.

El mundo ha cambiado de manera radical con el fin de la guerra fría, no sólo con los cambios políticos. Los cambios económicos hacia la globalización de la producción y de los mercados, aunados a los cambios tecnológicos y en el uso y diversificación de materias primas, están redefiniendo el carácter de la interdependencia global. El hemisferio occidental, también ha cambiado profundamente en los últimos años. Hay un consistente esfuerzo democrático. Se avanza hacia una mayor estabilidad política y económica. Sin embargo, la reactivación de las economías de la región ha sido débil. La estabilidad alcanzada es frágil aún. Es en este contexto donde debe ubicarse la Iniciativa norteamericana. Ella surge en un momento de búsqueda de oportunidades que reafirme los procesos de cambio y ajuste político y económico de los países latinoamericanos. La Iniciativa para las Américas aparece como un cambio sustancial, al menos en el discurso. En las medidas específicas y en los cursos de acción no parece haber un cambio de esa

profundidad. No obstante, la percepción dominante en América Latina es que la Iniciativa es un cambio significativo y que deja un margen importante para resolver los problemas de cooperación comercial hemisférica.

Si se observa lo estructural podemos señalar que la Iniciativa se ubica entorno a los dos cambios centrales que se han producido en el región. Ellos responden a la apertura política y económica. En lo político dio como resultado la democratización y en lo económico a una nueva forma de inserción internacional. De allí que la Iniciativa apunte en el largo plazo a la conformación de un tipo de relación diferente que va más allá de lo comercial o lo económico. La suscripción de Acuerdos Marcos ha permitido construir una red de relaciones institucionalizadas que establecen un cause de solución a las diferencias comerciales. Esto es una señal de que las políticas de libre mercado regirán las relaciones principales en los años futuros. A la vez esta política premiará a los países que se adhieran les dará un reaseguro en el acceso a un mercado clave en momentos de contracción. Para los países que sean excluidos por sus políticas en contra de la apertura económica o en contra de la democracia representará una sanción.

Este libro, *América Latina y la Iniciativa para las Américas*, es producto de esfuerzo de investigación de carácter latinoamericano. En él participaron académicos de importantes centros y Universidades de la región, con la coordinación de FLACSO-Chile. Algunos de los resultados que aquí se presentan fueron expuestos durante el XV Congreso de Latin American Studies Association, en su reunión de los Angeles. El texto analiza la gestación y desarrollo, en el sistema político norteamericano, de la Iniciativa para las Américas y la respuesta que a ella le dieron Argentina, Brasil, Colombia, Chile y México. También se analizan las respuestas de dos subregiones, El Caribe y Centroamérica. Además se describen las opiniones de los Organismos Regionales frente a la Iniciativa.

**LAS RESPUESTAS DE  
AMERICA LATINA  
A LA INICIATIVA  
PARA LAS AMERICAS**

**Francisco Rojas Aravena**

Francisco Rojas Aravena, Master en Ciencias Políticas, especialista en relaciones internacionales. Coordinador Adjunto del Area de Relaciones Internacionales y Militares de FLACSO-Chile. Es autor de **Costa Rica: Política Exterior y Crisis Centroamericana**. (EUNA: Costa Rica, 1990), coautor de **¿Súbditos o Aliados? La política exterior de Estados Unidos en Centroamérica** (Porvenir: Costa Rica, 1989) y coordinador de **Costa Rica en el Sistema Internacional**. (Nueva Sociedad: Caracas, 1990).

## Las tendencias del sistema internacional de postguerra fría

Estamos en presencia de un cambio en la naturaleza y los fundamentos del sistema interestatal. Hoy los conceptos principales que explican los cambios, y las nociones claves que apoyan el análisis, en una determinada sociedad, tienen relación con las transformaciones globales y sus efectos en las sociedades nacionales. La opción latinoamericana por la apertura política y económica se articula con estos procesos.

El nuevo sistema se construirá sobre un mundo interconectado e interdependiente. Las relaciones de interdependencia se expresan en diversos planos y en cada uno de los puntos de la agenda. Más aún, muchos de los nuevos temas de la agenda internacional poseen un carácter interdependiente, el tema del medio ambiente es el ejemplo mas evidente. Pero existe una tensión entre la necesidad de resolver los problemas globales y las necesidades domésticas mas urgentes. Ello ha significado que, en forma paralela al fin de la guerra fría, aparecieran ciertas tendencias a la concentración de la inversión, del comercio, de los flujos financieros, en una región determinada. Esto no sólo ha sido obra del mercado, sino del desarrollo de políticas gubernamentales destinadas a producir una articulación capaz de ampliar y proteger mercados. Ello llevó a interpretar estos cambios como el surgimiento de megabloques económicos, o de bloques geoeconómicos. Sin embargo, los cursos de acción desarrollados parecen reafirmar la tendencia a la globalización y no a la formación de bloques regionales cerrados y excluyentes.

Estamos ante la emergencia de un sistema global. La sociedad global en formación es necesario concebirla como un ente estratificado, segmentado, de allí que el proceso se exprese en una *globalización segmentada*<sup>1</sup>. Esta se caracteriza por cinco

---

<sup>1</sup> FLACSO. Area Relaciones Internacionales; América Latina y el orden internacional de postguerra fría, Oportunidades y Opciones. Diciembre, 1990.

aspectos centrales: 1) *economía de mercado de alcance global*, tanto en la producción como en el consumo esta emergiendo una economía global, con una homogeneización de formas productivas y de normas de calidad y la unificación de un mercado universal. 2) *compactación comercial con tendencias a la circunscripción y selectividad geográfica*, se produce una concentración de las actividades más dinámicas de producción, inversión y comercio en los polos más dinámicos. Los procesos de universalización se producen por medio de la compactación regional. Estos son procesos selectivos y excluyentes, importantes áreas del sur están quedando marginadas. 3) *integración financiera global*, la competencia planetaria por los recursos produce una expansión transnacional del capital que llega a todas las áreas geográficas. 4) *alta movilidad del capital de una zona a otra*, dada la competencia por el capital este busca la mayor rentabilidad, las tendencias proteccionistas no se expresan en lo referente a la movilidad del capital. Las inversiones y la tecnología tienden a uniformar y homogeneizar procesos sin distinción de fronteras nacionales. 5) *movilidad relativa del trabajo en lo global, pero con presiones geográficas específicas*. Los procesos de migración han cobrado gran importancia desde fines de la década de los años ochenta. Los países occidentales desarrollados son un polo de atracción del occidente pobre ya sea la Comunidad Europea para el norte de Africa, a la cual se suman en la pos guerra fría, las migraciones de los países del este. Estados Unidos y Canadá atraen a las ilusiones de los migrantes del norte de América Latina y el Caribe. Estos procesos afectan de diferentes formas a las regiones y países; según sea su inserción internacional tanto en los aspectos geoeconómicos como geopolíticos.

Esta visión si bien reconoce que en esferas y puntos específicos de la agenda existe una propensión hacia la conformación de bloques, estos no son los elementos articuladores del nuevo sistema internacional en construcción. Aún en aspectos tales como las relaciones económicas, estudios recientes muestran que no se han constituido bloques económicos o

comerciales de significación<sup>2</sup>. No están delimitadas las fronteras específicas de la compactación. Según como sea la compactación, esta puede ampliar o cerrar oportunidades. El caso mas claro de bloque geo-económico, construido paso a paso durante varias décadas, es la Comunidad Europea. No obstante, los Acuerdos de Maastricht tendientes a la conformación de la Unidad Europea muestran los problemas incluso en esta zona para la constitución como bloque formal.

Los cambios ocurridos en diversas partes del mundo en los últimos años han significado un cambio en profundidad en el sistema internacional. Este no se ha reducido a una determinada área o tema, abarca el conjunto de las relaciones y procesos. Los cambios superan los asuntos tradicionales de la seguridad internacional. Los temas económicos y tecnológicos, las comunicaciones, las formas de producción caracterizan cuestiones claras de la nueva etapa. Instituciones y organismos de la guerra fría han quedado vaciados de contenido. Las nuevas relaciones globales de postguerra fría deben generar sistemas de regulación adecuados a las transformaciones en curso. Los fenómenos de la interdependencia global requieren de un mayor peso en las regulaciones internacionales. Parte importante de las dificultades de la hora presente están radicadas en que los cambios no están totalmente decantados. Se perciben con claridad algunas tendencias como el unipolarismo militar y la creciente marginación económica y estratégica de parte importante de los países de menor desarrollo ubicados en el sur. Otras tendencias son más confusas, como las referidas a la constitución de bloques económicos cerrados, en un mundo globalizado en aspectos centrales como por ejemplo las comunicaciones y la producción.

Las incertidumbres y la inestabilidad se perciben como un rasgo de este período en el plano global y en diversas

---

<sup>2</sup> Mikio Kuwayama, "América Latina y la internacionalización de la economía mundial". En *Revista de la CEPAL*, N° 46, abril de 1992. Santiago, Chile, 1992. pp. 9-32.

regiones. Si bien los peligros de una conflagración mundial organizada en torno a dos grandes bloques ha desaparecido, la multiplicidad de pequeños conflictos genera percepciones de incertidumbre. Los propios procesos de globalización e interdependencia al fraccionar internacionalmente tanto los procesos de producción como mercados de consumo, generan inestabilidades. La concentración de los circuitos financieros y la transferencia de recursos hacia los países más desarrollados dificulta la reactivación en el sur. Los ciclos y ritmos asociados a productos y consumo de materias primas están cambiando con más velocidad, ello afecta a los países del sur que tienen procesos de adaptación tecnológica más lentos y es más débil su inserción global. El fin del conflicto este-oeste ha permitido ver la magnitud de las diferencias que separan al norte desarrollado de los países del sur.

En el mundo de postguerra fría los márgenes de autonomía están fuertemente condicionados por el tipo de inserción y el posicionamiento económico internacional de cada Estado. Lo determinante en el próximo período, es la ubicación en las relaciones internacionales de mercado más que en las relaciones internacionales de seguridad.

Este conjunto de cambios se expresan de manera profunda en el hemisferio occidental. En él también hay tensiones y procesos contradictorios. Estados Unidos es el único poder en la región, no hay poderes extraregionales que interfieran en su área de influencia. Sin embargo, no posee los recursos económicos para ayudar al desarrollo incidiendo en la estabilidad económica y política en esa misma área en forma consistente y permanente. Los procesos de cambio en Latinoamérica se perciben rápidamente. Más aún, uno de los aportes que la que región latinoamericana realizó al proceso de distensión mundial fue su proceso de redemocratización. América Latina fue capaz de desmilitarizar la política y reconstruir sistemas políticos que se fundamentan en principios democráticos. Estamos en presencia de un consistente esfuerzo de apertura democrática. Gobiernos representativos son electos por sus ciudadanos en procesos que cobran cada día más transparen-



cia. Las autoridades terminan sus mandatos y entregan el poder a quien resultó electo. Se ha avanzado hacia la estabilidad económica, meta que han alcanzado, no sin dificultades en la mayoría de los países. Sin embargo la reactivación es aún muy débil y los peligros de retroceso aparecen siempre como muy cercanos.

Si nos preguntamos que es lo clave de los cambios en América Latina y el Cono Sur debemos destacar dos cuestiones: i) la profundidad de la apertura económica y de los logros que ya se han obtenido en el proceso de inserción internacional. ii) la apertura política que permite la expresión de la democracia y un progresivo respeto a los derechos humanos básicos. Ambos procesos han sido concomitantes en el tiempo. Uno y otro cambio han afectado al Estado en Latinoamérica, a su conceptualización, a su tamaño, a su forma de actuar. El ajuste estructural en la economía y la reforma política, han significado un proceso de cambio estatal de significación. Estos cambios poseen un carácter estructural.

Desde mediados de la década pasada en la mayoría de los países de la región - en Chile con antelación - estaban en marcha planes y políticas de ajuste estructural. Ellos abarcaban diversos aspectos, los centrales eran apertura económica, mayor incidencia de las regulaciones de mercado y una menor presencia estatal. Los procesos de ajuste se realizaron con una fuerte presencia y condicionamiento de los organismos multilaterales de crédito (Banco Mundial o Fondo Monetario Internacional) o de agencias de cooperación de gobiernos, en el caso de los países más pequeños (la AID para los estados del Caribe y Centroamérica). Estos procesos debieron compatibilizar de manera contradictoria apertura e incentivos para la exportación, en medio de situaciones de desequilibrio macroeconómico y con altas tasas de inflación<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Manuel R. Agosin, "Las experiencias de liberalización comercial en América Latina: Lecciones y Perspectivas". En *Pensamiento Iberoamericano*, N° 21, 1992. Madrid. España.

La concertación política regional como pivote y refuerzo para los procesos nacionales ha sido débil y con una fuerte dosis de retórica. Los espacios y estructuras pensados para la concertación han servido fundamentalmente para el intercambio de información, para compartir visiones o establecer diferencias. Este es un importante paso inicial, pero el peso de la concertación está en la definición conjunta de cursos de acción y en su puesta en marcha. La búsqueda de una agenda común que consolide esta doble apertura no ha dado, hasta la fecha, los frutos esperados.

Los resultados de los procesos de apertura económica y política, que son los que determinan las tendencias claves para el futuro.

### **Un patrón de relación asociativa**

El fin de la guerra fría ha tenido un impacto que afecta a los conceptos básicos que organizaban los modelos teóricos, los parámetros de evaluación y el diseño de modelos para el desarrollo de acciones. Las pautas que regulaban las acciones dejaron de tener vigencia. Es necesario en este contexto de confusión temporal generar conceptos y modelos de carácter global que reemplacen los de la época de la guerra fría. El modelo básico surgido luego de la Segunda Guerra Mundial y que se mantuvo por cuatro décadas, fue el del conflicto permanente, global y multidimensional. Con el fin del conflicto ideológico es posible reorientar las relaciones en el hemisferio, creando espacios para la asociación de políticas y el fomento de acciones de beneficio mutuo. *Generar un patrón de relación asociativo.*

Los procesos de redemocratización en Sur América, el triunfo del proceso de paz centroamericano de Esquipulas, los

---

Roberto Bouzas, "Democracia, mercados y reformas estructurales en América Latina. El contexto económico internacional". FLACSO-Argentina. Ponencia Seminario. 1992.

cambios de orientación que estableció desde sus inicios la Administración Bush y el fin de la guerra fría cambiaron las prioridades hemisféricas. Por una parte, las percepciones de amenaza cambiaron y con ellas se produjo un desplazamiento de la primacía de la esfera de la seguridad a otra donde la preeminencia la tiene las vinculaciones económicas. Por otra parte, las autoridades norteamericanas, reconocieron que América Latina era interlocutor y actor, con el cual se debía concertar, para buscar soluciones a los temas emergentes de la agenda global: medio ambiente, drogas, migraciones, comercio.

Surgió así la posibilidad de asociación, como elemento político crucial para enfrentar estos desafíos desde una nueva perspectiva, tanto en lo global, lo hemisférico, como en lo regional. "El mundo está cambiando" señaló en 1990, el subsecretario de Estado, Lawrence Eagleburger. Y añadió, "La eliminación de las tensiones este-oeste nos permitirán enfocar con mayor claridad los problemas del Continente". Pero también y principalmente porque "hemos terminado el debate rencoroso sobre América Central que nos distanció de nuestros vecinos y nos dividió en nuestra patria" señaló ante el Congreso, Bernard Aronson<sup>4</sup>.

Generar iniciativas que aborden los problemas centrales de los países del continente en los más diversos aspectos es una necesidad de ayer y hoy. La diferencia está radicada en la posibilidad de pasar de un patrón de relación que tenía un fuerte peso en el unilateralismo a otro de carácter asociativo. Los cambios globales y regionales establecen un espacio para la generación de alternativas que tienen la posibilidad de transformarse en el eje articulador de un nuevo patrón estratégico de relación entre Estados Unidos y los países del hemisferio, en especial los latinoamericanos. La asociación como modelo cobra cada vez mayor peso y factibilidad. En efecto, la insistencia y

---

<sup>4</sup> Bernard Aronson, "Testimonio ante Comité de Relaciones Exteriores del Senado de Estados Unidos", 18 de abril de 1991. USIS, Embajada de EE.UU. en Chile.

la búsqueda de un renovado diálogo entre Estados Unidos y los países de la región, propuesto e impulsado por América Latina ha tenido una mejor receptividad en Washington. Luego de casi una década de distanciamiento, el presidente Bush abrió una oportunidad al diálogo continental que posibilitó establecer una común percepción de la realidad.

Una visión compartida, una sola definición de los intereses en juego y de los espacios de cooperación es lo que posibilita y conforma un nuevo patrón de relación basado en la asociación y construcción de intereses, a partir de la comprensión de las mutuas percepciones y la incorporación de esas percepciones en las acciones gubernamentales. La conformación de este diagnóstico compartido se ha ido construyendo por medio de *Cumbres Presidenciales* de gran significación como han sido la reunión hemisférica celebrada en Costa Rica (octubre de 1989), el encuentro con los presidentes del área andina en Cartagena (febrero de 1990) y luego en la Cumbre de San Antonio, y la gira latinoamericana del presidente Bush (diciembre de 1990); además de las visitas de los mandatarios latinoamericanos a Washington. La cobertura hemisférica -una política de Alaska a la Antártida- cambia las orientaciones tradicionales en lo bilateral y en lo multilateral. La incorporación de Canadá a la Organización de Estados Americanos y el incremento de su presencia en la región refuerza la necesidad de hacer política hemisférica.

La *Iniciativa para las Américas* debe ser ubicada en este contexto. El diseño propuesto permite tener un marco de acción global, pero en el cual se insertan con sus propias particularidades y grandes diferencias los diversos casos nacionales. El marco temporal se adecua a esos lineamientos. Que el núcleo de la Iniciativa esté centrado en los aspectos de interrelación y de asociación -por medio del comercio, la inversión y la deuda- marcan un cambio de tendencia desde los factores tradicionales de poder hacia la interdependencia, en un sistema globalizado.

También, la Iniciativa hay que ubicarla en la formulación de una política preventiva frente a la creciente articulación de grandes macromercados que pudiesen dar pasos hacia la

conformación de bloques. En este sentido, la IA es parte de una red global de tratados entre los cuales los referidos a protección de inversiones, propiedad intelectual y servicios conforman un cuerpo importante<sup>5</sup>.

### La Iniciativa para las Américas

El 27 de junio de 1990 fueron citados a la Casa Blanca con premura los embajadores latinoamericanos acreditados ante el gobierno norteamericano. El presidente Bush realizaría un anuncio de gran trascendencia sobre las relaciones hemisféricas. En la oportunidad anunció la *Iniciativa para las Américas: una asociación para el comercio, las inversiones y el crecimiento*<sup>6</sup>.

El presidente analizó la situación internacional y hemisférica indicando que hemos sido testigos de los grandes cambios mundiales. De un resurgir de los gobiernos democráticos en el hemisferio. Las transformaciones en América Latina y el Caribe se desarrollan en forma paralela en la esfera económica y política. El desafío para los Estados Unidos es responder de manera que se apoye los cambios positivos que están ocurriendo. "Debemos forjar una auténtica asociación para la reforma del libre mercado" señaló el presidente. El origen de esta Iniciativa, el presidente Bush lo ubicó en la Cumbre antidrogas de Cartagena. "Salí de esa reunión convencido de que Estados Unidos debía revisar su enfoque no sólo hacia la región, sino también hacia América Latina y el Caribe como un todo"... la prosperidad en nuestro hemisferio depende del comercio, y no de la ayuda"<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> *The Journal of Commerce*, 24 agosto 1992.

<sup>6</sup> George Bush, *Discurso sobre las Nuevas Relaciones con el Hemisferio*, Washington DC, 27 de junio de 1990. Embajada de los Estados Unidos en Chile, junio de 1990.

<sup>7</sup> *Ibid.*

Seguidamente definió las bases de la Iniciativa. "Los tres pilares de la nueva Iniciativa son el comercio, las inversiones y la deuda. Para ampliar el comercio, propongo que comencemos el proceso de crear una zona de libre comercio a lo largo del hemisferio; para aumentar las inversiones, que adoptemos medidas para crear un nuevo flujo de capital hacia la región, y para aliviar más la carga de la deuda, un nuevo enfoque hacia la deuda en la región, con beneficios importantes para nuestro medio ambiente"... "La gran lección económica de este siglo es que el proteccionismo paraliza el progreso, y que el libre mercado genera prosperidad"<sup>8</sup>.

La Iniciativa se expresa en lo comercial en el objetivo de construir una zona de libre comercio que se extienda desde el Artico hasta el Polo Sur. Para ello el primer paso es el acuerdo con México y la coordinación de política en la ronda Uruguay del GATT. En lo referente a las inversiones se busca generar un mecanismo multilateral. Este constaría de dos vertientes: la primera, establecería un fondo especial en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para crear programas que faciliten la inversión externa. El segundo, es la creación de un Fondo Multilateral de Inversiones, al cual deberían concurrir Estados Unidos, Europa y Japón. Con respecto a la deuda, referida sólo a la deuda oficial, se establece un mecanismo de canje de deuda por medidas sobre el medio ambiente.

En su discurso el presidente norteamericano destacó que los acontecimientos en Europa del Este no significarán que Estados Unidos pierdan de vista los tremendos desafíos y oportunidades que se generan en el hemisferio.

El camino elegido es incrementar la interdependencia económica para lo cual se propone un programa que tiende a establecer una gran zona de libre comercio. Para ello es fundamental avanzar en los tres aspectos, que conforman los pilares de la Iniciativa para las Américas: el comercio, la

---

<sup>8</sup> *Ibid.*

inversión y la deuda externa<sup>9</sup>. Este camino significa avanzar hacia una "*agenda positiva*", la búsqueda de una relación de asociación. Este implica grandes avances en la superación de la "*agenda negativa*" o agenda de contención: evitar la influencia de poderes externos fundamentalmente por medios militares, más que desarrollar la interdependencia y la asociación.

La agenda positiva de los años 90 permite vincular los intereses de los distintos actores hemisféricos en torno al eje económico, particularmente al del comercio y la inversión. La prosperidad depende del comercio y no de la ayuda, esa es la premisa. Ello significa que los actores privados -los empresarios, los inversionistas, los industriales, los exportadores, los importadores y los banqueros- son los que articulan las nuevas relaciones de mercado. Esto marca una importante diferencia con la *Alianza para el Progreso* en la cual el eje era la ayuda y la cooperación que tenía como trasfondo a los temas de seguridad, establecer un programa de contrainsurgencia. Es decir, los actores claves eran los actores gubernamentales y quienes se les oponían; eran éstos los que articulaban las relaciones internacionales de seguridad.

La *Iniciativa para las Américas* representa un cambio en la política norteamericana, es una nueva perspectiva que tiende a poner énfasis en las relaciones de cooperación económica más que en los patrones tradicionales, en los que la seguridad tenían la preeminencia. Este cambio en las tendencias que orientan la política norteamericana hacia América Latina reafirman su proceso de democratización y vuelve a poner al desarrollo y al crecimiento como una prioridad central.

Sin embargo, la Iniciativa también puede ser visualizada en la perspectiva de los intereses unilaterales estadounidenses. Ella conformaría parte de una visión más global. Ella presupone además ciertas condiciones previas, estabilidad económica y

---

<sup>9</sup> Roger B. Porteer, "The Enterprise for the Americas Initiative a New Approach to Economic Growth", en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*. Vol. 32, N° 4, Winter 1990.

ajuste estructural. Se establece una apertura simétrica, pero que en la práctica será asimétrica. Se desarrollará en forma bilateral en un contexto regional. El principal interés norteamericano es un reaseguro frente al fracaso del GATT. A la vez que asegura un área de influencia económica y un mercado liberalizado. A estos grandes objetivos se pueden agregar otros: asegurar las inversiones y revertir el déficit y la declinación de su comercio en un momento recesivo.

Sin embargo, luego de dos años de formulada, hay que señalar con claridad que la Iniciativa no logró transformarse en un eje de articulación de las políticas de Washington hacia América Latina. No se articuló el consenso suficiente para asignar responsabilidades burocráticas, para asignar fondos, para establecer programas de acción. "Fuera del centro de Washington la Iniciativa para las Américas es aún un misterio". La rápida y en general positiva respuesta de América Latina no ha tenido una acogida similar en los círculos políticos y empresariales norteamericanos. "En el círculo íntimo de la Casa Blanca no hay una persona responsable directamente de la Iniciativa para las Américas, el Congreso es desatento, las corporaciones multinacionales han tenido un largo y público silencio, y los medios de comunicación le ha dedicado poca atención y espacio"<sup>10</sup>. La Iniciativa para las Américas, durante la Administración Bush, no logró tener una presencia política e intelectual de envergadura como sí la tuvieron otras iniciativas como la Alianza para el Progreso.

El ímpetu y la importancia con que surgió la Iniciativa fue declinando rápidamente. Las acciones de la presidencia norteamericana perdieron fuerza en el primer año. Muchas pueden ser las razones que expliquen esta situación, entre ellas claramente se pueden destacar: la prolongada y profunda recesión norteamericana, la campaña presidencial, el encontrarse en un ciclo en el que la importancia de Latinoamérica en la

---

<sup>10</sup> North-South Center, "Enterprise for the Americas: Vision and Reality", en *North-South ISSUES*, Universidad de Miami, julio de 1992.



agenda ha entrado en una "fase de olvido", la falta de éxito en acciones concretas de concertación hemisféricas como es el caso de Haití. Todo ello ha redundado en que la Iniciativa para las Américas quedó como un enunciado sin contenido burocrático, ni programa de acción. Esto ocurría a la par de una disminución drástica de la ayuda a la región en especial a Centroamérica. El tratamiento del NAFTA pareció agotar los esfuerzos de la Casa Blanca a lo largo de 1992.

La falta de concreción de la política norteamericana quedó evidenciada de manera dramática en lo que se refiere a la creación del Fondo Multilateral de Inversiones, en donde pese a los reparos, finalmente, tanto japoneses como algunos países europeos habían acordado realizar un aporte financiero similar al solicitado, Estados Unidos aportó con un gran retardo su parte para la constitución del Fondo. Más aún, el Fondo es muy pequeño y tendrá poco impacto<sup>11</sup>.

Lo anterior nos muestra las dificultades que tiene Estados Unidos para concretar políticas globales hacia la región en la nueva etapa, en la cual el elemento organizador ya no es la seguridad. La fragmentación de la política norteamericana y la incidencia de múltiples actores parece conformar un dato de mayor relevancia para el futuro. La primacía del comercio, la deuda y la inversión hacen aparecer una variedad de intereses en juego que no son fáciles de concertar. En las décadas anteriores los temas económicos, en especial los tres mencionados, estaban subordinados a las definiciones estratégicas del ámbito de la seguridad. En la nueva etapa, las nuevas redes de relación y los cambios en los pesos burocráticos de quienes toman las decisiones en Washington no se han decantado. La

---

<sup>11</sup> Evaluaciones periódicas de la Iniciativa para las Américas han sido realizadas por instituciones académicas y por consultoras privadas. En Chile, el Area de Relaciones Internacionales y Militares de FLACSO-Chile ha dado seguimiento a la Iniciativa. En Estados Unidos pueden verse los trabajos dirigidos por Joseph S. Tulchin, Programa Latinoamericano de The Woodrow Wilson Center, o los reportes confidenciales sobre el tema de consultoras como Heller, Rosenblaatt & Scheman.

fragmentación en la política norteamericana tiene como consecuencia reafirmar cierta percepción de confusión e inmovilismo. La respuesta parecería ser el tratar de generar nuevamente políticas generales, rearticular tendencias históricas de éxito, lo que hace recuperar fuerza al unilateralismo en un contexto internacional y sobre una agenda que requiere soluciones multilaterales basadas en una relación asociativa y no en el unilateralismo.

El trabajo de Joseph Tulchin da cuenta de la evolución de la Iniciativa y de los cursos de acción que ha generado en el sistema político norteamericano y en su diseño de relaciones diplomáticas.

### **Los Acuerdos de Libre Comercio en el contexto de la apertura internacional**

La búsqueda de mercados abiertos, reglas transparentes y predictibles conforman uno de los objetivos básicos de la política comercial internacional latinoamericana de postguerra fría. La expansión de economía de mercado en los países de la región presupone un mercado internacional abierto, con capacidad de absorción de las exportaciones regionales y con reglas definidas. En tal sentido, los regímenes comerciales deberían cubrir el conjunto de los bienes exportados hoy, a la vez que posibilitan su ampliación. Obtener y consolidar reglas de carácter multilateral expresadas en acuerdos internacionales, ratificados según la legislación nacional de cada país, es una de las aspiraciones de los dirigentes que impulsan la apertura en los diferentes países.

Las tendencias globales están caracterizadas por la globalización segmentada. Aún se esta en un proceso de redefinición de reglas. No se han decantado los procesos de una manera definitiva. Todo ello produce mayores incertidumbres. En este cuadro mantener una acción consecuente en torno a los mecanismos multilaterales va en beneficio de los países con menor poder y les permite generar un espacio de acción donde poder incidir el proceso global.

Por lo anterior la meta de carácter multilateral es de vital importancia para los países de América Latina. Una parte significativa de su desarrollo está vinculada a lo que ocurre en los mercados internacionales y a las opciones generadas en la apertura económica. Si no se puede obtener esta meta de carácter global, es necesario buscar alternativas. Generar opciones se transforma en consecuencia en una tarea prioritaria. Alcanzar los objetivos propuestos significa desarrollar acciones e impulsar actividades en esa dirección. Las dificultades en un nivel deben reforzar otras opciones, las de carácter bi y plurilateral y las unilaterales. Esto reflejará el desarrollo de una política activa. La selección de alternativas en el actual contexto tiene como precondition mantener las metas de apertura de los mercados para las exportaciones de la región a los principales mercados en los países desarrollados y al interior de la propia región. Los acuerdos de libre comercio (ALC) pueden ser un instrumento de política subsidiario, que actúan como un reaseguro frente a la posibilidad de una mayor compactación regional de la economía mundial.

Los consensos bilaterales o plurilaterales de apertura comercial, expresados bajo las formas de acuerdo de libre comercio son una forma subsidiaria de la política global multilateral y son complementarios de la política unilateral de apertura. Establecer y desarrollar políticas multilaterales significa transferir al ámbito internacional ciertas potestades soberanas. Significa ceder soberanía. Con ello se asume que se afianzan intereses nacionales de los Estados involucrados y que los acuerdos suscritos reflejan las políticas no sólo gubernamentales sino políticas de Estado. Es decir políticas que son apoyadas por los actores y agentes nacionales más significativos. Además, estos acuerdos deben poseer legitimidad en el sistema internacional. La legitimidad en el ámbito comercial hoy día la otorga el Acuerdo General sobre Tarifas y Aranceles (GATT), pese a sus dificultades. Más aún, un éxito en las negociaciones en curso dará como resultado una institucionalización del sistema.

Seis son las formas principales de apertura comercial internacional subsidiarias y complementarias de los acuerdos multilaterales. Con base en acuerdos bilaterales o plurilaterales se pueden establecer acuerdos limitados a algunos productos o alcanzar los máximos niveles de integración económica.

*Preferencias Arancelarias* corresponden a las preferencias que en forma unilateral o concertadas otorga un país para el ingreso de una serie limitada de productos. En esta categoría se ubican las definiciones de "Nación más Favorecida" y el "Sistema General de Preferencias".

*Acuerdos de Libre Comercio*, bajo esta denominación se ubican los acuerdos que buscan una ampliación de mercados sobre la base de una reducción de los aranceles y la eliminación de las barreras no arancelarias. Normalmente la constitución de los ALC se realiza por medio de una desgravación gradual y simultáneo entre las partes contratantes. Esta puede ser simétrica, es decir ser equivalente para los actores, o bien reconocer y formalizar las asimetrías en el proceso de apertura y liberalización comercial.

*Unión Aduanera*, en esta definición se incluyen los aspectos involucrados en las definiciones anteriores a los cuales se agrega una política comercial común frente a terceros Estados. Normalmente esto se expresa en la definición de un arancel externo común. Este esquema presupone coordinación de políticas entre los actores.

*Mercado Común*, bajo esta denominación a la liberación alcanzada se agrega una cuestión clave, el libre movimiento de factores. En el mercado común existe libertad de movimientos para productos, capital y personas. Autoridades de carácter supranacional supervisan y orientan la marcha del proceso.

*Unión Económica*, a los elementos anteriores se agrega un nivel superior de coordinación interestatal de políticas fiscales, monetarias y otras, con el fin de asegurar el éxito del proceso integrador. La creación de entidades supranacionales es parte del proceso.

*Integración Económica*, los mercados nacionales han desaparecido y se ha constituido una sola unidad económica

global en la cual se coordina y se define conjuntamente la totalidad de las políticas económicas.

Los acuerdos de libre comercio para incorporarse dentro de la legalidad del GATT deben poseer una serie de características entre las que se destacan que los mismos no deben ser discriminatorios, deben ser aperturistas, promover la transparencia y no tener un carácter selectivo. En otras palabras los acuerdos de libre comercio sujetos a la legalidad multilateral se caracterizan por:

- Ser comprensivos. Cubren una parte considerable de los intercambios.
- Tener estabilidad. Se desarrolla en un lapso de tiempo razonable. El GATT considera 20 años el máximo de tiempo adecuado.
- No discriminatorio. No debe imponer o significar barreras de ningún tipo para terceros Estados.
- No selectivos. Debe eliminar sustancialmente las barreras arancelarias y para-arancelarias. No pueden estar reducidos a un grupo selecto de productos.

En el Proyecto de Acta Final de la Ronda Uruguay del GATT se establecen mayores precisiones sobre los acuerdos referidos a uniones aduaneras y zonas de libre comercio (Artículo XXIV)<sup>12</sup>.

Durante los primeros años de la década de los noventa se ha producido un incremento de las negociaciones tendientes a conformar acuerdos comerciales en el hemisferio occidental. Las negociaciones intra latinoamericanas han buscado superar los esquemas integracionistas del pasado y han dado un mayor peso a los acuerdos de liberación efectiva que a los marcos institucionales. Ello se ha expresado en la reconstitución de esquemas anteriores como la integración centroamericana

---

<sup>12</sup> SELA, "Análisis y comentarios sobre el proyecto de acta Final de la Ronda Uruguay." Secretaría Permanente, Caracas, Abril de 1992.

(SICA), en la suscripción de Acuerdos de Complementación Económica (Chile-Argentina), en Acuerdos de Libre Comercio (Chile-México, Colombia-Venezuela) y en la estructuración de Uniones Aduaneras (MERCOSUR). En el ámbito hemisférico el mayor peso lo tiene el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, en sus siglas en inglés) y la propuesta de creación de una zona hemisférica de libre comercio, la Iniciativa para las Américas.

### **La respuesta latinoamericana a la Iniciativa para las Américas**

Una primera mirada nos indica que la región tuvo una aceptación muy positiva de la Iniciativa para las Américas. Se generaron respuestas rápidas al más alto nivel. Sin embargo, esta respuesta tendió a diferenciarse, y de las visiones positivas globales se pasó a tener un abanico de respuestas. Unas positivas, otras más cautelosas y otras terminaron visualizando esta opción como un riesgo para el patrón de relación establecido.

En América Latina a medida que se avanzó en los estudios sobre el posible impacto de la Iniciativa para las Américas, las respuestas tendieron a diferenciarse. Las respuestas iniciales de la región se caracterizaron por: i) adhesión prematura, ii) incompreensión de los tiempos que requiere su implementación, iii) triunfalismo estridente<sup>13</sup>. Sin embargo, ya al cumplirse el primer año de la Iniciativa para las Américas era posible distinguir claramente respuestas diferenciadas en las diversas subregiones. El Caribe fue la región que miró en forma más cautelosa y con muestras claras de falta de interés. Centroamérica fue cambiando crecientemente su entusiasmo inicial por la búsqueda de alternativas propias, centradas en su

---

<sup>13</sup> Luis Maira, "Un examen de la Iniciativa para las Américas en el contexto del proceso político norteamericano". En *Documento de Trabajo*, ILET. Santiago, 1992.

propia integración y en acuerdos con los poderes regionales que se expresan en esa zona. En Sur América las expectativas iniciales de rápidos avances y concreción de oportunidades se fueron perdiendo.

No se trata de una Iniciativa de aplicación homogénea para todos los países o áreas de la región, su aplicación está circunscrita a aquellos que acepten los supuestos de una economía abierta y que establezcan en su legislación interna los pasos exigidos -en materias de inversión, propiedad intelectual y otros- por el gobierno norteamericano<sup>14</sup>. Desde esta perspectiva se refuerza la bilateralidad que facilita la práctica de políticas unilaterales.

Las diversas respuestas latinoamericanas muestran las diferencias de intereses de la región. No hay una coincidencia natural de intereses, estos deben ser trabajados y organizados. Donde y como encontrar la compatibilidad de intereses cuando no es evidente la tendencia a la cooperación, cuando los incentivos desde el mayor polo de poder apuntan hacia un privilegio de la bilateralidad. Los países de la región o de cada subregión son productores de similares materias primas o productos agrícolas que compiten en los mismos mercados internacionales. Lo anterior hace que la alternativa de la competencia y del "camino individual" surja con un mayor peso que el fomento a la cooperación. Por esta ruta lo que se pretende establecer es alguna característica que lo haga sujeto de una relación privilegiada. Es así como algunos se "piensan" como "modelos", otros se perciben como "el más confiable", otros "se ven" como estratégicos. Ello produce distorsiones que lejos de fomentar la colaboración distorsionan las metas, la articulación de intereses y la factibilidad de alcanzar metas satisfactorias para el conjunto.

Los factores centrales en América Latina hoy son su propia percepción de apertura y cambio estructural, y su renovada estabilidad como base del crecimiento. Su mayor

---

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 36.

debilidad es la falta de compatibilización de intereses y el establecimiento de una estrategia para alcanzarlo, en un contexto de democracias débiles. Dada la apertura de América Latina, su éxito está ligado al aumento del consumo internacional, al crecimiento de la demanda en los mercados de destino, a un mejoramiento y estabilidad en los precios y a la apertura global, más allá de las opciones domésticas que establezca. De allí que es muy significativo lo que ocurra en el GATT. Los Acuerdos de Libre Comercio si bien son importantes no reemplazan a los logros que se deben alcanzar en el plano multilateral.

### **Los casos nacionales**

Este libro corresponde a un estudio de casos. Cada uno de los capítulos corresponde al análisis de un país o de una subregión determinada. Cada estudio abordó la respuesta que el país o región tuvo frente a la Iniciativa para las Américas.

El caso mexicano, que es analizado por Georgina Núñez, describe el proceso de conformación del NAFTA y por qué éste se diferencia de la Iniciativa para las Américas.

Aún cuando en el discurso muchas veces tienden a vincularse directamente la IA y el NAFTA son dos iniciativas diferentes. Ello se evidencia tanto por su gestación, su desarrollo, la negociación y los impactos.

### **Los organismos internacionales regionales**

La Concertación Política Latinoamericana, el Grupo de Río, en la Cumbre Presidencial de Caracas de 1990, apoyó la Iniciativa para las Américas. Los mandatarios destacaron que por primera vez se vinculan tres temas claves para la región: deuda, comercio e inversión. Los presidentes no buscaron generar mecanismos conjuntos para dar una respuesta concertada. Cada país, por diferentes razones, percibía que podía avanzar más y más rápido que el resto en su acercamiento a los EE.UU en el marco de la Iniciativa para las Américas. Un año



después, en la Cumbre Presidencial de Cartagena, diciembre de 1991, los mandatarios expresaron su confianza en que la Iniciativa para las Américas avanzaría de manera expedita en las decisiones políticas y legislativas, aún pendientes en Estados Unidos para su plena aplicación. Ya se denotaba en esta oportunidad un menor interés y una mayor cautela. Por ello también indicaron su disposición de sostener un diálogo político con Estados Unidos para instrumentar las tres áreas de la IA: deuda, comercio e inversión.

El Secretario General de la CEPAL destacó la importancia de la IA, pero a la vez indicó que era una idea general y cuyos resultados se verían en el largo plazo. Asumir la Iniciativa para las Américas significa, para la CEPAL<sup>15</sup>, que los países o agrupaciones regionales han resuelto algunos desafíos básicos: es posible, compatible y acertado tener una opción preferencial frente a Estados Unidos *vis á vis* los otros dos grandes bloques. Como se articula un acuerdo preferencial con EE.UU con los acuerdos interregionales en América Latina. Los países deben avanzar por la vía bilateral o deben incidir conjuntamente. Estas fueron algunas de las interrogantes iniciales.

La Iniciativa para las Américas fue recibida con beneplácito por la Organización de Estados Americanos (OEA). Con el fin de dar seguimiento a la Iniciativa se creó un grupo de trabajo. En el documento generado, que luego sería analizado en las Asambleas Generales, se destaca la importancia potencial de la Iniciativa para las Américas, la cual podría transformarse en el eje de un nuevo esquema de relación hemisférica.

El grupo de trabajo destacó que deberían incorporarse otras temáticas tales como: transferencia de tecnologías, financiamiento al desarrollo, el impacto de la asimetría econó-

---

<sup>15</sup> CEPAL, "America Latina frente a la Iniciativa Bush: un papel inicial". Santiago, septiembre de 1990.

mica en el hemisferio (y la necesidad de criterios de reciprocidad relativa).

El Sistema Económico Latinoamericano (SELA) por su parte, ha prestado un gran atención a la Iniciativa. Destaca, al igual que otros organismos internacionales, el cambio en la política de Estados Unidos. Conceptualiza a la Iniciativa para las Américas más como un mecanismo para la apertura que como un plan de desarrollo. El SELA ha señalado que por la forma de presentación permite a la región un espacio para realizar un aporte, corrigiendo aspectos de unilateralidad. El SELA ha producido una serie de recomendaciones sobre cada uno de los campos que cubre la IA.

Los Organismos Internacionales regionales<sup>16</sup> han dado seguimiento a la Iniciativa y han generado una importante cantidad de documentación técnica sobre los efectos para países específicos, como para la región, en cada uno de los tres temas que conforman la propuesta norteamericana. También, los Organismos Internacionales universales, como el Banco Mundial<sup>17</sup>, han prestado atención a la Iniciativa y sus efectos sobre el comercio hemisférico y mundial. Han realizado una evaluación de las tendencias que un acuerdo de este tipo señalaría.

---

<sup>16</sup> Ver principalmente los *Capítulos del SELA*. Este organismos estableció además una línea regular de publicaciones vía fax sobre la Iniciativa.

La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) en sus distintas sedes académicas realizó estudios sobre el tema. En Chile y Argentina se organizaron y desarrollaron proyectos de investigación de gran importancia.

Otros organismos realizaron encuentros en torno al tema, por ejemplo ver Carlos Pérez del Castillo, "La Iniciativa para las Américas en el contexto de las relaciones de América Latina y el Caribe con Estados Unidos". ILPES, Santiago, abril de 1991.

<sup>17</sup> Refik Erzan y Alexander Yeats, "Free Trade Agreements with the United States. What's in it for Latin America? En *Policy Research Working Papers*, Banco Mundial. Enero de 1992.

El capítulo de Boris Yopo y Enrique Soler estudia las opiniones surgidas desde los Organismos Internacionales.

### **El Mercado Común del Sur (MERCOSUR)**

El MERCOSUR es un mercado de alrededor de doscientos millones de personas y con un producto superior a los quinientos mil millones de dólares. Representa hoy día, el 65% de la población sudamericana, más del 76% de su producto bruto y 60% del industrial, y más del 53% de su comercio exterior. En 1990, el 70% del stock de la inversión acumulada de origen europeo y japonés en América Latina estaba concentrada en los cuatro países. El MERCOSUR es sin duda un gran megamercado, con una inserción múltiple en la economía global<sup>18</sup>. Su debilidad está en la fragilidad de los procesos ajuste económico y la debilidad política del gobierno de Brasil, en la actual coyuntura, como producto del proceso de recambio presidencial, luego de la positiva y ejemplarizante acción fiscalizadora del Congreso. Ello dificulta las opciones para aprovechar en forma dinámica las potencialidades de ese "megamercado". Uno de los cambios principales que ha producido el MERCOSUR ha ocurrido en el sector privado empresarial. De una actitud inicial de clara desconfianza y descrédito está evolucionando hacia una posición de seguimiento interesado y en algunos sectores con un involucramiento directo<sup>19</sup>.

Los países del Cono Sur tienen una inserción múltiple en la economía global. Sus exportaciones no se concentran en un sólo polo de destino. Ello es claro para Chile y los países del MERCOSUR. El comercio interregional es aún débil y puede

---

<sup>18</sup> Félix Peña, *La Cumbre de las leñas y el futuro del MERCOSUR*, Ministerio de Relaciones Exteriores, julio 1992, Buenos Aires, Argentina.

<sup>19</sup> Rubens A. Barbosa, "MERCOSUL: Balanço do Primeiro Ano" en Ministério das Relações Exteriores, *Boletim de Integração Latino-Americana*, Número 4, 1992, Brasília, Brasil.

crecer significativamente. Para la Argentina las exportaciones al MERCOSUR representan sólo el 13% de sus exportaciones totales. Para el Brasil apenas el 6%. Los Estados Unidos representan el 12% de las exportaciones Argentinas y el 20% de las de Brasil. Los cuatro países del MERCOSUR destinan el 33% de lo que exportan al conjunto de la Comunidad Europea. La ejecución de los acuerdos que fomentan la desgravación y la integración han tenido importantes éxitos, el 30 de junio de 1992 el margen de preferencia para el MERCOSUR aumentó del 54 al 61%. En diciembre de 1994 se habrá completado del proceso de apertura en este importante mercado del Cono Sur<sup>20</sup>.

Con este pacto subregional Estados Unidos firmó un Acuerdo Marco. Con ello reconoció el proceso de integración del Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Se eliminaron de esta forma las hipótesis iniciales que plantearon que la Iniciativa para las Américas era una forma de debilitar y destruir la integración regional. En la Casa Blanca, el 19 de junio de 1991, fue suscrito un acuerdo similar a los otros acuerdos bilaterales, por medio de los cuales se crearon los instrumentos del caso como son el Consejo Consultivo sobre Comercio e Inversión y se estableció una agenda inmediata. En el contexto de este acuerdo se han celebrado dos reuniones técnicas de trabajo.

Uno de los objetivos de los países del MERCOSUR fue incorporar en la agenda de la IA otros temas o ampliar el rango de acción de alguno de ellos. El tema de la transferencia de tecnologías es uno de los temas claves y el otro es el de la deuda. Asegurar capacidades futuras significa incorporar los avances y los saltos generacionales de desarrollo tecnológico. Resolver el problema de la deuda externa es clave para Brasil y Argentina, dos de los países más endeudados de la región.

Estos dos puntos que reflejan los intereses de los países del Cono Sur fueron señalados como puntos insalvables por parte de Estados Unidos. Ellos no podían ser incorporados

---

<sup>20</sup> Félix Peña, *op.cit.*

como parte del acuerdo marco. Las razones esgrimidas fueron: el primero por estar referido a restricciones de seguridad nacional y el segundo por existir un mecanismo de solución, el Plan Brady. No es claro que ambos puntos puedan ser parte de la agenda de discusión entre la potencia hemisférica y los países del MERCOSUR.

### **Argentina**

La política exterior argentina cambió radicalmente. Hoy bajo la Presidencia de Carlos Menem el eje de la vinculación con el exterior es el alineamiento con Washington. Esto se expresa en el conjunto de acciones desarrolladas. Estos cambios se orientarían por la "desideologización" de las relaciones internacionales. Una de las mayores expresiones de esta política fue la participación Argentina - único país latinoamericano - en la guerra del Golfo.

En forma paralela Argentina ha desarrollado un importante programa de ajuste económico, de apertura de mercados, liberalización del comercio exterior, reducción y eliminación de subsidios, y una amplia política de privatización. Se garantiza trato nacional a la inversión externa. La economía argentina se ha dolarizado. Todo ello ha redundado en una drástica reducción de la inflación. Se ha recuperado la inversión y se extiende el clima de confianza para los negocios.

En Argentina se percibe que estos cambios serán exitosos ya que son coincidentes con los cambios globales y en especial en el nuevo espacio que estaría encontrando la región latinoamericana en la política de Estados Unidos. Las tendencias que apuntan al regionalismo mundial encuentran a la Argentina en buena posición para consolidar su acercamiento a los EE.UU.

Argentina recibió con gran entusiasmo la propuesta de la Iniciativa para las Américas, el presidente Menem la calificó como "un paso trascendental en el aumento de la prioridad de

América Latina en la política exterior de EE.UU". Sin embargo sus resultados no serán inmediatos.

En el sector empresarial se indica que las exportaciones están poco concentradas en el mercado norteamericano y que los aumentos potenciales en este momento tienen dos tipos de dificultades, una derivada de las restricciones de ingreso al mercado norteamericano y otra, la de mayor significación, la dificultad de aumentar la producción argentina, orientada hacia ese mercado.

El mercado norteamericano es el destino del 13% de las exportaciones. A la Comunidad Europea se dirige el 30% de ellas y un 25% se coloca en los países de la región.

La Iniciativa para las Américas es percibida como una invitación a actuar pero, hay que tener en cuenta que los resultados se verán recién a mediano plazo. Ello significa que los argentinos deberán adecuarse a una nueva situación en la cual es posible prever y programar negocios a mediano y largo plazo.

El capítulo sobre Argentina fue desarrollado por Rut Diamint. Allí analiza los nuevos parámetros de la política exterior argentina y como se vinculan con las opciones generadas desde Estados Unidos.

## **Brasil**

Para Brasil lo fundamental es que los esfuerzos integracionistas no son incompatibles con un mayor acercamiento hemisférico. La integración es hoy parte de las demandas del ajuste y de la modernización de la economía.

En los países en que no se ha realizado el ajuste o en donde este ha sido parcial - como es el caso de Brasil - no pueden producir la apertura y generar las condiciones para una nueva inserción productiva sin que los partidos de gobierno deban pagar un costo político doméstico de significación. Ello genera resistencias, se acepta la retórica del cambio, pero no se acepta o se busca bloquear los efectos y cambios institucionales y de política que pueden afectar lo estructural.

Alcides Costa Vaz realizó el estudio del caso nacional brasileño. En su análisis encontró que Brasil en los últimos años a buscado ampliar sus oportunidades de inserción. Ello significa actuar en el ámbito multilateral, producir una apertura a las corrientes internacionales de comercio e inversión y buscar un balance en las cuentas internacionales. Brasil tiene ampliamente diversificado el destino de sus exportaciones, en 1989 exportaba un 30% a la Comunidad Europea, un 25% a Estados Unidos, un 10% a América Latina, un 7% a Japón. Es teniendo presente esta formalización que debe ser visualizada la percepción brasileña sobre la Iniciativa de las Américas.

La IA no representa por sí sola - más allá de los aspectos positivos en ella contenidos - una alternativa de inserción económica para Brasil. Tampoco la IA resuelve la relación con los Estados Unidos. La agenda bilateral es mucho más compleja aún si consideran sólo los aspectos económicos. Además, de los tres aspectos involucrados en la IA, la agenda bilateral económica brasileña-norteamericana comprende temas tales como transferencias de tecnologías, medio ambiente, propiedad intelectual, protección a las exportaciones. Muchos de estos temas han sido excluidos de la discusión por la oficina del representante comercial de los Estados Unidos (USTR) en particular lo relativo a la tecnología.

Brasil recibió con entusiasmo la IA. Sin embargo, el entusiasmo inicial se fue enfriando al percibirse sus límites en relación a los intereses nacionales brasileños. La posición del gobierno brasileño es cada vez más pragmática y la posición del empresariado es cautelosa. La percepción que engloba esto indica que Estados Unidos busca resolver "sus" problemas más que los problemas latinoamericanos en lo comercial y además busca captar el apoyo regional para su política en el GATT.

Inicialmente se generó una percepción que la IA permitiría establecer un nuevo canal de entendimiento con los Estados Unidos capaz de resolver problemas que fueran más allá del ámbito comercial. Sin embargo, la exclusión de temas claves para Brasil como el tema de la transferencia tecnológica,

la deuda externa o la compatibilidad legal con la ALADI hicieron perder fuerza a las percepciones más optimistas. Además, se debe considerar que el país quedó, por varios meses, en una situación de *status quo* como producto de la acusación constitucional - por corrupción - al presidente Collor. Ello eliminó otras prioridades de la agenda. El país se concentró en la resolución de sus problemas domésticos.

Se ha avanzado en estudios sobre el impacto que la Iniciativa para las Américas puede tener. Esto señalan que una mayor presencia norteamericana significará concurrencia en el mercado local y competencia en el mercado regional. Esto en un contexto en el cual el comercio bilateral brasileño-norteamericano muestra una tendencia al descenso, que ya ha afectado a un 10% de las exportaciones de Brasil, en especial, de productos manufacturados.

En relación al tema de la deuda, si bien este es un tema clave para Brasil, el hecho de que ésta sea negociada caso a caso, produce incertidumbre sobre las condiciones que se aplicará finalmente a cada país. Brasil no acepta que la transformación de su deuda en fondos ambientales pueda servir de plataforma para una reducción de sus soberanía sobre el Amazona.

## Uruguay

La política impulsada por el Presidente Lacalle ha tenido un fuerte peso en la diplomacia económica. En este sentido las relaciones con los Estados Unidos en los ámbitos económicos adquieren una importancia fundamental.

De hecho el Presidente uruguayo propuso pocos días antes de la formulación de las Iniciativa a las Américas la creación de un diálogo entre las dos Américas para conformar un gran mercado de capitales e inversiones.

Es por ello que el presidente uruguayo ha destacado la importancia de la IA. Esta reflejaría que la región es parte del área de interés de los Estados Unidos.



## Chile

Las relaciones con los Estados Unidos han concentrado y ocupado un lugar destacado de la atención del gobierno, de la élite política y del núcleo más dinámico del empresariado nacional chileno. Las relaciones económicas con Estados Unidos poseen una alta prioridad. En las relaciones comerciales, Chile exportaba en 1989, a los Estados Unidos un 17,8% y cerca de un 22,0% de sus importaciones las efectuaba desde ese mercado<sup>21</sup>. Estados Unidos se constituía, ha inicios del proceso de transición, en el primer socio comercial individual del país. En 1991 la situación ha cambiado. Japón se ha transformado en el principal socio comercial del país. Estados Unidos es el destino de un 18.4% de las exportaciones y allí tienen origen un 20.2% de las importaciones.

La Iniciativa de las Américas fue recibida con "especial beneplácito" por el Gobierno chileno, lo cual se tradujo en un curso de acción rápido: aceptar la propuesta de establecer una zona de libre comercio y comenzar en forma inmediata la negociación. La rápida aceptación de la propuesta norteamericana significó redefinir las prioridades de la diplomacia económica chilena. La prioridad en los meses iniciales de gobierno había estado puesta en América Latina. Priorizar en lo bilateral la negociación con Estados Unidos significó definir un curso de acción propio, de carácter unilateral. La otra opción era establecer un camino conjunto con los países latinoamericanos. Sin embargo, se definió que era necesario tomar la iniciativa, no esperar. Luego del anuncio de la Iniciativa de la Casa Blanca, desarrollar un programa de acción que llegase a un Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos ocupó un lugar central de la agenda y una mayor energía burocrática.

El 1º de octubre de 1990, fue suscrito el Acuerdo Marco para los temas económicos. Se creó un Consejo Bilateral

---

<sup>21</sup> Banco Central de Chile. *Indicadores de Comercio Exterior*. Abril 1992. Santiago de Chile.

de Comercio e Inversión y se definió una Agenda de Acción Inmediata, que como uno de los temas centrales tiene el establecer la cooperación en las negociaciones multilaterales del GATT.

Como parte de los beneficios de la política y las acciones desarrolladas en la perspectiva de un ALC con Estados Unidos, Chile se benefició de la reducción de su deuda oficial, correspondiente al PL 480, en un 40%. En el acto de celebración del primer año de la Iniciativa, el Ministro Foxley y el Secretario de Estado Brady, con la presencia del Presidente Bush, suscribieron un acuerdo para reducción de la deuda oficial del país en US \$ 16 millones de dólares.

En cuatro oportunidades se han reunido alternativamente en Santiago y Washington los equipos técnicos de ambos países. Con la visita de Estado del Presidente Aylwin, del mes de mayo de 1992, concluyó una etapa en las relaciones con Estados Unidos. La cooperación y la búsqueda de acuerdos pasó a ser el patrón dominante. Se formalizó al máximo nivel gubernamental la voluntad política de establecer un acuerdo de libre comercio. En la declaración emitida por la Casa Blanca, el 13 de mayo de 1992, se manifestó la voluntad política y burocrática de firmar un acuerdo con Chile, dentro de las Iniciativas de las Américas.

El impacto del ALC es crucial en lo político, significativo en lo económico e importante en lo comercial. Esta escala de magnitud y el horizonte de impacto temporal en el cual se ubica es el que debe estar presente en el momento de toma de decisiones. Ella le corresponderá, dado el *timing* de la negociación, a los próximos gobiernos en Estados Unidos y en Chile.

En general la política seguida ha tenido un fuerte sello gubernamental, a la que se ha ido incorporando crecientemente un importante sector del empresariado, pero han estado fuera del debate importantes actores como lo son el Parlamento y los trabajadores. La construcción de una política de Estado se expresará en la incorporación de estos actores y otros en un debate nacional sobre el tema, que aún está pendiente.

## Colombia

Las reformas económicas emprendidas por el gobierno colombiano son convergentes con las ideas y valores que se desprenden de la Iniciativa para las Américas. La política exterior del presidente Gaviria, de énfasis en la diplomacia económica y la apertura de mercados, es convergente con la IA. Poner el tema del libre comercio como eje de la política exterior tanto en las relaciones con Estados Unidos como con América Latina permite "desnarcotizar" la agenda de la política exterior colombiana. Por otro lado, las diferencias de opinión sobre la política antinarcóticos puede ser compensada con las concordancia en el espacio generado por la IA.

Colombia firmó en junio de 1990 un Acuerdo Marco. Fue el primero en hacerlo dentro de la Iniciativa. Al igual que los otros suscritos, establece una Comisión Bilateral de Comercio e Inversión y una Agenda de Acción Inmediata. Para poner en marcha el sistema se crearon grupos de trabajo en cuatro áreas: derechos aduaneros, barreras técnicas al comercio agrícola, propiedad intelectual y sector privado.

La inversión extranjera de origen norteamericano representa cerca del 80% de la inversión realizada en los últimos años. Hoy se busca promover la inversión para lo cual se da igualdad de trato a los inversionistas y se aplica el principio de universalidad en cuanto a su destino, es decir, existen muy pocas áreas vedadas a la inversión externa.

El tema de la deuda es de interés para Colombia. De hecho la cotización de los bonos es alta como resultado del cumplimiento de las obligaciones del país. La percepción es que Colombia cumple con todos los requisitos para negociar de buena forma una reducción y su transformación en un fondo ambiental. En todo caso el monto de la deuda oficial es pequeño, representa sólo el 7,8% del total de la deuda pública.

El sector empresarial creó un Consejo para el análisis de las oportunidades generadas para el comercio y la inversión por la IA y la negociación bilateral. La política de apertura ha

significado que Colombia ha bajado en más de un 50% la protección efectiva a la producción nacional y que hoy aplique un arancel promedio de 15%. Tal como lo señala Mauricio Reyna en su capítulo, Colombia ha recibido a la IA con entusiasmo y ha buscado generar mecanismos nacionales para la concreción de la propuesta.

### **Bolivia-Perú**

La Iniciativa para las Américas despertó enormes expectativas en los círculos oficiales bolivianos. Al igual que en el caso de Colombia la Iniciativa permitiría desplazar la agenda bilateral desde el tema del narcotráfico hacia los temas económicos. Bolivia suscribió un Acuerdo Marco con los Estados Unidos con anterioridad a la formulación de la Iniciativa. Con el fin de darle seguimiento se creó una Comisión Nacional sobre Comercio e Inversión, la cual busca ampliar las bases económicas de la relación bilateral.

En el caso de Perú la Iniciativa para las Américas surgió en el momento en el que asumió la Presidencia Alberto Fujimori. Ello significó una coincidencia en las definiciones sobre apertura económica y la reinserción financiera y comercial de Perú.

Perú bajo el mandato de Fujimori buscó establecer "una nueva relación" con los Estados Unidos enmarcada en la Iniciativa para las Américas y el Plan Brady para la reducción de la deuda.

El autogolpe congeló la relación y las opciones de Perú para un acercamiento en el ámbito económico con los Estados Unidos.

### **Venezuela**

Venezuela ha intensificado su relación con los Estados Unidos. El apoyo norteamericano ha sido clave en el mantenimiento democrático venezolano. Venezuela apoyó la Iniciativa para las Américas desde su formulación y confiaba poder

realizar avances concretos en plazos muy cortos. Esperaba, por ejemplo, que para la visita del presidente Bush en diciembre de 1990 se hubiesen dado pasos sustanciales.

Los abatares de la democracia venezolana le han restado capacidad de iniciativa y acción internacional aún en el plano de la diplomacia económica. Uno de los aspectos que importantes sectores empresariales venezolanos han señalado como un incentivo clave para avanzar rápidamente por parte de Estados Unidos es el referido al petróleo, en donde las alternativas serían más amplias que las que surgen de otros países incluido México. En 1990 Venezuela ingresó al GATT. Desde esa fecha ha buscado coordinar su política con los Estados Unidos en ese foro internacional.

### **Centroamérica**

Los pequeños países del área centroamericana ocuparon un lugar de primer orden en la agenda de prioridades de la política exterior norteamericana, durante toda la década de los años ochenta. Ello impactó sus sociedades, su forma de resolver sus crisis y una forma de vincularse con el sistema internacional.

La crisis fue resuelta sobre la base del esfuerzo del área. Con el proceso de Esquipulas II se alcanzó la paz. El proceso se constituyó en un aporte al fin de la guerra fría. Panamá se transformó en el centro de atención y no hubo capacidad para concertar una resolución que resolviera los problemas y respetara el derecho internacional y la soberanía de ese país. La legalidad y el apoyo de las urnas del movimiento democrático se trastocó en falta de legitimidad y de apoyo para la gestión gobernante surgida de la invasión norteamericana.

La Iniciativa del presidente Bush fue recibida en el área centroamericana con una percepción que serían pocos los beneficios y que los costos podrían ser muy altos. Una fuente central de preocupación proviene del NAFTA. Los países centroamericanos perciben que México se transformará en un

centro de inversiones. Ello significa que con la puesta en marcha del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte, se producirá una desviación de inversiones en favor de México y en detrimento de las economías centroamericanas.

Las sucesivas Cumbres Presidenciales han destacado el tema de la IA. Los presidentes han señalado la necesidad de acelerar las negociaciones con EE.UU. con el fin de producir, lo mas rápido posible, un positivo impacto con la Iniciativa. Ello, no obstante, no debería perjudicar los avances bilaterales que pudiese desarrollar cada país. Es decir, se desea avanzar conjuntamente; pero si hay obstáculos en ese camino se deben aprovechar las ventajas nacionales.

Las reacciones más positivas correspondieron a Costa Rica y las mas cautelosas a Guatemala. No obstante todos los países buscaron firmar Acuerdos Marco. Primeros fueron los costarricenses, a los que han sido seguidos los suscritos por los otros países. Costa Rica definió como una de sus primeras prioridades el buscar un ALC con EE.UU. Un ex-presidente señaló que San José debería transformarse en la Bruselas de la Iniciativa para las Américas. Las dificultades para concretar un acuerdo de este tipo se evidenciaron rápidamente. De allí que se buscaran alternativas: poder hacer uso de la cláusula de acceso o bien entrar por "la puerta de atrás" con un acuerdo de libre comercio con México.

Las políticas seguidas por los países centroamericanos son estudiadas y comparadas en el trabajo de Cristina Eguizábal. Centroamérica ha desarrollado un proceso paralelo de conformación de redes de acuerdos de libre comercio. La principal es la propia reestructuración de su proceso regional, la constitución del *Sistema de la Integración Centroamericana*, la suscripción de un acuerdo regional con México y otro con Venezuela.

## El Caribe

El fin del conflicto bipolar devaluó la mejor carta de negociación de los países de la Cuenca del Caribe, su ubicación estratégica. Con el fin de la guerra en centroamérica y con el fin de la URSS se redujo la asistencia y la cooperación a la región. La incertidumbre caracteriza a los países caribeños en esta etapa de la postguerra fría. Una cuestión clave es definir de que forma alcanzarán la nueva inserción internacional, como evitar quedar marginados de las grandes corrientes hemisféricas.

Los países de la Cuenca del Caribe corresponden a estados pequeños y de una gran heterogeneidad. Desde 1983 se encuentran vinculados en lo comercial con EE.UU por medio de la *Iniciativa de la Cuenca del Caribe* (ICC). Los países insulares se vinculan a Europa por medio de las facilidades establecidas en la Convención de Lomé para los países ACP.

Desde el punto de vista institucional, la integración de los países insulares se encuentra formalizada en el CARICOM. La respuesta del CARICOM y de otros países Caribeños como República Dominicana, que es estudiada en el capítulo de Andrés Serbin y Henry Gill, ha sido distinta e incluso contraria a la latinoamericana. Frente a la gran receptividad continental, el Caribe se ha mostrado cauteloso. Ha desarrollado una política de "esperar y mirar" antes de actuar o aventurar acciones sobre la Iniciativa. Esta política es concordante con su necesidad de esperar que se clarifique el panorama global, en especial las políticas europeas. Los efectos del mercado único europeo serán determinantes para estos países.

Con respecto de la Iniciativa para las Américas plantean una serie de interrogantes sobre sus posibles efectos sobre los diversos acuerdos preferenciales, de carácter no recíproco, ya suscritos con EE.UU, Europa, y Canadá. Un foco de atención particular lo constituye la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, en sus dos versiones.

La percepción de los proceso de compactación en el norte del continente son vistos no sólo con cautela sino también con preocupación por los países caribeños. El NAFTA podría significar una concentración de las inversiones en México e incluso la pérdida de porciones del mercado norteamericano para sus productos por la competencia y facilidades acordadas a México.

Más aún, la Iniciativa para las Américas es percibida en el marco mas general de incertidumbre. Por primera vez los países caribeños no son percibidos desde Estados Unidos como países "estratégicos". La Iniciativa para las Américas puede ser una alternativa a la marginación en lo formal, pero que en lo fundamental pudiese significar un retroceso sobre las ya deterioradas economías de los estados caribeños.

En el análisis y la evaluación específica de la Iniciativa, en lo que a comercio se refiere, es que ella ofrece poco en comparación con los acuerdos existentes, no hay certeza de que los productos excluidos de los acuerdos precedentes sean incorporados. No hay seguridad de que las economías caribeñas mejoren su posición en relación a las ventajas ya obtenidas en la Iniciativa para la Cuenca del Caribe I y II. El tema de la inversión aparece como una opción que debe ser explorada cuidadosamente, sobre todo si se percibe que México puede transformarse en un polo casi exclusivo de atracción. Con respecto a la deuda, esta es baja con relación a los EE.UU., un 14,5% del total.

Los países caribeños han señalado que la temática ambiental no puede ser un elemento aislado. Este debe analizarse conjuntamente con los problemas del desarrollo y las políticas de equidad económica y social.

## Conclusiones

América Latina enfrenta la nueva etapa de postguerra fría en un contexto de regímenes políticos ampliados que buscan avanzar y consolidar los logros democráticos. En lo económico los países de la región han realizado un importante proceso de



apertura que busca establecer una nueva forma de inserción internacional. Los logros en ambas esferas no se han consolidado. La gobernabilidad en la región esta referida a la capacidad de las élites políticas, empresariales, sindicales y militares de articular la participación democrática con la disciplina macro económica a la vez que se toman medidas para solventar los problemas de los sectores de más escasos recursos. Esta es una ecuación que no posee una sola respuesta y en ella inciden de manera cada vez mas determinante los fenómenos globales. De allí el interés con que los países de la región recibieron la Iniciativa para las Américas.

Esta representa un gran cambio. Pasar desde una opción constreñida por el conflicto ideológico a la oportunidad de cooperación comercial, como base para una nueva forma de relación hemisférica. En la nueva etapa donde las relaciones económicas tienden a tener primacía sobre las de seguridad, al menos a nivel global, la Iniciativa es una señal positiva para la creación de oportunidades de cooperación y asociación.

Con el fin de la guerra fría es posible trabajar para establecer un nuevo patrón de relación entre el poder hegemónico del hemisferio y los países latinoamericanos en general y los del Cono Sur en particular. El tipo de relación que es factible de establecer puede fundarse en la asociación. Ello no es automático. Es necesario incidir en la agenda, establecer principios y concertar políticas. Para avanzar se debe afianzar la concertación política latinoamericana, sin ella se dificulta la aplicación de políticas que tengan incidencia efectiva y que se transformen en un incentivo de cooperación y asociación para los Estados Unidos. La experiencia de la Iniciativa para las Américas y la respuesta regional nos señala las grandes dificultades para conciliar y organizar los intereses nacionales de los países latinoamericanos. La coincidencia temporal de gobiernos democráticos y el desarrollo de políticas de apertura económica no son suficientes.

El análisis de casos nos muestra que la respuesta latinoamericana, la del Cono Sur - y más claramente cuando se

la compara con el Caribe y Centroamérica - fue prematura, diversa, dispersa, desinformada y desarticulada. La respuesta fue prematura porque no hubo un análisis en profundidad de las posibilidades efectivas de implementar la Iniciativa y si ésta era una iniciativa que buscaba tener impacto internacional o más bien era de carácter doméstico vinculada a el punto central el NAFTA. Fue diversa ya que no hubo concertación para responder como región, ni siquiera como subregión en el caso de Sudamérica. El tipo de acción generada se basó en las capacidades individuales, la dispersión restó fuerza a una opción de efectiva negociación, o para incluir temas en la agenda. La información sobre el sistema político norteamericano, sus procesos decisorios que era clave en la evaluación del proceso parece no haber tenido un peso significativo en la respuesta regional. Cada uno de estos puntos se fue reforzando mutuamente y ello significó que la región latinoamericana actuara en forma desarticulada. La respuesta regional se fragmentó y con ello perdió capacidad de incidencia. A la vez, la fragmentación tendió a incrementar la competencia más que la búsqueda de respuestas conjuntas.

Este es uno de los ámbitos donde la concertación regional ha mostrado sus falencias y donde la diversidad de intereses se evidencia con claridad. La competencia por las inversiones, por espacios privilegiados en el mercado norteamericano, por ser "país modelo" sujeto de recibir recompensas redundan en la falta de concertación multilateral. Con ello se refuerza el bilateralismo tradicional norteamericano y se debilitan las capacidades para generar mejores espacios para la negociación. De hecho el desarrollo de varias negociaciones bilaterales refuerza las capacidades del centro en un modelo radial (hub and spoke).

La compatibilidad de intereses latinoamericanos no quedó en evidencia y no se crearon espacios para la generación de alternativas. La permanencia de la recesión y ciertas tendencias proteccionistas en Estados Unidos restaron peso político a la Iniciativa para las Américas. Hubo una concentración en el NAFTA. Ello reforzó la diferenciación latinoamericana-

na, los diversos países buscaron ser el "segundo en la línea" de ingreso, más que buscar coordinar políticas. Concluido el NAFTA no es seguro que quede espacio para continuar con la Iniciativa para las Américas. Ello dependerá de los elementos de continuidad y cambio que establezca la administración Clinton.

Si se mira a los cambios estructurales se debe constatar que la apertura política y económica de la región le permiten una nueva forma de relación - aún en lo bilateral - con Estados Unidos y los principales centros desarrollados en Europa y Asia. Son los cambios individuales en cada país los que están determinando los espacios de negociación hoy. Una mayor incidencia de cualquier país de América Latina estará determinada no sólo por sus propios méritos, sino por la percepción que se tenga del conjunto de la región. De allí la importancia de la concertación de políticas. Queda pendiente aún la tarea de buscar formas de concertación regional para alcanzar metas significativas en el sistema internacional.

**LA INICIATIVA  
PARA LAS AMERICAS:  
¿GESTO VACIO, ASTUTA  
MANIOBRA ESTRATEGICA,  
O NOTABLE GIRO EN LAS  
RELACIONES HEMISFERICAS?**

Joseph S. Tulchin

Joseph Tulchin, Ph.D. Universidad de Harvard. Director del Programa Latinoamericano del Wilson Center en Washington, D.C. Es autor de importantes libros sobre las relaciones entre Estados Unidos y América Latina. Su libro más reciente es **La Argentina y los Estados Unidos: Historia de una Desconfianza**. (Planeta: Buenos Aires, 1990).

El 27 de junio de 1990, se hicieron llamadas por todo Washington citando a embajadores y burócratas del más alto nivel a la Casa Blanca al mediodía, para escuchar un importante discurso del Presidente George Bush. El alcance y urgencia de la convocatoria era poco usual para Washington, y varios embajadores latinoamericanos que asistieron a la sesión informaron que tuvieron la impresión de estar participando en una ocasión trascendental, de estar viendo como se hacía historia. Reunidos en el Salón Oriente de la Casa Blanca, los embajadores miembros del gabinete y asesores del alto rango del gobierno escucharon al Presidente pronunciar un discurso formal en el cuál anunciaba la Iniciativa para las Américas.

El Presidente comenzó refiriéndose a los dramáticos sucesos mundiales del año anterior, relacionando los cambios a "la creciente ola de democracia nunca antes vista en la historia de este bien amado hemisferio". Declaró que "la transformación política que se extiende... por América Latina y el Caribe tiene su paralelo en el ámbito económico". Resultado de la reunión de Cartagena, Colombia, en Febrero de 1990 con los mandatarios de las naciones andinas, el Presidente había comenzado un extensivo análisis de la política económica hacia "esta región vital... Ese análisis se ha completado", dijo, "y la necesidad de nuevas iniciativas económicas es clara y apremiante".

Continuó diciendo,

"Todas las señales apuntan al hecho de que debemos cambiar el enfoque de nuestra interacción hacia una nueva asociación económica porque la prosperidad en nuestro hemisferio depende del comercio, no de la ayuda. Les he citado aquí hoy para compartir con ustedes algunas de las ideas, algunas de las formas en que podemos construir una asociación de amplia base para los años 90 - para anunciar la nueva Iniciativa para las Américas que crea incentivos para reforzar la conciencia creciente en América Latina que las reformas de libre mercado son la clave para el crecimiento sostenido y la estabilidad política".

La nueva política tendría tres "pilares de sustentación": comercio, inversión y deuda; e incluiría acción orientada a reforzar las políticas ambientales de este hemisferio. Luego de una referencia al próximo quintocentenario, declaró, en florida retórica,

"Hoy, los lazos de nuestro patrimonio común se ven reforzados por el amor a la libertad y un compromiso común con la democracia. Nuestro desafío, el desafío de esta nueva era de las Américas, es procurar este sueño compartido y todos sus frutos para todos los pueblos de las Américas, del Norte, Central y del Sur".

"El extensivo programa que acabo de describirles es prueba fehaciente de que los Estados Unidos tienen intenciones serias de forjar una nueva asociación con nuestros vecinos de América Latina y del Caribe. Estamos preparados a asumir un papel constructivo en este momento crítico de manera de hacer del nuestro, el primer hemisferio completamente libre de toda la Historia".

La reacción en América Latina al discurso del Presidente fue inmediata y entusiasta. No pocos personeros en los Estados Unidos y en América Latina profesaron ver en la Iniciativa para las Américas el heraldo de una nueva era de las relaciones hemisféricas. Representantes de varias naciones en Washington anunciaron su intención de iniciar negociaciones de acuerdos de libre comercio lo antes posible. Varios centros de investigación iniciaron extensivos proyectos para estudiar la Iniciativa para las Américas y sus consecuencias para la región. Estudiantes desde Argentina a México comenzaron a redactar tesis comparando la Iniciativa para las Américas con la Alianza para el Progreso y la Política del Buen Vecino.

La Administración hizo hincapié en que la nueva política del Presidente era parte de un fenómeno mundial -parte de una amplia corriente hacia economías de mercado y políticas democráticas-. Esta política, según Roger B. Porter, uno de los asesores en materias económicas del Presidente, fue parte de "una visión para América Latina y el Caribe cimentada sobre la base de una asociación: asociación entre América Latina y el

Caribe por un lado, y los Estados Unidos por el otro; una asociación entre los sectores privados de los países de la región"<sup>1</sup>. Esta explicación oficial de la Iniciativa para las Américas reconoce que había escasos recursos gubernamentales involucrados. Ese era el punto: la Iniciativa para las Américas era sobre mercados, eliminación de barreras para el comercio e iniciativas empresariales, y reducción del estatismo. "El desafío para los gobiernos latinoamericanos bajo la Iniciativa Bush", dijo Porter en un discurso a la Sociedad de las Américas en el otoño de 1990, "es remover los obstáculos a los mercados de funcionamiento eficiente y crear un clima propicio para las iniciativas empresariales". Los estados no deberían estar involucrados en producción, pero deberían "implementar normas que salvaguarden las inversiones extranjeras y faciliten la entrada y salida de capital"<sup>2</sup>.

Luego de casi dos años, en su testimonio ante la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos, David R. Malpass, Secretario Asistente Delegado de Asuntos Interamericanos del Departamento de Estado, nuevamente expuso los temas originalmente esbozados por el Presidente Bush:

"Primero, que los cambios que actualmente están ocurriendo están revolucionando las estructuras económicas y políticas de América Latina. Estoy convencido que antes del término de esta década estaremos viviendo en un hemisferio muy diferente y mucho mejor de lo que vimos durante los años 80.

"Segundo, que los cambios en América Latina ofrecen oportunidades sin precedente para que nosotros aquí en los Estados Unidos mejoremos nuestras vidas. Una América Latina

---

<sup>1</sup> Roger B. Porter, "The Enterprise for the Americas: A New Approach to Economic Growth", *Journal of Interamerican Studies*, vol. 32, Núm. 4 (Invierno 1990), p. 2.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 6.



creciente y democrática es vital para el bienestar y seguridad de los Estados Unidos". Malpass señaló que las exportaciones crean trabajo y que los US\$ 60 mil millones en exportaciones de los Estados Unidos a América Latina representan aproximadamente un millón de empleos. Si el comercio de los Estados Unidos con América Latina aumentara a US\$ 100 millones de aquí al fin de esta década, significaría la creación de cerca de un millón de empleos más. Un aumento del comercio sería la clave para lograr mejores relaciones entre los Estados Unidos y América Latina, llevaría a la cooperación en otras áreas tales como drogas, terrorismo y, concluyó, llevaría a esfuerzos conjuntos para preservar y mejorar el medio ambiente, cooperación política para preservar la paz en todo el hemisferio y el mundo. La transformación de América Latina en una comunidad de naciones democráticas y orientadas al mercado significa que compartimos metas comunes y valores comunes. Nada mejora más la seguridad de los Estados Unidos que ser parte de una comunidad de naciones con un compromiso compartido con la paz, la democracia y la libertad económica.

Dos años más tarde, es pertinente preguntarse que se ha logrado -de que se trataba todo el barullo- y si la Iniciativa para las Américas ha cumplido su promesa desde el punto de vista de los Estados Unidos y desde el punto de vista de América Latina.

El objetivo de este ensayo es evaluar la Iniciativa para las Américas desde la perspectiva de los Estados Unidos: cómo se encuadra en todo el aparataje de políticas de la Administración Bush; cuán probable es que cumpla con su promesa; y, de qué manera afectará las relaciones de los Estados Unidos con América Latina durante los próximos años.

Para comenzar, debemos comprender el contexto estratégico y político en el cual surgió la Iniciativa para las Américas. Durante casi una década los Estados Unidos han sido objeto de un estudio tras otro relativo al deterioro de la nación en relación con las comunidades económicas emergentes en Europa y Japón. Aún el más optimista de los estudiosos resultó convencido que los días del predominio de los Estados Unidos

sobre la economía internacional se terminaron y que lo mejor que se puede pronosticar para los años venideros es una suerte de mundo tripolar donde la influencia económica estaría dividida por partes iguales en un "Occidente" confrontando a un "Oriente" liderado por la Unión Soviética<sup>3</sup>. Luego, asombrosamente, sobrevino el colapso de la Unión Soviética. Aunque el proceso de reformas en la Unión Soviética se había acelerado al punto que se hizo cada vez más obvio que lo que se había llamado el bloque oriental y el Imperio del Mail, escasamente era lo que un día había sido. De todos modos fue una sorpresa cuando el muro de Berlín fue derribado por una multitud de jubilosos celebrantes el 9 de Noviembre de 1989 y cuando las naciones de Europa Oriental, una tras otra, declararon su independencia de la Unión Soviética y su determinación de formar estados democráticos conectados con el resto de Europa. Casi de un día para otro, la Unión Soviética había sido transformada -implosión fue la palabra preferida entre los periodistas- en una confederación poco compacta de estados en disputa peligrosamente cerca de la impotencia. En ese momento, en vez de preocuparse acerca de la destrucción mutua y la amenaza de ataque militar por parte de un enemigo poderoso, los aliados occidentales estaban preocupados de coordinar sus esfuerzos para proporcionar la ayuda económica que se estimaba necesaria para prevenir que la ex Unión Soviética cayera en el caos.

Los líderes de Occidente no tenían claro cómo reaccionar ante los eventos en el Este. Algunos querían declarar victoria en la guerra fría y un analista escribió sobre "el fin de

---

<sup>3</sup> La clásica declaración de lo que ha venido en llamarse "extra-limitación imperialista" es de Paul Kennedy, "El ascenso y caída de los grandes poderes", (NY: Random House, 1987). Otros ejemplos de argumentos similares son: David P. Calleo, "Más allá de la hegemonía americana", (NY: Basic Books, 1987); Josef Joffe, La Asociación Limitada, (Cambridge, MA: Ballinger, 1987); y Joel Krieger, "Reagan, Thatcher y las políticas de caída", (NY: Oxford University Press, 1987). Para una opinión muy diferente, ver Henry R. Nau, "El mito de la caída de América", (NY: Oxford University Press, 1990).

la historia". En los Estados Unidos, algunos miembros del Congreso pidieron un "dividendo de paz" que se utilizaría para detener el deterioro de la economía de los Estados Unidos y restablecer su competitividad, al mismo tiempo tratando de manera más generosa a los sin vivienda, los pobres, y otros dilemas que amenazaban desgarrar la tela social de la nación. El Presidente Bush, por naturaleza optimista, vio en todo esto una tendencia mundial hacia economías de mercado y políticas democráticas. Lo alentaba de manera especial el movimiento hacia una mayor libertad en el comercio internacional. Creía profundamente en la eficiencia del intercambio internacional sin trabas.

Este fue el reconocimiento del gobierno de lo que se había llamado "El Consenso de Washington" respecto de la transformación del mercado internacional. Reflejando una visión largamente defendida por las agencias crediticias internacionales y el Fondo Monetario Internacional, representaba una visión convencional de las virtudes del mercado de libre y la necesidad de reestructurar las economías dominantes del antiguo bloque socialista y las economías proteccionistas del tercer mundo en términos compatibles con las políticas de las naciones industrializadas del occidente desarrollado<sup>4</sup>. Según este punto de vista, al llegar el fin de la guerra fría había una tendencia creciente hacia la apertura en la economía internacional, basada en una creciente libertad de comercio y una mayor libertad de movimiento de capitales, mano de obra e información cruzando las fronteras nacionales, para beneficio de la comunidad mundial. Tal reestructuración o reforma en los países en desarrollo permitiría su reinserción en una economía mundial cada vez más competitiva, donde la eficiencia y las ventajas comparativas aparecerían como las claves para lograr el éxito.

---

<sup>4</sup> John Williamson, "What Washington Means by Policy Reform", en Williamson, ed., *Latin American Adjustment: How Much has Happened?*. (Washington, D.C.: Instituto de Economía Internacional, 1990).

El fin de la guerra fría les proporcionó a las naciones de Europa Oriental la libertad para unirse a un movimiento ya bien avanzado en el Hemisferio Occidental donde, con la excepción de Cuba, todas las naciones estaban regidas por gobiernos civiles, elegidos, una alineación única en la historia de la región. Más aún, aguijoneados e impulsados por los bancos internacionales y las exigencias del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, muchos gobiernos habían iniciado reformas de profundo significado, dando la espalda a modelos de desarrollo de sustitución de importaciones que habían virtualmente dominado sus políticas desde la Gran Depresión y habían sido artículo de fe desde los años 50, para abrir sus economías al mercado internacional. El Consenso de Washington parecía global en su alcance.

Sin embargo, aún cuando estas tendencias eran enormemente alentadoras para el Presidente Bush, le había molestado el lamento de los presidentes de las naciones andinas con quienes se había reunido a principios de 1990 para tratar el fastidioso tema del tráfico de drogas. El fin de la guerra fría había impulsado un cambio de enfoque del interés de los Estados Unidos en América Latina de los asuntos de seguridad a los de libre comercio hemisférico, democracia, drogas, migración y el medio ambiente, y el Presidente Bush había asistido a la reunión de Cartagena esperando recibir la entusiasta cooperación de sus colegas latinoamericanos. En cambio, los líderes de Bolivia, Perú y Colombia le habían informado que sus naciones -y otras naciones de la región- se encontraban en un colapso económico. Le informaron que los años 80 habían sido una década perdida para América Latina. La región había retrocedido en términos económicos, inmovilizados por el duro peso de una deuda internacional enorme que había detenido el flujo del capital privado y arrastrado a casi todo el hemisferio a una recesión que estaba socavando las nuevas y frágiles democracias. Enfrentados con una recesión severa, los gobiernos civiles eran incapaces de generar los ingresos necesarios para satisfacer las legítimas necesidades de sus pueblos.

Agravando el problema, los programas de reestructuración que les fueron impuestos por los bancos internacionales como condición para la renovación de préstamos, y por el Tesoro de los Estados Unidos en algunos casos como condición para la obtención de créditos del Export-Import Bank y otras agencias federales, estaban agotando las fuerzas del estado precisamente cuando un estado fuerte era necesario para consolidar las nuevas democracias y responder a las legítimas necesidades sociales, tales como el enorme desempleo y a las amenazas tales como el tráfico de drogas, deterioro ambiental o el terrorismo, que estaban al tope de la agenda de los Estados Unidos para el hemisferio.

Pero al Presidente Bush no le atrajo un programa de ayuda oficial. Eso iba en contra de su propia filosofía y el sabía que aún si adoptara tal programa, tendría gran dificultad en venderlo al Congreso y al pueblo norteamericano que sentían desconfianza respecto de la persistente recesión y del costo del escándalo de las instituciones de Ahorro y Préstamo aún pendiente sobre sus cabezas. Históricamente, con la excepción de la Alianza para el Progreso, los Estados Unidos habían respondido a los pedidos de ayuda económica de América Latina instándolos a abrir sus mercados y permitir que el capital estadounidense solucionara sus problemas. "Trade not aid", fue la respuesta de los funcionarios norteamericanos a sus colegas latinoamericanos que solicitaron el equivalente hemisférico del Plan Marshall luego de la Segunda Guerra Mundial. Bush no fue el primer presidente de los Estados Unidos en creer en los mágicos poderes curativos del mercado internacional.

Estas inquietudes generales, para el Presidente y sus asesores más cercanos, se enfocaban en el caso específico de México, donde el joven Presidente educado en Harvard, Carlos Salinas de Gortari se había embarcado en un audaz programa de reformas diseñado a abrir la economía de México, inyectándole infusiones masivas de capital extranjero y privatizaciones. México había sido un caso especial en América Latina para los Estados Unidos durante muchos años. Aparte de los obvios lazos creados por su entremezclada historia, 2000 millas de

frontera común, y un alto nivel de interdependencia económica, las dos naciones se vieron forzadas a enfrentar juntos la migración más importante -legal e ilegal- en todo el hemisferio. Como tejanos, el Presidente Bush y el Secretario de Estado James Baker, tenían mayor conciencia respecto de México que la mayoría de los norteamericanos, y un agudo sentido de que debían hacer algo acerca de y para México. Como tejanos, también tendían a confundir la reorganización latinoamericana con México. Lo que era bueno para México pensaban indudablemente sería bueno para el resto de América Latina.

Reunidos en el rancho del Presidente en el sur de Tejas, consideraron su reciente decisión de iniciar conversaciones con México respecto de una zona de libre comercio que, sumado a Canadá, constituiría una Area Norteamericana de Libre Comercio (NAFTA). También consideraron la próxima visita del Presidente a Sudamérica<sup>5</sup>. Lo que surgió de ahí -el resultado de la planificación de políticas dentro del Departamento del Tesoro por parte de un pequeño grupo convocado por el Secretario Nicholas Brady - parecía ser el paquete perfecto. Estaba diseñado para resolver las principales preocupaciones de las naciones de la región - deuda, comercio y bienestar económico. Estaba orientado hacia México, pero incluiría al resto del hemisferio. Era consistente con la política de la Administración en la Ronda de Uruguay de las negociaciones del GATT y fortalecía el compromiso de las naciones latinoamericanas con las reformas multilaterales que era el meollo de esas discusiones. Finalmente, al insistir en una asociación y cercanía hemisférica, estaba diseñado para aquietar las profundas inquietudes de Latinoamérica respecto de impulsos residuales por parte de los Estados Unidos orientados hacia un comportamiento hegemónico en el hemisferio.

El fin de la guerra fría había puesto a muchos líderes de América Latina bastante nerviosos. Estaban preocupados porque los Estados Unidos prestarían aún menos atención a la región

---

<sup>5</sup> Más tarde se postergó el viaje para Diciembre de 1990.

ahora que su importancia estratégica estaba en duda. Por otra parte, la invasión de Panamá había provocado ansiedad entre algunos latinoamericanos de que, con el fin de la guerra fría, los Estados Unidos usarían su poder de manera unilateral, sin atender adecuadamente a los intereses de América Latina. Se esperaba -Bush y sus colegas- que la iniciativa para las Américas apaciguaría esos temores y crearía una vertiente de buena voluntad hacia los Estados Unidos, al mismo tiempo dando apoyo a los esfuerzos de los Estados Unidos hacia el comercio libre a nivel mundial y reafirmando los esfuerzos para afianzar los lazos con México.

El problema para lograr que la Iniciativa para las Américas despegara fue que tenía muy poco de contenido específico y no daba pautas para poner en marcha la política general. La simple verdad del asunto es que el anuncio en Junio tomó por sorpresa a la burocracia de los Estados Unidos. Se había estado hablando de las conversaciones con México por meses, pero eso era diferente. Como esa política se había cocinado en el Departamento del Tesoro, los de los Departamentos de Comercio y Estado estaban virtualmente fuera del asunto. Le tomó una semana al Departamento de Comercio organizar una oficina para lidiar con la Iniciativa para las Américas y el director de esa oficina admitió muy poco después de haberse instalado que no tenía la menor idea de qué era lo que tenía que hacer y que, de todos modos, tampoco tenía el personal con que hacer nada. Pasaron seis meses antes que el Departamento de Comercio estuviera en condiciones de abordar la nueva política en forma eficiente. Para entonces, la Oficina del Representante de Comercio de los Estados Unidos ya se había apropiado el liderazgo de la política, que estaba basada en el comercio, aunque ahí, igual que en Comercio, la primera nota que se dio fue de falta de preparación burocrática. Uno de los altos funcionarios encargados de América Latina expresó, en una audiencia pública en Washington a fines de 1990, que el Representante de Comercio de los Estados Unidos simplemente no tenía el personal necesario para negociar todos los tratados de libre comercio contemplados en la Iniciativa para las

Américas y que sólo podía abordar subgrupos regionales, aún cuando tales grupos eran contrarios a la política del Departamento del Tesoro para negociar la deuda<sup>6</sup>.

El Departamento de Estado fue el más lento en responder, quizás porque existían varias tendencias que pensaban tener derecho a participar. Al comienzo del nuevo año, la actividad relacionada con la Iniciativa para las Américas se concentraba en la oficina del Asistente Secretario para Asuntos Latinoamericanos, actuando como enlace con AID. Y, ya que la Iniciativa para las Américas tenía tan poco que ver con la deuda, el Tesoro comenzó a ceder el terreno que se había apropiado durante el proceso de formulación de políticas. Aún así, durante casi un año y medio luego del discurso presidencial, la Iniciativa para las Américas fue una política sin hogar, sin un liderazgo coherente. Durante ese período, la prensa no le dio prácticamente ninguna atención y el Congreso demostró poco interés en nada excepto la rápida autorización para las negociaciones con México ("Fast-Track"). Nadie en Capitol Hill se podía entusiasmar con la Iniciativa para las Américas hasta que se hubiera decidido el caso de México, y la gente en todo el país tenía dificultad en distinguir la Iniciativa para las Américas del NAFTA. Cuando, por ejemplo, en el primer aniversario del anuncio de la Iniciativa para las Américas, el Presidente citó al gabinete y al cuerpo diplomático al Jardín de las Rosas de la Casa Blanca para exaltar los éxitos de la Iniciativa para las Américas del año anterior, durante la conferencia de prensa que siguió al discurso, no se hizo ni una sola pregunta sobre la

---

<sup>6</sup> Don Abelsen hizo estos comentarios durante el coloquio de Sidney Weintraub en el Woodrow Wilson, Diciembre 1990, más tarde publicado como parte del Ensayo #195. El Profesor Weintraub incorporó los comentarios de Abelsen a su propio argumento en pro del creciente regionalismo en la política de comercio de los Estados Unidos en su ensayo "La Nueva Iniciativa Económica de los Estados Unidos hacia AL", *Journal of American Studies*, 1991, pp. 1-18. La falta de personal era constante preocupación del Representante de Comercio de los Estados Unidos, por ejemplo, ver entrevista con Carla Hills, *New York Times*, Mayo 2, 1992, ii, 2.



Iniciativa para las Américas; todo lo que se preguntó tenía que ver con política doméstica.

Darle un contenido específico a la Iniciativa para las Américas no ha sido fácil, y mucha de las iniciativas han venido de América Latina. El así llamado "pilar de sustentación" descansa sobre un complejo conjunto de compromisos amplios y generales con el libre comercio, llamados Acuerdos Marco, que han sido firmados por casi todas las naciones del hemisferio, y un compromiso audaz de crear una área de libre comercio "desde Alaska hasta Tierra del Fuego". A mediados de 1992, sólo Cuba, Surinam y Haití no habían firmado los acuerdos marco con los Estados Unidos. Para facilitar la negociación de acuerdos de comercio con las naciones de la región, el Poder Administrativo solicitó y obtuvo la autorización "vía rápida" bajo la cual el Congreso se comprometía a votar en favor o en contra del todo del acuerdo de comercio que se presentara, no permitiendo la aprobación o rechazo de algunas provisiones y no de otras. Más aún, se debía votar sobre implementación de la legislación dentro de un plazo fijo. El 24 de Mayo de 1991, el Congreso aprobó una extensión de dos años de la "vía rápida" hasta el 1 de Junio de 1993. Aunque la vía rápida puede beneficiar a la Iniciativa para las Américas, la intención fue facilitar el tratado con México, y las tensiones políticas asociadas al tratado con México amenazaban con arruinar la vía rápida para el resto de América Latina<sup>7</sup>.

El pilar de sustentación de la deuda es el más débil de los tres. Trata exclusivamente con la deuda bilateral oficial, la que alcanza sólo US\$ 12,5 mil millones para toda la región de un total de deuda externa que excede los US\$ 400 mil millones. Ciertamente, para algunos países, todos dentro de la Cuenca del Caribe, esta suma representa una parte importante del total de su deuda externa, pero es trivial e insignificante para los mayores deudores de la región: Argentina, Brasil y México, con una deuda oficial de US\$ 524 millones, US\$ 2,5 millones

---

<sup>7</sup> *New York Times*, Mayo 2, 1992, p. 35.

y US\$ 1,6 mil millones respectivamente. La condonación de deuda debe ser aprobada por el Congreso, autorizaciones modestas para cada uno de los años fiscales 1992 y 1993, pero todavía o aprobado.

El pilar de sustentación de la inversión fue el menos definido en el documento original y continúa siendo poco claro hasta hoy. Luego de un período de tropiezos e indecisión, la Administración Bush entregó la parte relativa a inversión de la Iniciativa para las Américas al Banco Interamericano de Desarrollo en la forma de un Fondo de Inversión Multilateral (MIF), que debía alcanzar US\$ 1,5 mil millones con importantes contribuciones de Japón, Alemania y otras naciones acreedoras. Además, se asignó una pequeña cantidad, nuevamente a través del BID, para financiar reformas del sector de inversiones.

El comercio, por otra parte, parece ser una idea cuyo momento ha llegado. Casi sin que se les hubiera pedido, las naciones de América Latina comenzaron a reducir sus barreras arancelarias o acelerar procesos de reformas de comercio que se habían iniciado antes de Junio de 1990. Como expresó el representante del gobierno de Brasil, Ministro Sergio Amaral, en el proceso conducido por la Comisión de Comercio Internacional (ITC) de los Estados Unidos en Enero de 1992.

"Si hubiese sido invitado por la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos a declarar ante la comisión tres años atrás, me habría sentido incómodo explicando y justificando:

- la existencia de una lista de 1300 productos cuya importación había sido suspendida;
- niveles arancelarios muy altos, los cuales, en combinación con otros impuestos adicionales, pueden haber llegado a 300%;
- la invocación del Artículo xviii del GATT, durante casi dos décadas, para encubrir un amplio rango de restric-

ciones a la importación, a pesar de que los desequilibrios DOP eran reales.

"Hoy, sin embargo, me complace tener esta oportunidad de entregarles un informe actualizado del programa de liberación de largo alcance que se ha implementado en Brasil durante los últimos dos años y de informarles que, hasta donde yo sé, no queda ninguna barrera al acceso de productos de los Estados Unidos al mercado de Brasil, excepto unas pocas restricciones en el área de informática que serán eliminadas antes de Octubre de 1992. Ha cambiado la corriente de las políticas sobre comercio en Brasil - lo que tuvo un impacto inmediato en las relaciones comerciales entre los Estados Unidos y Brasil".

Más adelante en su testimonio, el Ministro Amaral reclamó que los Estados Unidos estaban quedándose atrás con respecto de Brasil y otras naciones latinoamericanas en términos de la liberación de sus políticas de comercio e instó a los Estados Unidos a adoptar una actitud más agresiva, en colaboración con las naciones del hemisferio, en confrontar la tendencia proteccionista de algunos países europeos dentro del GATT. La frustración respecto del GATT también fue expresada por el representante de Argentina en Ginebra, Embajador Archibaldo Lanus, quien reclamó que sólo América Latina estaba siguiendo la sugerencia de las naciones desarrolladas de remover barreras al comercio, y que podrían encontrarse expuestos, en un futuro cercano, en un mercado mundial donde sólo los exportadores de productos primarios habían reducido o eliminado barreras al comercio, mientras los países desarrollados, sus mercados más lógicos, habían mantenido los muros al comercio tan altos como siempre lo fueron<sup>8</sup>.

La conexión entre el GATT, la Iniciativa para las Américas y NAFTA es crucial para comprender el enfoque de los Estados Unidos a la Iniciativa para las Américas y su destino político en Washington. Los líderes en el Congreso

---

<sup>8</sup> Presentación en seminario FLACSO, Buenos Aires, marzo 6, 1992.

vieron la autorización de vía rápida para México como parte del esfuerzo nacional para ganar algo en la Ronda de Uruguay de las conversaciones del GATT, y no como parte de la Iniciativa para las Américas. Los líderes de ambas cámaras dejaron esto en claro en una carta al Presidente del Senado Lloyd Bensten y del Representante Dan Rostenkowski con fecha 7 de Marzo de 1991, en la cual señalaron su preocupación acerca de los problemas del medio ambiente aún no resueltos y la enorme diferencia de estándares de trabajo entre los dos países. La respuesta del Presidente, del 1 de Mayo, hace hincapié en su compromiso con las negociaciones de libre comercio y pone énfasis sobre el compromiso del Presidente Salinas con altos estándares en materias del medio ambiente. Al mismo tiempo, reiteró su voluntad de trabajar de manera cercana con el Congreso durante los meses venideros. El Embajador Julius Katz, Representante Adjunto de Comercio Internacional de los Estados Unidos, le expresó al Comité de Finanzas del Senado que la intención de la Administración era consultar al Congreso cada paso de las negociaciones con México, por lo que la vía rápida no significaba la eliminación del Congreso del proceso de negociación del tratado. Y que era de interés para la Administración no verse envuelta en una relación de adversarios con el Congreso durante las negociaciones<sup>9</sup>.

La postura de cooperación del Ejecutivo dio frutos durante los meses de verano cuando el Congreso incluyó en la legislación anual sobre apropiaciones, la aprobación de las modestas promesas de reducción de la deuda otorgadas en la Iniciativa para las Américas. El gobierno se movió con celeridad a firmar acuerdos bilaterales con Chile, Bolivia y Jamaica para reducir la deuda de esas naciones bajo el rubro PL480, Programa de Alimento para la Paz. Estos éxitos fueron contra-

---

<sup>9</sup> Embajador Julius Katz, testimonio ante Comité de Finanzas del Senado, Abril 24, 1991. La misma actitud fue expresada por Myles Frechette, Asistente del Representante de Comercio para AL, el Caribe y Africa, en un discurso en la American University, Junio 12, 1991.

restados por la vergüenza sufrida al comienzo del nuevo año fiscal, desde Septiembre a Diciembre, cuando el Congreso no logró aprobar el presupuesto y dejó que el gobierno se financiara por medio de continuas resoluciones que mantenían el gasto al nivel del presupuesto de 1991, lo que significó que la Iniciativa para las Américas se mantuvo en cero. Una vez que se aprobó el presupuesto, el programa de condonación de deuda pudo comenzar.

El fondo de inversión multilateral (MIF) sufrió un destino aún más frustrante. El Congreso postergó la acción sobre el compromiso de los Estados Unidos de contribuir US\$ 100 millones, mientras que Alemania declaró públicamente que no pondría sus US\$ 100 millones a menos que los Estados Unidos aumentaran su compromiso para la reconstrucción de la ex Unión Soviética y Europa Oriental. Japón, luego de un poco de vacilación, acordó hacer una contribución igual a la de los Estados Unidos cuando esta última se hiciera efectiva. Al finalizar el año de 1992, nada había salido del Congreso. El BID se estaba organizando para desembolsar los fondos, pero aún no había recibido nada para desembolsar.

Aún si se completara el MIF a los niveles deseados, el total parece insignificante -25 centavos per cápita- en comparación con los esfuerzos de Alemania para incorporar a sus hermanos de la ex Unión República Democrática -US\$ 3.000 per cápita- o los esfuerzos monumentales que se montaron para rescatar las economías de Europa Oriental y de la ex Unión Soviética. Pero los mezquinos montos en cuestión son justificados por la Administración Bush sobre la base de que son compromisos simbólicos para echar a rodar el tema y conseguir que se involucre el sector privado para estimular la Iniciativa empresarial.

El sector privado en los Estados Unidos, poco a poco, ha ido haciendo oír su voz, en procesos conducidos en todo el país por la Comisión de Comercio Internacional de los EE.UU. Empresas grandes y pequeñas indicaron su apoyo a NAFTA y a la visión del Presidente de una zona de libre comercio que abarque todo el hemisferio. El consenso fue que había mucho

dinero que ganar para las empresas norteamericanas en el hemisferio y que se crearían empleos, cientos de miles de empleos, como resultado del tratado. La única advertencia vino de parte de los fabricantes de maquinaria liviana y de textiles quienes insistieron que, a menos que los tratados con países de salarios bajos del hemisferio incluyeran provisiones estrictas acerca de agregar entradas locales, los exportadores asiáticos simplemente los usarían como plataformas de re-exportación y saturarían el mercado norteamericano con productos baratos<sup>10</sup>.

La única objeción pública a la Iniciativa para las Américas en estos primeros procesos vino de parte de las organizaciones sindicales y de aquellos que profesaban hablar por los trabajadores. En una presentación formal al USTR (Representante de Comercio de EE.UU.) en Boston, Massachusetts, cuatro economistas liderados por Samuel Bowles de la Universidad de Massachusetts, aseguraron que NAFTA llevaría a dramáticos aumentos de la inversión privada norteamericana en México lo que, a la vez, llevaría a la pérdida de más de un millón de empleos en los Estados Unidos de aquí al año 2000<sup>11</sup>. Este testimonio se proponía contradecir un informe entregado al Congreso, en junio de 1991, por el Departamento de Estado que pronosticaba que un 15 por ciento de cualquier aumento de ingresos para México se gastaría en productos de los Estados Unidos. Cada mil millones de dólares adicionales en exportaciones de los Estados Unidos significaría la creación de aproximadamente 22.000 nuevos empleos en el país.

En Octubre, Lloyd Bentsen, Presidente del Comité de Finanzas del Senado, solicitó a la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos que preparara un informe

---

<sup>10</sup> Testimonio ante el Comité de Políticas de Comercio, Atlanta, GA, Agosto 29, 1991.

<sup>11</sup> Samuel Bowles, et.al., "Estimates of the Impact of the Free Trade Agreement on Direct U.S. Investment in Mexico", estudio presentado en las audiencias del Comité sobre Políticas de Comercio, Boston, MA, Septiembre 11, 1991.

acerca de las políticas de comercio de los países latinoamericanos y sus implicancias para el futuro del comercio estadounidense. Dado que el Presidente había señalado su intención de negociar con Chile una vez concluido el tratado con México, Bentsen le solicitó a la USITC (Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos) que prestara especial atención a ese país. El proceso se sostuvo en Enero, pero de manera consistente con toda la historia de la Iniciativa para las Américas, provocó más interés en América Latina que en los Estados Unidos.

A medida que transcurría el año y los temores públicos de una recesión aumentaban, el argumento de pérdida de empleo tomó mayor prominencia. Surgió oposición a la reelección del Presidente Bush dentro del partido Republicano en la persona de Patrick Buchanan, quien criticó fuertemente la falta de atención del Presidente a los problemas de los Estados Unidos en casa. El mismo argumento fue dado por Harrison Wofford en su exitosa campaña a Senador en Pennsylvania contra Richard Thornpurgh quien tenía el apoyo total del Presidente. Después de la campaña, Wofford consideró necesario alejarse de Buchanan publicando un artículo en el *Washington Post* donde afirmaba que él no era un "aislacionista"<sup>12</sup>.

La prensa en general tomó el asunto del proteccionismo como un reflejo del impacto de Buchanan sobre la campaña<sup>13</sup>. El temor de que la pérdida de empleos se convirtiera en el tema clave en las negociaciones con México llevó al Presidente a decirle al Presidente Salinas, en la reunión que sostuvieron en Camp David el 14 de diciembre, que podría ser necesario que México hiciera concesiones adicionales en las negociaciones. Al mismo tiempo, la Administración asumió un perfil público más

---

<sup>12</sup> Harris Wofford, "I'm No Isolationist", *The Washington Post*, diciembre 26, 1991.

<sup>13</sup> Ver, por ejemplo, "Free Trade Politics", *Christian Science Monitor*, diciembre 23, 1991.

bajo acerca de las conversaciones y cesó toda mención de la posibilidad de comenzar negociaciones con Chile en un futuro cercano. El Presidente mencionó el comercio libre en términos generales en su discurso del Estado de la Unión en enero y relanzó la Iniciativa para las Américas con algo de ceremonia en febrero.

Una vez superada la amenaza Buchanan en marzo, el Presidente se volvió más agresivo y expresó su irritación de que él no podía lograr el tratado con México antes de las elecciones. En abril le expresó al Consejo de las Américas que no permitiría que la campaña interfiriese con sus planes de firmar un tratado de libre comercio con México<sup>14</sup>. Al mismo tiempo, sin embargo, personeros de la Administración en el Departamento de Estado y el de Comercio dijeron privadamente que no había manera alguna de que un borrador del tratado pudiera estar listo antes de fin de año.

Cuando se le presionó públicamente a dar una estimación de cuándo concluirían las conversaciones, la Representante de Comercio Carla Hills indicó que las fechas no eran importantes. Lo que si era importante, señaló, era un buen acuerdo que fuera apoyado con entusiasmo por un amplio segmento del pueblo norteamericano<sup>15</sup>. Los miembros del Congreso dudaban que fuera presentado antes de marzo de 1993. Como se constató, los pesimistas estaban equivocados, el NAFTA fue firmado dos veces. La primera, de carácter simbólico, en tiempos de la Convención del Partido Republicano realizada en agosto de 1992. La firma definitiva se efectuó dos meses después. Pero Bush estaba jugando un juego fuerte y arriesgó el destino de la IA poniendo el NAFTA en la campaña presidencial. Colocado entre la espada y la pared por el ataque de Bill Clinton a la situación económica, Bush instó a Carla Hills a que concluyese

---

<sup>14</sup> *New York Times*, abril 24, 1992.

<sup>15</sup> Declaración de prensa de la Representante de Comercio de los EE.UU., Carla Hills, la Casa Blanca, diciembre 13, 1991.



el acuerdo con México para poder utilizarlo durante la convención y acusar a su contendor de proteccionista. La respuesta de Clinton fue favorecer los acuerdos de libre comercio, a pesar que no le gustaba *este* acuerdo. El NAFTA se ha convertido en parte de la política doméstica de los EE.UU. Experimentados senadores Demócratas en el Senado y la Casa Blanca se han lamentado de la forma en que el Presidente les ha enviado el acuerdo para su discusión -por partes en vez de mandarlo completo- y han dejado en claro que le pondrán una gran atención. Mientras, Salinas fue forzado a defenderse de los nacionalistas mexicanos señalando que México no negociaría con el candidato Clinton: México sólo negociaría como un estado soberano con otro<sup>16</sup>. Durante toda la disputa política sobre el NAFTA, la IA se perdió de vista. Si el NAFTA se ha convertido en el "Tratado de Bush", la IA se ha transformado en la "Iniciativa Bush". Clinton no se refirió durante la campaña al IA y sus consejeros sugirieron que una nueva administración democrático actuaría de forma diferente respecto a América Latina<sup>17</sup>. De hecho, casi todos los personeros del Congreso, de ambos partidos, estaban convencidos que el tema de los empleos era tan delicado que la Administración lograría pasar el tratado por el Congreso sólo con un fuerte esfuerzo presidencial que pusiera el énfasis sobre los intereses geopolíticos a largo plazo del tratado y restara importancia a los beneficios económicos de corto plazo. Mirando más allá de NAFTA a la Iniciativa para las Américas, hay peligro real de que la burocracia estadounidense no se mueva con suficiente rapidez. La autorización vía rápida vence en junio de 1993.

Los mexicanos estaban algo más que molestos de estar sufriendo las consecuencias de la política doméstica de los Estados Unidos. Luego de la reunión en Camp David en diciembre, los mexicanos hicieron llegar noticia de su preocupa-

---

<sup>16</sup> *Excelsior*, septiembre 23, 1992, II, I.

<sup>17</sup> Comentarios de Samuel Berger, septiembre 14, 1992.

ción a la prensa<sup>18</sup>. En marzo, el Presidente Salinas dio un importante discurso en el que señaló de qué manera podía México reaccionar ante un fracaso en establecer NAFTA y cómo su gobierno giraría hacia la "Democracia Social" en vez de las políticas de libre mercado que habían estado siguiendo por los últimos tres años<sup>19</sup>.

El tema del medio ambiente es uno que causa considerable tensión en las conversaciones entre América Latina y los Estados Unidos. Un discurso reciente del Embajador Rubens Ricupero sugiere que ésta será una amenaza de la discordia muy importante en las negociaciones entre los Estados Unidos y las naciones de la futura zona de libre comercio<sup>20</sup>. A los latinoamericanos les preocupa que los Estados Unidos utilice el medio ambiente como un arma en las negociaciones de comercio. En efecto, existe evidencia de que grupos ambientalistas se preparan para hacer justamente eso. Nuevamente, sin embargo, es importante señalar que estos grupos ya han izado el fantasma de disparidades injustas en normas ambientales en la discusiones públicas de las negociaciones del GATT y negarían vigorosamente que ellos están discriminando contra América Latina al insertar estas preocupaciones en el debate sobre el NAFTA y la Iniciativa para las Américas. El hecho es que los europeos están bastante cercanos a los Estados Unidos en sus políticas sobre el medio ambiente y aún más avanzados que los Estados Unidos en algunos temas. Ese ciertamente no es el caso de América Latina y el medio ambiente sería un arma contundente si se usara en contra de los latinoamericanos en cualquier conversación donde las normas ambientales sean una condición para los beneficios del libre comercio.

---

<sup>18</sup> "Mexico Worries U.S. May Stall Trade Pact", *Los Angeles Times*, diciembre 12, 1991.

<sup>19</sup> Discurso del Presidente Salinas, marzo 23, 1991.

<sup>20</sup> Discurso ante Trans Atlantic Futures, Washington D.C., febrero 23, 1992.

Hasta ahora, los resultados de la Iniciativa para las Américas han sido mínimos. En y por sí misma, la Iniciativa para las Américas no ha logrado casi nada. Han habido escasas ganancias directas o de corto plazo. Un problema más serio es, como lo ha señalado Peter Hakim citando un estudio del Banco Mundial, que la Iniciativa para las Américas se sobrevendió en América Latina<sup>21</sup>. Aún cuando todas las barreras al comercio con los Estados Unidos fueran eliminadas, incluyendo las barreras no arancelarias, las exportaciones latinoamericanas a los Estados Unidos aumentarían en tan sólo un 8 por ciento. Eso no sería suficiente para resolver las penurias económicas de América Latina ni para alimentar la maquinaria de crecimiento por mucho tiempo. El éxito de los modelos de exportación puede resultar efímero.

Sin embargo, las ganancias indirectas han sido significantes. A lo muy menos, en el peor de los casos, la posibilidad de una área de libre comercio en el hemisferio protegería las naciones de América Latina contra el resurgimiento del proteccionismo en los Estados Unidos, aunque las barreras no arancelarias se han tornado tan complejas, y la asimetría entre la economía de los Estados Unidos y las economías de las naciones de América Latina es tan extensa, que un verdadero libre comercio estaría a décadas de distancia en las mejores circunstancias, y retrasado sin esperanza alguna en circunstancias más dificultosas. Aún así, importantes beneficios indirectos han resultado de la Iniciativa para las Américas, aun si adoptamos un punto de vista duro o cínico sobre sus logros en el corto plazo. Ha habido un aumento palpable de la confianza de los inversionistas en América Latina, como lo demuestra la impresionante demanda de instrumento financiero en un número creciente de bolsas de comercio de la región, y ha habido un ingreso de capitales privados significativo, al menos a algunos de los países, principalmente Chile y México. Si la Iniciativa

---

<sup>21</sup> Peter Hakim. "The Enterprise for the Americas Initiative", *The Washington Quarterly*, vol. 15, N° 2 (Primavera 1992).

para las Américas proporciona un puntal de apoyo para políticas históricamente anómalas, políticamente vulnerables y expuestas al ataque doméstico, entonces quizás demuestre ser una profecía auto-cumplida de las más positivas, al hacer que las economías de las naciones latinoamericanas sean más competitivas en el mercado internacional.

Más aún, la Iniciativa para las Américas ha proporcionado un poderoso estímulo a los esfuerzos de integración interregional, impulsándolos más cerca de su materialización que nunca antes. En efecto, aún si la Administración no logra realizar su parte en la asociación de la Iniciativa para las Américas, si proyectos tales como Mercosur y el Pacto Andino se materializan, éstos fortalecerán las economías de América Latina en un momento crítico y demostrarán ser un poderoso apoyo para la autoestima de los pueblos del hemisferio. Irónicamente, al empujar a las naciones latinoamericanas a reestructurar sus economías, luego llevarlas a esperar grandes cosas de la Iniciativa para las Américas, dada su ostentosa inauguración, para entonces frustrarlas con ineficiencia burocrática y demoras partidistas, los Estados Unidos pueden terminar por fortalecer el regionalismo en América Latina<sup>22</sup>. Históricamente, los Estados Unidos ha preferido tratar con las naciones latinoamericanas una por una y han hecho grandes esfuerzos para desalentar esfuerzos conjuntos o multilaterales. Hoy, después del fin de la guerra fría, los Estados Unidos necesitan que América Latina se les una en la resolución de disputas hemisféricas, tal como necesita aliados en Europa y otras partes para lidiar en forma efectiva con las crisis en Yugoslavia, Camboya, Iraq u otros lugares, ya sea a través de la ONU o mediante otras formas de esfuerzo colectivo. En el Hemisferio Occidental, Estados Unidos necesita aliados para enfrentar las crisis en Haití o Perú. Necesita aliados para resolver de manera efectiva el tráfico de drogas, el terrorismo, o las amenazas al medio ambiente. Esa necesidad de aliados, socios como dice

---

<sup>22</sup> S. Weintraub, *loc. cit.*

George Bush, puede producir algunos cambios en las políticas de los Estados Unidos que no eran completamente esperados y que son contrarios a la necesidad histórica de los Estados Unidos de tener mano libre en la actividad hemisférica, aunque el gobierno Republicano se ha demostrado una preferencia fuerte por la acción unilateral. Los Demócratas, históricamente se inclinan más hacia la cooperación con América Latina a través de los organismos multilaterales.

¿Qué podemos esperar de la Iniciativa para las Américas en los Estados Unidos durante los próximos meses? Es casi una certeza que la Administración Bush continuará apoyando la Iniciativa para las Américas porque encaja tan bien con sus políticas globales. La Iniciativa para las Américas es absolutamente consistente con la política de la Administración respecto al GATT y su inclinación hacia el libre comercio. La Iniciativa para las Américas tiene la virtud de apoyar los esfuerzos de los Estados Unidos hacia una comunidad global y, al mismo tiempo, también deja abierta la posibilidad de fortalecer a los Estados Unidos como líder de un bloque hemisférico, si tal estrategia se hiciera necesaria en el futuro. Tal estrategia es propuesta por quienes anticipan que la Ronda de Uruguay fracasará y que la economía mundial se desplazará hacia una competencia entre tres bloques: la Comunidad Europea, Japón y sus subsidiarias asiáticas, y los Estados Unidos y América Latina<sup>23</sup>. En el lenguaje de teorías de juego, la Iniciativa para las Américas es una situación donde todos ganan. Más aún, en tal situación, América Latina no tiene adónde ir, ya que sus socios comerciales de Europa y Asia se preocuparían más y más del comercio dentro de su bloque y menos del bienestar de sus socios comerciales en América Latina. Finalmente, en cualquier futuro escenario de comercio mundial la Iniciativa para las Américas es un beneficio ya que estimulará a las economías de América Latina, lo que acrecienta la estabilidad política de los

---

<sup>23</sup> Lester Thurow, *Head to Head, The Coming Economic Battle Among Japan, Europe, and America*, (NY: William Morrow & Company, 1992).

países de la región, siempre una preocupación en Washington, y al expandir sus economías, facilita a sus gobiernos el satisfacer las demandas de sus habitantes, al mismo tiempo que los convierte en mercados atractivos para los Estados Unidos.

En el frente doméstico en los Estados Unidos, la Iniciativa para las Américas está ligada de manera inexorable a las negociaciones de NAFTA con México. Nada de mucha importancia sucederá hasta que el tratado sea aprobado. La suerte de esas conversaciones será determinada por la evolución de la recesión en la que Estados Unidos se encuentra empantanado y por la conclusión de la Ronda de Uruguay. Si las conversaciones del GATT se detienen, la Administración redoblará sus esfuerzos por concluir el tratado NAFTA. Si la recesión llega a su fin, será más fácil pasar el tratado en el Congreso. Aún si la recesión continúa, el Presidente probablemente tiene los votos necesarios para lograr pasar el tratado en el Congreso; pero debe comprometerse públicamente, y con vigor, para lograr su objetivo. Estos temas, junto con la profunda incomodidad del Presidente en tratar con el Congreso y las diferencias reales que complican las conversaciones con México son los peligros que podrían llegar a bloquear al NAFTA. Si el tratado con México fracasa, la Iniciativa para las Américas quedará como una cáscara vacía. Si el tratado con México pasa, las preguntas serán: ¿Cuál de las naciones de América Latina será la próxima en fila para negociar un tratado de libre comercio?; ¿cuántos de esos tratados puede negociar Estados Unidos?; y, ¿qué impacto tendrán los tratados sobre el comercio hemisférico?. Porque al final de cuento, es el sector privado que determinará si la Iniciativa cumple con sus promesas. Solamente con una expansión fuerte del comercio interamericano y con importantes inversiones directas podría esperar crecimiento económico en América Latina. Y sin acelerado crecimiento, la Iniciativa terminaría siendo un fracaso.

LA INICIATIVA PARA  
LAS AMERICAS.  
EL CASO DE ARGENTINA

Rut Diamint

**Rut Diamint, Socióloga. Master en Ciencias Sociales, FLACSO. Especiali:  
en relaciones internacionales. Profesora de la Universidad de Buenos Air  
Consultora de la Fundación Simón Rodríguez y de EURAL.**



Argentina atraviesa su octavo año en democracia luego de una historia política signada por desencuentros entre los diferentes sectores de su sociedad que fueron resueltos a través de golpes militares, represión y autoritarismo. La superación de la inestabilidad política y el estancamiento económico se sustentó en la recuperación de la democracia y el pluralismo político y en la implementación de reformas estructurales de su sistema productivo. Para superar a un estado deteriorado y ineficiente se optó por la apertura de la economía, la desregulación de las actividades productivas y la aceptación de las reglas del mercado capitalista. La viabilidad de ese proyecto se debe en parte al reacomodo de la escena mundial y un acercamiento de Estados Unidos al continente simbolizado por su propuesta de Iniciativa para las Américas.

En 1989 Argentina atravesó la peor crisis económica de su historia, con una inflación anual cercana al 5000% y la ruptura de un modelo de país que había subsistido penosamente por sesenta años. La administración del Presidente Menem propuso reformas que implicaban la privatización de las empresas del Estado, la apertura económica y la reforma fiscal. Pero debió soportar otro pico inflacionario. Recién desde abril de 1991 las variables económicas parecen controladas y el país se encamina hacia el mercado libre incorporando formas de comercio, inversión, producción y trabajo, comunes a los que emprenden otros estados de la región.

Junto a la reformulación de la estructura económica se plantearon nuevos objetivos en la política exterior. En poco más de dos años la política externa del gobierno Menem realizó un importante giro respecto de las posiciones tradicionales sustentadas por los anteriores gobiernos argentinos<sup>1</sup>, colocando como

---

<sup>1</sup> Para el análisis de la política exterior argentina debe verse el trabajo de Joseph A. Tulchin, *La Argentina y los Estados Unidos. Historia de una Desconfianza*, Planeta, Buenos Aires, 1990 y los trabajos de Carlos Escudé: *La Argentina Versus las Grandes Potencias. El Precio del Desafío*, Ed. de Belgrano, Buenos Aires, 1986; *La Argentina: ¿Paria Internacional?*, Ed. de Belgrano, Buenos Aires, 1984 y sobre la política exterior del Dr. Menem

el eje de la vinculación con el exterior al alineamiento con la política de Washington, la participación plena en el bloque occidental y la recuperación del espacio latinoamericano.

Con los Estados Unidos se partió de un perfil bajo de entendimiento mientras se mantenían algunas situaciones que producían fricción en la relación con el gobierno norteamericano (adhesión argentina al MONOAL, el tema Malvinas, el desarrollo nuclear autónomo, los pasos asumidos en el tratamiento del tema de la deuda). En su discurso inaugural como presidente de la Nación, en julio de 1989, el Dr. Menem había anunciado la "desideologización de las relaciones exteriores" y la elección de políticas que condujeran a beneficios prácticos. Los signos en torno a esa orientación han sido claros. Un mes después de asumir la presidencia Menem realizó una visita a Estados Unidos. En febrero dio un giro espectacular en las relaciones con Gran Bretaña mostrando una voluntad hacia la pacificación y el deseo de eliminar controversias (hay que recordar que Argentina levantó unilateralmente las restricciones existentes sobre el comercio con Gran Bretaña en agosto de 1989). Otras muestras de buena voluntad hacia la administración norteamericana fueron la desactivación del proyecto misilístico Cóndor II, en julio de 1990; la búsqueda de acuerdos para el pago de la deuda externa, y; la firma de un régimen de salvaguardias nucleares con Brasil, al mismo tiempo que se anunciaba la voluntad de ratificar el Tratado de Tlatelolco.

En una actitud que motivó críticas, se envió naves y aviones a la Guerra del Golfo, quebrando la tradición de neutralidad que se había sostenido en las dos Guerras Mundiales. En diciembre de 1990 el presidente Bush realizó una visita oficial al país. Dos días antes, se llevaba a cabo un enfrentamiento violento entre sectores nacionalista del ejército y las

---

"La política exterior de Menem y su sustento teórico implícito", *América Latina Internacional*, FLACSO, enero-marzo 1991. Así también los lineamientos oficiales de política exterior contenidos en Carlos S. Menem, *Estados Unidos y Argentina*, Ed. CEYNE, San Isidro, Argentina, 1990.

autoridades. Estados Unidos ratificó la confianza en el proceso político argentino al no suspender la gira y el presidente Menem devolvió el gesto al demostrar que ese levantamiento podría considerarse como el último intento autónomo del Ejército para imponer condiciones políticas a la administración civil. Se ha continuado con las demostraciones de afinidad hacia el gobierno de Washington, a través del voto contra Cuba en la OEA, las críticas al golpe en Haití, el reconocimiento de la independencia de los países bálticos y la amistad suscitada entre el presidente argentino y el presidente George Bush. Argentina en la búsqueda de más coincidencias cambió 45 posiciones de votos en la 46ª reunión de las Naciones Unidas para elevar el número de concordancias en temas de seguridad y nucleares y mostrarnos como un aliado seguro para objetivos del Norte en la región del Sur.

También se vio reflejado este acercamiento por los decretos de mayo de 1991 en los cuales el gobierno autorizó la participación militar en la lucha contra el narcotráfico, el acuerdo de cooperación espacial firmado durante la visita del presidente Dan Quayle a fines de junio de 1991 y el acuerdo de Mendoza para la no utilización de armas químicas, tóxicas y biológicas.

Hay optimismo en muchos sectores, que seducidos por el pragmatismo, festejan la decisión de elegir como socio al más fuerte; otros declaman que nos exponemos a un estado de dependencia tecnológica y científica que hacia el futuro hipotecará las posibilidades de desarrollo del pueblo argentino.

Argentina, con avances y retrocesos, está logrando dar una imagen de fortalecimiento de la democracia y de pluralismo político. Después del proceso militar, el Dr. Alfonsín conquistó el poder por medio de elecciones en las que el mensaje central era el fortalecimiento de los valores éticos y democráticos. Su gobierno se interrumpió ante el fracaso de la reforma económica y la irracionalidad ante la puja distributiva. El Dr. Menem inició su mandato bajo la desconfianza de algunos sectores que suponían que el peronismo debilitaría de las libertades civiles y

el pluralismo político. El rumbo del gobierno rompió con las viejas estructuras conceptuales del peronismo del '45 e inauguró un proceso de reformas que sintoniza mejor con la lógica del comercio internacional y las propuestas de la administración norteamericana. La consolidación de las instituciones democráticas y las orientaciones económicas permitieron mayor cooperación y entendimiento con los Estados Unidos.

No todos piensan en resultados positivos. Rodolfo Terragno, funcionario del anterior gobierno radical, dijo: "Por más que la Argentina ponga toda su Armada al servicio de los Estados Unidos, se convierta en el enemigo número dos de Cuba y abjure de no alineados, no veremos ni un centavo"<sup>2</sup>. Tras estos conceptos está la idea de que a Estados Unidos no se lo puede sobornar con gestos políticos cuando se trata de hacer negocios. En ello acuerda con la idea de Wayne Smith<sup>3</sup> que considera que la Iniciativa para las Américas sólo aportará dinero cuando el objetivo sea militar. Pero la administración norteamericana se ha cuidado en aclarar que no se piensa en dar ayuda, sino en promover la cooperación.

## Los lineamientos de los Estados Unidos

El replanteo de la relación de la Argentina con Estados Unidos se da en el momento en que Norteamérica asigna mayor prioridad a las relaciones hemisféricas frente a la estructuración de bloques en Europa y Japón. Argentina tiene una oportunidad interna que coincide con un reacomodamiento acorde en la escena internacional.

Las tendencias que se ven en el plano internacional van hacia la configuración de un sistema de economía transnacionalizado e interdependiente, con megamercados integrados a través

---

<sup>2</sup> Rodolfo Terragno, diario *El Cronista Comercial*, 24 de octubre de 1991, p. 14.

<sup>3</sup> Reportaje a Wayne Smith, diario *Página 12*, 25 de junio de 1991, p. 2.

de bloques económicos altamente competitivos y en los cuales el rol del Estado-Nación y la idea de soberanía han variado en forma significativa. Al mismo tiempo se profundiza la brecha tecnológica y el peso de los factores tecnológicos-productivos mientras declina el componente estratégico-militar tradicional.

Frente a las dificultades que se prevén si falla la ronda Uruguay y a la consolidación de la política de bloques, EE.UU. encontraría en América Latina un mercado ampliado para canalizar su comercio. El GATT funcionó bajo los criterios del multilateralismo estableciendo normas parejas que promovieron el comercio internacional. Pero en el tema agrícola los avances fueron menos significativos y la puja entre liberalización y mantenimiento de subsidios aún queda sin resolverse. El impulso del mercado único europeo y el mejoramiento tecnológico y financiero de Japón llevaron a Estados Unidos a concebir el acuerdo con Canadá al que se sumó recientemente México. Esta tendencia al regionalismo y la firma de convenios preferenciales se continuó con la propuesta de la Iniciativa de las Américas.

Cuando Europa se convertía en fortaleza EE.UU. respondió con tres medidas a la Comunidad Europea: a) la ley 301 por la cual el gobierno norteamericano emplearía represalias cuando un país no protegiera la propiedad intelectual norteamericana y el "fast track" que garantiza que los acuerdos con otros países no serán reconsiderados en el Congreso<sup>4</sup>; b) el establecimiento de una zona de libre comercio con Canadá y México que integra un espacio económico de 6.5 millones de PBI y una población mayor a la de la Comunidad Europea<sup>5</sup> y

---

<sup>4</sup> Para estos temas ver Roberto Bouzas, *Las Relaciones Económicas entre los Estados Unidos y los países de América Latina y el Caribe en 1990*, FLACSO, Buenos Aires, junio 1991.

<sup>5</sup> Ver Eugenio O. Valenciano, *El Acuerdo de Libre Comercio México-Estados Unidos y Repercusiones en la Frontera*, BID-INTAL, Buenos Aires, mayo de 1991.

c) la Iniciativa para las Américas como un intento de conservar el continente americano.

Los cambios en Europa del Este sorprendieron a Washington y las alianzas establecidas con Europa, cuando en tema central era la defensa del sistema occidental, perdieron rápidamente vigencia. Latinoamérica temía que el país del Norte abandonara la región para fortalecer las democracias nacientes de Europa oriental, pero las tremendas situaciones de conflicto que se mantienen en estado latente no pusieron en cuestión la elección del régimen político. Finalmente se consideró que la inversión en el continente era más atractiva que en Europa de Este y Africa, y que nuestros países conservaban normas de funcionamiento reconocibles, en estructuras políticas democráticas. Reafirmando esta idea, el presidente Bush al cumplirse un año de la Iniciativa dijo que "No hay accidentes de la historia aquí. Desde el punto Norte de Alaska hasta el punto más al Sur de Tierra del Fuego, compartimos herencias comunes... Compartimos lazos de cultura, y de sangre y de intereses comunes. Y ahora, como camino democrático del mundo, compartimos el desafío de liderar con el ejemplo"<sup>6</sup>.

Estados Unidos no está en condiciones de mantener la hegemonía en el hemisferio<sup>7</sup>según las prácticas de la época de la guerra fría, y debe implementar estrategias menos costosas para garantizar el tema base de su política exterior que es el de la seguridad del sistema de vida norteamericano. Durante estos dos últimos años tanto el presidente Bush, como el vicepresidente Quayle realizaron una serie de visitas y encuentros con gobernantes del continente americano para que sea evidente el

---

<sup>6</sup> George Bush, discurso al cumplirse un año de la Iniciativa para las Américas, en *Washington Economic Watch*, Overseas Development Council, Washington, quarter 2, 1991.

<sup>7</sup> José Miguel Insulza, "Estados Unidos y América Latina en los Noventa", *Pensamiento Iberoamericano*, enero-junio 1991, pp. 220 y ss. y Roberto Bouzas, *op. cit.*, junio 1991.

acercamiento a la región. El objetivo es incentivar el comercio y la inversión, mostrar una carta de apoyo a los procesos democráticos y a la apertura económica. Por ello la Iniciativa para las Américas es un tema importante en el futuro de la región.

### **Iniciativa para las Américas**

La IPLA (EAI: The Enterprise for the Americas Initiative) es una buena forma de mirar la región y de buscar respuestas. El secretario de asuntos económicos de la Embajada de EE.UU. en Argentina la presentó como un reconocimiento a las nacientes democracias latinoamericanas y a sus esfuerzos por liberalizar la economía<sup>8</sup>, y explicó que "no existe ningún plan básico, sino que cada país debe impulsar sus reformas de acuerdo a su situación interna"<sup>9</sup>. El tema de discusión inicial respecto de la IPLA era si debía verse como una retórica utilizada por EE.UU. para proteger un área de su influencia de la competencia de otros bloques, o si era realmente una propuesta de comercio ampliado y más equitativo<sup>10</sup> o si simplemente se intentaba aquietar los ánimos de Latinoamérica que veía con preocupación su desaparición de la escena internacional<sup>11</sup>.

La clave de la iniciativa es el libre mercado como puntal para el crecimiento económico y la estabilidad política. El objetivo es crear una zona de libre comercio desde Alaska hasta

---

<sup>8</sup> James Derham, entrevista del 4 de octubre de 1991.

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> Ver la Iniciativa en Washington Economic Watch, *op.cit.*, y también las aclaraciones y del Presidente Bush y de la encargada de Comercio Carla Hills en la misma publicación.

<sup>11</sup> David Mulford, *La Iniciativa para las Américas: El punto de vista de Estados Unidos*, SELA, enero-marzo 1991, p. 20.

Tierra del Fuego. Para lograrlo los EE.UU. nos demandan cumplir con la propuesta seriamente; manteniendo un ambiente de estabilidad macroeconómica y políticas orientadas por el mercado; protegiendo las patentes y la propiedad intelectual de los norteamericanos; reforzando las condiciones para la inversión y posibilitando la repatriación de las ganancias de las compañías inversoras. Nos impulsan al crecimiento económico porque "vecinos más fuertes y prósperos son mejores vecinos y mejores clientes para los bienes y servicios norteamericanos"<sup>12</sup>.

La Iniciativa encontró una respuesta positiva de los gobiernos latinoamericanos. Sin magnificar la propuesta, reconocen que por primera vez se elabora un esquema que contempla a toda la región y han firmado acuerdos bilaterales o regionales con los Estados Unidos. Los organismos regionales son más cautelosos y señalan que subsisten múltiples lagunas que no se han aclarado aún. Funcionarios de la Cancillería Argentina consideran que la situación de debilidad comercial de EE.UU. no ha sido suficientemente aprovechada por los gobiernos de la región para negociar el tema de la deuda. Aunque los estados latinoamericanos se han visto beneficiados en la disminución de los pagos de intereses. La Reserva Federal norteamericana redujo durante 1991 la tasa de descuento del 7% (fines del 90) hasta colocarla en el 3.5%. Esto provocó rebajas proporcionales en las tasas de interés del mercado financiero que finalmente disminuyeron en un 50% los pagos de servicios de la deuda latinoamericana.

En el sector privado hay grupos que perciben futuros beneficios y otros que saben que frente a la competencia asimétrica perderán sus posibilidades. Funcionarios de la Embajada norteamericana en Argentina señalaban que había más entusiasmo acá que en Washington porque en general los políticos de Estados Unidos tienen una visión limitada sobre

---

<sup>12</sup> Discurso del Embajador Myles Frechette en el Seminario Conjunto EEUU-Argentina sobre la EIA en la American University, Washington, 12 de junio de 1991.



Latinoamérica y los ciudadanos prestan atención a sus propios problemas. Y de las prioridades dispuestas por el gobierno, o las preferencias de los consumidores particulares, no queda duda que Latinoamérica ocupa un lugar marginal. De todas maneras, tal como advertía el Embajador Myles Frechette, representante comercial para América Latina, la IPLA no debía interpretarse como una contingencia, sino como un plan que parte de la revisión de la política de EE.UU. hacia América Latina<sup>13</sup>, de un nuevo acercamiento recíproco con los países del hemisferio occidental. Este es el momento en que se están fijando las reglas del juego mundiales, del llamado nuevo orden. Los espacios en blanco pueden llenarse de distinta manera y es allí donde América Latina debe enfocar sus objetivos e incorporar sus propias demandas. EE.UU. reclama un grado de liderazgo hemisférico que ha perdido a nivel mundial, y se debe negociar el precio que acepte pagar por él. La competencia comercial es otra forma de conflicto en la tradición capitalista.

No va a haber préstamos de gobierno a gobierno. No se piensa en la asistencia económica o financiera. El juego se abre a actores privados, grupos empresariales e iniciativas regionales. No habrá créditos gubernamentales porque el crecimiento económico no encontrará la respuesta en el endeudamiento. América Latina no es la primera opción dentro de los intereses estratégicos del Norte y además debe tenerse en cuenta que la Iniciativa dependerá de los resultados que se vayan obteniendo de los acuerdos establecidos con Canadá y México, que es el modelo para las reformas a implementarse en el resto de la región. El peso de esta experiencia en el futuro de la propuesta es decisivo. Para México el acuerdo con Estados Unidos es casi equivalente a un acuerdo multilateral libre porque el 80% de su comercio es con ese país, mientras que EE.UU. es un "Global Trader". Muchos países del cono sur mantienen una cuota de negociación muy amplia con Europa y Asia.

---

<sup>13</sup> *Ibid.*

Por primera vez la integración económica es el punto de partida de la negociación colectiva estratégica y ha decaído el peso del factor ideológico, molde con el cual se diseñó el papel de Latinoamérica en su relación con los Estados Unidos. Los acuerdos regionales<sup>14</sup> se refuncionalizan y potencian. En lo estrictamente político, los organismos internacionales tienden a acumular poder y ejercer un rol más definitorio y activo.

Los tres temas propuestos por la Iniciativa son<sup>15</sup>: la política de reducción de la deuda oficial y la posible presión para la reducción de la deuda comercial; las perspectivas de inversión y la captación de capitales por parte de los países en América y el incremento y liberalización del comercio en vistas a lograr una zona de libre comercio para dentro de 10 a 15 años. De estas directivas, el tema que menos se ha desarrollado, y el que tiene un impacto más negativo es el de la deuda externa. La negociación se prevé para dentro de dos años mientras América Latina hace las correcciones económicas. El Banco Mundial, el BID y el FMI financiarían reducciones de la deuda externa con los bancos comerciales si se llevan a cabo reformas estructurales y apertura económica. Por ahora se han logrado préstamos para racionalización de la administración pública, pero los casos de arreglos con la banca privada son excepciones.

Los gobiernos latinoamericanos tienen cada vez menos eficacia para formular las políticas económicas nacionales a

---

<sup>14</sup> Para un seguimiento de todos los órganos de integración de la región ver *El Proceso de Integración en América Latina en 1990*, BID-INTAL, Buenos Aires, 1991.

<sup>15</sup> En *La Iniciativa para las Américas en el Contexto de las Relaciones de América Latina y el Caribe en los EE.UU.*, SELA, Caracas, abril 1919; "Análisis Regional sobre la Iniciativa para las Américas", *Capítulos del SELA*, N° 28, Caracas, enero-marzo 1991; *América Latina frente a la Iniciativa Bush, un Examen Inicial*, CEPAL, Buenos Aires, septiembre 1990; "Iniciativa para las Américas un año después", *Cono Sur*, FLACSO, Santiago de Chile, julio-agosto 1991.

medida que los controles sobre el capital y los mercados financieros se independizan. Se reconoce los condicionantes al desarrollo derivados de una economía cerrada y proteccionista. Se cuestiona el papel de un estado regulador que no permitía el libre juego de las actividades económicas y que intervenía para sostener sectores que muchas veces eran los menos dinámicos y productivos. Se muestra como modelo de desarrollo el liberalizar los mercados tanto en mercancías como en capitales y así acceder al primer mundo. La idea de que cada nación se prepara para competir ferozmente según sus ventajas comparativas hace que se fortalezca la imagen de que la iniciativa es la única alternativa ante las tendencias mundiales.

### **Iniciativa para las Américas y MERCOSUR**

En el jardín de las rosas de la Casa Blanca, el 19 de junio de 1991 se firmó el acuerdo entre Estados Unidos y los países integrantes del MERCOSUR, conocido como el cuatro por uno, dentro del marco de la IPLA. Los objetivos son desarrollar más el comercio internacional y la inversión, reconociendo las disposiciones surgidas de la IPLA y de las propuestas elaboradas por el MERCOSUR. Se tuvo en cuenta el deseo de los cuatro estados de reducir las barreras al comercio y la inversión, incluidas las que limitan el flujo comercial de tecnología, aceptando la importancia de eliminar barreras arancelarias y proteger adecuadamente los derechos de propiedad intelectual. Confirmaron la aprobación los mecanismos y disposiciones del GATT.

En sus resoluciones concretas se creó un Consejo Consultivo sobre Comercio e Inversión que trabajará para identificar oportunidades, liberalizar el comercio y la inversión y eliminar los impedimentos a dichos flujos. El entendimiento firmado con MERCOSUR es el primero de carácter multilateral ya que los Estados Unidos habían negociado pactos bilatera-

les<sup>15</sup>. Los objetivos desplegados por el MERCOSUR encuadrarán perfectamente dentro de las pautas que presume desarrollar la Iniciativa para las Américas.

Se estableció una Agenda de Acción Inmediata cuyos temas son: Cooperación en la ronda Uruguay del GATT, medidas para la reducción arancelaria, medidas para el acceso a la tecnología, derechos de propiedad intelectual, políticas de inversión, subsidios de agricultura, requerimientos sanitarios y fitosanitarios en agricultura, etc. Se programó una reunión para principios de noviembre en Washington. Pero recién en mayo se realizará la primera Conferencia en Buenos Aires, que según establece el tratado rotará semestralmente. El tema de discusión que se plantea como de mayor dificultad es determinar un arancel externo común a los países del MERCOSUR.

Previo a la firma del acuerdo marco 4 + 1 hubo algunos puntos de diferencia entre ambas delegaciones que Estados Unidos fijó en un "non paper" en las que el embajador Myles Frechette señaló observaciones de dos tipos: Insalvables y clarificables. Entre las primera figuraba la de no incluir en el acuerdo el tema de la deuda. Esto refleja que este punto es el más débil de la IPLA y sobre el que se ha logrado menores coincidencias. El otro tema conflictivo refería a la transferencia de tecnología que no podría ser incluido si no se consideraba el problema de seguridad nacional para los Estados Unidos. Esto indica como el tema de la seguridad sigue siendo un pilar para todas las negociaciones colectivas que realice el gobierno norteamericano. En el caso del Cóndor II, se vio claramente como la ayuda militar y la venta de armas estaban vinculadas a la desactivación del misil, al mismo tiempo que las negociaciones llevadas a cabo en el viaje del presidente Menem a Estados Unidos en 1989, los temas de reducción de la deuda externa y la política de inversiones, o sea los netamente económicos, figuraban asociados a las demostraciones de Argentina como país confiable y estable.

---

<sup>15</sup> En julio de 1991 se firmó un acuerdo similar con el CARICOM.

Respecto a los puntos a ser aclarados estaba el pedido de mantener informados a los miembros y actuar con transparencia en las negociaciones y regulaciones. También se objetaba el tema de los derechos de los trabajadores ya que Estados Unidos no es parte de alguna de las convenciones de la OIT. Este tema es importante también para las empresas norteamericanas que añoran un mercado laboral menos protegido. Había algunas objeciones de forma como al referida a que no era necesario calificar de "more open markets" sino que los objetivos buscados eran "open markets".

Las negociaciones no serán sencillas. El Congreso de Estados Unidos considera prioritario el tema de los servicios y la propiedad intelectual, mientras que para la Argentina es esencial el de los subsidios agrícolas. En el Congreso de Estados Unidos hay grupos proteccionistas que no cederán fácilmente a la liberalización, sobre todo en el caso de los bienes agrícolas que mantiene subsidios importantes. Ya el 5 de junio hubo una situación conflictiva cuando Estados Unidos vendió a Brasil 131.000 toneladas de trigo subsidiado en \$29.91 por tonelada, contraviniendo acuerdos del MERCOSUR. Por otra parte, si se tiene en cuenta el caso mexicano que ha avanzado más que el resto del continente, se ve que aún perduran medidas arancelarias y proteccionistas y diferencias en el mercado laboral que facilitaron el crecimiento de las maquiladoras.

Estas negociaciones ponen en estado de alerta a quienes consideran que la IPLA sólo beneficiará al país del Norte y sus aliados locales. Incluso el asesor Alan Stoga dijo que la IPLA era solo para que Estados Unidos ponga productos en más mercados. Contrarrestando esa idea el Presidente Menem expresó que "la soberanía está en la conciencia nacional de los pueblos, y es un sentimiento que está más allá de las limitaciones territoriales"<sup>16</sup> en un intento de superar un viejo tema del

---

<sup>16</sup> Carlos Menem, *Integración Americana*, Ed. CEYNE, San Isidro, Argentina, 1991, p. 48.

partido justicialista y de otros grupos políticos que traban la integración porque consideran que se está cometiendo un atentado al interés nacional. Las tareas que están por delante son inmensas y deben sintonizar a estados particularmente diferentes, es por ello que el MERCOSUR intenta desarrollarse en forma gradual y flexible para que se adapten en forma progresiva a las empresas, las legislaciones y las coyunturas de cada Estado.

También en Washington hay resistencias y desacuerdos frente a la IPLA. El Departamento de Estado prefería negociar por grupos de países mientras los Departamentos del Tesoro y de Comercio temían que ello incentivara la competencia intrarregional. Ante una definición imprecisa de la nueva política económica internacional y la puja entre multilateralismo y la formación de bloques comerciales, los norteamericanos no han podido aún reconocer que los beneficiará mejor a largo plazo.

El volumen de comercio entre estados crece, pero Estados Unidos no lidera ese sector. En 1989 el 61 % de las exportaciones de Estados Unidos fueron a países desarrollados, el 36% a los países en desarrollo y el 16% a América Latina mientras que las importaciones de América Latina a USA fueron de un 12%. Aunque el caudal no es muy significativo, es importante ver que el 55 % de esas exportaciones latinoamericanas es de bienes manufacturados<sup>17</sup>.

El MERCOSUR incluye un PBI cercano a los 400 mil millones de dólares y una población de 185 millones que representa el 51 % del total del PBI de toda América Latina y

---

<sup>17</sup> En *La Iniciativa para las Américas, un Instrumento de Transformación de la Región en la Década del '90. La Argentina en su Contexto*, FIEL, AMCHAM, CARI, CICYP, Banco de Boston, Ex-Becarios Fulbright, Buenos Aires, noviembre de 1991. En el mismo trabajo se informa que el Departamento de Economía de los Estados Unidos estaría dispuesto a proveer tecnología energética dentro del marco de la IPLA, para intensificar el comercio de energía con Latinoamérica, luego de la crisis de Medio Oriente.

Caribe y el 41% de su población. Tienen un mercado laboral y tecnológico muy desarrollado con una diferencia a su favor porque los 4 países comparten el 70% del gasto total en investigación y desarrollo científico de América Latina y Caribe, incluido México. Esta situación le asigna a estos países un margen de negociación hacia el futuro que deben manejar de forma inteligente, no sólo en relación a la IPLA, sino como foco de poder subregional, que neutraliza efectivamente los posibles conflictos con cualquiera de los estados vecinos.

El riesgo que presenta la Iniciativa es que entrecruce a los sectores pujantes mientras quedan aún más rezagados los sectores excluidos de la apertura de mercado. En la medida de que sólo se trazan directrices, condicionantes, pero no concretamente definidas, queda un espacio para fortalecer las políticas que permitirán a América Latina recuperar alguno de sus sectores más atrasados. La economía globalizada posibilita por si misma la competitividad. En ese marco, muchas de las reformas, incluso las que arrastran un mayor costo social podrían ser beneficiosas si al mismo tiempo los gobiernos se encargaran de mantener algunos recursos tecnológicos que permitan alcanzar un nivel de avanzada, una vez superadas las trabas impuestas por tantos años de estatismo. Estas tienen que ver con la mantención de un servicio esencial, aunque costoso, que es el de la educación pública y los planes de desarrollo tecnológico.

### **Iniciativa para las Américas y Argentina**

Argentina cambió su perfil de política exterior y mejoró sus relaciones con los Estados Unidos, aceptando con entusiasmo la IPLA. Menem dijo en sintonía con lo expresado por la mayoría de los presidentes latinoamericanos que "La propuesta expresada por el Presidente Bush constituye un paso trascendental en el aumento de la importancia de Latinoamérica dentro de

las prioridades de la política exterior norteamericana"<sup>18</sup>. La política de apertura de mercado y de atracción de inversiones incluyó también la mejoría de su imagen en el exterior. A partir de la estabilidad económica se esforzó por que tanto los congresales como la opinión pública y empresarios del Norte conocieran la vocación democrática y capitalista del país. Una plena economía de mercado era un concepto nuevo en un país acostumbrado a las regulaciones y las promociones especiales y era necesario mostrar la buena voluntad para favorecer la ley de oferta y demanda dentro de una racionalidad capitalista. En parte se obtuvieron logros, ya que diarios y revistas reprodujeron informaciones favorables a las medidas del gobierno, hubo visitas de políticos y se organizaron seminarios y conferencias para promocionar las ventajas de nuestro país. Al mismo tiempo, el impulso de grupos privados de empresas norteamericanas o incluso el mismo embajador del gobierno de Estados Unidos en la Argentina, profetizaban sobre las bondades de las nuevas propuestas. La Amcham, Cámara Americana de Comercio de la Argentina, recibió los efectos de este impulso y sus oficinas crecieron en agosto de este año, mientras recibían infinidad de solicitudes comerciales. La Embajada Argentina en Washington mostró también una actividad creciente propiciando el conocimiento de las ventajas de nuestra nación. Estados Unidos también ha realizado cambios para fortalecer su política hacia Latinoamérica, explicó Charles Ford, director de la oficina latinoamericana del Departamento de Comercio<sup>19</sup> creando una nueva oficina llamada Centro para el Desarrollo Comercial de Latino América que publica un boletín mensual para empresarios interesados en comprar productos y vender tecnología.

---

<sup>18</sup> Carlos Menem, Estados Unidos, Argentina, *op.cit.*, p. 154.

<sup>19</sup> Charles Ford, en *Comments*, Buenos Aires, agosto de 1991, pp. 14-18.



Los empresarios locales que encuentran un incentivo en la IPLA reconocieron que inicialmente su entusiasmo era mínimo, pero indicaron que se logró un avance muy significativo con el entendimiento en materia de subsidios y derechos compensatorios. Esa disposición corrige los efectos de la resolución 301. Este es posiblemente el paso concreto más firme y exitoso vinculado a la IPLA para nuestro país. En el Entendimiento firmado el 20 de septiembre de 1991 por los representantes de comercio de ambos países, el Gobierno argentino afirma su decisión de realizar reformas irreversibles en su economía, basadas en los principios del mercado y la liberalización del comercio exterior, eliminando todos los subsidios a la exportación. Efectivamente, los últimos días de octubre, se anunció la liberalización del transporte de carga, eliminación de cupos de importación y exportación, se disuelven las Juntas de Carnes y Granos y los organismos reguladores de hacienda, yerba mate y azúcar, se permite la negociación de convenios colectivos de trabajo por empresa, etc. Si bien estas medidas deben ser aprobadas por el Congreso, el rechazo de algunos sectores políticos que a través de la prensa criticaron las medidas, no logró producir en la sociedad ningún tipo de oposición que pueda incidir en la modificación parlamentaria de estas pautas.

El Entendimiento se basa en la ley de Emergencia Económica del 25 de septiembre de 1989, prorrogada por un año más, que suspende todo tipo de subsidio. Para los observadores del Norte era muy importante contar con un marco legal, pues es conocido que muchas de las reformas encaradas por el actual gobierno se realizaron a través de decretos. Este procedimiento crea mucha desconfianza en los inversores extranjeros, pues debilita el sistema democrático y el consenso parlamentario sobre las reformas, al mismo tiempo que muestra la fragilidad con que se asienta el marco legal.

El tema de la corrupción y la transparencia puso en jaque dos veces las relaciones con EE.UU.. En enero de 1991 fue el "Suifgate" que terminó con el cambio de parte del

gabinete nacional, y la acusación realizada por el Embajador norteamericano T. Todman de la solicitud de pagos irregulares (coimas) para resolver algunos problemas reglamentarios. Ahora, un año después, es el GTA, una empresa norteamericana que colocaría satélites de comunicación para la presidencia y las Fuerzas Armadas. GTA fue preclasificada primera en la licitación pública, pero fue suspendida y los rumores señalan que la segunda empresa tiene vinculaciones con la familia política del presidente, los Yoma, nombre que también estuvo involucrado en el problema con la Swift. En estos dos casos se ve como el gobierno americano defiende los intereses de sus ciudadanos y presiona para la vigencia del libre mercado.

El tema de la corrupción no es menor en las relaciones con los estados desarrollados, ya que piden extremas garantías para invertir en los países-riesgo. Crear confianza a nivel internacional desde esa situación de debilidad inicial implica una demanda mayor de respeto a las reglas usuales y una cuidada prolijidad en los procedimientos. Alcanzar ese nivel de corrección en países acostumbrados a un poder patriarcal y una administración discrecional ponen en juego sus posibilidades económicas. Para estas democracias capitalistas nacientes es forzoso aceptar que el capitalismo crea riqueza en la medida que exista una moral universal que se aplique de igual forma a todos y logre un clima de confianza garantizado por las normas.

Pese a ciertas desprolijidades, la administración menemista se comprometió a suspender los reintegros a las exportaciones que no provenían de erogaciones efectivamente pagadas por los exportadores y a suspender la financiación oficial a los exportadores. También se proponía elevar al Congreso el levantamiento de una disposición de 1983 por la cual la exportación desde puertos patagónicos recibía un reembolso especial. De acuerdo a estas medidas emprendidas por la Argentina de no innovar (standstill) y la cesación progresiva de todos los subsidios, el gobierno norteamericano declaraba a la Argentina un "país bajo Acuerdo" para acogerse a los derechos compensatorios de los Estados Unidos debiéndose efectuar la prueba de daño por todas las investigaciones por derechos

compensatorios vigente o iniciadas con posterioridad a la fecha del Entendimiento. Esto crea certidumbre en los exportadores argentinos que no teman acceder a ese mercado y ser acusados, sin posibilidad de defensa, de competir ilegalmente con los productores del Norte.

Estas demostraciones de amistad no eliminan algunos otros problemas. La deuda externa Argentina es de 61 billones de dólares, es la tercera de Latinoamérica, luego de la de Brasil y México. Hace un año el gobierno comenzó a pagar intereses atrasados de alrededor de 8 billones de dólares. James Baker dijo que "La Argentina es uno de los países del hemisferio con el cual tenemos las mejores relaciones"<sup>20</sup> pero en la reciente reunión del FMI de Bangkok, Nicholas Brady expresó que México, Venezuela y Chile se hicieron acreedores a las reducciones de la deuda, mientras que Argentina, Brasil, Ecuador y Polonia deben profundizar las reformas económicas. Por ello por ahora IPLA es una declaración de principios y tiene un valor político.

Los empresarios argentinos tuvieron dificultades para colocar productos en Estados Unidos. En alguna medida por la incapacidad de ofrecer productos en masa. Además persiste una actitud de desconfianza debido a que muchos compromisos no pudieron sostenerse en los últimos años por las fuertes modificaciones en la paridad cambiaria y no se podía cumplir con las condiciones o la calidad pactada. Ese recuerdo crea trabas para los productos nacionales. El ciudadano americano creyó que el restablecimiento del sistema democrático en Argentina iba a traer aparejado una pauta de racionalidad y seriedad en la actividad económica y muchos están convencidos que de que la Argentina es un país democrático pero irracional. Las exigencias del gobierno norteamericano en cuanto a calidad y características de los productos han funcionado como una barrera a la importación de bienes de otros países y las reglamentaciones en

---

<sup>20</sup> *Diario Ambito Financiero*, 29 de septiembre de 1991.

cuanto a las especificaciones o mediciones es distinta en ambos países.

Con la Ley de Emergencia Económica se garantizó igual tratamiento al capital nacional y al extranjero destinado a inversiones productivas. Argentina ha vuelto a ingresar al mercado internacional de capitales, obteniendo préstamos de Italia y Japón, ello manifiesta la creciente reconsideración de las posibilidades del país. Las privatizaciones de empresas de servicios, petroquímicas, transportes, etc. atrajeron a compañías de todo el mundo. James Berg<sup>21</sup>, vicepresidente de la OPIC (Overseas Private Investment Corporation) que con una delegación visitó el país en junio, señaló que como inversores estaban interesados en recursos naturales, el programa de privatizaciones, liberalización del cambio y creación de mercado de capitales, turismo, obras de ingeniería, seguros, agroquímicos, etc. En los contratos petroleros, la participación de empresas norteamericanas fue mayoritaria.

Las exportaciones argentinas están poco concentradas y el mercado del Norte es principalmente complementario respecto al nuestro. Argentina aumentó la venta de productos manufactureros al exterior siendo su principal comprador la Comunidad Europea que aporta a su vez buena parte de materia prima industrial y bienes de capital. Argentina en búsqueda de relaciones multilaterales firmó una serie de acuerdos comerciales con Chile, Gran Bretaña, Francia, Italia, Alemania, Canadá, etc. En los últimos años se produjo un cambio significativo en las exportaciones a Latinoamérica, especialmente Brasil y también se incrementó la relación comercial con Estados Unidos.

Representantes de la Cámara de Exportadores dijeron que de los productos que interesan a Estados Unidos, el único que podría llegar a tener un lobby es el del azúcar. Hay una cuota de exportación de 35.000 toneladas, podrían llegar a exportar 40.000. Pero entre 22 ingenios de la Argentina

---

<sup>21</sup> James Berg, en *Comments*, Buenos Aires, junio de 1991, pp. 14-17.

prorratedos representa muy poco. Indicador que un inconveniente central tiene que ver los productores argentinos y no con restricciones norteamericanas. En el caso de la fruta y los cítricos elaborados, no se cumple con los requerimientos del Food and Rack Administration que regula la entrada de todos los productos alimenticios en Estados Unidos. También señalaron que los empresarios argentinos no se orientan al gusto del mercado americano. El argentino hace justamente al contrario y trata de llevar productos que el americano no consume: dulce de leche, de membrillo, por ej. que se venden en las comunidades latinas que son reducidas. O sea que no entra en la cadena de distribución masiva. Hay algunos sectores que podrían funcionar bien pero en los que concurrimos conjuntamente con otros países latinoamericanos: textil, calzado, cueros en los que el gobierno norteamericano implementó medidas proteccionistas vinculadas a la recesión del Norte aduciendo dumping. También se comercia el azúcar y quesos. La siderurgia, la petroquímica y el petróleo tuvieron una caída en los precios internacionales relacionada también con la recesión de los EE.UU. y la sobreoferta mundial.

Argentina tiene la estación opuesta a la de Estados Unidos y puede proveer frutas y hortalizas sin agroquímicos, sin herbicidas y fertilizantes que aparece como un mercado potencial interesante.

Los sectores competitivos de Argentina tienen que ver con los que tienen poco daño ecológico, con la plataforma marina, con nuestras ventajas comparativas. Puede desarrollar la tecnología para alimentos congelados, procesados y envasados de la carne y el pescado que tienen un buen mercado en el Norte. Pero necesita desarrollar tecnología e infraestructura acorde a los requerimientos internacionales. De todos modos estos son productos de bajo valor agregado y no son bienes de capital. El parque industrial argentino está obsoleto en gran parte y la competitividad internacional no permite soslayar la modernización tecnológica.

Para agilizar el intercambio se deben unificar códigos, mejorar el transporte y las comunicaciones. En el corto plazo la iniciativa MERCOSUR regulará sobre estos temas y en una década Estados Unidos encontrará allanadas muchas dificultades. La Iniciativa y MERCOSUR se refuerzan mutuamente. La estrategia de desarrollo necesita del mercado ampliado del Brasil para acompañar la tendencia mundial a integrar bloques para negociar con más fuerza de los bloques y hacer más competitiva a su economía. Subsisten disparidades entre el interior y los principales centros urbanos argentinos que pueden verse afectados ante la pérdida de promociones especiales (subsidios para asentamientos industriales, promoción de puertos patagónicos) y que distan de poder alcanzar un nivel de bienes o servicios que puedan colocarse en el exterior. Con Brasil restan también resolver algunas asimetrías: el alto costo de la mano de obra que se espera reducir con las transformaciones de la estructura productiva. En este rubro se piensa que Argentina podría aprovechar de la mayor capacitación y especialización de sus trabajadores para incorporar valor agregado intelectual como una ventaja comparativa frente a los demás países del MERCOSUR. La ley de flexibilización laboral es otra de las pautas para la transformación económica.

Los empresarios argentinos que tratan de incorporarse al comercio mundial piden la desregulación en los servicios internos de luz, agua, etc. monopolizados, en algunos casos por empresas privadas, para lograr precios competitivos en el mercado externo. La actual desregulación de banderas de los barcos y la liberalización del servicio de prácticos de cuerpo actúa como un beneficio concreto para exportadores que reduce en forma notable los costos de operación. También buscan organizar cadenas comerciales para que no se encarezcan los productos, sin embargo se corre el riesgo de una mayor concentración del mercado. El CEAL (Consejo Empresario de América Latina) que reúne empresarios de México, Venezuela, Colombia, Brasil, Perú, Chile, Uruguay, Bolivia, Paraguay y Ecuador hizo un encuentro en Buenos Aires el 7 y 8 de junio

para implementar medidas respecto a la IPLA y programaron mantener actividades contínuas para enriquecer la iniciativa.

Los empresarios locales se hacen una serie de preguntas pues quieren saben cuáles serán los sectores beneficiados y afectados en el país, como será el flujo de inversiones y que regulaciones se piensan implementar, cuales serán los tribunales suprarregionales que entenderán en controversias que puedan aparecer. Mientras estas dudas no se resuelven siguen buscando mercados. La estrategia empresarial y la del gobierno no se cierra al comercio con la región ni con los Estados Unidos. A fin del año pasado se firmó el Acta de Roma, entre la Comunidad Europea y Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Este acuerdo, realizado bajo la idea de las celebraciones por los 500 años del descubrimiento de América, y teniendo en cuenta la paz y la seguridad que no pueden darse de forma aislada del desarrollo social y económico, intenta reforzar la relación, incrementar el comercio, apoyando medidas para solucionar el tema de la deuda externa, cuidando del medio ambiente y tomando previsiones sobre la droga. Volvieron a reunirse en abril en Luxemburgo. Como es un acuerdo declarativo no se han implementado medidas concretas. Nuestro país, como parte del grupo Cairns espera medidas efectivas de Europa que lleven a una exitosa finalización de la Ronda Uruguay, pero hasta ahora los avances más claros de Europa se dieron en el rubro inversiones ya que compañías francesas, españolas e italianas adquirieron compañías telefónicas, de aviación comercial, ferrocarriles, y coparticipan con empresas nacionales en múltiples procesos de privatización. Argentina mantiene un comportamiento especial hacia Europa porque el 30% de sus exportaciones van al continente (el segundo lugar de las exportaciones argentinas de un 25% se coloca en el mercado regional. El 12% es con el país del Norte, que solamente nos exporta un 0.3%. Si bien en los cinco últimos años la balanza comercial con los Estados Unidos nos fue favorable, un análisis más detallado permitiría ver que la importación que esencial-

mente es de bienes de capital y materia prima industrial, fue menor por el estancamiento y la inestabilidad por la que se atravesaba. En 1991 hubo un alza respecto al año anterior cercana al 70% de importaciones norteamericanas.

La IPLA es una invitación para actuar. Son políticas de largo plazo, de 10 a 15 años y para la Argentina que no está acostumbrada a planificar para períodos tan largos es un desafío que requiere una coherente y decisiva voluntad política.

### **Iniciativa para las Américas y el tema de la seguridad**

La importancia estratégica de IPLA es que se provoca una fusión entre Estados Unidos y América Latina. La administración Bush busca vender bienes de capital, producto de alto valor agregado, quiere activar su sistema productivo. El tema espacial está muy conectado con la cuestión de la producción, con el de la transferencia de tecnología, con el de la propiedad intelectual, pero se engloba en uno de los *leit motiv* de la política estadounidense: la defensa de los valores occidentales, o sea, la seguridad nacional.

En la reunión de la OEA de Santiago de Chile, 7 de junio de este año, surgió una resolución llamada "Cooperación para la Seguridad Hemisférica" como respuesta a los profundos cambios que en el mundo se inician con la caída del muro de Berlín y como símbolo de las tendencias cooperativas y regionales que para la defensa de la democracia se establecen en otros ámbitos. El acuerdo regional en temas de seguridad acompaña la integración en otros niveles, como una manera de fortalecer el proceso económico. La constitución de un sistema de seguridad compartida, eliminando tensiones entre fronteras y ejerciendo una soberanía compartida lleva a un marco mayor de seguridad hemisférica.

Para el gobierno norteamericano es un tema importante porque Argentina tiene el programa nuclear más avanzado de Latinoamérica y se han dado señales claras de la voluntad de pacificar la región. El 28 de noviembre de 1990, Argentina y Brasil anunciaron una política de control nuclear mutuo



estableciendo salvaguardias bilaterales de acuerdo a la normativa de la International Atomic Energy Agency (IAEA). Se estableció el Sistema Común de Contabilidad y Control que permite el acceso mutuo de Argentina y Brasil a las instalaciones y materiales nucleares. Esto se continuó con el Acta de Guadalajara firmada en México en julio de 1991 sobre Uso Exclusivamente Pacífico de la Energía Nuclear y el anuncio de la futura ratificación de Tlatelolco. En mayo de 1991 el Ministro de Defensa González anunció que se desactivaba el proyecto misilístico Cóndor II y se creaba una agencia civil del espacio: la Comisión Nacional de Actividades Espaciales, CONAE, que depende del presidente de la nación y pertenece ámbito civil. Aún no se ha definido el funcionamiento de la comisión y está en proceso de evaluación las instalaciones y equipos que la Fuerza Aérea derivó a la Comisión, en Falda del Carmen (Córdoba), donde se desarrollaba el Cóndor II. Hay proyectos de cohetes lanzadores, como el proyecto Zonda (400 km. de alcance) o el Alacrán y el Castor (40 km.). Aunque el reciente cambio del titular de la Dirección de Seguridad de la Cancillería Argentina por un hombre afín a la política de desnuclearización militar de la política exterior enunciada por el gobierno, pone un interrogante a los proyectos espaciales que pensaban desarrollarse junto con Brasil, el cual mantiene una trayectoria más independiente en el tema espacial y muestra en principio menos interés en ceder a los reclamos de EE.UU.. Sin embargo estos estados han reconocido que es muy caro y destabilizador para la América del Sur no tener cooperación y salvaguardias mutuas en temas nucleares. La idea de fortalecer la democracia y evitar la carrera armamentista que está en la base de la propuesta de Bush es un problema de seguridad.

Reafirmando la política de distensión se firmó el Compromiso de Mendoza, el 5 de septiembre de 1991, entre los gobiernos de Argentina, Brasil, Chile. Por este acuerdo se prohíbe la utilización de armas químicas y biológicas, con el objetivo de realizar una Convención Multilateral y fortalecer la cooperación y la seguridad internacional. El acuerdo será

suscrito por Paraguay, Bolivia y Ecuador y se trata de incorporar a Colombia y Venezuela.

Los efectos del cambio de perfil de la política de seguridad del gobierno de Menem permitió que Estados Unidos levantara la enmienda Humphrey-Kennedy de programas de asistencia militar que había sido aplicada por la administración Carter en 1979, por entender que el gobierno militar atentaba contra los derechos humanos. El Senado votó favorablemente por la derogación de la enmienda en septiembre de 1989 y dos meses después se autorizó la venta de armas a Argentina.

El gobierno trabaja sobre la idea de que Argentina debe elaborar su sistema de defensa en el marco del MERCOSUR. La búsqueda de soluciones definitivas a las cuestiones limítrofes pendientes muestran la vocación pacífica regional. Esa imagen de confianza y seguridad es asimismo necesaria para convencer a futuros inversores sobre la transparencia de las reglas de juego.

Estados Unidos presta mucha atención a la reforma de las Fuerzas Armadas. En 1991 Argentina participó nuevamente del operativo Unitas y con recursos del BID se financió parte del Programa IMET (International Military Educational Training). El curso que se dictó en Argentina era de "Planeamiento presupuestario para la defensa", realizado en la Escuela de Defensa Nacional y en el Estado Mayor Conjunto, por la Naval Postgraduate School de Monterrey.

La reestructuración está vinculada al tema de los gastos en defensa. Estados Unidos busca que Japón y Alemania compartan la ayuda para la defensa de la civilización occidental y cuestiona su limitada participación en la guerra del Golfo. Pero estos dos países han puesto condiciones para prestar dinero en el marco de la IPLA, fondos que serían administrados por el BID. Japón anunció en abril de 1991 que participaría del fondo de 300 millones de dólares anuales por cinco años. Para ello pide que se sostengan los procesos de democratización, se reduzca el gasto militar, no se participe en el mercado internacional de armas y se demuestre la aceptación de no prolifera-

ción de armas nucleares. Además se considera que la reducción del gasto militar tendrá un efecto beneficioso en el desarrollo.

El tema de la limitación del gasto en defensa se conecta con otro ítem que es el argumento de la soberanía. La puja entre los sectores militares que argumentan que el gasto militar es un problema de seguridad y soberanía y los países desarrollados que prestarán ayuda si se garantiza que va a ser usada para el desarrollo, para reformas estructurales y no para gasto militar es uno de los pilares de la cuestión de modernización de los estados latinoamericanos. De la misma forma que se argumenta que conduce a un problema de soberanía la protección de la industria, o se sugiere que las políticas discriminatorias en la comercialización de armas es una renuncia a los intereses nacionales. La internacionalización del capital debilita esta temática y nos pone frente al dilema de redefinir el concepto de estado-nación y por ende el de soberanía nacional. Los movimientos en pos de la pacificación de la región y la creación de medidas para el establecimiento de la confianza mutua debe intervenir en esta discusión.

La adhesión argentina al MTCR (Missil Transference Control Regimens) en mayo de 1991 es señal del perfil no ofensivo que Argentina busca en temas de seguridad y que Estados Unidos considera prioritario. En la próxima reunión de Washington del 4 al 7 de noviembre, Argentina pedirá su aceptación como miembro.

El concepto amplio de seguridad que impulsa los Estados Unidos incluye los temas de medio ambiente (que en el caso de Brasil es más preocupante, mientras que en Argentina, aún no se ha dañado tanto al entorno y no se perciben consecuencias devastadoras), recursos pesqueros, económicos, sociales y policiales (narcotráfico es el centro de discusión). La IPLA contempla la protección ambiental por la vía de mecanismos de canje de deuda externa por programas de conservación manejados desde Washington. Se anuncian financiaciones provenientes de los intereses pagados por la deuda oficial a proyectos que se vinculen protección ambiental con proyectos de desarrollo de

comunidades locales y que sean coordinadas por ONG locales bajo la dirección del Fondo para la Protección del Medio Ambiente. Argentina que no se caracterizaba por una política ambiental muy definida comparte los criterios de que el deterioro ambiental obstaculiza el crecimiento y últimamente ha mostrado una voluntad de cuidar los recursos naturales. Algunos conflictos por el control de los organismos pertinentes hace pensar que se espera una contribución financiera importante para los programas de saneamiento y mejoramiento ambiental.

En ese sentido, hay otro proyecto cooperativo que es el de la Hidrovía que reúne varios aspectos interesantes. Surgió a partir de un acuerdo conocido como Acta de Santiago de Chile, firmado el 1º de septiembre de 1989 entre Argentina, Brasil, Bolivia, Paraguay y Uruguay. Es una vía rápida y económica de transporte entre los 5 países, que propicia la aceleración del cruce fronterizo a través del río Paraná. Es al mismo tiempo una zona conflictiva porque surge como un camino de tránsito de la droga. Argentina se propuso realizar tareas de dragado y limpieza sostenida por los ambientalistas, pero debió resolver alguna pugna interna por quien realiza operativamente el trabajo en los ríos: la Armada o la Prefectura. El INTAL se ocupa de la elaboración del marco jurídico-institucional del proyecto que se introduce en una zona de muchas posibilidades en el campo del desarrollo de energía y el comercio. El BID contribuye con un préstamo para saneamiento ambiental por considerarlo un proyecto efectivo de integración.

MERCOSUR tiene planes para el desarrollo tecnológico competitivo en industria nuclear, aviación civil y actividades aeroespaciales. Deberá verse si la IPLA se vincula a esta propuestas.

### **Conclusiones: El modelo de la Argentina para los '90**

La IPLA fue una propuesta audaz de la clase dirigente de Estados Unidos. Surgió como una idea republicana. El test-

prueba es México, si anda bien pueden existir posibilidades que aún no están esbozadas.

Estados Unidos necesita de los megamercados. Más de 300, de las 500 exitosas compañías que figuran en la revista *Fortune*, tienen inversiones en Brasil<sup>22</sup>. Argentina necesita de Brasil y de Estados Unidos desde una posición subordinada, reconociendo su situación de debilidad, con criterio de realidad, ubicándose como país del tercer mundo. La recuperación de la región latinoamericana como única opción de desarrollo<sup>23</sup> dentro del proceso de constitución de bloques y mercados comerciales expandidos se genera a través del MERCOSUR y de la IPLA.

Si bien no es mucho lo que se ha logrado, se partió de la ausencia total de una política de Estados Unidos para la región. Si bien el diálogo establece condiciones a los gobiernos, abre el espacio de las proposiciones a sectores privados. La idea de una exitosa promoción de exportaciones no debe confundirse con la ausencia de intervención estatal. Debe formularse una estrategia que implica: a) una campaña en el exterior para promover productos basados en la imagen de un país que crece estabilizando su economía; b) una promoción entre los empresarios locales para informarlos sobre oportunidades y sobre las reglas de funcionamiento de otros países; c) una actividad agresiva de los representantes nacionales ante otros gobiernos para abrir oportunidades y defendernos ante políticas proteccionistas.

La conquista de mercados o de capitales no depende de la buena voluntad de un presidente sino de sus prioridades estratégicas y las políticas que instrumente para lograrlas. En América Latina existe ahora la idea de que el Estado se convirtió en un obstáculo para el crecimiento, después de haber

---

<sup>22</sup> La Iniciativa para las Américas, un instrumento de transformación de la región en la década del '90. La Argentina en su Contexto, *op.cit.*, p. 77.

<sup>23</sup> Ver J. Tulchin, *op.cit.*, p. 300.

impulsado su crecimiento. Lo que no se puede admitir es una prescindencia del Estado en países tan asimétricos. Hay que ver la modalidad de intervención del Estado. Los desequilibrios que arrastramos no se pueden solucionar mágicamente en el mercado. Por ello debe realizarse una política de protección para recursos realmente básicos: los recursos humanos. Todman reconoció el nivel de excelencia de la ciencia, la tecnología y los especialistas argentinos<sup>24</sup>. Este nivel, si se descuida sólo se recupera con una inversión de muy largo tiempo y la brecha tecnológico-científica es cada vez más amplia. Como señala Daniel Burton, para competir se necesita un producto excepcional y para ello hace falta un sistema educativo, infraestructura tecnológica y comunicacional y capacidad de generar y difundir tecnología. En un artículo publicado en la primera hoja del diario de finanzas argentino que promueve la apertura y las medidas neoconservadoras<sup>25</sup>, se llamaba la atención sobre el pedido de Estados Unidos de abandono del plan nuclear, que implicaba la partida de científicos que podían trabajar en medicina nuclear; y cuando se pedía la detención del proyecto Cóndor II se atrasaba la investigación misilística que puede utilizarse para la puesta en órbita de satélites comunicacionales. Alertaba que posiblemente quede nuestra tierra arrasada, admitiendo que Estados Unidos estaba exagerando sus presiones, mientras defiende fuertemente la propiedad intelectual de sus connacionales. Y esta es una demanda de un socio local de Norteamérica.

Existe un proyecto que incluso sería financiado por el BID dentro del marco de la IPLA, el proyecto Bolívar, que surge como la propuesta más interesante conocida hasta el momento. Se lo presenta como un Eureka latinoamericano, o sea un proyecto de cooperación en investigaciones científicas y

---

<sup>24</sup> Terence Todman, Interview, *Comments*, Buenos Aires, septiembre 1990, pp. 4-6.

<sup>25</sup> *Ambito Financiero*, 27 de septiembre de 1991, p. 3.

tecnológicas, aunque por ahora no es más que un proyecto micro entre empresas. La posibilidad de lograr un consorcio de desarrollo tecnológico en América Latina debe encontrar sustentos reales de IPLA.

No parece haber alternativas a ese proceso de conformación de bloques<sup>26</sup>, pero Estados Unidos propone un diálogo con una instancia regional de América Latina en un plano de relativa igualdad y la posibilidad de que MERCOSUR concorra desde una posición más fuerte nos recuerda el optimismo de Alain Rouquié sobre el futuro papel de la América Latina<sup>27</sup>. Argentina puede encontrar en el MERCOSUR un nivelador para nuestra relación irregular con Estados Unidos.

El gobierno argentino luego del éxito obtenido en las últimas elecciones puede afrontar el riesgo de decretar medidas de ajuste respaldado en el consenso favorable y la mayoría propia en el Congreso. Por lo pronto, para los observadores externos y los requerimientos de los acreedores financieros, es una garantía de continuidad del proceso de apertura del mercado. Todo lo que se espera es la estabilidad política y estabilidad económica. El logro de esos objetivos es el desafío mayor que se le puede plantear al estado argentino.

---

<sup>26</sup> Luis Maira, *Iniciativa para las Américas: Hacia una Perspectiva Estratégica*, Notas de Paz/Prensa, Santiago de Chile, octubre de 1991.

<sup>27</sup> Alain Rouquié, *Extremo Occidente*, Introducción a la América Latina, EMECE, Buenos Aires, 1990.

**LA INICIATIVA PARA LAS  
AMERICAS DESDE LA  
PERSPECTIVA BRASILEIRA**

**Alcides Costa Vaz**



**Alcides Costa Vaz, Maestro de Relaciones Internacionales de la Universidad de Brasilia, profesor e investigador del Centro de Formación y Perfeccionamiento de Recursos Humanos (CEFARAH) de la Secretaría de Asuntos Estratégicos de la Presidencia de la República de Brasil.**

El presente estudio tiene por objeto analizar el impacto de la Iniciativa Para las Américas (IA) con relación a las alternativas de inserción del Brasil en la economía internacional y de las percepciones de los principales actores en el ámbito interno cuyos intereses inmediatos o de medio y largo plazo puedan ser afectados por el IA. El objetivo es identificar los principales obstáculos y las posibilidades que marcan el desarrollo, desde que fuera anunciada en junio de 1990, y que se estima estarán determinando su curso futuro.

A casi dos años desde su formulación, algunos aspectos del IA continúan dudosos o carentes de definiciones importantes. Esos aspectos tiene relación con los términos de la Iniciativa propiamente, los cuales han sido objeto de sucesivas discusiones bilaterales y regionales en los meses que siguieron su anuncio. El alcance real del contenido de la Iniciativa puede también ser limitado por los debates en el ámbito del Congreso Norteamericano sobre las medidas legislativas, cuya aprobación depende el inicio de su implantación.

Las inseguridades que se presentan, por ahora, tienen relación con las demandas relativas de los términos y a la implantación del IA surgidas desde diversos gobiernos latinoamericanos al gobierno de los Estados Unidos y las cuales de ellas serán incorporadas al texto de la Iniciativa. Uno de los aspectos enfatizados con insistencia en el discurso oficial norteamericano en cuanto al IA ha sido de que su éxito se halla estrechamente vinculado a la disposición de los países latinoamericanos de promover ajustes estructurales en sus economías a fin de crear las condiciones objetivas para la liberalización comercial en todo el hemisferio, objetivo mayor del IA. Esta fue presentada no solamente con miras a ese objetivo, sino también como forma efectiva de apoyo norteamericano al proceso de ajuste de las economías nacionales en América Latina.

La IA no constituyó solamente un objetivo de adhesión pasiva. Esta suscitó un intenso debate en todo el hemisferio sobre su contenido y sobre los riesgos y oportunidades que de

ella sobrevendrían para los países latinoamericanos. Este debate terminó una actitud receptiva, a pesar de ser cautelosa, por parte de los gobiernos y sectores de la esfera privada en América Latina. Tal debate, además, hizo explícitas algunas demandas específicas, así como divergencias en cuanto a algunos principios que la IA incorporó. Al limitado alcance de sus términos, sobretodo aquellos relativos a las inversiones y a la deuda externa, propuso añadir los asuntos relacionados con el acceso al conocimiento científico y tecnológico considerados esenciales para el proceso de ajuste y modernización de las economías latinoamericanas.

Esos aspectos son objeto de solicitudes específicas al gobierno norteamericano. Aunque no se pueda establecer de forma clara en que medida ellos podrán ser efectivamente asimilados en el contexto IA, ni de que forma la persistencia de un impase podría afectar el curso futuro o sus perspectivas de éxito.

Un segundo punto de incertidumbre se relaciona con los elementos nuevos que los acuerdo-marco puedan introducir en el proceso de negociación de los asuntos que conforman los principales litigios comerciales entre cada país y los Estados Unidos. En ese sentido, se observa que hasta el momento, el IA en si, y los acuerdo-marco, como instrumento de negociación, no alteraron fundamentalmente las posiciones o la dinámica de las negociaciones bilaterales alrededor de las grandes tendencias comerciales. No existen aún condiciones suficientes para evaluar mas objetivamente en que medida esos acuerdos se presentarán como instrumento o canales de negociación capaces de, según sus peculiaridades y limitaciones, influenciar positivamente la dinámica de las negociaciones bilaterales de forma distinta a los canales e instrumentos preexistentes.

Otras indefiniciones insisten en lo referente a la factibilidad de una mayor integración de las economías del hemisferio mediante la liberalización comercial, la forma que ésta integración puede asumir en un futuro y su enlazamiento con los diversos mecanismos de integración económica regionales, tales

como la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), o el MERCOSUR o el Pacto Andino.

Esos asuntos, mencionados a título de introducción, integran la agenda del debate que se instauró en toda América Latina, involucrando gobiernos, empresa privada, organismos gubernamentales y no gubernamentales y los medios académicos. Aunque no se hayan dado respuestas afirmativas al sinnúmero de inseguridades que penetran la propuesta norteamericana, el debate permite recoger elementos para una evaluación menos especulativa de su impacto. Así como su relación con la agenda bilateral y las percepciones y reacciones que de forma general, la IA suscitó en los planos regionales y doméstico.

Precisamente a partir de los elementos recogidos de ese debate, tal como ocurrió en el contexto brasileiro, es que se analiza en este trabajo el impacto del IA y se señalan las posibilidades y los obstáculos que, bajo la óptica nacional, se presentarán en la fase inicial de su implementación.

Inicialmente se analiza la forma por la cual la IA se integra a las principales alternativas de la inserción de Brasil en la economía internacional. En ese contexto, se analiza su compatibilidad con los esfuerzos de integración regional y sub regional en curso, con énfasis en el MERCOSUR. EN seguida, se identifican las principales percepciones que conforman las posiciones de diferentes segmentos del gobierno y de la sociedad brasileira frente al IA. Posteriormente, se analizan el impacto del IA sobre la agenda bilateral. Se consideran las tres grandes áreas que conforman el contenido de la propuesta norteamericana, a fin de identificar las vinculaciones que, desde el punto de vista brasileiro, deban ser priorizadas en lo referente a la integración hemisférica.

### **La Iniciativa para las Américas en el contexto de las alternativas de inserción económica del Brasil**

Los años ochenta representaron para el Brasil un período de profundización de la crisis económica iniciada con el primer

shock del petróleo en 1973. A partir de ese momento, los supuestos del modelo económico que el país había desarrollado desde mediados de la década de los cincuenta y consolidado en la década siguiente no encontraron las condiciones propicias para su mantenimiento.

Ese modelo se beneficiaría, entre otros factores, de la expansión de la economía mundial y de los mercados de exportación, de los bajos costos relativos de los insumos básicos, particularmente el petróleo, y de la gran oferta de capitales externos que ingresaron intensamente en el país bajo la forma de inversiones directas y de empréstitos. Estos factores contribuirían fundamentalmente a alterar el perfil estructural de la economía brasilera y a elevar la tasa de crecimiento económico registrada entre 1969 y 1973, esperando la oportunidad del fortalecimiento del sector externo de la economía, sobretodo de su capacidad de exportación.

Esos factores se modificaron sustancialmente con las alzas de los precios del petróleo, de 1973 y 1979, con la recesión de la economía mundial y la consecuente contracción de los mercados de exportación en 1975/77 y 1981/83 y, con la crisis financiera que redujo de forma dramática la oferta de recursos y elevó a niveles inéditos los costos de financiamiento externo y el monto del endeudamiento de los países en desarrollo, en particular de aquellos que, como Brasil, contraían préstamos, en especial de bancos privados.

Brasil buscó responder a la crisis económica internacional en aquel período con el mismo modelo, o sea, intentó maximizar el potencial del sector exportador por medio de un conjunto de incentivos y de la diversificación de los mercados de exportación. Al mismo tiempo, reduciría las importaciones e incentivaría el ingreso de los recursos externos bajo la forma de nuevos empréstitos para cubrir el servicio de la deuda<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> José Tavares de Araújo Jr. "A política de importações: autarquia ou eficiência?". Trabajo presentado en el seminario *A inserção internacional do Brasil nos anos 90*. Sao Paulo, marzo de 1990, p. 40-41.

Con relación a los resultados y al sector externo de la economía brasilera, esa estrategia se mostró ambigua. Por un lado, la modernización de diversos sectores dinamizaba y viabilizaba la modernización de diversos sectores mediante incentivos o accesos a mercados externos; por el otro, profundizaba la dependencia y la vulnerabilidad de la economía frente a: i) las políticas económicas y comerciales de los países industrializados, ii) las condiciones más rigurosas impuestas por los organismos financieros internacionales para acceso a recursos, iii) las estrategias de negociación de los bancos privados internacionales y, finalmente iv) las transformaciones estructurales que marcaron la economía mundial a lo largo de la última década. Esa ambigüedad está reflejada en el hecho de que la economía brasilera, a pesar del dinamismo del sector externo, no logró revertir las condiciones que llevaron a la profundización de la crisis económica interna y a la creciente marginalización del país en el contexto de la economía internacional.

El agotamiento del modelo económico y de la estrategia con la cual el país buscó responder a las vicisitudes en el plano externo, unido a las transformaciones en el ámbito de la economía internacional, entre las cuales la articulación de los grandes bloques económicos, hizo imperativa la reformulación del modelo económico y de la forma de inserción del Brasil en la economía mundial.

Con relación a este último aspecto, se presentaban para el país básicamente tres opciones, definidas con base en la premisa del liberalismo económico como condición indeclinable para alzar nuevos niveles de modernización y nuevas formas de articulación de la economía nacional en el contexto global<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Joao Paulo dos Reis Veloso, "Alternativas do Brasil em face da Iniciativa Bush" en Joao P.R. Veloso (org) *O Brasil e o Plano Bush: oportunidades e riscos numa futura integração das Américas*, Sao Paulo, Nobel, 1991, pp. 9-10.

La primera estrategia consistiría en la búsqueda de una relación o alianza privilegiada con uno de sus principales socios o bloques económicos, particularmente en el plano comercial. Los Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea (CEE) se presentan como los principales socios comerciales brasileros, absorbiendo conjuntamente cerca del 50% de las exportaciones del país. En los últimos cinco años, se está observando un leve descenso de la participación de los Estados Unidos como mercado en beneficio de la CEE (26% para 30% respectivamente en el mismo período), manteniendo como mercados de exportación para Brasil a América Latina y al Japón básicamente en las mismas posiciones, cerca de 10% y 7% respectivamente<sup>3</sup>.

Desde el punto de vista comercial, y más específicamente de los mercados de las exportaciones brasileras, la búsqueda de una relación privilegiada convergería para la CEE, los Estados Unidos y, en tercer lugar, para América Latina. Japón, a pesar de su destacada importancia en el comercio y en las finanzas internacionales, se presenta para Brasil como un socio comercial menos significativo, comparado con los Estados Unidos, la CEE y los países de América Latina, no existiendo por el momento ningún recurso o condición objetiva para la consecución de una relación económica privilegiada con aquel país.

Mientras tanto, también la opción de una relación privilegiada con los demás socios o con los bloques económicos en formación enfrenta una serie de problemas. En primer lugar, la posición marginal que Brasil ocupa en el comercio externo de la CEE y de los Estados Unidos. Su participación en el comercio exterior de éstos se sitúa alrededor del 1,5%. Con relación a los Estados Unidos específicamente, el mercado

---

<sup>3</sup> Datos del Instituto de Comercio Exterior (CACEX) del Banco del Brasil.

brasileño absorbe 1,5% de sus exportaciones y responde por 1,6% de sus importaciones<sup>4</sup>.

En segundo lugar, la tendencia de formación de bloques económicos llevó a la CEE y a los Estados Unidos a dar prioridad a las relaciones con los socios de su mismo espacio económico. Esto profundizó la posición marginal de América Latina, y consecuentemente de Brasil, en términos de las prioridades económicas de los países industrializados. Un despliegue significativo en ese sentido es, tanto de los Estados Unidos como en la CEE, privilegiar países o regiones contiguas a sus respectivos territorios para consolidar un espacio económicamente integrado.

Las economías de los países en desarrollo no presentan individualmente potencial de atracción, ni desde el punto de vista comercial, ni desde el punto de vista de las inversiones, que pueda justificar el establecimiento de vínculos privilegiados con los Estados Unidos o con la CEE. Por lo tanto, en vez de un tratamiento caso a caso, o de iniciativas bilaterales como la contemplada en la opción que estamos examinando, se observa la tendencia de conferir un tratamiento en el contexto de iniciativas de alcance regional y limitado, como por ejemplo, la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, la Iniciativa Andina y la propia IA<sup>5</sup>.

Finalmente, hay que considerar que el actual cuadro de estancamiento de la economía brasileña, -la inestabilidad de los precios y de los indicadores financieros, la caída de los niveles de consumo y el bajo nivel de las inversiones y su reflejo en término de su competitividad- impide el establecimiento de cualquier forma de relación privilegiada con cualquier socio, así

---

<sup>4</sup> International Financial Statistics, 1987.

<sup>5</sup> En el caso de la CEE las prioridades se han volcado hacia los países del Este Europeo y en menor medida, para las ex colonias a través de la Convención de Lomé.



como la inserción del país en los esfuerzos de integración económica subregional y regional del que participa.

Vale la pena hacer notar, que si la opción por el establecimiento de relaciones privilegiadas se mostró inviable para con los principales socios económicos del Brasil en el Primer Mundo, lo mismo no pasa cuando se consideran sus principales socios regionales. En verdad, la opción de privilegiar las relaciones económicas con los países del Cono Sur se mostró atractiva por representar una forma no excluyente y compatible con las otras opciones de inserción internacional. Es funcional con los esfuerzos de liberalización que viene orientando las economías latinoamericanas como un todo, con la necesidad de mostrar un perfil regional frente a los grandes bloques económicos y se alinea con las grandes tendencias de la economía internacional.

Además, es imprescindible destacar que, por primera vez desde las primeras iniciativas a comienzos de los años sesenta, la integración económica regional pasó a ser un elemento importante en la orientación de las políticas económicas, aún en una fase de ajustes estructurales. En ese sentido, se percibe un esfuerzo de traspasar la fase en que cada país intentó responder a sus problemas económicos adoptando políticas que resultaban incompatibles con el objetivo de integración regional. Esta es entendida no como un fin en si misma, pero sí como un componente deseable, necesario y para muchos, inevitable para la reorientación y modernización económica. Esto ayuda a explicar los avances logrados en el proyecto de integración bilateral entre Brasil y Argentina, al que se unieron posteriormente Paraguay y Uruguay para la formación del Mercado Común del Cono Sur (MERCOSUR) y el alto grado de importancia que le es atribuido por sus integrantes.

Si para el Brasil la opción para una relación privilegiada entre socios regionales, en particular en el Cono Sur, es factible y atractiva, esa opción no responde en forma inmediata a la necesidad de redefinir e incrementar los vínculos como las economías industrializadas. La alternativa para enfrentar el problema consistiría en la maximización de oportunidades de

exportación e importación, de captación de inversiones y financiamiento y de transferencia de tecnologías, independientemente de sus orígenes.

La concreción de esta opción tiene como principal obstáculo el actual cuadro de recesión, inestabilidad de precios, bajos niveles de consumo y de competitividad de varios sectores y de inseguridades en el campo financiero que caracteriza la economía brasilera, lo que inhibe la disposición de gobiernos e inversores de aumentar sus vínculos con el país.

La política comercial que Brasil desarrolló, en las últimas décadas, produjo desequilibrios en la balanza comercial de sus principales pares, cuando buscaba generar saldos comerciales, lo que se obtuvo en gran medida a través de la imposición de restricciones a las importaciones. De esta forma, para maximizar oportunidades no sólo de comercio, pero también de captación de inversiones y de recursos externos, surge la necesidad de, en contrapartida, promover la apertura de la economía brasilera.

Un problema crucial con relación a los costos de apertura económica, la cual implica un desplazamiento de sectores y empresas no competitivas externamente, que en función del actual cuadro de recesión económica, no encuentran tampoco condiciones internas propicias a su modernización y reorientación. Se generan así, resistencias a la apertura económica que dificultan la integración de la economía del país en el plano regional<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Esas resistencias son percibidas en el sector agrícola y en aquellos otros que reciben protección y subsidios gubernamentales desde hace varios años, como la informática o los sectores no competitivos en función, sobre todo, del desfase tecnológico frente a los competidores externos, como algunos segmentos del complejo metalmecánico, electrónico y químico. Ver también *Brasil Business*, N° 5 1991, pp. 17-19, y "Donos do mercado defendem barreiras", *Gazeta Mercantil*, 5 de agosto de 1991, p. 3 y Lia Vals Pereira "Considerações preliminares sobre a Iniciativas para as Américas", en Joao P.R. Velloso, *op.cit.*, pp. 159-160.

A pesar de esos problemas, la alternativa de inserción que se presenta viable para Brasil en este momento consiste, en primer lugar, en la maximización de oportunidades en términos de comercio, inversiones, transferencia de tecnología sin configurar ninguna forma de relacionamiento especial con uno de los grandes bloques económicos en formación. En segundo lugar, debe realizarse un esfuerzo en 3 direcciones: i) continuar los esfuerzos multilaterales en términos de obtener condiciones favorables a la mayor penetración de sus productos de exportación en los mercados de los países industrializados, ii) paralelamente buscar la apertura de la economía para las importaciones y las inversiones de estos mismos países y, iii) la búsqueda de un equilibrio de sus cuentas externas.

Hay en este sentido, algunas señales que, a pesar de su carácter coyuntural, ilustran como el país se aproxima en forma gradual a esa opción, la cual presupone un mayor equilibrio de sus cuentas externas. En lo que respecta al ingreso de nuevas inversiones por ejemplo, se registró en los siete primeros meses de 1991 la entrada de US \$ 6 billones, y se estima que llegarán a US \$ 10 billones a finales de 1991<sup>7</sup>. La balanza comercial con los Estados Unidos, que tradicionalmente exhibe un saldo para el Brasil de cerca de US \$ 4 billones al año, registró un déficit en el tercer trimestre de cerca de US \$ 270 millones, reflejando la mayor penetración de importaciones norteamericanas en el país y una tendencia al equilibrio del comercio bilateral<sup>8</sup>.

Es necesario indagar, en que medida, la IA configura una nueva alternativa para la redefinición de la forma de inserción del Brasil en la economía internacional y cual es su compatibilidad como las opciones antes mencionadas.

Se puede afirmar que la IA, a pesar de reflejar la vuelta de la atención de los Estados Unidos de forma constructiva

---

<sup>7</sup> Datos estimados por el Banco Central del Brasil.

<sup>8</sup> Datos preliminares del Departamento de Comercio Exterior (DECEX) del Ministerio de Economía.

hacia América Latina y de su intento por cambiar el cuadro de las relaciones comerciales y financieras del hemisferio, no representa, por sí sólo, una alternativa de inserción económica para el Brasil.

Para comprender este hecho, es necesario considerar la diversidad y la complejidad de la economía brasilera y de sus vínculos con otros polos de poder económico, además de los Estados Unidos, lo que hace inviable una forma de inserción centrada en una iniciativa de ámbito hemisférico. Hay que tomar en cuenta también que el contenido de la IA, en términos más inmediatos, está más allá de las necesidades reales y los intereses brasileros, excepto en lo que tiene relación a la integral liberalización del comercio como objetivo a largo plazo. Finalmente, se debe considerar el alcance y la diversidad de los temas de la agenda bilateral entre los dos países que, en mucho trascienden, aquellos que conforman la IA.

La relevancia de la IA para el Brasil no debe buscarse en los méritos y en el alcance de la propuesta en sí, pero situarla en el contexto de las demás opciones del país. En lo que respecta a la primera opción, no hay una clara identificación hasta que momento la IA pueda constituirse en un paradigma capaz de producir una forma especial de relacionamiento entre Brasil y los Estados Unidos. En primer lugar, para que las relaciones bilaterales trasciendan los aspectos puramente comerciales y financieros que componen la IA. En segundo lugar, no hay aún evidencias claras de que los otros temas que conforman la agenda bilateral, tal como la protección de conocimientos, medidas proteccionistas, transferencias de tecnologías, control de exportaciones y medio ambiente, entre otros, sean incorporados al IA mediante la ampliación de sus propósitos. Hay que destacar también que aún los litigios comerciales entre los dos países continúan siendo negociados sin una vinculación directa con la Iniciativa, dando un carácter aún incipiente a sus mecanismos.

Es oportuno recordar, en este sentido, que la primera reunión de los participantes del Acuerdo-Marco realizada en la

segunda semana de noviembre de 1991, se caracterizó sobre todo por la exploración de temas de interés común que puedan conformar una agenda de discusiones, entre las cuales se encuentra la propiedad intelectual, acceso a mercados y condiciones para la inversión<sup>9</sup>. Aún no hay evidencias claras de que tratamiento podrán recibir esos temas en el contexto de la IA, ni si ese tratamiento diferirá substancialmente de los establecidos a través de los canales bilaterales. La próxima reunión entre las partes del acuerdo se realizará en el primer semestre del 1992.

A pesar que el mostrarse compatible con los intereses brasileros de maximizar las oportunidades tanto a nivel regional como extraregional, al no imponer obstáculos a los esfuerzos de integración en que el país participa, fundamentalmente en el MERCOSUR, ni frente los intereses defendidos por los países en el plano multilateral, en particular en el ámbito de la Rueda Uruguay del GATT, se circunscribe por lo tanto al ámbito de una alternativa viable para el país en este momento. La IA logró obtener receptividad y despertar el interés del gobierno brasilerero al detallar y explorar las posibilidades, que aún siendo limitadas, ella puede ofrecer a mediano y largo plazo. Dentro de este contexto, la IA muestra su importancia y significado relativos para el Brasil de ese momento.

### **La IA y los mecanismos de integración económica regional**

Brasil participa en dos importantes mecanismos multilaterales de integración económica en América del Sur: la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y el Mercado Común del Cono Sur (MERCOSUR). La ALADI fue creada en 1980, por el Tratado de Montevideo, con la finalidad de reformular el espacio institucional de integración económica regional, representado hasta ese momento por la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), redefiniendo los

---

<sup>9</sup> María Clara R.M. do Prado. "Latinos querem mecanismo de consulta sobre subsidios", en *Gazeta Mercantil*, 14 de noviembre de 1991, p. 6.

mecanismos de integración, ajustados a bases más realistas y flexibles<sup>10</sup>.

Una de las características más relevantes del Tratado de Montevideo es constituir un marco a partir del cual se puedan establecer objetivos generales sin ningún compromiso en cuanto a plazos e intentar, a partir de la valorización de los ejes bilaterales del comercio, encontrar en forma gradual y no condicional, un mayor grado de multilateralización. Esto denotaba una preocupación de armonizar el objetivo de integración económica con los intereses nacionales y de asimilar en su propósito nuevas formas de cooperación que fuesen establecidas por sus miembros. Ejemplos en este sentido son la cooperación bilateral Brasil-Argentina a partir de 1985 y, más recientemente, la creación del MERCOSUR.

Si bien no ha tenido éxito en la liberalización comercial, la ALADI introdujo mecanismos más flexibles a partir de los cuales Brasil, conjuntamente con Argentina, desencadenaron el proceso de aproximación económica en torno del cual se estructura hoy el MERCOSUR. No hay, sin embargo, desde el punto de vista de los objetivos y ni de los mecanismos, ni desde el punto de vista jurídico, ninguna incompatibilidad entre estos dos proyectos de integración. IA, sin embargo, viene a superponerse a tales esfuerzos, introduciendo un nuevo elemento: el involucramiento activo de los Estados Unidos en un proyecto de integración económica, lo que obligará a algunas indagaciones desde el punto de vista de la compatibilidad de la IA con mecanismos que la antecedían.

Si bien se ha discutido poco sobre la compatibilidad entre los principios y mecanismos de la ALADI y la IA, estudios jurídicos señalan la posibilidad de subsiguientes problemas a las disposiciones del Tratado de Montevideo relativas a las concesiones o a las ventajas que sean otorgadas

---

<sup>10</sup> Alcides Costa Vaz. "Crise Internacional e Integração Económica Regional: a Experiencia da ALADI 1980/1987", Brasilia, Universidad de Brasilia, 1987.

por los signatarios a terceros países (como los Estados Unidos, en el ámbito de la IA) y que determinan que deben ser extendidas de forma inmediata e incondicional a los demás firmantes<sup>11</sup>. Dada su condición de miembro del Tratado de Montevideo, Brasil deberá enfrentar en el futuro, a medida que se marche rumbo a la liberalización comercial en el marco de la IA, la cuestión de la compatibilidad de las concesiones negociadas con los Estados Unidos con el sistema de la ALADI.

En cuanto al MERCOSUR, existió una actitud inicial de aprensión en cuanto al anuncio de la IA, por haberse anunciado unos dos meses después de la firma del Tratado de Asunción, lo que suscitó especulaciones, infundadas, sobre la intención de los Estados Unidos de agotar los esfuerzos sub-regionales de integración. Sin embargo, desde el principio, Brasil buscó, de común acuerdo con sus pares del MERCOSUR, adoptar una posición conjunta frente a la IA, a fin de aclarar sus términos y viabilizar las oportunidades que ella creara, manteniendo, sin embargo el MERCOSUR como prioritario.

La aceptación de los Estados Unidos de negociar con los miembros del MERCOSUR en un mismo acuerdo-marco diluyó la visión de que la IA pudiese interponerse al MERCOSUR. La convergencia de intereses en cuanto a la liberalización comercial hace posible que la IA sea explorada en consonancia con el MERCOSUR, cuyo último objetivo, es la de crear un mercado común hasta finales de 1994. Siendo percibido como ambicioso por el gobierno norteamericano, es apoyado, en la medida en que no implique una fijación de barreras al comercio con otros países<sup>12</sup>.

Las divergencias entre la IA y el MERCOSUR no están situadas en el plano de los objetivos, pero si en las posiciones en cuanto a la implementación de la IA. Esas divergencias

---

<sup>11</sup> Ver el documento elaborado por la Secretaría General de la ALADI "La Iniciativa para las Américas: el sistema de la ALADI y del GATT", ALADI/SEC/Estudio 67/addendum 1, Montevideo, octubre de 1991.

<sup>12</sup> María Helena Tachinardi, "As percepções dos Estados Unidos com o MERCOSUL", *Gazeta Mercantil*, 29 de marzo de 1991.

fueron aclaradas en el transcurso de las negociaciones para el establecimiento de un acuerdo marco entre los Estados Unidos y los miembros del MERCOSUR en junio de 1991. Inicialmente Brasil, junto con los demás países, insistió en un aporte integrado de las cuestiones relacionadas con el comercio, la deuda y la inversión<sup>13</sup>, al que se contraponen la Oficina de Representación Comercial de los Estados Unidos (USTR), la cual insistió que el acuerdo-marco se limitara al comercio y a las medidas de comercio relacionadas a las inversiones, excluyendo la posibilidad de ampliación de los términos de la IA referentes a la deuda externa.

Brasil también pregonaba, con apoyo de los demás países, que el acuerdo-marco incluyese la transferencia de tecnologías de forma global, a lo que también se opuso la USTR, el excluir de las discusiones todas las tecnologías que estuviesen salvaguardadas por intereses de seguridad nacional. Así, la transferencia de tecnología terminó siendo superficialmente mencionada en el texto del acuerdo-marco.

Otras divergencias de relacionaron a las premisas que deberían determinar las negociaciones. En este sentido, la preocupación de los miembros del MERCOSUR de evitar que las negociaciones se llevasen a cabo tomando como seguro el éxito de las negociaciones en el ámbito de la Ronda Uruguay del GATT, como esperaba el gobierno norteamericano, y los desdoblamientos que de allí surgirían para temas como condiciones para inversiones, propiedad intelectual, medidas antidumping y otros.

También hubo desacuerdo en cuanto a las prioridades de cada parte. Como se sabe, la IA, como instrumento de política de comercio exterior se encuentra volcada también hacia una amplia apertura de mercados a los productos norteamericanos, con miras a la corrección de su déficit comercial. América

---

<sup>13</sup> A pesar de la reticencia norteamericana en las negociaciones sobre el acuerdo marco, esa posición continúa siendo respaldada por técnicos del área económica y del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE).



Latina se presenta, en este sentido, como un mercado de exportación para los productos manufacturados norteamericanos, los cuales enfrentan condiciones difíciles de acceso a otros mercados frente a la presencia de competidores asiáticos y europeos<sup>14</sup>. La mayor penetración de productos manufacturados norteamericanos en el mercado regional significa el desplazamiento de la producción local contrariando intereses de empresas nacionales, de corporaciones transnacionales allí presentes. Para Brasil, particularmente, esto significa tener que enfrentar competencia norteamericana en su propio mercado y en los mercados latinoamericanos a los cuales exporta, además de tener que enfrentar internamente las presiones y los desdoblamientos que sobrevendrían con el desplazamiento de la mano de obra y de sectores productivos.

De esa forma, los países del MERCOSUR estuvieron de acuerdo en que las negociaciones del acuerdo-marco y la implantación de la IA no debían estar condicionados a las prioridades comerciales norteamericanas. Intentaron establecer sus propias prioridades dentro del ámbito del acuerdo-marco, las cuales obviamente, reflejan los intereses brasileros. Se destaca como prioridad mayor el logro de las metas del MERCOSUR los plazos rigurosos establecidos en el Tratado de Asunción y, en seguida, la creación de un régimen no discriminatorio en materia de salvaguardias y el establecimiento de un mecanismo permanente de consultas sobre subsidios agrícolas.

El hecho de haberse concluido un acuerdo-marco que refleja inicialmente las condiciones del lado norteamericano no significa, entretanto, la superación de las divergencias arriba señaladas. Significa si, que las mismas continuarán penetrando las discusiones, tanto en el plano bilateral como en el propio contexto del acuerdo-marco, configurando un área de posible discrepancia para la implantación de los objetivos mayores de la IA.

---

<sup>14</sup> Con respecto a este argumento, ver Peter Drucker. "Na América Latina a resposta para o déficit comercial dos Estados Unidos", en *Gazeta Mercantil*, 29 de mayo de 1990.

## Las percepciones internas sobre la IA

Cabe indagar ahora cuales son las percepciones que la IA suscitó internamente, en los diferentes segmentos en la época de su anuncio y como esas percepciones evolucionaron desde entonces. Básicamente, tres lecturas conforman las percepciones internas sobre la IA: la de la esfera gubernamental; el empresariado; la prensa y los medios académicos.

La primera lectura corresponde a la visión de la IA como un hecho nuevo, independiente de su limitado alcance en cuanto a los asuntos más inmediatos para el país como la deuda externa. Se la percibe como una propuesta capaz de provocar una redefinición de las relaciones de los Estados Unidos con América Latina. Sin embargo, sin una visión precisa de su impacto en términos de agenda bilateral, la IA fomentó expectativas que los principales temas de la agenda bilateral, en particular en los planos político y económico, que podrían tener nuevas perspectivas para resolverse<sup>15</sup>.

Esas expectativas se justifican por la necesidad de un relacionamiento más constructivo con los Estados Unidos, siendo importante para la deseada aproximación del Brasil con el Primer Mundo. Se fundamenta ese optimismo, sobre el futuro de esa relación, en función tanto del discurso liberal y de la modernización adoptada por el gobierno Collor, como también por las reformas que intentaba implantar en la economía brasilera. Se creyó que con la voluntad política y la adopción de medidas de ajuste y liberalización de la economía se lograrían respuestas más positivas a sus posiciones sobre los asuntos comerciales y financieros, a las inversiones y frente a los acreedores norteamericanos. La IA, en este contexto,

---

<sup>15</sup> Para conocer las declaraciones del embajador brasilero en Washington, actual Ministro de Economía, y del Presidente Collor, ver "Nova política tenta aproximar Estados Unidos da América Latina", *Jornal do Brasil*, 28 de junio de 1990, p. 8 y "O Brasil elogia plano para América Latina", *O Estado de Sao Paulo*, 29 de junio de 1990, p. 10.

representaría un nuevo canal de entendimiento y, al mismo tiempo, un nuevo paradigma para las relaciones bilaterales y hemisféricas.

Esa visión caracterizó las reacciones iniciales, sobre todo en la esfera oficial. La diplomacia brasilera también percibió a la IA como positiva, aunque desde temprano se preocupó por aclarar cuales eran las condiciones y las contrapartidas esperadas para la concreción de la propuesta norteamericana.

Ese optimismo inicial fue gradualmente enfriándose a medida que se evidenciaban los claros límites de la IA sobre los asuntos de mayor interés brasilero, como las condiciones de acceso a la reducción del stock de la deuda oficial y al ingreso de inversiones. Cedió su lugar a una visión más cautelosa y pragmática frente a los beneficios y riesgos que implica la liberalización del comercio en el ámbito del hemisferio.

La segunda lectura, la del empresariado, con una connotación más política y crítica en cuanto a la IA, reconocía al mismo instrumento de la política externa de los Estados Unidos, más preocupado de resolver sus propios problemas e intereses, mucho de ellos de cuño interno, que los problemas latinoamericanos. La IA en ese sentido se preocuparía más por la creación de un contexto más propicio a la redefinición de bases de hegemonía norteamericana dentro del "nuevo orden internacional" y consecuentemente, en el plano regional<sup>16</sup>.

En esa visión se percibe como evidente la intención del gobierno norteamericano de forjar una identidad hemisférica a partir de temas esenciales con el fin de capitalizar el apoyo para las posiciones que se están defendiendo en el ámbito del GATT, particularmente en cuanto al comercio agrícola, la suspensión de las barreras a la inversión, reglamentación del comercio de servicios y el establecimiento de normas para la protección de la propiedad intelectual. La IA intentaría, dentro de esta percepción, lanzar las bases para la formación de un bloque

---

<sup>16</sup> Ver, por ejemplo, Marcos Castrioto Azambuja. "Iniciativa para as Américas: convergencia e divergencia de intereses entre Estados Unidos e América Latina" en Joao P. R. Velloso, *op.cit.*, pp. 21-25.

regional que pueda constituir una alternativa de liberalización y expansión comercial en vistas al posible fracaso de la Ronda Uruguay en el GATT.

La IA, bajo la misma óptica, contribuiría de forma limitada, a equilibrar el sector externo de la economía norteamericana mediante la reducción de su déficit comercial que, con relación a América Latina, se sitúa alrededor de US \$ 10 billones<sup>17</sup>. De esta forma, la recuperación de la capacidad de importación de los países latinoamericanos sería un factor positivo, aunque limitado, a contribuir para retomar el crecimiento económico de los Estados Unidos.

A pesar de ser percibida como un instrumento volcado básicamente hacia los problemas norteamericanos, y no prioritariamente a los del ámbito regional, se reconocía que ella contenía ventajas potenciales a ser explotadas<sup>18</sup>. Ello es posible en la medida en que existe una amplia franja de convergencia entre la necesidad de que los Estados Unidos solucionen sus desequilibrios económicos y la necesidad de los países latinoamericanos, y de Brasil en ese contexto, de retomar el desarrollo sustentado de sus economías. Surgió, por lo tanto, la necesidad de explorar las franjas del proceso de cambio para orientarlo rumbo a los objetivos e intereses regionales y nacionales en las áreas posibles.

Esa percepción penetró en forma general en el medio académico, tanto como en estamentos de la burocracia gubernamental, y del medio empresarial; además de pautar análisis vinculados a los medios en general. Se puede afirmar que superado el optimismo inicial, que caracterizó las reacciones de los estratos políticos, en niveles decisorios más altos esa visión también se consolidó.

---

<sup>17</sup> Datos del CACEX.

<sup>18</sup> Ver Renato Baumann. "Sobre a (aparente) inevitável integração regional", *Boletim de Conjuntura Internacional*, Departamento de Assuntos Internacionais do Ministério da Economia, N° 3, mayo de 1991, pp. 44-46.

Finalmente, se destaca una tercera lectura, más limitada, y dada a conocer inmediatamente después del anuncio de la IA en el medio académico y algunos promotores de medios de comunicación, según el cual la IA sería una tentativa de diluir los esfuerzos de integración regional que conduzcan a una articulación de diferentes países hacia a otros polos de poder económico y resultando de alguna forma, en una menor influencia norteamericana en su propio hemisferio. Desde esta óptica, sobre todo el MERCOSUR podría sufrir restricciones, en el caso de que su consolidación acarree la suspensión de barreras para el comercio con otros países<sup>19</sup>. Corroboraría esa percepción el hecho de que la IA fue anunciada unilateralmente pocos meses después de la decisión del Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay de integrar sus mercados en el plazo de cuatro años, sobrepasando los mecanismos de integración ya existentes.

Tal interpretación se diluyó rápidamente, sobre todo después del inicio de las negociaciones del acuerdo-marco multilateral con los países del MERCOSUR.

### **El impacto de la IA para el comercio y las relaciones financieras entre Brasil y los Estados Unidos**

Como hemos visto en la primera sección de este trabajo, no hay señales claras de que la IA pueda transformarse, a corto o mediano plazo, en paradigma para las relaciones bilaterales. Mientras tanto hay que analizar sus componentes y evaluando su impacto en términos del comercio, flujo de inversión y reducción de la deuda para el Brasil, a fin de precisar que tipo de vinculación debe priorizar en este contexto.

El comercio bilateral presenta desde 1989 una tendencia declinante de un 10%, moviendo US\$ 12 billones en 1990<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> Ver Arno Meyer y Pablo Nogueira Batista Jr. "Plano Bush: a miragem do apoio externo", *Folha de Sao Paulo*, 9 de julio de 1990, p. 7.

<sup>20</sup> Renato Baumann, *op.cit.*, p. 44.

Esa declinación se debe a la reducción tanto de las exportaciones brasileras en cerca de un 8,3% en el último año, como también de las importaciones procedentes de los Estados Unidos que disminuyeron 13,2%<sup>21</sup>. En 1991 las exportaciones se contraían más que las importaciones y se observa, en la actualidad, la reversión del saldo comercial, tradicionalmente favorable a Brasil, para los Estados Unidos.

Esta declinación, desde el punto de vista brasileño, afecta sobre todo a los productos manufacturados que constituyen hoy más de un 70% de la pauta de exportación hacia aquel país. Esos datos señalan que, en un momento en que ambas economías atraviesan un proceso de recesión, el comercio bilateral se aleja de los parámetros establecidos de la anhelada integración, en la medida en que se fortalecen las disposiciones de protección, desplazando las definiciones de los principales litigios comerciales fuera de los canales de negociación establecidos en bases regionales, como los acuerdos-marco creados en el ámbito de la IA.

Para Brasil, significa que el impacto inmediato de la IA en término de sus principales tendencias comerciales con los Estados Unidos es prácticamente nulo. Cabe destacar aún que esas tendencias involucran exactamente los principales productos de la pauta de exportación brasileras hacia aquel país, en textiles, calzado, acero o jugo de naranja los que están sujetos a los acuerdos multilaterales. En el caso de los textiles, al Acuerdo Multifibras, o las rigurosas reglas antidumping y las tarifas de exportación. En este último caso, es necesario destacar que los Estados Unidos aplican una tasa media del 35%, siendo al calzado 30% y al jugo de naranja el 40%<sup>22</sup>.

En consecuencia, el interés prioritario para Brasil en lo referente al comercio con los Estados Unidos, se relaciona con

---

<sup>21</sup> Datos del Departamento de Comercio Exterior del Ministerio de Economía.

<sup>22</sup> Marcos Castrioto Azambuja, *op.cit.*, p. 28.

la eliminación del *Export Enhancement Program*, que impone restricciones a las exportaciones brasileras de aceite de soja. La revisión por parte de los Estados Unidos de aspectos relacionados con la legislación antidumping, en particular en el cálculo del margen de dumping y a la reducción tarifaria aplicada a varios ítems de la pauta de exportación brasileras<sup>23</sup>.

El impacto de la IA en términos comerciales se limita a la exploración de temas que puedan conformar una agenda de discusiones a través del acuerdo-marco, sin ningún efecto directo sobre las tendencias declinantes del comercio bilateral del momento o dirigidas a las principales tendencias comerciales entre el Brasil y los Estados Unidos. Las principales motivaciones en el plano comercial siguen arrastrando la perspectiva de largo plazo de la liberalización comercial y, a mediano plazo, la ampliación de la esfera de la IA a fin de abarcar el conjunto de los principales aspectos bilaterales relacionados con el comercio.

Si consideramos el impacto de la IA en términos de la reducción de la deuda externa, se tiene un cuadro igualmente modesto. De un total de US \$ 2.5 billones correspondientes a la deuda oficial brasileras con los Estados Unidos, cerca de US \$ 269 millones no pueden ser reducidos sino hasta 1994<sup>24</sup>, en caso de que sean atendidas las condiciones establecidas para el acceso a las reducciones, lo que representa un beneficio marginal cuando se considera el monto de la deuda contraída con los bancos privados.

Se debe considerar que la reducción de la deuda oficial en términos de la IA, al ser negociada bilateralmente, estará sujeta a una serie de cambios y exigencias de contrapartidas, lo

---

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 28.

<sup>24</sup> Esta proyección se encuentra en Richard Feinberg. "Deuda, Comercio e Inversión en la Iniciativa para las Américas", *América Latina/Internacional* (FLACSO-Programa Argentina), Vol 8, N° 28, p. 422.

que podrá afectar el monto que puede efectivamente ser reducido<sup>25</sup>.

Otro aspecto es el relativo al beneficio de reducir el stock de deuda oficial por medio de su transformación en fondos ambientales gerenciados por representantes de los gobiernos brasilero y norteamericano y por representantes de organismos no gubernamentales de ambos países. La resistencia no está en aceptar la conversión, pero sí en la forma cuatripartita de gerencia de los recursos aplicados en proyectos ambientales.

El acceso a los empréstitos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del fondo multilateral previsto en la IA destinado al apoyo de reformas económicas para mejorar las condiciones de atracción de inversiones extranjeras despierta interés, siendo percibido como un beneficio a ser explorado mediante el entendimiento de las condiciones para su acceso.

Cabe resaltar que se están registrando en los últimos meses una sensible mejoría en cuanto al ingreso de nuevas inversiones en el país. Esta tendencia, sin embargo, refleja el hecho de que surgen oportunidades en los mercados de acciones y de bonos de América Latina, en función de los programas de privatización, de toda la región y en Brasil. La estrategia de las empresas para la captación de recursos es la emisión de nuevas acciones, en forma paralela a la desregulación del mercado financiero y de su apertura al capital externo. El ingreso esperado de US \$ 10 billones de inversiones en 1991, sólo en Brasil, no guarda proporción, con los componentes financieros de la IA.

---

<sup>25</sup> Ver Arno Meyer. "Perspectivas para o financiamento externo da América Latina e do Caribe no início da década de noventa", *FUNDAP*, septiembre de 1991, p. 25.



## **Conclusiones: vinculaciones a priorizar y perspectivas**

¿Qué significa este cuadro, en términos del tipo de vinculación que se debe priorizar, desde el punto de vista del Brasil en cuanto al IA?

La respuesta se dirige nítidamente al aspecto comercial de la Iniciativa, buscando, mediante las negociaciones conducidas en el contexto del acuerdo-marco, obtener condiciones más favorables de acceso a los productos de exportación brasileros como contrapartida a la mayor penetración de las importaciones norteamericanas que correrá paralela a la apertura de la economía brasilerá, a fin de asegurar condiciones de reciprocidad y beneficios equitativos en el intercambio comercial con los Estados Unidos.

En el aspecto financiero, las posibilidades de vinculación son limitadas, tanto desde el punto de vista de las inversiones, como desde el punto de vista de la reducción de la deuda externa. El desarrollo en este campo sigue, en la perspectiva brasileña, dependiente del volumen de recursos que puede atraer en el ámbito del BID y del fondo multilateral y de disposición del gobierno brasileño de abrirse a la posibilidad de reducción de la deuda oficial, a través de los mecanismos y de las condiciones establecidas en la IA.

Por otro lado, existe la expectativa de que en busca de un marco de entendimiento con el gobierno norteamericano, que pasa necesariamente por el IA, se pueda enmarcar una actitud cooperativa en el tratamiento de cuestiones comerciales y financieras más allá del alcance de la propia IA y en la promoción de interés común en los foros multilaterales.

En conclusión, la IA no constituye hasta el momento, un paradigma para las relaciones del Brasil con los Estados Unidos. Lo mismo para su dimensión económica, aunque sea percibida como positiva y se esté de acuerdo con las necesidades de que el país maximice oportunidades económicas externamente al mismo tiempo que procede a los ajustes necesarios para la estabilidad y apertura de su economía. La orientación de la propuesta refleja, todavía, no sólo el interés de explotar un

nuevo canal de diálogo, sino revela, también, la preocupación por no crear dificultades y riesgos para las relaciones bilaterales; más que una actitud indiferente como se podría deducir. Esta preocupación del carácter político y pragmático justifica, en gran medida, que tanto el gobierno, como también otros sectores de la sociedad se mantengan interesados en avanzar rumbo a la concretización de los propósitos de la IA.

Los progresos en este sentido deberán, bajo la perspectiva brasileña, estar ajustados a las prioridades compartidas con los países del MERCOSUR, y a la flexibilidad del gobierno de los Estados Unidos para reevaluar los términos iniciales de la IA, de forma tal que ella pueda también alcanzar las cuestiones comerciales y financieras no contempladas en su formulación original.

Igualmente importante para la efectiva implantación de la IA será la capacidad del propio gobierno y del empresariado brasileño de explorar política y económicamente, la forma en que puede influir de manera positiva, en los temas e intereses específicos en los planos bilateral y regional. Finalmente, el éxito del IA estará vinculado a la disposición de los gobiernos y empresas, tanto en los Estados Unidos, como en América Latina, para compartir y manejar conjuntamente los costos y las presiones que se producirán por el desplazamiento de la mano de obra y la producción que la apertura y la integración económica inevitablemente acarrearán.

La IA deberá, por lo tanto, ajustarse al desafío del espíritu nacionalista, aún fuertemente enraizado en la cultura política brasilera y de los países latinoamericanos, con el creciente reconocimiento de que la liberalización y la integración económicas son inevitables para la inserción activa del país y de la región en la economía internacional.

**AVANCES Y PERSPECTIVAS  
DE LA INICIATIVA PARA  
LAS AMERICAS: EL CASO DE  
COLOMBIA**

**Mauricio Reyna**

**Mauricio Reyna, Profesor de la Facultad de Economía e Investigador Asociado del Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de Los Andes, Bogotá, Colombia.**

A casi dos años después de lanzada, la Empresa para la Iniciativa de las Américas parece estar aún en estado de beatitud. Todo el mundo habla de ella y quisiera encomendársele, pero aún falta verificar sus milagros para elevarla al nivel de santidad. Son mucho más los usos y abusos que de su nombre se han hecho en múltiples discursos oficiales, académicos y privados, que los pasos concretos dados para salir a su encuentro.

En el caso colombiano este síndrome ha sido particularmente notable. En medio de una densa niebla de desinformación, cada cual quiere participar de la fiesta como mejor pueda. Los funcionarios del gobierno Colombiano anuncian triunfales la firma de un acuerdo marco con los Estados Unidos, como si ello significara algún avance concreto. Los diarios, de otro lado, anuncian con alborozo que Colombia se acoge a la Iniciativa Bush, cuando descubren que el país tiene deudas concesionales vigentes con los Estados Unidos. Por su parte los empresarios se debaten entre la incertidumbre y la esperanza, y conforman grupos de trabajo que parecen doblegarse ante el peso de sus siglas y organigramas.

Lo cierto es que los pasos concretos dados por Colombia de cara a la Iniciativa de las Américas se pueden dividir en dos categorías. Por un lado, están las acciones concretas que han surgido como respuesta explícita a la Iniciativa. Por otro lado, aparecen reformas económicas que hacen parte de la estrategia macroeconómica global del gobierno colombiano y que, si bien no han sido inspiradas por la Iniciativa como tal, sí constituyen pasos importantes convergentes con los elementos enunciados por la misma como requerimientos fundamentales para acceder eventualmente a sus beneficios.

Como es de esperarse en un proceso incipiente como el de esta Iniciativa, son muchos más los elementos pertenecientes a la segunda categoría que a la primera.

El presente trabajo está organizado siguiendo los lineamientos originales de la Iniciativa. En una primera parte se evalúan los avances que, en los dos sentidos mencionados, se

han dado dentro de la propuesta de *comercio* de la Iniciativa. En la segunda parte se tratan aquellos relacionados con *la inversión*. En la tercera se estudian los relacionados con *la deuda*. En la parte final se evalúa el significado de la Iniciativa dentro del contexto global de la política exterior colombiana actual.

## **I Comercio**

En lo referente al componente comercial de la Iniciativa, Colombia ha adelantado gestiones en dos dimensiones. Por un lado, el país ha avanzado en el desarrollo de los mecanismos institucionales contemplados en el Acuerdo Marco Bilateral sobre Comercio e Inversión firmado con los Estados Unidos. De otra parte, se han implementado diversas reformas de orden comercial para abrir más la economía colombiana hacia la competencia internacional.

Como ya se ha señalado, muchas de las medidas de política económica en cuestión no han sido un resultado exclusivo de la Iniciativa, sino que son parte más bien de una estrategia de reformas de corte ortodoxo adelantada por el gobierno colombiano de manera global. Sin embargo, es importante mencionar dichas políticas en el contexto del análisis de la evolución de la Iniciativa, en tanto esas reformas constituyen el factor esencial a tener en cuenta dentro de los criterios de elegibilidad para la misma.

### **a) Comisión Conjunta Estados Unidos-Colombia sobre comercio e inversión**

Durante los últimos años diversos países de América Latina han adelantado reformas en sus políticas económicas y comerciales, como un reconocimiento -errado o no- de los beneficios que reportan las fuerzas del mercado y la conveniencia de integrarse de una manera más decidida a la economía mundial.

Considerando que las reformas adelantadas por la mayoría de los países aún no son lo suficientemente profundas como para permitir la implementación de un tratado de libre comercio con los Estados Unidos, el presidente Bush propuso a los países interesados la firma de Acuerdos Marco Bilaterales de estructura operativa, mediante los cuales se trabajaría en la mayor apertura de los mercados y el desarrollo de vínculos comerciales más estrechos.

Colombia firma dicho acuerdo en julio de 1990, siendo el primer país en hacerlo bajo el marco de la Iniciativa<sup>1</sup>. Así como en los Acuerdos Marco suscrito con los demás países, en éste se establece la conformación de una Comisión Bilateral de Comercio e Inversión que, además de vigilar las relaciones comerciales y de inversión entre los países en cuestión, celebre consultas respecto a asuntos vinculados con esas relaciones que sean de interés para ambas partes, y trabaje en pro de la eliminación de las barreras que se oponen a los flujos de comercio e inversión<sup>2</sup>.

En el Acuerdo Marco Bilateral se establece que la Comisión Conjunta sobre Comercio e Inversión estará presidida por el Ministerio de Desarrollo Económico por el lado de Colombia, y por el representante de la Oficina de Comercio por los Estados Unidos. Se establece además que las partes podrán

---

<sup>1</sup> Con anterioridad al anuncio de la Iniciativa ya México y Bolivia habían firmado acuerdos similares. Posteriormente han sido firmados acuerdos con 26 países del área: Ecuador, Chile, Honduras y Costa Rica durante 1990, y Venezuela, El Salvador, Perú, Panamá, Nicaragua, y los países miembros de Mercosur y Caricom durante 1991.

<sup>2</sup> Como ha sido aclarado en varias ocasiones por el gobierno estadounidense, la firma de un acuerdo marco no significa la inminencia de la negociación de un acuerdo de libre comercio por parte de los Estados Unidos con el país en cuestión. En efecto, ese mismo gobierno ha declarado en varias ocasiones que, para la mayoría de los países latinoamericanos, ese proceso podría tardar toda la década. El entusiasmo desmedido de algunos sectores oficiales en Colombia respecto al significado del acuerdo marco desconoce estas realidades.

pedir asistencia del sector privado de los respectivos países en los asuntos relacionados con el trabajo de la Comisión, y que los representantes del sector privado podrán participar en las reuniones de la Comisión si ambas partes lo consideran apropiado.

Como anexo al Acuerdo se presenta la llamada Agenda de Acción Inmediata que señala los temas prioritarios a ser tratados por la Comisión. Dicha Agenda incluye la discusión de los siguientes temas:

- La Declaración de Cartagena y la Iniciativa de Comercio Andino.
- La cooperación en la Ronda Uruguay de negociaciones del GATT.
- Liberalización y oportunidades de comercio e inversión, incluyendo:
  - \* Medidas de inversión relacionadas con el comercio y otras políticas que estimulen o inhiban la inversión privada extranjera.
  - \* Requisitos para licencias de importación y otras barreras de acceso al mercado.
  - \* Expansión del acceso bilateral a la acción gubernamental.
- Continuación de las discusiones sobre un nuevo Acuerdo Internacional del Café.
- Necesidades de política sobre comercio e inversión para un eventual movimiento hacia un Acuerdo de Libre Comercio entre los Estados Unidos y Colombia.
- Medios para mejorar la cooperación técnica en asuntos fitosanitarios, sanidad y permisos para productos agroalimentarios.
- Cooperación para el fortalecimiento de la protección de los derechos de propiedad intelectual.
- Cooperación bilateral con el sector privado.



De otra parte, el Acuerdo establece la necesidad de conformar varios grupos de trabajo para facilitar la gestión de los puntos establecidos en la Agenda de Acción Inmediata.

En particular, se acordó la creación de grupos de trabajo para manejar los siguientes temas:

- Derechos de aduanas y trámites de documentos.
- Barreras técnicas al comercio agrícola.
- Protección de la propiedad intelectual.
- El sector privado.

#### **b) Desarrollo**

El proceso de trabajo de la Comisión se inició formalmente el 3 de octubre de 1990 con su reunión inaugural en Washington, donde se discutieron temas de importancia para las dos partes, como las barreras arancelarias y no arancelarias, la protección de los derechos de propiedad intelectual y aspectos generales del desarrollo agrícola. Esta inauguración había sido antecedida por dos reuniones técnicas preparatorias, el 14 de septiembre y el 1 de octubre de 1990.

El grupo de trabajo de Aduanas se reunió dos veces, en Miami en diciembre de 1990, y en Washington en abril de 1991. A pesar de que se adelantó un importante trabajo en la discusión de temas de interés para las partes, y la identificación de otros temas a tratar en el futuro, el grupo se disolvió a solicitud del gobierno estadounidense que consideraba que estos temas podrían tratarse adecuadamente en el marco de reuniones bilaterales ordinarias.

Mientras los grupos de trabajo sobre derechos de propiedad intelectual y barreras técnicas a la agricultura iniciarán labores cuando tenga lugar la próxima reunión de la Comisión, el grupo del sector privado ha tenido una extensa actividad.

El Grupo de Trabajo del Sector Privado (GTSP), organizado como un comité *ad hoc* del Consejo de las Améri-

cas, está conformado por representantes de importantes compañías y organizaciones gremiales de ambos países. Sus objetivos prioritarios son: (i) el facilitar el comercio y la inversión mediante la identificación de oportunidades empresariales; (ii) identificar las necesidades de cooperación técnica para proyectos sectoriales o de infraestructura, y propiciar su desarrollo; y (iii), asesorar a los gobiernos de Colombia y Estados Unidos sobre las barreras que restringen el comercio y la inversión entre ambos países.

En su reunión inaugural, efectuada en Washington el 9 de mayo del presente año, el GTSP acordó que debería funcionar como un ente autónomo, al margen de la injerencia gubernamental, y que su labor prioritaria en el corto plazo se debería concretar en el tercero de sus objetivos, es decir, en el prestar asesoría a los dos gobiernos. Además, se decidió tomar como modelo organizativo el Consejo Empresarial México-Estados Unidos, el cual opera más como dos conjuntos nacionales que como un solo conjunto binacional<sup>3</sup>.

### **c) Organización del GTSP en Colombia**

En los meses subsiguientes a la reunión inaugural del GTSP se adelantaron intensas consultas dentro del sector empresarial colombiano con el fin de identificar aquellos empresarios colombianos interesados en la exploración de oportunidades de comercio e inversión con los Estados Unidos.

Como resultado de estas consultas, el 17 de julio los principales gremios económicos del país crearon un Consejo Gremial Nacional para coordinar todos los aspectos relacionados con las negociaciones bilaterales. Asimismo, en dicha reunión

---

<sup>3</sup> En este sentido, se decidió que las secciones colombianas y estadounidense tengan viga propia al interior de cada país, y que el grupo binacional se active solamente cuando las dos secciones nacionales se reúnan. Este esquema difiere de los adoptados por los consejos empresariales de Venezuela-Estados Unidos y Brasil-Estados Unidos, los cuales actúan permanentemente como entes bilaterales con oficina en Estados Unidos.

se decidió que todas las funciones asignadas al GTSP-Sección Colombiana serían atendidas en el futuro por el Consejo Empresarial Colombia-Estados Unidos (CECEU).

## **1. Agenda sugerida a la comisión bilateral por el GTSP**

Tanto la sección colombiana como la estadounidense del GTSP, dentro de sus consultas domésticas en cada uno de los países, ya han identificado puntos de interés par ser discutidos por el GTSP y ser puestos a consideración de la Comisión Bilateral.

La sección colombiana ha sugerido la discusión de los siguientes temas:

- Sobre condiciones de acceso al mercado estadounidense:
  - \* Establecer estándares sanitarios ágiles para el ingreso de productos agroalimenticios frescos y procesados a EEUU.
  - \* Minimizar los costos directos e indirectos generados en el trámite de aduana debido a las llamadas "investigaciones intensivas" ("intensive search").
  - \* Eliminación de cuotas de importación que restringen el libre acceso al mercado estadounidense.
  - \* Inclusión de la cláusula de no agregación en las investigaciones de dumping y subsidios<sup>4</sup>.
  - \* Eliminación de distorsiones que afecten la libre competencia en el campo de los servicios de transporte marítimo.
- Sobre inversión extranjera:

---

<sup>4</sup> Actualmente, cuando se inician investigaciones sobre dumping o subsidios para un mismo producto proveniente de dos países diferentes, la evaluación del daño se hace teniendo en cuenta las importaciones de los dos países en conjunto y no individualmente. Esta situación ha mostrado ser altamente perjudicial para los intereses comerciales colombianos.

- \* Procurar una mejor protección para los derechos de propiedad intelectual.
- \* Facilitar la visita de una misión de empresarios estadounidenses a Colombia para promover los flujos de comercio e inversión.

Por su parte, la sección estadounidense ha identificado los siguientes temas para ser discutidos:

- \* Los altos niveles de impuestos directos e indirectos cobrados por Colombia, y su inefectiva administración.
- \* La evasión del impuesto al valor agregado por parte de algunos importadores.
- \* La relajación de las regulaciones cambiarias colombianas, que actualmente son complicadas y restrictivas en exceso.
- \* Moderar las tasas de devaluación colombiana, las cuales atentan contra la inversión en proyectos productivos a través de altos costos.
- \* La necesidad de reducir la excesiva protección vigente para muchas empresas colombianas en el mercado doméstico.
- \* Controles al contrabando de mercancías.
- \* Garantizar al resto de los países los mismos bajos aranceles negociados al interior del Grupo Andino, según lo consigna al GATT en su cláusula de Nación Más Favorecida (MFN).
- \* Necesidad de una mayor capacitación de la fuerza laboral colombiana.
- \* Propiciar una mayor seguridad personal en Colombia a los posibles inversionistas y comerciantes estadounidenses.

#### **d) Reformas comerciales recientes**

Desde 1989 el país ha venido adelantando cambios fundamentales en su política de control de importaciones

tendientes a hacer más transparente las barreras al comercio y disminuir el nivel global de protección efectiva de la economía. En ese sentido, se ha buscado sustituir los mecanismos de protección basados en controles cuantitativos, por el uso de barreras arancelarias y el manejo de la tasa de cambio.

Tras dar múltiples pasos en ese sentido, actualmente el 97% de las posiciones arancelarias es de libre importación, estando el 3% restante sujeto a licencia previa de importación. Ninguna posición del arancel es de prohibida importación en el presente.

En lo referente a las barreras arancelarias el gobierno había establecido originalmente un proceso gradual de reducciones que habría de finalizar en 1994. En el mes de agosto pasado la administración decidió acelerar el proceso y reducir los aranceles al nivel previsto para dentro de tres años. De esta manera, las importaciones de insumos, bienes intermedios y bienes de capital quedaron libres de arancel. Asimismo, quedaron libres de gravación las importaciones de algunos bienes de consumo como los electrodomésticos, los licores y los cigarrillos.

En conjunto, las últimas medidas adoptadas redujeron el arancel promedio del 25% al 15%, y la llamada sobretasa a las importaciones del 10% al 8%. El cuadro 1 muestra la evolución de la protección efectiva a la producción nacional por sectores en el último año.

## **II La inversión**

Durante el último año de la administración del presidente Gaviria se han introducido una serie de reformas a la reglamentación vigente sobre inversión extranjera en el país. Estas reformas son parte de un cambio estructural global -que abarca además modificaciones al régimen de comercio exterior, al régimen cambiario, financiero y laboral-, cambio orientado hacia la búsqueda de la modernización de la economía colombiana y su mayor inserción en la economía mundial.

En este sentido, las reformas recientes a la reglamentación sobre inversión extranjera no pueden ser interpretadas como una respuesta a la Iniciativa de las Américas, sino como parte de una estrategia económica global del país. Sin embargo, en la medida en que estas reformas convergen con aquellas que pretende promover la Iniciativa, su ejecución se constituye en un paso fundamental del país hacia el futuro aprovechamiento de las oportunidades que la misma Iniciativa ofrece<sup>5</sup>.

Hasta 1990 la inversión extranjera en Colombia permaneció sometida a un excesivo control y vigilancia por parte del Estado, lo que significó un bajísimo nivel de ingreso de capitales de riesgo al país<sup>6</sup>.

Estos controles fueron el resultado de una política global que buscaba apoyar el proceso de sustitución de importaciones, a través de la protección a las industrias nacionales de la competencia de los capitales foráneos. Si bien la política macroeconómica empezó a dar tímidos pasos a finales de los sesenta para alterar la estrategia de sustitución de importaciones, éstos resultaron claramente insuficientes, así como las correspondientes reformas a la reglamentación sobre inversión extranjera.

---

<sup>5</sup> Como es bien sabido, la Iniciativa propone la creación de un nuevo programa por parte del BID para apoyar las reformas en el sector de inversión, el cual brindaría asistencia técnica y apoyo financiero para la privatización y la promoción de la inversión. Adicionalmente, la Iniciativa propone la creación de un fondo multilateral de 1.500 millones de dólares a cinco años, con la participación de los Estados Unidos, la Comunidad Económica Europea y Japón.

<sup>6</sup> Los controles se orientaban principalmente a restricciones al uso de los recursos externos, las actividades a las que se podían orientar y los derechos cambiarios sobre giros de utilidades y reembolsos de capital.

En efecto, la legislación correspondiente a los últimos veinticinco años<sup>7</sup> era sumamente restrictiva en lo referente a la definición y modalidades de la inversión extranjera, los trámites para su registro e inscripción, los sectores autorizados para su destinación, la fijación de participaciones mínima de capital nacional para la conformación de nuevas empresas con capitales foráneos, y los términos normativos para el reembolso de capitales y la remesa de utilidades<sup>8</sup>.

En esa medida, las reformas introducidas en el último año representan una auténtica transformación, tanto en sus principios inspiradores como en las medidas concretas resultantes.

El nuevo régimen de inversión extranjera, emitido en enero del presente año<sup>9</sup>, tiene como propósito fundamental el complementar la estrategia global de apertura que vive la economía colombiana. Para lograr ese fin, la nueva legislación comprende tres criterios básicos de operación.

En primer lugar, se garantiza que el inversionista extranjero recibirá total *igualdad* en el trato respecto al inversionista nacional, excepto en lo referente a la transferencia de recursos al exterior.

En segundo término, se establece que la inversión extranjera disfrutará del principio de *universalidad* en lo referente a su destinación, lo que quiere decir que no existirán sectores vedados a dicha inversión, con la única excepción de

---

<sup>7</sup> Los derroteros de esta legislación fueron establecidos en 1967 (decreto ley 444), 1973 (decreto ley 1900, que incorpora la decisión 24 del acuerdo de Cartagena) y 1987 (decreto, 1265 que reglamenta la decisión 220).

<sup>8</sup> Aunque cada reglamentación (y sus modificaciones) aparecía un poco más flexible respecto a la anterior, en la práctica ninguna de las reformas significó la transformación de una normatividad excesivamente proteccionista.

<sup>9</sup> Resolución 49 de 1991.

las actividades de defensa nacional y la disposición y desecho de basuras tóxicas y radioactivas.

En tercer lugar, se plantea la *automaticidad* en la autorización de la inversión, en el sentido en que se eliminan los procedimientos de permiso que antes estaban a cargo del Departamento Nacional de Planeación<sup>10</sup>. Solamente necesitan autorización las inversiones en servicios públicos, procesamiento de basuras, minería y petróleos, así como las inversiones en portafolio.

De otra manera, la reglamentación crea las llamadas "nuevas modalidades" de inversión, al crear los fondos de inversión de capital extranjero, permitir la reinversión de utilidades con derecho a giro, y crear nuevas formas de capitalizar excedentes de utilidades distribuidas. Asimismo, facilita la remisión de utilidades al exterior y el reembolso de la inversión, y garantiza que las condiciones para estas remesas y reembolsos no podrán ser alteradas<sup>11</sup>.

### III Deuda

La propuesta de la Iniciativa de reducir la deuda concesionaria y no concesionaria contraída por los países latinoamericanos con el gobierno de los Estados Unidos ha sido recibida con mucho interés por parte de las autoridades colombianas, especialmente por aquellas vinculadas directamente con el manejo de la problemática ambiental.

En los últimos años el país ha cambiado notablemente su entendimiento y su actitud hacia los problemas relacionados con

---

<sup>10</sup> Estas autorizaciones tenían en cuenta criterios básicos como la contribución al empleo nacional, la utilización de materias primas y la competencia de empresas nacionales en la correspondiente rama de la actividad productiva.

<sup>11</sup> Solamente se contempla la posibilidad de alteración en el caso de que las reservas internacionales del país sean inferiores a tres meses de importaciones. En este caso la alteración de las reglas será solo temporal.



el medio ambiente. No solamente se ha desarrollado una mayor conciencia -no exenta de un alto grado de confusión conceptual- alrededor de la importancia de un manejo adecuado de los recursos naturales y el entorno, sino que dicha preocupación ya ha tenido un impacto concreto en el perfil político e institucional de la nación.

En los últimos años se han dado pasos significativos para incluir la variable ambiental en planes de desarrollo, fortalecer las instituciones relacionadas con el manejo del medio ambiente, facilitar el acceso de organizaciones no gubernamentales a las instancias de decisión y promover la educación ambiental a lo largo del país. La nueva Constitución Política de Colombia, promulgada el 4 de julio de 1991, figura como una de las que más directamente confronta la problemática ambiental entre las constituciones del tercer mundo. Asimismo, el gobierno ha incluido, por primera vez en la historia nacional, un capítulo completo sobre la política ambiental en su Plan de Desarrollo a ser implementado en el cuatrenio 1991-1994. Adicionalmente, y también como objetivo central del presente gobierno, se ha anunciado la creación en el futuro próximo de un Ministerio del Medio Ambiente que organice y de coherencia a las políticas del sector.

En el contexto de este enfoque renovador de la problemática ambiental, Colombia es consciente de que la cruzada por un esquema de desarrollo sostenible involucra el compromiso de toda la comunidad mundial. En ese sentido, ha sido particularmente frustrante para el país la gran dificultad que afronta para poder explotar uno de los mecanismos más importantes de consecución de financiación internacional para desarrollar sus proyectos ambientales: los canjes de deuda por naturaleza.

En efecto, el haber sido un deudor ejemplar en el contexto del mundo en desarrollo ha sido muy costoso para el país. En la medida en que la deuda colombiana se cotiza a precios comparativamente altos en el mercado secundario, las organizaciones internacionales se han mostrado renuentes a

efectuar canjes en favor de Colombia, prefiriendo apoyar programas similares en otros países del área.

En este contexto, el gobierno colombiano se ha mostrado muy interesado en explorar las posibilidades que la Iniciativa ofrece como un elemento que facilite el apoyo financiero de proyectos ambientales nacionales.

Es importante señalar que Colombia cumple con todos los requisitos establecidos por la Iniciativa para ser considerado como candidato elegible para el programa de reducción de deuda. Como es bien sabido, dichos requisitos incluyen (i) el tener un programa con el Fondo Monetario Internacional, (ii) tener un préstamo de ajuste con el Banco Mundial, (iii) el estar adelantando importantes reformas en materia de inversiones, y (iv) el haber negociado un programa financiero con bancos comerciales, si los préstamos comerciales constituyen una proporción significativa de la deuda del país.

La amplia experiencia de las autoridades económicas colombianas en su relación con el *FMI* a lo largo de los 80's, el monitoreo que esta institución ha prestado a la política macroeconómica del país, los préstamos otorgados por el Banco Mundial para el desarrollo de reformas sectoriales, las reformas al régimen de inversión extranjera implementadas recientemente por el gobierno<sup>12</sup>, y el estatus excepcional del país como buen deudor al no haber reestructurado jamás su deuda y el haberse mantenido dentro del mercado de préstamos comerciales voluntarios a nivel internacional, garantizan la elegibilidad del país como potencial beneficiario del programa de reducción de deuda.

#### a) Montos potenciales

Como es bien sabido, la Iniciativa de las Américas presenta propuestas tanto para la reducción de la deuda comer-

---

<sup>12</sup> Las reformas al régimen de inversión extranjera y su análisis se presentan en otra sección de este mismo trabajo.

cial<sup>13</sup> como para la de la deuda oficial. Teniendo en cuenta el limitadísimo alcance que hasta el momento ha tenido en la región la propuesta de reducción de la deuda comercial<sup>14</sup>, nos centraremos en la revisión de las posibilidades que el país tiene de reducir su deuda oficial con los Estados Unidos.

### **Deuda oficial**

El componente de deuda oficial de la Iniciativa propone reducir la deuda contratada tanto en términos concesionales como en términos no concesionales.

La deuda concesional contratada por Colombia con el gobierno de los Estados Unidos cubre 525 millones de dólares correspondientes a los préstamos de la AID y 4 millones correspondientes al programa PL-480. El total de la deuda concesional corresponde entonces al 3.8% de la deuda pública total. En el mismo cuadro se observa que la deuda no concesional asciende a 550 millones de dólares, es decir el 3.9% de la deuda pública total. Esta deuda concesional corresponde casi en su totalidad a préstamos contratados con el Eximbank.

Así, se concluye que el monto total de la deuda elegible para reducción (US \$ 1079 millones) cubre un 7.8% de la deuda pública total, cifra significativa si se le compara con la de otros deudores importantes de la región.

#### **b) Destinación global de los fondos**

Las distintas entidades públicas encargadas tanto de la deuda externa como de la problemática ambiental han venido

---

<sup>13</sup> La Iniciativa acerca de la deuda comercial consiste en proponer que el Banco Interamericano de Desarrollo se una al FMI y al Banco Mundial para apoyar la reducción negociada del servicio de la deuda con los bancos comerciales, conforme a los lineamientos del Plan Brady.

<sup>14</sup> Hasta el momento el BID solamente se ha comprometido a prestar tal apoyo a Uruguay.

adelantando múltiples discusiones acerca de lo que podría ser una propuesta colombiana al gobierno de los Estados Unidos respecto a una eventual reducción de deuda en el marco de la Iniciativa.

Como es de esperarse, los detalles de dichas discusiones se han mantenido dentro de la más estricta reserva. Sin embargo, algunos elementos generales de dichas discusiones han trascendido al público, y constituyen aspectos interesantes de lo que sería una propuesta colombiana en ese sentido.

En primer lugar, se ha establecido que los recursos provenientes de la Iniciativa<sup>15</sup> se depositarían en una cuenta del Fondo Nacional para el Medio Ambiente de Colombia. Una suma equivalente a estos recursos sería aportada por el gobierno colombiano para el mismo Fondo.

En segundo término, se ha sugerido que la selección de proyectos a ser atendidos con los recursos de esta cuenta del Fondo estaría a cargo de agencias del gobierno colombiano y organizaciones no gubernamentales, con participación activa del gobierno de los Estados Unidos.

En tercer lugar, se ha establecido que los recursos en cuestión se utilizarían de manera prioritaria en proyectos a desarrollar en zonas de alta vulnerabilidad y diversidad biológica. En particular, se escogerían los páramos de la región Andina, zonas urbanas de Los Andes y el Caribe, y la cuenca del río Orinoco.

En cuarto lugar, se han definido algunos criterios importantes a tener en cuenta en la selección de los proyectos a escoger:

- \* Fomentar la educación ambiental y la participación comunitaria en el manejo de los recursos naturales.
- \* Facilitar desarrollos institucionales y legales para la protección del medio ambiente.

---

<sup>15</sup> Estos recursos provendrían de los intereses correspondientes a la deuda concesional no condonada, según lo establecen los lineamientos de la Iniciativa.

- \* Identificar y tratar problemas ambientales enfocados en la mujer.
- \* Fomentar la capacitación de funcionarios en las áreas de contabilidad ambiental y políticas de precios.
- \* Propiciar proyectos en el área de manejo de cuencas.
- \* Apoyar proyectos de manejo ambiental en áreas urbanas, incluyendo el control de polución debida al transporte y la industria.

#### **IV La Iniciativa y la política exterior colombiana en lo 90's**

Como se ha visto, los avances de la Iniciativa logrados hasta el momento para el caso colombiano no son muchos. Sin embargo, las reacciones y las expectativas que ella ha suscitado en el gobierno nacional ameritan evaluar el grado de convergencia y/o divergencia que la Iniciativa representa respecto a la política exterior de Colombia en términos globales. En la presente sección se analiza el significado de la Iniciativa en el contexto de la política exterior del presidente Gaviria y de las relaciones entre Colombia y los Estados Unidos.

##### **a) La política exterior colombiana en los noventa**

Los lineamientos generales de la política exterior de Colombia al iniciarse los noventa presenta más elementos de continuidad que de cambio respecto a la década anterior<sup>16</sup>. La administración del Presidente Gaviria (1990-1994) ha mantenido el carácter pragmático que el presidente Barco le había dado el manejo de las relaciones internacionales. Persisten, en términos

---

<sup>16</sup> Para un análisis de los lineamientos globales de la política exterior colombiana de cara a los noventa, véase: Cardona, D. y Tokatlián J. "Los Desafíos de la Política Internacional Colombiana en los Noventa", en *Colombia Internacional*, N° 14, abril-junio 1991.

generales, los objetivos de la administración Barco de alcanzar una mayor autonomía en el escenario mundial, de diversificar las relaciones internacionales sin que primen los criterios ideológicos, y de maximizar la capacidad negociadora del país, con especial énfasis en la búsqueda de objetivos económicos.

En efecto, la internacionalización y la modernización de la economía se mantienen como ejes rectores de las estrategias y las decisiones, dejando en un segundo plano los criterios y motivaciones netamente ideológicos. En este campo la política multilateral ha jugado un papel fundamental. El gobierno ha tratado de fortalecer la dinámica del Grupo de los Tres (con Venezuela y México) teniendo como objetivo fundamental la constitución de un área de libre comercio, empresa que ya presenta logros rotundos con Venezuela. En el mismo sentido, el país ha tenido un papel protagónico en los esfuerzos por alcanzar un área de libre comercio al interior del Grupo Andino. Desafortunadamente, y nuevamente con la excepción de Venezuela, hasta el momento han sido más lo obstáculos que los logros en la búsqueda de este objetivo.

Las expectativas del gobierno colombiano alrededor de la Iniciativa de las Américas se enmarcan en estos lineamientos globales de su política exterior. En énfasis económico de la misma y su fe en el libre mercado como alternativa de desarrollo constituyen un evidente elemento de concomitancia. La posibilidad que la Iniciativa representa de alcanzar en el futuro un área de libre comercio que se extienda desde Anchorage hasta La Patagonia obviamente converge con los objetivos de política exterior de Colombia en el presente. Los mismos esfuerzos de integración regional (G-3, Grupo Andino) constituirían pasos bien encaminados dentro de los lineamientos de la Iniciativa en tanto ella privilegia las negociaciones de los Estados Unidos con grupos de países que ya hayan adelantado procesos de integración comercial entre ellos.

De otra parte, si bien el país ha buscado la diversificación de sus relaciones económicas internacionales --buscando mayor proyección hacia Europa Occidental, el ex-bloque Socialista y el Pacífico, en especial--, es evidente que se sigue

otorgando una mayor importancia a los vínculos comerciales y financieros con los Estados Unidos. En ese sentido la Iniciativa también se constituye en objetivo de central interés par la política exterior colombiana. Sin embargo, el comercio, la inversión y la deuda no son los únicos elementos de la agenda bilateral con los Estados Unidos. Así, se hace prioritario analizar la posición del gobierno nacional hacia las relaciones binacionales, identificando los alcances y limitaciones que en ese contexto presenta la Iniciativa.

### **b) Las relaciones con los Estados Unidos**

Desde hace más de diez años la agenda bilateral de Colombia con los Estados Unidos ha estado notablemente permeada por el narcotráfico<sup>17</sup>. En diversas ocasiones la evolución de las posiciones de ambas partes acerca de cómo manejar el problema ha incidido en la discusión de temas de interés binacional ajenos a las drogas. La administración Gaviria ha buscado profundizar un esfuerzo iniciado por el presidente Barco, en el sentido de "desnarcotizar" la agenda bilateral. Para tal efecto se ha procurado mantener un mínimo margen de autonomía en el manejo del problema de los narcóticos, mientras se busca que la discusión de los demás temas de la agenda se desarrolle de manera objetiva y sin roces innecesarios.

De esta manera, mientras en el tema del narcotráfico se mantiene un cierto nivel de disenso frente a Washington<sup>18</sup>, en

---

<sup>17</sup> Acerca del papel del problema del narcotráfico en las relaciones entre los dos países en el período mencionado, véase: Reyna, M. *Las Relaciones entre Colombia y Estados Unidos (1978-1986)*, Documento Ocasional CEI, N° 15, mayo-junio de 1990, Bogotá.

<sup>18</sup> En efecto, mientras para los Estados Unidos el problema fundamental sigue siendo el flujo de drogas ilícitas dentro de sus fronteras, para Colombia lo es la violencia y el terrorismo generado por el narcotráfico contra las instituciones y la población civil nacional. Esta diferencia en la comprensión

otras áreas de interés común se ha procurado construir un consenso benéfico para ambas partes. Es en esta segunda esfera en la que se inscribe el tema de la Iniciativa. En términos generales el gobierno nacional se ha mostrado interesado y entusiasta acerca del potencial que la Iniciativa representa para su proyecto liberal de desarrollo económico, tratando de mantener el tema al margen del espinoso debate del narcotráfico.

---

de problema da lugar a dos actitudes divergentes para confrontarlo: Estados Unidos sigue proponiendo una estrategia militarista centrada en la represión, mientras Colombia busca utilizar mecanismos legales y de diálogo para lograr la distensión con las mafias.



**Cuadro 1**

**Protección Efectiva a la Producción Nacional**

	Dic. 1990	Sep. 1991
<b>BIENES DE CONSUMO</b>	118.2	46.1
C. no duradero	118.1	44.9
C. duradero	118.4	48.6
<b>MATERIAS PRIMAS Y BIENES INTERMEDIOS</b>	69.1	32.9
Combustible	62.4	25.3
Para agricultura	35.7	42.0
Para industria	71.4	32.4
<b>BIENES DE CAPITAL</b>	49.6	26.5
Para construcción	64.2	25.9
Para agricultura	28.8	16.7
Para industria	44.7	25.2
Transporte	62.5	35.6
<b>OTROS</b>	97.4	46.5
<b>TOTAL</b>	74.7	34.1

**Fuente:** Cálculos de José A. Ocampo, economista del Ministerio de Desarrollo de Colombia.

**Cuadro 2**

**Inversión Extranjera en Colombia (1980-1990)**  
(Cifras en millones de dólares)

	Inversión sin Petróleo	Inversión en Petróleo
1980	103.6	168.3
1981	139.8	249.4
1982	113.5	271.6
1983	117.2	146.1
1984	309.8	124.3
1985	489.5	480.9
1986	440.9	418.1
1987	320.6	155.7
1988	18.5	184.4
1989	259.1	207.5
1990	230.3	201.6

**Fuente:** Departamento Nacional de Planeación, Inversiones Extranjeras.

**Cuadro 3**

**Inversión Extranjera por País de Origen**  
(Cifras en Millones de Dólares)

Acumulado 1987-90	
TOTAL	828.4
Estados Unidos	684.8
Suiza	43.6
Islas Cayman	34.9
Venezuela	31.9
Panamá	25.1
Francia	21.1
Holanda	15.9
Alemania Federal	14.8
Holanda	43.7

**Fuente:** Departamento Nacional de Planeación.

Nota : El TOTAL en el cuadro resulta del neto de todas las entradas y salidas de capitales de inversión. De ahí que la suma de las inversiones de los ocho países más importantes sea mayor que ese TOTAL.

**Cuadro 4**

**Inversión Extranjera por Sectores**  
(Cifras en Millones de Dólares)

Acumulado 1987-1990		
		% del total
Explotación de Minas y Canteras	476	58
Equipos Metálicos, Maquinaria y Equipo	103	12
Productos Químicos y químicos derivados del Petróleo y Carbón	85	10
Alimentos, Bebidas y Tabaco	43	5
Comercio al por mayor	30	4
Papel y productos editoriales	28	4

Fuente: Departamento Nacional de Planeación.

**Cuadro 5**

**Deuda Pública Externa de Colombia**  
(Deuda de mediano y largo plazo)

(Cifras en Millones de Dólares)

		%
Deuda Multilateral	5739	42
Deuda Comercial	4622	33
Deuda Bilateral con gobiernos	2565	19
Proveedores	864	6
Total	13790	100

## Cuadro 6

## Deuda Oficial Vigente en 1990 con los E.U. Elegible Para Reducción

(Cifras en Millones de Dólares)

		%	% de la Deuda Pública Total
Total Deuda Concesional	529	49	3.8
AID	525	49	3.8
PL-480	4	-	-
Total Deuda No Concesional	550	51	3.9
Exim	549	51	3.9
CCC	1	-	-
Total	1079	100	7.8

**CHILE Y ESTADOS UNIDOS:  
HACIA UN ACUERDO DE  
LIBRE COMERCIO**

**Francisco Rojas Aravena**

Chile tiene ante sí la opción del desarrollo sustentable. La sostenida tendencia de crecimiento y consolidación de la estabilidad interna, le permiten generar opciones confiables para su enfrentar el desafío de una nueva fase. Esta se caracterizará por la plena normalidad institucional, por el avance a una nueva etapa de apertura externa y la proyección de una segunda fase exportadora.

El éxito alcanzado en el desarrollo de las opciones nacionales tienen su fundamento en la constante búsqueda de una política de Estado. Ha primado la ejecución de políticas de base consensual. Ello no significa unanimidad, pero sí un consenso y una concertación en las cuestiones claves para los intereses nacionales. Sobre diversos puntos de la agenda tanto los partidos de oposición, como los propios partidarios del gobierno han expresado sus diferencias con las acciones gubernamentales. Sin embargo, el hecho crucial está radicado en la profundidad de los acuerdos. Estos cubren la esfera de las alianzas internacionales, la inserción económica y los fundamentos de la política de defensa.

Con el fin de la Guerra Fría, la redemocratización del sistema político chileno y los renovados vínculos económicos, las relaciones chileno norteamericanas están entrando en una nueva etapa que se caracteriza por el acercamiento y la cooperación. Esto marca un importante cambio ya que tradicionalmente las relaciones entre ambos países han estado marcadas por importantes divergencias. Las negociaciones y la posible suscripción de un Acuerdo de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos tienen hoy un efecto central en el marco general en el que se desarrollan las relaciones, e impactarán de manera fundamental el futuro de las relaciones en las próximas décadas.

En este trabajo analizamos las políticas, los hechos, los procesos y las conductas de los actores y agentes claves referidos a la búsqueda de un Acuerdo de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos.

## Los consensos básicos

Asumir la opción del desarrollo sustentable significa asumir riesgos para generar oportunidades. La experiencia de los últimos años señala que son inmejorables las opciones. Un proceso que se inició como una *transición polarizada* dio paso a una *transición concertada*. Esta ha permitido la construcción de un *sistema político consensual* que busca incorporar al conjunto de los actores y agentes al desarrollo de grandes tendencias nacionales.

Tres son los conceptos organizadores de este proceso dinámico: *democracia, libre mercado, desarrollo concertado*. La democracia es definida como el sistema político que es capaz de asegurar la estabilidad en el país, y el que permite construir la prosperidad de la nación. La economía de mercado, en el marco del sistema democrático, es la forma más eficiente de asignación de recursos. La necesidad de construir y fomentar políticas de consenso y concertación es el tercer acuerdo que caracteriza el proceso de transición.

Sobre cada uno de estos consensos existen diferencias en cuanto a las formas específicas de aplicación pero no a los ejes organizadores. Estas diferencias son las que conforman el debate y del proceso político. Es así como respecto a la democracia se debate sobre la mejor forma de representación, sistema proporcional o sistema binominal. Incluso sobre el tipo de régimen, presidencial o semipresidencial o parlamentario. En el ámbito económico las diferencias están centradas no en la apertura comercial sino en los instrumentos de aplicación. En el tipo de inserción internacional, o el espacio y rol del Estado en el sistema de libre mercado. Evitar la polarización y ampliar los ámbitos de consenso es un sello característico que los actores y agentes centrales le han impreso al proceso político en los últimos años.

Este es un gran cambio en la política y en la sociedad chilena. El se produjo en forma paralela a los trascendentales cambios en el sistema internacional. Al iniciarse el proceso de apertura hacia la redemocratización, el sistema internacional aún

se caracterizaba por la confrontación este - oeste. La transición irrumpió cuando la guerra fría se estaba derrumbando. El propio proceso de transición fue un aporte al fin del conflicto ideológico. El proceso de reinserción internacional se vio facilitado, a su vez, con el fin de la guerra fría al quitarle dramatismo a la reuniversalización de las relaciones diplomáticas. Las ideas fuerzas que hoy recorren el mundo en relación a la democracia, los derechos humanos y la economía de mercado se expresan en las pautas de desarrollo del país. Por ello en algunas de estas áreas es puesto como "modelo".

### **La economía política de la transición**

En el mundo de post guerra fría los márgenes de autonomía están fuertemente condicionados por el posicionamiento económico internacional de cada Estado. Lo determinante en el próximo período, es la ubicación en las relaciones internacionales de mercado mas que en las relaciones internacionales de seguridad. El polo de gravitación al instalarse el gobierno de Patricio Aylwin, en marzo de 1990, estuvo centrado en los aspectos políticos, "reinsertar al país en el sistema internacional". Esta meta fue completada rápida y eficientemente. Desde 1991, es la política económica internacional la que adquirió una mayor gravitación. La estrategia de desarrollo nacional está basada en la creciente internacionalización de la economía: el 38% del producto geográfico esta vinculado al sector exportador y la meta del gobierno de transición es que esta cifra alcance el 40% en 1994. El Comercio Exterior Nacional tiene un amplio grado de diversificación como se ve en los cuadros 1 y 2 que muestran las tendencias del comercio con los principales socios comerciales de Chile.

En los últimos años se ha conformado en Chile un sólido consenso en torno a una estrategia de desarrollo basada en la apertura externa. La lucha contra el proteccionismo es uno de los objetivos permanentes de la política exterior. El desarrollo nacional exige consolidar los actuales mercados de exportación,



otorgándoles estabilidad y seguridad, a la vez que se busca la expansión en otros nuevos. Por ello, la política impulsada postula un comercio internacional no discriminatorio, transparente, flexible, basado en la eficiencia y en el desarrollo de las ventajas comparativas.

Se busca alcanzar una inserción económica que posibilite una política diversificada y equilibrada; evitando la dependencia, asegurando de esta forma el mejor margen de autonomía. El logro de esta meta exige, adicionalmente, pasar a una segunda etapa exportadora, caracterizada por la incorporación de un mayor valor agregado de la oferta exportable. Avanzar en esta dirección significa generar políticas y recursos en al menos tres áreas: *Investigación* para crear y desarrollar capacidades de innovación tecnológica. *Gestión*, para reforzar la eficiencia de la gestión empresarial. Esto permitirá incorporar al proceso exportador a la mediana y pequeña empresa, agentes básicos en el desarrollo de políticas de empleo. *Infraestructura*, generar capacidades para dar respuestas técnicas a la expansión exportadora -laboratorios, empresas de empaque- y la infraestructura física para sustentar el desarrollo exportador -aeropuertos, caminos, puertos.

### Los instrumentos de política

La búsqueda de mercados abiertos, reglas transparentes y predecibles conforman los elementos básicos de la política comercial internacional. Para que cubra al conjunto de los bienes exportados se deben obtener y consolidar reglas de carácter multilateral expresadas en acuerdos internacionales ratificados según la legislación nacional de cada país.

Esta meta de carácter multilateral es de vital importancia para el país, un tercio del producto bruto nacional está vinculado a lo que ocurre en los mercados internacionales. Si no se puede obtener esta meta es necesario buscar alternativas, generar opciones que mantengan como meta la apertura de los mercados para las exportaciones nacionales. Los acuerdos de

libre comercio (ALC) pueden ser un instrumento de política subsidiario.

El desarrollo de consensos bilaterales o plurilaterales de apertura comercial, expresados bajo las formas de acuerdo de libre comercio son una forma subsidiaria de la política global multilateral y son complementarios de la política unilateral.

Establecer y desarrollar políticas multilaterales significa transferir al ámbito internacional ciertas potestades soberanas. Significa ceder soberanía. Con ello se asume que se afianzan intereses nacionales de los Estados involucrados y que los acuerdos suscritos reflejan políticas no sólo gubernamentales sino políticas de Estado. Es decir, políticas que son apoyadas por los actores y agentes más significativos, que poseen una permanencia mayor que una administración gubernamental determinada. Los acuerdos de libre comercio deben, además, poseer legitimidad en el sistema internacional. La legitimidad en el ámbito comercial hoy día la otorga el Acuerdo General sobre Tarifas y Aranceles (GATT).

En Chile, la apertura unilateral sobre la baja de aranceles está agotada. Luego de la rebaja del arancel externo de un 15% a un 11%, las autoridades consideran que esta vía ya no producirá resultados sustantivos. En consecuencia, éstas han impulsado las negociaciones bilaterales como la herramienta principal para la inserción en la economía internacional. De allí que para alcanzar los objetivos económicos se desarrollen políticas en tres áreas: i) impulso a los acuerdos económicos bilaterales, como forma de obtener reciprocidad y eliminar las trabas no arancelarias. ii) Asegurar las inversiones, dando garantías a la inversión extranjera, a la vez que se asegura la nacional en el exterior.

iii) Fomento de la cooperación regional, como forma de cimentar las relaciones y los intereses compartidos.

Los objetivos y cursos de acción se desarrollan, con distinto grado de prioridad, en forma simultánea en las diversas

áreas geográficas<sup>1</sup>. Las giras presidenciales, las visitas ministeriales; aunadas a la búsqueda de acuerdos bilaterales, la suscripción de convenios de cooperación, de seguridad mutua a las inversiones, de complementación económica, de desarrollo tecnológico y otros apuntan al logro de estas metas de la política económica internacional.

### **Chile y Estados Unidos: ¿Hacia un Acuerdo de Libre Comercio?**

Las relaciones con los Estados Unidos han concentrado y ocupado un lugar destacado de la atención del gobierno y de la clase política y del núcleo mas dinámico del empresariado nacional. Dada la importancia de los vínculos, su complejidad y la variedad de los temas en torno al cuales se estructura la agenda es posible mirar los intereses que expresan los diversos actores sociales y agentes económicos y analizar de que forma se va conformando la política nacional.

Para el gobierno de la de transición democrática la *normalización* de las relaciones con Estados Unidos constituía uno de sus objetivos centrales en política exterior. Ello significaba resolver una serie de problemas pendientes tanto en los aspectos políticos como en lo económico, y en las relaciones militares. Sobre el primero el presidente indicó "el gobierno de Chile cooperará en el esclarecimiento del caso Letelier-Moffit" y sobre lo segundo estableció "esperamos que nuestros importantes vínculos de intercambio con Estados Unidos puedan ser regidos efectivamente por los principios de libre comercio, eliminándose 'ordenes de mercado' y otras medidas proteccionistas"; finalmente señaló su esperanza que reconociéndose la

---

<sup>1</sup> Edmundo Vargas Carreño, "La política exterior del gobierno de Chile y el comercio internacional". *Conferencia* en la Universidad Católica de Valparaíso, 23 de abril de 1991.

Carlos Portales Cifuentes, "La política exterior chilena en el nuevo contexto político y económico internacional". En *Cono Sur*, Vol XI, N 1, Enero-febrero 1992. Ed. FLACSO-Chile. Santiago, Chile, 1992.

nueva situación laboral se "restauren hacia nuestro país los beneficios del Sistema Generalizado de Preferencias"<sup>2</sup>. La normalización de las relaciones bilaterales permitiría aprovechar, hasta donde fuese posible, la realidad interdependiente que se impone en el mundo, señaló el presidente Aylwin.

Las relaciones económicas con Estados Unidos poseen una alta prioridad. En las relaciones comerciales, Chile exportaba en 1989, a los Estados Unidos un 17,8% y cerca de un 22,0% de sus importaciones las efectuaba desde ese mercado<sup>3</sup>. Estados Unidos se constituía, a inicios del proceso de transición, en el primer socio comercial individual del país. En 1991 la situación ha cambiado. Japón se ha transformado en el principal socio comercial del país. Estados Unidos es el destino de un 18.4% de las exportaciones y allí tienen origen un 20.2% de las importaciones. El cuadro 3 muestra la evolución del intercambio comercial entre Chile y Estados Unidos. El cuadro 4 nos indica la composición de las principales exportaciones de Chile a los Estados Unidos.

Si se mira a Chile en la perspectiva del conjunto de América Latina tenemos que el país es uno de los mercados más abierto a las inversiones y las exportaciones de Estados Unidos. El volumen del comercio es cercano a los US\$ 3.100 millones de dólares anuales. Las metas de la reinserción internacional impulsadas por el nuevo gobierno debían servir de soporte en lo político para la consolidación y ampliación de mercados en la esfera comercial y para las inversiones. La consolidación democrática y la legitimidad internacional permitirían una mayor estabilidad al modelo de desarrollo basado en la apertura externa. Esta orientación del gobierno chileno era coincidente con la nueva política de Washington. La

---

<sup>2</sup> Patricio Aylwin Azocar, *Mensaje Presidencial ante el Congreso Pleno*, 21 de mayo de 1990. Secretaría de Comunicación y Cultura. Santiago, 1990. pp. XXX.

<sup>3</sup> Banco Central de Chile. *Indicadores de Comercio Exterior*. Abril 1992. Santiago de Chile.

administración Bush fue dejando de lado crecientemente la obsesión por Centroamérica que había primado a lo largo de la década de los años ochenta. Comenzó a desarrollar una mirada mayor hacia el hemisferio. Esta tenía como fundamento la democracia y el libre mercado. El Secretario de Comercio de Estados Unidos señaló que esta percepción era coincidente con la del gobierno de Patricio Aylwin. "Chile y la mayor parte del mundo ahora están considerando con mucha atención una idea relevante, que la libertad económica y la libertad política son inseparables. Juntas forman un círculo dorado de progreso humano"<sup>4</sup>.

La expansión de las relaciones bilaterales entre EE.UU y América Latina se produciría, en la percepción de la administración Bush, al revertirse la tendencia que emergió con la crisis de la deuda en 1982. "Se estima que Estados Unidos ha perdido alrededor de 73 mil millones de dólares en exportaciones potenciales desde que comenzó la crisis de la deuda en 1982. Y quién sabe cuantas exportaciones potenciales perdió América Latina hacia Estados Unidos. Pero a medida que el crecimiento arraiga en muchas áreas de América Latina tenemos la oportunidad de reestablecer antiguos lazos y construir nuevos"<sup>5</sup>.

Durante su visita a Chile, Robert A. Mosbacher, no dio indicios de que la administración preparase una nueva política global hacia la región, pese a que fue realizada pocas semanas antes de que el presidente Bush anunciara la Iniciativa para las Américas.

### La Iniciativa para las Américas

El presidente Bush, el 27 de junio de 1990, anunció una nueva política comercial en el hemisferio. Esta propuesta va

---

<sup>4</sup> Robert A. Mosbacher, Secretario de Comercio de EE.UU. "Discurso ante la confederación de la Producción y del Comercio de Chile". Embajada de los Estados Unidos en Chile. *Texto Oficial*. 19 de junio de 1990.

<sup>5</sup> *Ibid.*

más allá de lo comercial y se propone articular las relaciones económicas hemisféricas en el período de post guerra fría. La Iniciativa para las Américas: una asociación para el comercio, las inversiones y el crecimiento<sup>6</sup>.

La Iniciativa esta constituída por tres elementos fundamentales. La liberalización del comercio, la promoción de las inversiones y la reducción de la deuda. "Los tres pilares de la nueva Iniciativa son el comercio, las inversiones y la deuda. Para ampliar el comercio, propongo que comencemos el proceso de crear una zona de libre comercio a lo largo del hemisferio; para aumentar las inversiones, que adoptemos medidas para crear un nuevo flujo de capital hacia la región, y para aliviar más la carga de la deuda, un nuevo enfoque hacia la deuda en la región, con beneficios importantes para nuestro medio ambiente". (...) "La gran lección económica de este siglo es que el proteccionismo paraliza el progreso, y que el libre mercado genera prosperidad"<sup>7</sup>.

El primer aspecto busca la expansión de las relaciones comerciales y el intercambio en el hemisferio. Para ello deben definirse mecanismos de acción. Estos en el plano multilateral apuntan a concertar políticas en el GATT y en lo bilateral a facilitar los intercambios por medio de la liberalización comercial en el conjunto del continente. Ello presupone que los países involucrados tengan políticas que apunten a la apertura comercial. Presupone, además, la aplicación de medidas de fomento a la estabilidad y al equilibrio macro económico. Con el fin de facilitar las acciones en este ámbito, Estados Unidos propuso suscribir Acuerdos Marco tendientes a establecer un espacio para fomentar el libre comercio y generar un mejor conocimiento ante una posible apertura de un proceso negociación que

---

<sup>6</sup> George Bush, *Discurso sobre las Nuevas Relaciones con el Hemisferio*, Washington DC, 27 de Junio de 1990. Embajada de los Estados Unidos en Chile, junio de 1990.

<sup>7</sup> *Ibid.*

podiese formalizarse en un Acuerdo de Libre Comercio. El segundo aspecto es el relativo a las inversiones. Estas son las que aseguran el crecimiento y se transforman en el motor del desarrollo. La inversión fomentará un mayor comercio, en este sentido se retroalimenta con el primer punto. Para facilitar el movimiento de capitales se crearía un fondo multilateral, con aportes de los principales países industrializados, destinados a brindar apoyo técnico a las políticas que fomenten la apertura y la inversión del sector privado. El tercer aspecto, es el referido a la deuda. La transferencia de recursos como producto de las obligaciones de la deuda es una cuestión clave en las dificultades de recuperación de América Latina. El Plan Brady busca generar respuestas mas eficientes para resolver este tema central. Como un aporte específico se propone con esta Iniciativa avanzar en la reducción de la deuda oficial norteamericana, utilizando esos fondos en programas de protección ambiental.

La formulación de la Iniciativa y su presentación representó un cambio en la política norteamericana en mas de una década. Se enfatiza la óptica continental y no las "relaciones especiales". Por otra parte, pone el énfasis en los temas económicos y no en los de seguridad, que eran lo característico del período de guerra fría. Es una mirada a los objetivos de largo plazo que presuponen una concordancia política básica: la democracia. Ello es posible, mas allá de las dificultades evidentes, por el proceso latinoamericano de redemocratización por una parte y de apertura económica por el otra.

Chile miró desde el momento mismo de su formulación con interés la propuesta. Generaba un espacio para concertar políticas en áreas claves para el interés nacional, en especial en las referidas al comercio y la inversión. El tema de la deuda tenía un impacto menor.

### **La rápida y positiva reacción chilena**

La Iniciativa de las América fue recibida con "especial beneplácito" por el Gobierno chileno, lo cual se tradujo en un

curso de acción rápido: aceptar la propuesta de establecer una zona de libre comercio y comenzar en forma inmediata la negociación. Además, inicialmente se evaluó que un rápido avance podría facilitar la resolución de otros temas de la agenda bilateral, en especial los referidos a las restricciones no arancelarias y al escalonamiento arancelario que tienen los productos nacionales en el mercado norteamericano.

A los pocos días de anunciada la Iniciativa Bush, entre el 5 y el 7 de julio, una misión encabezada por el Ministro de Hacienda, Alejandro Foxley, visitó Washington. La delegación se reunió con las más altas autoridades del departamento del Tesoro, del Departamento de Comercio y del Consejo de Seguridad. Las conversaciones se centraron principalmente en el análisis de la Iniciativa para las Américas. Las autoridades chilenas señalaron la plena coincidencia de fundamentos con la Iniciativa y que en ese marco estimaban conveniente iniciar las consultas entre los Gobiernos para la suscripción de un Acuerdo Marco económico-comercial entre ambas naciones.

La rápida aceptación de la propuesta norteamericana significó redefinir las prioridades de la diplomacia económica chilena. La prioridad en los meses iniciales de gobierno había estado puesta en América Latina. Se trataba de recuperar el espacio político en la región. El interés latinoamericano se expresó en el alto número de dignatarios latinoamericanos<sup>8</sup> que asistieron a la inauguración del nuevo gobierno. La reinserción en América Latina se alcanzó y consolidó con el ingreso al Grupo de Río. En lo económico se trataba de revertir el déficit regional y de generar oportunidades de negocios en los países del área. Misiones nacionales visitaron diferentes países se avanzó en la definición de los términos de referencia para

---

<sup>8</sup> Asistieron 10 Mandatarios latinoamericanos. Cabe destacar que en la oportunidad por primera vez visitó un mandatario peruano el país. Por otro lado la ocasión fue propicia para reestablecer las relaciones diplomáticas con México, con la presencia del Presidente de esa nación.



establecer acuerdos de complementación. Particular importancia tuvieron las negociaciones con México, Venezuela y Argentina.

Priorizar en lo bilateral de la negociación con Estados Unidos significó definir un curso de acción propio, de carácter unilateral. La otra opción era establecer un camino conjunto con los países latinoamericanos. Sin embargo, se definió que era necesario tomar la iniciativa, no esperar. Cabe destacar que las autoridades norteamericanas consideran que el establecimiento de la zona de libre comercio hemisférica es una meta de largo plazo. El proceso que lleva al libre comercio hemisférico demorará una década, si no más<sup>9</sup>. Habiéndose percibido tempranamente esta situación, concertarse significaba perder oportunidades. Las condiciones para una concertación en la región significaban que había que esperar que el ajuste económico fuese realizado en los diversos países. Al existir una gran variedad de políticas y de ritmos de avance en la apertura - y de oposición a ella -, la concertación frente a la Iniciativa para las Américas se transformaba en inacción, y en la pérdida de una oportunidad para que el país avanzara hacia un acuerdo con la mayor economía del hemisferio. No obstante, las gestiones para llegar a acuerdos con los países de la región deberían continuar, pero no retrasar o interponerse en lo que se definió como la prioridad central.

Luego del anuncio de la Iniciativa de la Casa Blanca, desarrollar un programa de acción que llegase a un Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos ocupó un lugar central de la agenda y una mayor energía burocrática. En lo bilateral las autoridades gubernamentales pasaron a privilegiar a Estados Unidos. Chile pasó a tener como objetivo central la suscripción de un Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos, en el contexto definido por la Iniciativa para las Américas. Esto, también, significó que la primacía en la negociación técnica se

---

<sup>9</sup> Embajada de Estados Unidos en Chile. "Documento informativo del Departamento de Comercio sobre la Iniciativa para las Américas". En *Documento de Consulta*. 26 de septiembre de 1991.

desplazó al Ministerio de Hacienda. Hubo un cambio en el peso burocrático de los entes negociadores. De hecho los ministerios económicos tomaron el rol central en las negociaciones. El Ministerio de Hacienda asumió la negociación con Estados Unidos y México y el de Economía las negociaciones con el resto de los países latinoamericanos.

Con el fin de coordinar el conjunto de iniciativas económicas internacionales y otorgar coherencia a los cursos de acción desarrollados por las distintas instancias, se creó la *Comisión de Negociaciones Económicas Internacionales*. Esta es presidida por el Canciller y la conforman los Ministros de Hacienda, Economía, Planificación y Cooperación, Secretario General de Gobierno, Ministro Secretario General de la Presidencia. La Comisión creó un Grupo de Trabajo permanente.

La visita de Davis Mulford, Subsecretario del Tesoro, a fines del mes de agosto de 1990, permitió avanzar en las negociaciones destinadas a suscribir un Acuerdo Marco<sup>10</sup>.

### **La normalización de las relaciones diplomáticas**

Como parte de las actividades de la primera visita del Presidente Aylwin a Washington, y como consecuencia de las acciones y decisiones desarrolladas con Estados Unidos, el Ministerio de Hacienda, Alejandro Foxley y la Representante Comercial de los Estados Unidos, Carla Hills, firmaron, el 1º de octubre de 1990, un Acuerdo Marco para los temas económicos. Por medio de este acuerdo se creó un *Consejo Bilateral de Comercio e Inversión*, que tiene como misión abordar los problemas concretos de las relaciones económicas, bilaterales y avanzar hacia un Tratado de Libre Comercio. También se definió una *Agenda de acción Inmediata*, que como uno de los temas centrales tiene el establecer la cooperación en las negociaciones multilaterales del GATT.

---

<sup>10</sup> *El Mercurio*, 26 de agosto de 1990.

La suscripción del acuerdo, la visita presidencial a Washington, las visitas de altos funcionarios de la Administración Bush a Santiago, marcaron la creciente recomposición de las relaciones, pero no la solución de las dificultades. La falta de avances significativos, generaba contradicciones con las expectativas generadas de una pronta solución a los temas conflictivos de la agenda bilateral. La oposición acusaba al gobierno de concesivo. La política gubernamental fue criticada por la oposición de derecha<sup>11</sup>. Más aún, la derecha más marcadamente ligada al anterior gobierno, la Unión Demócrata Independiente, señaló que se oponía a que el Presidente Bush hablara ante el Pleno del Congreso, durante su visita a Chile. Fue, precisamente, en el contexto de la visita del Presidente estadounidense, en el mes de diciembre de 1990, que las relaciones quedaron normalizadas, en lo que a las sanciones heredadas se refiere.

Antes de su llegada quedaron solucionados los dos temas principales: la reincorporación de Chile al Sistema General de Preferencias y la certificación y el anuncio del levantamiento de la enmienda Kennedy. A partir de allí, se abrió una nueva etapa donde se deben resolver problemas nuevos, derivados del incremento de las relaciones comerciales, las inversiones y las opciones políticas.

La normalización de los vínculos con Estados Unidos es una tarea que ha sido asumida por el conjunto del sistema político, ya que además de la acción gubernamental, los parlamentarios, en especial los senadores, han jugado un importante papel<sup>12</sup>. La primera visita del Presidente Aylwin a

---

<sup>11</sup> Al respecto ver tres declaraciones de Renovación Nacional "Deterioro de las relaciones Chile-Estados Unidos", del 16 de agosto de 1990; las dos declaraciones relativas al viaje del Presidente a la ONU y a Washington, del 27 de septiembre y del 5 de octubre.

<sup>12</sup> Un grupo de senadores representantes de las diversas tendencias políticas, encabezados por el Presidente de Senado, realizaron una gira a Washington en el mes de septiembre de 1990.

Washington y luego la visita del Presidente Bush a Santiago reafirmaron la plena normalización. Así, el gobierno chileno: i) suscribió un acuerdo para establecer una comisión internacional que determine la compensación *ex gratia* por la muerte de Orlando Letelier y Ronni Moffitt; ii) con la modificación de las leyes laborales se inició el trámite ante el Departamento de Comercio para que al país se le incluyera nuevamente en el Sistema General de Preferencias (SGP) de los Estados Unidos lo cual terminó exitosamente; iii) se hizo parte por medio del Consejo de Defensa del Estado en el caso de las "uvas envenenadas"; iv) el Congreso legisló en relación a la propiedad intelectual, en especial en lo referido a los productos farmacéuticos. Por su parte, el Gobierno de los EE.UU. desarrolló unas serie de acciones que apuntaban a la normalización: i) incluyó a Chile entre los países que podían acceder a los beneficios del seguro de la OPIC; ii) incluyó al país en el SGP, iii) procedió con la certificación presidencial tendiente a levantar la "Enmienda Kennedy". Las relaciones con Estados Unidos han sido plenamente normalizadas. "Nuestras relaciones con Estados Unidos entraron en una etapa de franca cooperación", señaló el presidente ante el Congreso Pleno<sup>13</sup>. Chile es uno de los candidatos más firmes para participar en esta propuesta norteamericana<sup>14</sup>. Es en el ámbito económico donde se produce el mayor grado de concordancia con EE.UU., pero no se queda allí. La normalización se expresa en todos los terrenos. En el área política se eliminó la "enmienda Kennedy", fue reincorporado el país al Sistema General de Preferencias, se reiniciaron las "operaciones UNITAS", el "caso Letelier" en lo judicial esta en manos de los tribunales nacionales y en lo referido a la indemnización está funcionando el sistema de solución de controversias previsto, al ponerse en conocimiento

---

<sup>13</sup> Patricio Aylwin, *Mensaje Presidencial*, 21 de mayo de 1991.

<sup>14</sup> Alejandro Foxley. *Discurso*, Cámara Chileno Norteamericana de Comercio. 20 de marzo de 1991.

de la comisión establecida en el acuerdo Bryan-Suárez Mujica de 1916. La vía diplomática y la exploración de la vía judicial han sido los mecanismos para buscar una solución al "caso de las uvas envenenadas". Las relaciones militares fueron normalizadas, lo que se expresó en las visitas de Ministro de Defensa a EE.UU. y del Jefe del Comando Sur de las FF.AA. norteamericanas, así como otros altos oficiales de ese país.

Igualmente, ambos países buscaron un entendimiento de nuevo tipo en lo económico al plantearse la perspectiva de llegar a un Tratado de Libre Comercio. Para ello suscribieron el Acuerdo Marco antes reseñado. Así, la *Iniciativa Bush* se ha presentado como una buena oportunidad para una nueva relación. En todo caso, lo que el presidente norteamericano resaltó con claridad fue el interés de su gobierno en que Chile fuera *el segundo* país de América Latina con el cual se pudiera llegar a un acuerdo de libre comercio, es decir, luego de haber finalizado la negociación con México en el contexto del NAFTA<sup>15</sup>.

### El acuerdo marco

El Acuerdo Marco, suscrito el 1º de octubre de 1990, entre Chile y Estados Unidos consta de ocho artículos y un anexo. Los objetivos que se buscó alcanzar con este tipo de Acuerdo es constituir una instancia de consulta, que permita negociar y resolver los problemas de acceso bajo las actuales regulaciones a ambos mercados. El acuerdo marco establece un ámbito de negociación, que por tener un funcionamiento regular permite avanzar en la solución de los diversos temas de interés de las partes, restando dramatismo a los conflictos, generando un canal de cooperación y una agenda de trabajo.

Corresponde a un acuerdo ejecutivo y no requiere de la ratificación legislativa. Son el paso inicial para la construcción de un espacio de negociación, la cual puede desarrollarse hacia

---

<sup>15</sup> *El Mercurio*, 7 de diciembre de 1990.

un Acuerdo de Libre Comercio. Este si requiere de ratificación parlamentaria.

En el artículo 1, crea el consejo chileno norteamericano de comercio e inversión.

El artículo 2, define los integrantes del consejo. Allí se indica que la delegación chilena estará presidida por el Ministerio de Hacienda o en su defecto por el Ministerio de Economía y por la parte estadounidense por la Oficina del Representante de Comercio de los Estados Unidos.

El artículo 3, señala que el consejo se reunirá de común acuerdo de las partes, es decir, no se fija una periodicidad de trabajo.

El artículo 4, establece que cada país podrá solicitar la participación del sector privado; e incluso cuando las partes lo convengan podrán solicitar a los representantes del sector privado que participen en las reuniones.

El artículo 5, define los cuatro objetivos. a) dar seguimiento a la evolución de las relaciones de comercio e inversión, b) celebrar consultas sobre cuestiones específicas, c) identificar y eliminar los impedimentos al flujo comercial y de inversión y d) trabajar por el logro de mercados abiertos.

El artículo 6, establece un mecanismo para realizar consultas sobre cualquier cuestión de comercio e inversión entre las partes.

El artículo 7, establece una agenda de acción inmediata y define que el consejo podrá establecer grupos de trabajo para reunir información.

El artículo 8, señala la vigencia del convenio. Este es permanente y las partes pueden denunciarlo teniendo efecto seis meses después.

El anexo referido a la agenda de acción inmediata comprende los siguientes temas: cooperación en la Ronda Uruguay del GATT. Medios para facilitar la reducción de las barreras al comercio e inversión, dentro de las Iniciativas de las Américas. Formas para aumentar el acceso a los mercados de bienes y servicios. Protección a los derechos de propiedad

intelectual. Las partes reconocen que la agenda de acción inmediata no limita la capacidad de cada país para incluir nuevos temas.

Los acuerdos a los cuales se llegue por este mecanismo deberán ser aprobados por las instancias gubernamentales correspondientes y si fuera del caso ratificado por los parlamentos respectivos.

### Una política sostenida para alcanzar el ALC

Desde el anuncio de la Iniciativa para las Américas, se observó una acción sistemática destinada a avanzar en el desarrollo de contactos permanentes con Estados Unidos tendientes a definir las posibilidades de negociar un Acuerdo de Libre Comercio. En el mes de marzo de 1991, cuando el presidente Bush solicitó al Congreso la prórroga del procedimiento de "vía rápida", mencionó que dentro del procedimiento podrían caer las negociaciones con Chile. Esto fue calificado como un gran respaldo a la política desarrollada por el Presidente Aylwin<sup>16</sup>. Sobre la base de esta mención y de contactos con autoridades norteamericanas el Ministro de Hacienda señaló un posible cronograma para completar el Acuerdo. El Consejo bilateral se reuniría en el mes de mayo para revisar y despejar la agenda, en octubre finalizarían el proceso y hacia el mes de noviembre de 1991 los gobiernos tomarían las decisiones políticas<sup>17</sup>. El presidente solicitó la colaboración del sector empresarial para concretar los avances que permitieran un acuerdo. La Cámara Chileno norteamericana de Comercio conformó un grupo de trabajo e inició programa de cabildeo en Washington en pos de la suscripción del Acuerdo.

---

<sup>16</sup> Ver declaraciones del Embajador Patricio Silva, 3 de marzo de 1991. En: *De la Reinserción a los Acuerdos. La Política Exterior Chilena en 1991*. FLACSO-Chile, Santiago, 1992.

<sup>17</sup> Ver declaraciones del Ministro Alejandro Foxley, 21 de marzo de 1991. En: *De la Reinserción a los Acuerdos, op. cit.*

En los primeros meses del año quedó claro que las oportunidades para que América Latina se integrara a la gran zona comercial anunciada en la Iniciativa para las Américas quedaban reducida a México y a Chile. En el tiempo político real de la actual administración norteamericana sólo es posible que México pueda acceder a un ALC por medio del NAFTA. Si ello ocurre en un tiempo adecuado quedará un espacio de oportunidad para que pueda ingresar Chile. Las declaraciones provenientes de Organismos Internacionales económicos latinoamericanos así daban cuenta, lo mismo que las del Representante de Comercio Adjunto del Gobierno de Estados Unidos<sup>18</sup>.

Como parte de los beneficios de la política y las acciones desarrolladas en la perspectiva de un ALC con Estados Unidos, Chile se benefició de la reducción de su deuda oficial, correspondiente al PL 480, en un 40%. En el acto de celebración del primer año de la Iniciativa, el Ministro Foxley y el Secretario de Estado Brady, con la presencia del Presidente Bush, suscribieron un acuerdo para reducción de la deuda oficial del país en US \$ 16 millones de dólares. En la oportunidad el presidente Bush congratuló a Chile por los éxitos alcanzados por su política económica. Pocos días antes en el Capitolio el representante William Richardson presentó una moción destinada incentivar a la Casa Blanca para que iniciara de inmediato las negociaciones con Chile.

En el país, con el fin de facilitar la suscripción del acuerdo se perfeccionan textos legales y medidas administrativas. Se han buscado medios para optimizar la llegada de inversiones y se ha trabajado para reducir las barreras al comercio. Con este propósito se han reunido alternativamente en Santiago y Washington los equipos técnicos de ambos países.

---

<sup>18</sup> Ver declaraciones del Secretario del SELA, Carlos Perez del Castillo y del Secretario Ejecutivo de la CEPAL, Gert Rosental, y de Julius Katz, en las que reafirmaban esta situación el 12, el 23 y el 25 de abril de 1991, respectivamente. En: De la Reinserción a los Acuerdos, *op. cit.*



Se creó un *lobby*. Se han iniciado los estudios sobre los posibles efectos del Acuerdo de Libre Comercio chileno-norteamericano, para ello se formó una oficina del sector privado a cargo de Fernando Agüero. Diversas misiones estadounidenses han visitado el país. Particularmente importante fue la visita de la delegación presidida por Lloyd Bentsen, presidente de la Comisión de Finanzas del Senado. Misiones empresariales y gubernamentales chilenas han visitado Washington.

Luego de la reunión ministerial del mes de noviembre de 1991, entre Alejandro Foxley y Carla Hill, quedó establecido el mutuo interés en avanzar en el proceso negociador. Sin embargo, esta negociación será finiquitada una vez concluido el proceso del NAFTA, la negociación norteamericana con México y Canadá. En todo caso, las autoridades confían que el acuerdo chileno norteamericano quedará incluido en los tiempos establecidos por el Congreso norteamericano para aprobar o rechazar las propuestas gubernamentales por una "vía rápida". La suscripción de un Acuerdo quedó por lo tanto condicionada al *timing* del NAFTA.

### **¿Qué se negocia? ¿Cuáles son los temas de la agenda?**

En los primeros meses de 1992 se continuó avanzando en los intercambios técnicos y en las evaluaciones de los impactos potenciales. También se avanzó en uno de los aspectos claves como es el referido al medio ambiente. El Ministro Alejandro Foxley y el Embajador norteamericano, Curtis Kamman, suscribieron un convenio que permitirá financiar proyectos para proteger el medio ambiente. Los fondos provienen de la transferencia de los intereses generados por el pago de la deuda oficial que Chile mantiene con Estados Unidos. En este período las autoridades sanitarias norteamericanas certificaron que el país está libre de una serie de problemas fitozoosanitarios ampliándose la oferta exportable.

Las declaraciones especulando sobre posibles fechas formales de inicios de las negociaciones se conocieron a lo largo de los primeros meses del año, todas destacaban que ello

se produciría una vez concluido el NAFTA y la Ronda Uruguay. Los posibles temas de la agenda que debe incluir un ALC, desde la perspectiva norteamericana, fueron señalados por el embajador norteamericano<sup>19</sup>:

"1) reducción gradual de tarifas para todo el comercio; 2) disminución gradual de las barreras no arancelarias; 3) ampliar el acceso a los mercados para los servicios; 4) normas para el trato nacional al inversionista extranjero y eliminación de restricciones a las inversiones; 5) protección adecuada de la propiedad intelectual, patentes, marcas y derechos; 6) disposiciones especiales para el comercio de recursos naturales y productos elaborados con esos recursos; 7) disposiciones técnicas y reglamentarias de origen, exigencia de salud pública y exclusiones por seguridad nacional y solución de disputas y controversias; y 8) disciplina contra acciones gubernamentales como subsidios, control y restricciones al uso de moneda extranjera y otros".

Los temas de la agenda de negociación fueron evaluados por un grupo de expertos nacionales<sup>20</sup>. Estos señalaron los siguientes puntos como relevantes:

### 1. Acceso al Mercado

1.1. Barreras Arancelarias: a) niveles aranceles, b) valores aduaneros mínimos, c) derechos compensatorios, d) derechos de inspección aduanera.

1.2. Barreras No Arancelarias: a) restricciones voluntarias, b) licencias previas, c) prohibiciones, d) marketing orders, e) cuotas, f) sector agropecuario, g) otros (industrial, textil, etc.).

---

<sup>19</sup> Curtis W. Kamman, "Chile y los Estados Unidos en una economía global de mercado". En *Texto Oficial*, Embajada de los Estados Unidos en Chile, 3 de abril de 1992.

<sup>20</sup> Juan Manuel Casanueva, *La acción concertada del sector público y privado con el objeto de preparar convenios de libre comercio*, Consejo Chileno para las Relaciones Internacionales. Santiago, Chile 1991.

1.3. Reglas de Comercio: a) sistema de inspección, b) sistemas de certificación, c) normas fitosanitarias, d) reglamentos sanitarios, e) regulaciones diversas (etiquetas, medidas, etc.).

### *2. Medio Ambiente*

Legislación, instituciones reguladoras e inspectivas, sistemas de inspección y control<sup>21</sup>.

### *3. Servicios*

Transporte (aéreo, terrestre y marítimo), financieros (bancos, seguros), asistencia técnica y profesional, telecomunicaciones.

### *4. Propiedad Intelectual*

Marcas y patentes, derechos de autor (incluido programas de computación), instituciones reguladoras e inspectores, sistemas de inspección y control.

### *5. Normas Multilaterales*

Códigos Gatt, compras gubernamentales, servicios, normas de origen.

### *6. Legislación y Reglamentación*

Reembolso de derechos (drawback), comisión de distorsiones, solución de controversias, legislación interna.

Más, en general cuando se piensa en la negociación de Acuerdos de Libre Comercio, bajo los parámetros establecidos por el GATT cuatro son las áreas temáticas principales: a) reglas para el comercio de bienes (reglas de origen, barreras en

---

<sup>21</sup> Andrés Gómez Lobo, "La Iniciativa para las Américas, Acuerdos de Libre Comercio y el Medio Ambiente", *Relaciones Económicas Internacionales Chile/Estados Unidos*. N° 5, febrero, FLACSO/CIEPLAN. Santiago de Chile, 1992.

frontera, trato nacional y estándares técnicos, compras gubernamentales, excepciones), b) protección contra la competencia (salvaguardias, competencia desleal), c) temas no tradicionales (inversión, servicios, servicios financieros, propiedad intelectual), d) mecanismo de solución de disputas<sup>22</sup>.

### **La visita presidencial**

Con la visita de Estado del Presidente Aylwin, del mes de mayo de 1992, concluyó una etapa en las relaciones con Estados Unidos. La cooperación y la búsqueda de acuerdos pasó a ser el patrón dominante. Se formalizó al máximo nivel gubernamental la voluntad política de establecer un acuerdo de libre comercio.

En la declaración emitida por la Casa Blanca, el 13 de mayo de 1992, se manifestó la voluntad política y burocrática de firmar un acuerdo con Chile, dentro de las Iniciativas de las Américas y en un "tiempo apropiado". Este fue ubicado al momento de "concluir" la negociación del NAFTA.

No está definido con claridad lo que significa "concluida" la negociación del NAFTA. Un escenario optimista es considerar que esto se cumple al suscribirse el acuerdo del NAFTA, otro pesimista señalaría que se encuentra concluido el NAFTA cuando sea aprobado el conjunto de leyes que lo implementa, lo que llevaría hasta el año 1994, y finalmente, el escenario realista que indica que el NAFTA estará concluido, para Chile, cuando éste no corra peligro de ser rechazado en el Congreso norteamericano.

Suscribir un acuerdo de libre comercio, tal como señalábamos, significa formalizar la voluntad política de establecer regulaciones y compatibilizar políticas en beneficio mutuo. Sin embargo, debemos tener presente que ningún país otorgará concesiones que no esté dispuesto a conceder, más

---

<sup>22</sup> Andrea Butelmann, "Acuerdos de Libre Comercio: ¿Qué se negocia?". CIEPLAN, manuscrito no publicado.

aún, si este tiene importantes elementos de poder. Es por ello, que es fundamental establecer previamente los parámetros de la negociación. De la experiencia de negociación mexicana debemos extraer una lección central: una vez iniciada la negociación no es posible esperar de Estados Unidos grandes concesiones desde el punto de vista de sus posturas originales. Quien crea que, durante la negociación, conseguirá modificar la oferta norteamericana de modo sustancial se equivoca. La negociación, en realidad, verá un actor norteamericano inmóvil en sus concesiones y más agresivo en sus demandas y una fuerte presión sobre la otra parte, sobre la cual recae el peso del éxito o fracaso de todo el proceso<sup>23</sup>. Así también, en el "estilo" negociador norteamericano no hay nada acordado mientras no esté todo acordado.

Si miramos la experiencia sobre los acuerdos suscritos por los Estados Unidos podemos concluir que el contexto político es el que define aspectos cruciales de la negociación, incluso la posibilidad misma de efectuarlo. El acuerdo entre Estados Unidos y Canadá representa el modelo básico sobre el cual se construyó NAFTA y sobre el cual se construirá cualquier otro acuerdo comercial que Estados Unidos suscriba. El posible Acuerdo de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos tendrá como "piso básico", como modelo y marco de referencia el consenso establecido en el NAFTA.

### **Los actores y agentes políticos, económicos y sociales frente a un posible Acuerdo de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos**

El modelo de desarrollo exportador ha dado sus frutos. Las exportaciones no tradicionales han aumentado de manera

---

<sup>23</sup> Georgina Núñez, "El Acuerdo de Libre Comercio México-Estados Unidos-Canadá: presiones externas, problemas internos", Proyecto de Investigación sobre el Acuerdo de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos. FLACSO-Chile. Mayo 1992.

vertiginosa y llegan a los mas diversos países y regiones del mundo. Sin embargo, existe la percepción que para mantener el ritmo de crecimiento del país y de su sector exportador es necesario pasar a una segunda fase exportadora. Es necesario generar las condiciones para transitar de lo cualitativo a lo cuantitativo. La segunda fase para lograr sostenerse debe estar basada en un mayor valor agregado, en asegurar estándares de calidad, en la incorporación de nuevas tecnologías.

Para poder avanzar hacia esta segunda etapa se requiere del concurso y del consenso de los principales actores en las definiciones de política macroeconómica y también cuestiones claves como lo es la negociación y eventual suscripción de un Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos.

Tal como señalamos al inicio de este capítulo existe un consenso básico sobre el modelo económico, pero ello no significa que en la forma en la cual se expresa el debate político sea unánime. En general la política seguida ha tenido un fuerte sello gubernamental, a la que se ha ido incorporando crecientemente un importante sector del empresariado, pero han estado fuera del debate importantes actores como lo son el Parlamento y los trabajadores. La construcción de una política de Estado se expresará en la incorporación de estos actores y otros en un debate nacional sobre el tema.

### **El Parlamento y el Acuerdo de Libre Comercio**

En la élite política, en los partidos, en los parlamentarios, la idea de un acuerdo con los Estados Unidos es vista en forma positiva. Sin embargo, se señala que debe haber un debate mas de fondo sobre el tema. En ello se refleja el fuerte peso presidencial del sistema político nacional. Es en el sector político en donde aparece con mas claridad la necesidad de evaluar los impactos que un ALC pudiesen tener sobre las relaciones con la Comunidad Europea, principal macro mercado para el país. En este sentido se cree que una meta debería ser evitar que un ALC con EE.UU. pueda limitar las relaciones con

otros socios comerciales. En esto coincide el actor empresarial<sup>24</sup> "En efecto, ningún acuerdo comercial bilateral o ampliado debe imponernos algún tipo de restricción al comercio con terceros países. Debemos aprovechar todas las oportunidades".

Al plantear el tema se señala la necesidad de producir un consenso nacional sobre las líneas estratégicas de la política exterior y que ello se logra en el Congreso. Este se ha convertido en el escenario cierto de los grandes acuerdos nacionales de carácter estratégico, señalan parlamentarios de diversas tendencias. El Presidente de la Cámara ha expresado<sup>25</sup>: "El Parlamento, por ser la mejor expresión de la soberanía popular en toda su pluralidad, está llamado a lograr el necesario consenso sobre las líneas básicas de una política exterior que aspire a trascender los gobiernos y las coaliciones de los partidos para convertirse en una política de Estado. El Parlamento conserva la memoria política que hace posible la prosecución de los intereses nacionales a través del tiempo. Cuando se debilita o se fractura ese consenso, es decir, cuando se discrepa sobre la orientación y el tipo de relaciones que un Estado debe mantener con los demás Estados y organismos internacionales y cómo ellas se expresan en materias económicas, comerciales, financieras e incluso militares, se produce un grave problema político. Por eso no es de extrañar que gobiernos de distinta orientación doctrinaria hayan seguido políticas exteriores similares, y en ello el Parlamento ha tenido un papel significativo".

Con respecto al impacto del acuerdo, tiende haber consenso en que este será importante pero no tan significativo como mucha gente se ilusiona. Es positivo pero no será

---

<sup>24</sup> José Antonio Guzmán Matta, *El papel de la Iniciativa Privada y del Sector Laboral en la Expansión de las Oportunidades de Chile en los Mercados Internacionales*. Consejo Chileno para las Relaciones Internacionales. Santiago, Chile, 1991.

<sup>25</sup> Juan Antonio Viera-Gallo Q. *La función del Parlamento en la nueva dimensión de las Relaciones Internacionales de Chile*. Consejo Chileno para las Relaciones Internacionales. Santiago, Chile, 1991.

determinante. Se coincide en que el gobierno ha sido ágil en aprovechar las oportunidades generadas. Uno de los objetivos en los que hay coincidencia es reducir el escalonamiento arancelario y eliminar las restricciones para arancelarias.

Las autoridades de ambas Cámaras legislativas han participado en reuniones y en giras destinadas a fortalecer la posición nacional en las futuras negociaciones. En estas autoridades hay una evaluación del tiempo de negociación mas dilatada que la que se percibe entre los funcionarios del área económica del gobierno. Hay en la presidencia de ambas cámaras un reconocimiento de las dificultades de *timing* para que Chile pueda acceder a un acuerdo durante la vigencia de la actual autorización para negociar acuerdos comerciales por la "vía rápida".

Mas en general, la percepción parlamentaria y de la dirigencia política con relación a la Iniciativa es que si bien ella representa un cambio en relación a la región éste no se ve como consistente y fuerte. Evalúan que en América Latina ha habido un entusiasmo excesivo, que es una propuesta que no todos podrían tomar de inmediato, que es una política de largo plazo y que la misma tiene oposición importante en el Congreso de Estados Unidos. En general, se estima que la Iniciativa para las Américas responde a una política que tiende a establecer grandes mercados que eventualmente puedan constituirse en bloques. Es la generación de una alternativa ante una creciente regionalización. Es una reacción y una señal en la negociación del GATT. Al proponer ALC tienen en mente abrir los mercados latinoamericanos para reducir su déficit mas que producir una estrategia de desarrollo para la región. También se indica que la IA es una propuesta general que pone unos objetivos de largo plazo por lo cual no cambia la reasignación efectiva de prioridades. Por ello hay muestras de escepticismo frente a los resultados de la Iniciativa en su conjunto. Sin embargo, al analizar el caso chileno lo desvinculan de los patrones mas generales y es analizado desde una perspectiva particular, al igual que la situación de México. Se trataría de la



combinación de dos "modelos" exitosos. Estos son el modelo de transformación económica y de estabilidad macro económica, y modelo de transición política.

Los Centros de asesoría parlamentaria no han dedicado un gran espacio al tema. Esto confirma la poca participación que el grueso de los parlamentarios han tenido, hasta la fecha, en el debate y articulación de este tema. Dos son los principales documentos producidos, el primero del Instituto Libertad y Desarrollo<sup>26</sup>, referido al análisis del Acuerdo Marco. El Segundo es un documento del Programa de Asesoría Legislativa<sup>27</sup>. En estos informes se destaca que el consenso y el interés nacional esta centrado en alcanzar un acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos. Pocos temas han generado tal nivel de consenso y tal escasa discusión.

Es posible que el debate "mas político" sobre las negociaciones se realice en el contexto de la campaña electoral nacional y en las definiciones programáticas de los diversos candidatos, durante 1993. En todo caso, dado el *timing* de la negociación y los consensos sobre el modelo de desarrollo, el debate no será polarizado y discurrirá principalmente sobre como, desde cada óptica, se generan mejores opciones para el país y la resolución de sus problemas de inserción internacional y de equidad económico-social.

Cuando se considera al sector exportador, principalmente a los exportadores de frutas, del sector pesquero y del sector minero, se destaca la importancia del acuerdo y aparece una primera reacción de cierta "indiferencia" al indicar que el ALC no les afectaría dado que los productos que se exportan tienen un bajo arancel y se encuentran consolidados en ese mercado.

---

<sup>26</sup> Instituto Libertad y Desarrollo, "Relaciones Comerciales entre Chile y Estados Unidos". En *Informe Legislativo*, N° 16, 15 de septiembre de 1990. Santiago. Chile.

<sup>27</sup> Programa de Asistencia Legislativa, "La Iniciativa para las Américas. Balance preliminar y perspectivas para Chile". En *Análisis de Actualidad*, N° 38, marzo de 1992, Santiago, Chile.

Sin embargo, rápidamente aparece un segundo pensamiento y allí aparecen una serie de ventajas y oportunidades que pueden ser alcanzadas, entre ellas se destacan: potencialidad para un mayor valor agregado a la oferta exportable, regulación de las barreras para arancelarias, predictibilidad para la inversión destinada para la exportación, menor costo a la inversión tecnológica y otros insumos (más allá del reintegro parcial), establecimiento de formas de solución de conflictos.

### **El sector minero y el Acuerdo de Libre Comercio**

El diagnóstico de la minería chilena y su peso en el sector exportador es consensual<sup>28</sup>. Chile sigue siendo eminentemente un país minero. El principal producto minero del país es el cobre, este representa un 89% de la minería metálica, ello equivale al 81% del total de la producción minera nacional. A inicios de la década del 90, 2/3 de la producción de cobre fino fue aportado por la gran minería, un 22% por la mediana minería y sólo un 3% por la pequeña minería.

Las exportaciones mineras representan cerca de la mitad de las exportaciones nacionales, el 55% del valor de las exportaciones en 1990 correspondía al sector minero. El 83% de este total exportado corresponde al cobre. Esto significa que el cobre representa el 46% de las exportaciones totales de Chile.

En lo que se refiere a mercados de destino, en 1990 se observaba que el 46% del cobre exportado se envió a Europa Occidental, un 38% tuvo como destino Asia y un 15% América. La importancia del mercado americano ha decrecido desde la década pasada. El mercado asiático se ha incrementado en más de un 100% en este mismo período. Particular importancia

---

<sup>28</sup> Danilo Kuzmanic y Pedro Sierra, "Percepciones de los Actores de la Minería Chilena en torno al Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos". Proyecto de investigación Acuerdo de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos. FLACSO-Chile. Diciembre 1991.

posee las compras que Japón está realizando. La disminución de la importancia del mercado norteamericano se debió a las políticas proteccionistas adoptadas por ese país en los años 1983-1984. Como consecuencia de ello la estrategia desarrollada por las principales empresas nacionales fue abrirse hacia nuevos mercados.

Para el sector minero un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos no produce aprehensiones, tampoco produce un excesivo entusiasmo respecto a la importancia que los efectos pudiesen tener en el sector. La experiencia de la década pasada frente al proteccionismo norteamericano se mantiene presente en la percepción de los ejecutivos chilenos. Al ocupar Estados Unidos el tercer lugar de destino con sólo un 15% se destina que el impacto no sería decisivo. Por otra parte, las autoridades del cobre miran con especial atención las demandas y requerimientos que se producen en el Pacífico y la competencia que pueden enfrentar en los mercados europeos como resultado de las exportaciones de los países del ex bloque soviético.

No obstante la actitud frente al acuerdo de libre comercio es favorable y se percibe que una apertura del mercado norteamericano puede estabilizar la demanda y encontrarse formas de asociación que permitan la incorporación de tecnologías a un menor costo.

Uno de los desafíos para el sector minero está vinculado a la condicionalidad ambiental que pudiera surgir como parte de las negociaciones. Si bien se han realizado algunas inversiones de importancia tendientes a descontaminar y evitar que la producción del mineral genere polución el plan de desarrollo tiene un cronograma de mediano plazo. Un acuerdo de libre comercio pudiera obligar a tiempos menores y ello tendría una fuerte incidencia en la inversión que sería necesario efectuar en plazos relativamente breves.

## Las asociaciones empresariales y el Acuerdo de Libre Comercio

En el sector empresarial existe un sólido consenso en torno a que un acuerdo de libre comercio sería favorable para el país<sup>29</sup>. Las argumentaciones más positiva en este sentido provienen de los sectores industriales y agroindustriales más competitivos en los mercados externos. La percepción generalizada es que Estados Unidos dado el tamaño de su mercado y el poder adquisitivo del mismo es una fuente vital para la expansión y el crecimiento. En muchos sectores se evalúa que la capacidad industrial del país y la capacidad de producción nacional sobrepasa la capacidad de consumo interno por lo que todo crecimiento de la producción está orientado hacia el mercado externo.

Así también los representantes de asociaciones empresariales señalan que un acuerdo de libre comercio facilita las exportaciones, mejora la competitividad para los productos no acogidos en el Sistema General de Preferencia y en general facilita las transacciones, el manejo de los productos y las posibilidades de hacer negocios.

Especial importancia se da al hecho que un acuerdo de libre comercio reduciría aranceles y en especial debería eliminar el escalonamiento arancelario. En algunos casos este alcanza más del 30% como por ejemplo en ajos y cebollas deshidratados<sup>30</sup>.

En la percepción del sector empresarial el acuerdo de libre comercio rebajaría los costos de insumos y de bienes de

---

<sup>29</sup> Pilar Bascuñán, Percepciones de las Principales Asociaciones Empresariales sobre el Acuerdo de Libre Comercio Chile-Estados Unidos. Proyecto de investigación sobre el Acuerdo de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos. FLACSO-Chile. Septiembre 1991.

<sup>30</sup> Sobre el tema del Escalonamiento Arancelario véase Andrea Butelmann y Pilar Campero "Escalonamiento arancelario para las exportaciones chilenas a los EE.UU.". *Notas Técnicas*, CIEPLAN, mayo de 1992.

capital de esa procedencia. No temen una "invasión" de productos norteamericanos ya que dada la lejanía del país y los costos de fletes generan una protección que se evaluaba como suficiente. Indican, sin embargo, que no en todos los sectores de la economía nacional se produce esta situación, de allí que para algunos sectores debería haber un calendario de desgravación adecuado.

El acuerdo de libre comercio también mejoraría las condiciones para la inversión norteamericana. Ello ya que "el país ofrece normas claras, propiedad privada, estabilidad laboral, seriedad profesional".

Un acuerdo de libre comercio permitirá captar mercados adicionales. La apertura del mercado norteamericano refuerza la capacidad negociadora y la credibilidad del país en otros mercados, en particular en el mercado europeo y en el mercado asiático.

Sobre las motivaciones del Presidente Bush para proponer la Iniciativa para las Américas el presidente de la Confederación de la Producción y del Comercio, José Antonio Guzmán Matta indicó<sup>31</sup>: "la proximidad de la entrada en vigencia de la Comunidad Económica Europea, con una población de 325 millones de habitantes y un 42% de las exportaciones mundiales, y el creciente poder económico del mundo industrializado asiático, con una población de 266 millones de personas y el 20% de las exportaciones mundiales, ha obligado a Estados Unidos a tomar la iniciativa de robustecer su comercio internacional, invitando primeramente a Canadá a celebrar un acuerdo de libre comercio, que se hizo efectivo a partir de 1989 y luego a México, con el que negocia hoy la celebración de tal acuerdo. Jamás en su historia, la economía norteamericana se había confrontado con bloques económicos regionales de magnitudes comparables y aún superiores a las propias y, por tanto, resulta lógico observar en estos hechos la

---

<sup>31</sup> José Antonio Guzmán Matta, "Los empresarios chilenos frente a la Iniciativa Bush". En: *El Diario*, 24 de octubre de 1991.

motivación principal que ha tenido el Presidente Bush para buscar acuerdos con los países latinoamericanos y mejorar la posición estratégica, económica y política de los Estados Unidos en el contexto internacional".

Una encuesta realizada por la Cámara de Comercio Norteamericana<sup>32</sup> que cubrió 176 empresas de capital multinacional, nacional y mixto y de los diversos sectores productivos (manufactureros, mineros, financieros, servicios y otros) dio un resultado muy favorable a la negociación de un acuerdo de libre comercio. El 86% señaló que estaba muy de acuerdo o de acuerdo con un posible acuerdo de libre comercio. El 60% consideró que Chile sería el país más beneficiado, sólo un 7.4% pensó que Estados Unidos sería el favorecido y un 31% indicó que ambos países. Cuando fueron consultados sobre el impacto para su propia empresa el 80% indicó que se beneficiaría, el 16.5% indicó que no tendría efecto y el 2.3% percibió que se vería perjudicado. La inmensa mayoría un 82% señaló que ninguna área debería estar excluida del acuerdo.

La estimación del tiempo de este sector empresarial vinculado a los Estados Unidos indicó en un 79% entre 2 y 3 años la estimación de tiempo de entrada en operación, el 10% consideró que demoraría más de 4 años, el 8.5% estimó que demoraría menos de 1 año. El 2.3% manifestó que nunca se celebrarían.

### **El sector pesquero y el Acuerdo de Libre Comercio**

Las exportaciones pesqueras chilenas se encuentran muy diversificadas. En 1991 Estados Unidos representaba como mercado destino el 14%, constituyéndose en el segundo país de destino después de Japón. Japón representa al 26% de las exportaciones totales. El arancel de ingreso al mercado norteamericano para pescados, moluscos y crustáceos frescos y congelados es inexistente, no se paga arancel. Bajo este rubro

---

<sup>32</sup> *The Journal*, octubre de 1991. AmCham. Santiago, Chile 1991.

ingresa la mayoría de las exportaciones destinadas a Estados Unidos. Las barreras pararancelarias son poco importantes y en general no hay escalonamiento arancelario. Es por las razones anteriores que la primera reacción de una parte importante de los agentes vinculados al sector pesquero, es de relativa indiferencia frente a un acuerdo de libre comercio. Sin embargo, ya colocados en la perspectiva de una negociación aparecen una serie de oportunidades y elementos positivos.

Los principales beneficios que se derivarían de un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos, desde la óptica del sector pesquero<sup>33</sup> son los siguientes: a) se abre un mercado potencial muy importante para productos de valor agregado lo cual tendría el efecto de estimular la producción nacional. b) con la apertura de un mercado como el norteamericano se abrirían oportunidades y perspectivas para productos de la acuicultura. Estos requieren de la seguridad de mercado para poder desarrollarse en forma eficiente. c) el acuerdo de libre comercio posibilita concordar sobre las formas de control y las normas de calidad, evitando la imposición de barreras no arancelarias. d) el acuerdo de libre comercio facilita las operaciones, el manejo de productos y en el negocio en el mercado de destino.

Más en general se destaca que la negociación con los Estados Unidos representa una clara señal de carácter político y de reconocimiento de la apertura comercial del país. Así también el establecimiento de un acuerdo permitiría abaratar los costos de la tecnología. Si bien hasta la fecha el sector pesquero no ha sido un área interesante para el inversionista norteamericano, de hecho en el Pacífico Sur-Oriental no se observa la presencia de su flota pesquera, un acuerdo de libre comercio pudiese facilitar inversiones conjuntas de gran proyección.

---

<sup>33</sup> Jacqueline Weinstein, "Informe de Síntesis a partir de las entrevistas con los agentes del sector pesquero". Proyecto de investigación sobre Acuerdo de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos. FLACSO-Chile. Agosto 1991.

Los temas ambientales para el sector pueden tener alguna significación particularmente en lo que se refiere a la "fauna acompañante", pero este no es un tema que sea percibido como algo de difícil superación. De más complejidad son los temas referidos a normas de producción y empaque "no contaminantes" ya que esas normativas sufren variaciones en forma constante y pueden encubrir prácticas proteccionistas.

En el sector pesquero se percibe que Canadá como principal competidor de Chile en el ámbito pesquero, pudiese incidir negativamente en la negociación.

### **Los trabajadores y el Acuerdo de Libre Comercio**

Los sindicalistas con una visión moderna de la economía y de la sociedad chilena y del rol que a los sindicatos les cabe desempeñar, es reducido. Un importante número de sindicalistas mantienen una visión "tradicional" en la cual se percibe un temor frente a los Estados Unidos y un apego al ideario integracionista latinoamericano<sup>34</sup>.

El máximo representante de los trabajadores chilenos, el presidente de la Central Unitaria de Trabajadores, Manuel Bustos ha indicado que la Central Sindical es cuidadosa con los acuerdos de libre comercio. Los acuerdos, como el acuerdo celebrado con México "no nos llenan de entusiasmo, aunque desde luego los apoyamos". Especial preocupación manifiesta por la competencia que pudiese derivarse de la presencia masiva de productos norteamericanos sobre sectores en los cuales el país no posee ventajas comparativas, en especial, el sector textil o el sector petrolero.

En general una de las demandas del sector laboral está referida a la necesidad de mayor información y participación en

---

<sup>34</sup> Alicia Frohmann, "Acuerdo de Libre Comercio Chile-Estados Unidos: la perspectiva del movimiento sindical". Proyecto de investigación Acuerdo de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos. FLACSO-Chile. Mayo 1992.



la negociación. Esta participación debería tener como objetivo asegurar que las conquistas del movimiento sindical se mantengan e incluso se eleven a estándares internacionales.

### **El impacto potencial de un acuerdo con Estados Unidos**

Diversas evaluaciones se han realizado en torno al impacto económico que tendría la suscripción de un acuerdo de comercio entre Chile y Estados Unidos. Estimaciones iniciales señalaban que el comercio podría crecer en 260 millones de dólares. Sin embargo, posteriormente se fue generando un consenso en torno a que el impacto inicial será modesto en lo comercial, dado lo bajo de los aranceles y lo relativamente poco significativo de las barreras no arancelarias<sup>35</sup>. El Banco Mundial estima que para el caso de Chile el incremento comercial podría alcanzar un 6%. Autoridades del Ministerio de Hacienda evaluaron este incremento en una cifra entre el 5 y 10%. Es decir, desde el punto de vista estrictamente comercial Chile tendría una expansión marginal con un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos.

En general, es en otras áreas donde se destaca la importancia de un acuerdo de libre comercio, en particular, sobre la inversión<sup>36</sup>. La suscripción de un acuerdo de libre comercio posibilitaría un incremento sustancial de la inversión extranjera en el país. Ello significa que la economía chilena es definida como confiable, estable, creíble, y transparente. El debate hoy día existente sobre la posibilidad de suscribir un

---

<sup>35</sup> Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Económicas, "Consecuencias Económicas y Políticas de un Acuerdo de Libre Comercio entre Chile y los Estados Unidos", *Anales del Seminario*. Ed. Taller Gráfico del Departamento de Economía. Santiago, Chile, enero de 1992.

<sup>36</sup> Andrea Butelmann y Alicia Frohmann, "Hacia un Acuerdo de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos". *Relaciones Económicas Internacionales Chile/Estados Unidos*. N° 3, febrero 1982. FLACSO/CIEPLAN. Santiago de Chile, 1992.

ALC con Estados Unidos nos acerca a esta definición conceptual de la economía nacional.

El establecer un régimen específico para la solución de controversias es uno de los principales objetivos al suscribir el ALC. La conformación de un régimen específico de carácter simétrico en una relación asimétrica es un gran logro para el actor más débil en la relación.

El acuerdo de libre comercio genera transparencia en las transacciones. Específica las regulaciones que se aplican y sobre esta base elimina la estructura paraarancelarias de restricciones al comercio. Estas en el caso de Chile afectan a 24 ítems, principalmente referidas a productos agrícolas.

Los principales actores políticos y los agentes económicos principales tienen un alto grado de consenso en la importancia de la negociación. Este consenso abarca al conjunto del gobierno, al Congreso, al sector público, al sector privado y al sector laboral. Sin embargo, cuando se profundiza en el análisis se detecta la necesidad de consolidar estudios técnicos, generar mayor información, delimitar la agenda de negociación.

El acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos permite ganancias, genera oportunidades y también implica ciertos riesgos. La evaluación de cada uno de ellos es una tarea fundamental. El establecimiento de un marco para la desgravación de las barreras arancelarias y no arancelarias es una tarea inicial fundamental. Pero más allá de ello se debe evaluar el impacto en otras áreas, el impacto político es clave. La ligazón democracia y apertura económica se consolida.

El impacto del ALC es crucial en lo político, significativo en lo económico e importante en lo comercial. Esta escala de magnitud y el horizonte de impacto temporal en el cual se ubica es el que debe estar presente en el momento de toma de decisiones. Ella le corresponderá, dado el *timing* de la negociación, a los próximos gobiernos en Estados Unidos y en Chile.

**CHILE: 15 PRINCIPALES SOCIOS COMERCIALES**  
**CUADRO N° 1**  
**DESTINO DE LAS EXPORTACIONES**  
(millones de US \$ FOB)

PAIS	1986	1987	1988	1989	1990	1991	Ene-Abr 92	Participación en el total general (%)
Japón	420,1	561,3	881,2	1.120,5	1.388,2	1.644,0	644,2	18,5
Estados Unidos	915,2	1.140,5	1.393,2	1.456,0	1.469,2	1.596,3	639,8	18,4
A. Federal	441,2	483,4	817,9	914,3	941,3	709,4	179,3	5,2
Brasil	292,9	348,2	341,7	522,6	487,4	447,6	129,1	3,7
Reino Unido	219,8	317,9	365,6	499,0	558,7	408,4	216,3	6,2
Taiwán	61,4	129,6	245,3	399,8	279,8	395,3	150,5	4,3
Francia	153,1	178,6	353,7	392,2	402,3	389,9	134,6	3,9
Holanda	153,6	164,2	247,4	265,9	314,8	362,9	146,2	4,2
España	122,2	146,8	178,4	222,5	268,3	345,5	126,4	3,6
Italia	215,8	273,8	452,5	409,9	406,2	344,8	124,6	3,6
Corea del Sur	91,8	109,0	146,1	257,5	259,3	263,2	72,0	2,1
Argentina	160,6	174,9	168,1	110,1	113,5	257,4	117,1	3,4
Bélgica	77,9	58,6	118,2	179,1	243,3	234,7	58,0	1,7
Perú	65,9	85,8	63,0	54,9	74,2	146,0	51,2	1,5
Bolivia	30,5	44,5	43,6	49,2	73,3	112,5	44,6	1,3
<b>Total General</b>	<b>4.222,4</b>	<b>5.101,9</b>	<b>7.048,7</b>	<b>8.192,7</b>	<b>8.580,3</b>	<b>9.048,4</b>	<b>3.473,5</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Banco Central de Chile.

**CUADRO N° 2**  
**ORIGEN DE LAS IMPORTACIONES**  
(millones de US \$ CIF)

<b>PAIS</b>	<b>1986</b>	<b>1987</b>	<b>1988</b>	<b>1989</b>	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>Ene-Abr 92</b>	<b>Participación en el total general (%)</b>
Estados Unidos	641,5	773,1	1.002,1	1.347,9	1.373,4	1.581,9	562,3	20,2
Brasil	247,6	380,0	554,9	703,1	564,2	697,6	290,8	10,4
Japón	296,4	387,2	391,8	737,0	568,4	645,7	274,5	9,9
Argentina	122,5	159,0	278,6	398,8	503,1	553,8	185,8	6,7
A. Federal	250,1	335,0	365,1	482,9	522,9	497,8	174,3	6,3
Francia	94,1	129,3	149,6	223,3	296,8	240,5	88,2	3,2
Nigeria	49,5	75,0	100,8	140,8	258,8	200,0	78,9	2,8
Venezuela	148,2	143,7	165,0	166,8	191,0	197,9	37,3	1,3
Italia	64,0	95,8	120,3	153,2	193,3	177,1	86,6	3,1
Gabón	0,0	0,0	33,3	33,4	203,4	168,5	35,5	1,3
Corea del Sur	48,0	82,2	107,5	164,6	122,7	167,8	62,7	2,3
Reino Unido	88,5	128,3	123,3	151,5	179,9	163,0	60,0	2,2
Colombia	38,3	99,6	126,5	145,1	163,5	159,5	32,0	1,1
Canadá	54,3	66,4	110,7	106,7	224,3	156,9	39,6	1,4
España	82,2	116,5	117,9	157,2	159,4	148,4	67,8	2,4
<b>Total General</b>	<b>3.156,9</b>	<b>4.023,3</b>	<b>4.924,0</b>	<b>6.734,2</b>	<b>7.272,1</b>	<b>7.685,8</b>	<b>2.784,6</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Banco Central de Chile

**CUADRO N° 3**  
**INTERCAMBIO COMERCIAL ENTRE CHILE Y ESTADOS UNIDOS**  
 (millones de US\$)

<b>Año</b>	<b>Exportaciones (FOB)</b>	<b>% del total exp. chilenas</b>	<b>Importaciones (CIF)</b>	<b>% del total imp.chilenas</b>
1991	1.596,3	17,6	1.581,9	20,2
1990	1.469,2	17,1	1.373,4	18,9
1989	1.456,0	17,8	1.347,9	20,0
1988	1.393,2	19,8	1.002,1	20,9
1987	1.104,5	22,4	773,1	20,4
1986	915,2	21,7	641,5	22,0
1985	870,7	22,8	654,6	23,9
1984	951,2	26,0	747,8	23,4
1983	1.083,3	28,2	703,5	25,5
1982	800,7	21,6	916,1	26,0
1981	591,1	15,2	1.631,9	25,6
1980	321,4	12,2	1.582,6	27,2
1979	413,9	11,0	954,3	22,6
1978	321,4	13,4	810,0	27,0
1977	291,8	13,3	534,1	22,1
1976	230,9	11,1	449,2	25,3
1975	136,9	6,6	389,4	29,1
1974	248,5	11,5	525,1	21,8
1973	107,4	8,6	274,1	16,3
1972	80,2	9,6	240,3	17,1
1971	76,5	8,0	318,1	27,3
1970	158,9	14,4	350,0	26,9

Fuente: Banco Central de Chile.

**CUADRO N° 4**  
**PRINCIPALES EXPORTACIONES CHILENAS A ESTADOS UNIDOS (1990)**

TITULO	(Código del Sistema Armonizado)	% Total
<b>ESTADOS UNIDOS</b>		
Cobre y Manufacturas de cobre	(74)	30,33
Legumbres, Hortalizas y Frutas	(07, 08)	26,05
Pescado Fresco y Procesado	(03, 16, 23)	8,33
Metales y Artículos Metálicos (No Cobre)	(71,72,73,76,78,82,83)	7,45
Productos químicos orgánicos, inorgánicos y fertilizantes	(28, 29, 31)	5,28
Textiles y Calzado	(51-52, 54-58, 61-65)	4,00
(Preparación de Frutas, Legumbres y Hortalizas	(20)	3,51
Madera, Celulosa y Papel	(44, 47-49)	2,78
<b>% Total</b>		<b>87,73</b>
<b>Total de ítems exportados</b>		<b>1007</b>

Fuente: Tomado de A. Butelmann y A. Frohmann, "Hacia un Acuerdo de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos". En: *Relaciones Económicas Internacionales Chile/Estados Unidos*. FLACSO/CIEPLAN, N° 3, 1992.

**MEXICO Y ESTADOS UNIDOS:  
EL CAMINO DEL ACUERDO**

**Georgina Núñez**

**Georgina Núñez, Licenciada en relaciones internacionales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Maestría en Economía y Política Internacional CIDE, México. Investigadora invitada del Area de Relaciones Internacionales y Militares de FLACSO-Chile.**



Hay buenas razones para no identificar las actuales negociaciones entre México y Estados Unidos, como un "primer caso" de aplicación de la Iniciativa para las Américas del Presidente George Bush. En primer lugar, si bien el anuncio formal de las negociaciones de un Tratado de Libre Comercio (TLC) sigue en pocos meses al anuncio de la Iniciativa Bush, la idea de un acuerdo de este tipo había sido lanzada ya por los gobernantes de ambos países varios años antes. En segundo lugar, México es el tercer socio comercial de Estados Unidos (después de Canadá y Japón) y su proximidad con ese país da a la discusión un carácter más relevante y crucial. Es cierto que otras naciones de Centroamérica y el Caribe tienen con Estados Unidos niveles de intercambio comercial de similar magnitud relativa; pero dado su tamaño, la relación comercial con ellos se liga más a criterios políticos o a intereses especiales, que a consideraciones económicas de carácter general. En tercer lugar -y tal vez más importante- la Iniciativa Bush se compone aún en gran medida de promesas e interrogantes más que de políticas concretas; el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) es una política en marcha y se articula con una realidad también en marcha la conformación de bloques económicos regionales - Europa 92 y el Asia Pacífico son los otros dos- que es signo característico de la fase actual de la economía mundial.

Por todas estas razones, muchos sostienen que el NAFTA se habría negociado aún si Estados Unidos hubiera mantenido la distancia de América del Sur que caracterizó a la anterior administración. Sin embargo, hay también motivos poderosos para examinar la fase actual de las relaciones Estados Unidos-México ligada al cuadro más general de la región.

En sentido estricto, el NAFTA puede no ser parte de la Iniciativa de las Américas; pero tanto los fenómenos estructurales que condujeron a él como el curso mismo de las negociaciones arrojan elementos de gran utilidad para la relación futura entre los demás países de la región y Estados Unidos. La gran novedad tras el acercamiento México-Estados Unidos no es un cambio en la política del vecino más poderoso, sino *la trans-*

*formación estructural de la economía mexicana.* Desde luego, no es el único factor: los cambios en la economía global, las tendencias a la regionalización y la política comercial de Estados Unidos y Canadá también son factores poderosos que empujan en favor del TLC. Pero es el abandono definitivo del modelo económico anterior en México, con sus características de centralidad estatal y nacionalismo económico lo que hace posible la negociación. Es también en cierta medida el rasero con que serán medidos los países antes de negociar acuerdos en el futuro. No en vano es Chile, que inició los cambios estructurales antes que México, el país que más frecuentemente se menciona como próximo candidato a un TLC.

Esta consideración es importante para pronosticar si en definitiva habrá o no un Tratado de Libre Comercio de América del Norte. En los últimos meses de 1991 han surgido dudas acerca de si el NAFTA -y con mucho mayor razón otros acuerdos posteriores- llegará a ser una realidad.

El principal elemento de duda surge de la situación interna estadounidense: la crisis de la economía ha derivado en una prolongada recesión, el aumento del desempleo ha alcanzado incluso a los sectores laborales más calificados, que antes parecían exentos de esa clase de problemas. La incapacidad para enfrentar la recesión origina fuertes críticas a la administración Bush, por considerar que su dedicación a la política exterior es la principal causa de la crisis doméstica.

La vulnerabilidad que ha alcanzado la Administración Bush en el debate político interno se traduce en un menor consenso y apoyo a las iniciativas, no sólo de política sino también de economía y comercio internacional. Toda esta situación ha provocado que se agudicen las tendencias proteccionistas en Estados Unidos<sup>1</sup>, lo cual no sólo afecta el ambiente

---

<sup>1</sup> Recientemente los críticos que se oponen al NAFTA y en general a la política comercial de la administración Bush, han multiplicado sus denuncias acerca de la competencia desleal a la que supuestamente se ve sometida la economía norteamericana, especialmente por parte de Japón. Uno de los casos más bullados ha sido el descubrimiento de que los autos Honda que se

de negociación de Acuerdos de Libre Comercio sino que también frena o hace más lento el proceso de negociación multilateral.

La estrategia comercial de la administración es atacada en todos los frentes. No obstante, el TLC es quizás el punto más vulnerable de la estrategia comercial norteamericana, ya que desde su planteamiento inicial no contó con un apoyo generalizado e incluso recientemente se ha convertido en una de las principales críticas a la administración<sup>2</sup>.

Si nos atenemos a estos hechos de coyuntura, es posible que el NAFTA esté en dificultades. Pero esas dificultades son temporales: ellas se deben a la recesión y al período preelectoral, que la hace aún más delicada para Bush. Si en cambio atendemos a las tendencias de fondo, es decir al hecho de que tras el NAFTA están las reformas estructurales de las economías y la evolución más permanente de la economía global, es posible afirmar que, tarde o temprano el acuerdo se producirá.

Cabe recordar que las relaciones comerciales de estos dos países son de vital importancia para México, que ve asociarse con Estados Unidos el 69% de su comercio exterior de bienes y servicios. En el caso de Estados Unidos, dado el tamaño de su economía, el impacto del comercio con México es mucho menor, pero en ningún caso insignificante. México involucra 6% de las importaciones y 7% de las exportaciones norteamericanas, lo cual lo convierte, después de Canadá y

---

producen en los Estados Unidos y que eran considerados norteamericanos - incluso la Sra. Carla Hills ponía frecuentemente a Honda como un ejemplo de "empresas norteamericana" generada a partir de la apertura económica - están hechos en su casi totalidad con partes japonesas. Esta situación ha aumentado la desconfianza de los norteamericanos en las políticas del USTR y la presión se ha hecho sentir en la negociación de reglas de origen en el Gatt y en el NAFTA. V, "HONDA: Is it an American car?" *Business Week*, noviembre 18, 1991.

<sup>2</sup> Ver documento enviado por el Representante Richard Gephardt a la Embajadora Carla Hills en octubre 23 de 1991.

Japón, en su tercer socio comercial. Por lo tanto, más del 30% del comercio exterior de Estados Unidos se realiza con Canadá y México.

En cuanto a Canadá los flujos de comercio de bienes y servicios con Estados Unidos son de alrededor de 175 mil millones de dólares al año. Canadá es después de Japón el segundo socio comercial de EEUU, con un 19% de ese comercio. Por su parte, Canadá destina a Estados Unidos más de 75% de sus ventas al exterior y adquiere de ese país alrededor de 68% de sus importaciones<sup>3</sup>.

Hablar pues de una zona económica de América del Norte no es una mera especulación, sino una realidad concreta, que el Acuerdo Estados Unidos-Canadá, primero, y el NAFTA ahora trata de hacer más estable y general.

En este trabajo examinaremos los dos principales procesos que han conducido a las puertas del Tratado de México con Canadá y Estados Unidos: la reforma estructural de la economía mexicana y las negociaciones comerciales dentro del nuevo contexto internacional y regional.

## **I México, los cambios estructurales y la apertura de la economía**

### **1. Aspectos generales**

Cuando llegó al poder el Presidente Salinas debió enfrentar una serie de retos en materia económica, los cuales fueron planteados desde su campaña presidencial como una manera de continuar con la estrategia de desarrollo económico de la administración anterior del Presidente Miguel de la Madrid, en la cual participó como Secretario de Planeación y

---

<sup>3</sup> Kim Johnson, Director, Canada-U.S. Business Association "Canada's Stake in a North American Free Trade Agreement", declaración ante el Subcommittee on Trade del Committee on Ways and Means United States House of Representatives. Washington, D.C., February 28, 1991.

Presupuesto<sup>4</sup>. Entre los principales retos estaban: el restablecimiento del crecimiento económico, mantener en un nivel aceptable la inflación, una mejor distribución del ingreso, reducción del déficit financiero del sector público, aumento en las exportaciones no petroleras, y mejoramiento de la balanza de pagos para evitar excesos futuros de endeudamiento externo, lo cual implicaba necesariamente la disminución del pago de intereses por la deuda externa.

Por lo tanto el diseño de una estrategia para cumplir con los retos planteados debía atacar dos frentes estrechamente vinculados: el frente interno, lo que implicaba una mayor capacidad de ahorro, inversión y generación de empleos, así como un mayor control de precios; y en el externo, abrir la economía a las importaciones y la inversión, y aumentar la competitividad de las exportaciones mexicanas.

En el esquema económico prevaleciente hasta entonces, los objetivos internos sólo serían posibles a través de incrementar el déficit del sector público, aumentar la inversión pública necesaria y la mantención de subsidios a una serie de servicios públicos, con lo cual el estado habría adoptado un papel aún más importante en la conducción de la economía, pero a la vez incompatible con la apertura externa.

La opción, ya iniciada durante la administración de Miguel de la Madrid, pero carente aún del apoyo político suficiente, era generar un proceso de reformas estructurales largamente postergado, que permitiera reorganizar la economía sobre nuevas bases, reducir el gasto público y el tamaño del estado, fortalecer el ahorro y la inversión privada, ampliar el comercio exterior y atraer al capital extranjero.

Muchas de estas ideas iban en contra de décadas de acción económica y política estatal. Por ello fue importante la concertación que logró la administración de Salinas con los sectores empresarial y laboral -el Pacto para la Estabilidad y el

---

<sup>4</sup> Carlos Salinas de Gortari. "Ideas y compromisos. Tesis de Campaña". Partido Revolucionario Institucional. México 1988.

Crecimiento Económico-, la cual parecía casi imposible después de los resultados de las elecciones y el 50.4% con el que llegó al poder Salinas<sup>5</sup>.

La estrategia interna se apoyó en gran medida en la estabilidad del tipo de cambio a partir de 1988<sup>6</sup>. Este elemento fue clave y considerado uno de los "pivotes fundamentales" del programa de estabilización. Para mediados de 1990, el grado de subvaluación del tipo de cambio fue prácticamente de cero. Y aunque con la caída de los precios del petróleo y el deterioro de la cuenta comercial, el tipo de cambio se ha visto amenazado por una devaluación escalonada del peso, en términos generales su estabilidad se ha mantenido, lo cual se ha traducido en una mayor capacidad de maniobra del gobierno mexicano (con lo que no contaba en la década anterior) para mantener un equilibrio del sector externo, y un control de las presiones inflacionarias.

En el frente externo, dicha estrategia incluía un plan para la restructuración de la deuda externa que hiciera disminuir el pago de intereses, y permitiera obtener mayores recursos frescos a ser reciclados en la economía, para abordar algunos impactos preocupantes del ajuste, como los salarios. Debería contener también un plan que permitiera continuar con el proceso de liberalización y apertura de la economía a través de una política comercial más activa acorde con la nueva realidad internacional que permitiera fortalecer la presencia internacional de México, diversificar tanto productos como mercados, y hacer más sencillo el proceso de integración y globalización. Dicha

---

<sup>5</sup> Sobre el proceso electoral ver Weintraub, Sidney "Transforming the Mexican Economy: The Salinas Sexenio". National Planning Association. Washington, 1990. p. 22-40.

<sup>6</sup> Para más detalles sobre el Pacto de Estabilidad y Crecimiento Económico, ver el documento "El pacto, las premisas políticas de una estrategia económica", Centro de Estudios Industriales, Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos, octubre 1990.

situación se traduciría también en un ambiente más confiable para la inversión extranjera.

Finalmente la implementación de dicha estrategia requirió priorizar algunos de los temas, de esta manera se determinó como fundamental el combate a la inflación, el fomento a la inversión privada, la continuación del proceso de privatizaciones y desregulación aunado a la aceleración del proceso de apertura de la economía<sup>7</sup>.

En resumen, en los últimos cinco años, México ha adoptado políticas tendientes a la liberalización de la economía,

---

<sup>7</sup> Sydney Weintraub presenta en su artículo "The Economic Options of Salinas" cuatro posibles opciones de política, que la Administración Salinas tuvo que considerar en términos de costo-beneficio al momento de implementar su estrategia política y económica. La primera de estas opciones consideraban: 1) mantener una inflación baja, 2) la promoción de exportaciones no petroleras, 3) la continuación de las privatizaciones y desregulación de la economía, 4) el estímulo a la inversión (nacional y extranjera, pública y privada) y, 5) mantener bajo el déficit financiero del sector público. La 2a. opción daba una alta prioridad a la distribución del ingreso en el corto plazo (que implicaba el aumento de los salarios reales y cuya prioridad se basaba en la necesidad de justicia social), situación que aparece como contrario al punto central de su estrategia de control a la inflación (ya que aparece esta con una baja prioridad). Para llevar a cabo este plan se continuó en la misma línea del Pacto de Solidaridad Económica de la Administración de la Madrid, reemplazándolo por el PECE (Pacto de Estabilidad y Crecimiento Económico). Sin embargo, Salinas tuvo que optar por continuar con el control a la inflación ya que políticamente le retribuía mucho más, aunque esto sólo era un primer paso de una política de ingresos mucho más global. La tercera opción tenía más que ver con limitar la privatización y volver a lo que hasta ese momento había sido el rol del Estado, rector de la economía. Sin embargo, este rol de rector sería concentrado en unas cuantas áreas económicas estratégicas (petróleo, petroquímicos, electricidad, y algunos otros). La cuarta y última opción que se le presentaba a Salinas se enfocaba en el mercado interno; con ello se garantizaba una mejor situación al pequeño productor bajo la casi absoluta protección.

convirtiéndola en una de las más abiertas del mundo<sup>8</sup>. Durante este período y hasta la fecha, la política económica de México se orientó a abrir la economía hacia el exterior y a crear un clima de confianza interna sobre la base del logro de equilibrios macroeconómicos. En una economía que hasta hace unos cuantos años era calificada de exageradamente proteccionista, el debate hoy ya no cuestiona la apertura sino que se centra en los instrumentos que la llevan a cabo y en los fines y objetivos que pretende alcanzar. Esto ha sido la principal crítica de los partidos de oposición, y responde al vínculo que naturalmente se hace en México entre la apertura y la liberalización y la integración con la economía del norte.

## 2. Principales medidas

Entre las principales medidas impulsadas por Salinas de Gortari (algunas de las cuales ya habían sido iniciadas por De la Madrid) se encuentran:

- a. La reducción del déficit fiscal, a través de la reducción del gasto en servicios públicos, la disminución de subsidios, la disminución de las inversiones públicas y la privatización de empresas<sup>9</sup>.
- b. La reforma tributaria, aumentando el número de causantes y disminuyendo la carga impositiva y activando un mayor control, todo lo cual ha llevado a un aumento importante de los ingresos públicos provenientes de esta fuente.
- c. El impulso al crecimiento de la Bolsa de Valores, cuya alza ha alcanzado el 120% entre 1989 y 1991.

---

<sup>8</sup> Uno de los primeros pasos que dio fue su entrada al GATT en 1985 y su consecuente disminución de su arancel promedio de 100% a un 20% en un período de cinco años.

<sup>9</sup> El déficit público en 1990 fue de 3.8% del PIB, el más bajo en los últimos 20 años.



- d. Una política destinada a bajar las tasas de interés, acorde con el programa anti-inflacionario, lo que implica reducción de la deuda interna, del costo del crédito y de las presiones en los precios.
- e. La eliminación de la incertidumbre en la política cambiaria.
- f. La estabilización del ritmo de crecimiento de la repatriación de capitales, que ha llegado a los 10 mil millones de dólares.
- g. La privatización de empresas estatales que ha alcanzado ya a un gran número de empresas antes consideradas "estratégicas". Respecto al petróleo, que la Constitución mexicana reserva al Estado, se dieron oportunidades de inversión extranjera en áreas de exploración, perforación y otras.
- h. La privatización de los principales bancos comerciales.
- i. Una política de desregulación en diversos campos desde el transporte hasta el sistema financiero.
- j. El cierre de más de 100 empresas contaminantes, incluida la refinería de Atzacapotzalco en la ciudad de México una de las más grandes del país.
- k. Reducción de precios en combustibles industriales, que se traduciría en una baja en los costos de producción y en algunos productos y servicios de consumo generalizado.

### **3. La renegociación de la deuda**

La solución del problema de la deuda aparecía como fundamental, ya que de ella dependía en gran medida la reactivación de la economía y con ello alcanzar las metas económicas fijadas. Dicha renegociación quedó concluida en 1989 tanto con los acreedores oficiales como con los privados.

El acuerdo con los acreedores oficiales (FMI y Banco Mundial) se alcanzó en el Club de París en mayo de 1989, con la firma de una carta de intenciones por la cual se amplía de 3

a 10 años el plazo para que México pague 2.1. mil millones de dólares del principal y 500 millones de dólares de intereses.

Pero el monto de la deuda externa, que era de aproximadamente 100 mil millones de dólares al inicio del gobierno de Salinas, casi 70 mil millones de dólares habían sido contratados con la banca comercial. En abril de 1989 se inició el proceso de renegociación de la deuda con la banca privada, y en la primera reunión entre el representante de la Secretaría de Hacienda Lic. José Angel Gurria y los representantes del Comité de los 15 bancos extranjeros que negocian la deuda mexicana se acordaron tres puntos:

- a. La ampliación de los plazos de vencimientos del principal para aquellos pagos comprendidos entre el 1o. de julio de 1989 y el 31 de marzo de 1990, suscritos en los acuerdos de recursos frescos que se solicitaron en 1983-1984. Todos estos pagos, cuyo monto es de 1,175 millones de dólares se diferirían hasta el 2o. trimestre de 1990.
- b. La ampliación de la vigencia por seis meses (del 30 de junio al 31 de diciembre de 1989) de los contratos de las líneas interbancarias otorgadas por la banca internacional a las agencias de los bancos mexicanos en el exterior.
- c. La mantención de líneas de apoyo al financiamiento al comercio exterior, con lo que se aseguraba el crédito a las importaciones mexicanas.

Asimismo se discutió la propuesta mexicana de reducción en el saldo acumulado de la deuda y en la tasa de interés de la misma, además de la obtención de recursos frescos y capitalización de intereses<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> El promedio anual de pagos sobre la deuda externa fue de 8.75 mil millones de dólares durante el período 1982-88. En términos relativos, los pagos anuales estuvieron entre 5 y 8% del PNB; el promedio estuvo alrededor del 7%. Desde 1982, México ha transferido más de 40 mil millones de dólares.

En mayo de 1989, se llevó a cabo la segunda reunión y en ella quedó claro el interés del Comité de bancos de continuar la negociación voluntaria de un paquete financiero multianual (de mediano y largo plazo) en cuatro opciones básicas: a) reducción del principal, b) reducción de tasas de interés, reciclaje de intereses y c) préstamos de dinero nuevo.

Por su parte México presentó al Directorio Ejecutivo del Banco Mundial la solicitud de un préstamo por 460 millones de dólares y un paquete integrado por tres préstamos de rápido desembolso por 500 millones de dólares cada uno. Una porción de estos préstamos serían utilizados en los esquemas de reducción de deuda, y la otra parte serviría para apoyar las "medidas de cambio estructural del Gobierno Federal" en los sectores financiero, industrial, comercial y paraestatal<sup>11</sup>.

Finalmente, en julio de 1989 se logró un acuerdo de renegociación de mediano y largo plazo sobre 48 mil millones de dólares; dicho acuerdo se complementó en febrero de 1990, después de un duro y difícil proceso de negociación.

El acuerdo al que se llegó planteó 3 opciones a la banca:

- a. Cambiar los créditos corrientes a tasas de interés flotante que estaban entre 9 y 10% al término de la negociación, por bonos a 30 años a tasa de interés fija del 6.25% anual.
- b. Cambiar los créditos corrientes por nuevos bonos a 30 años con un descuento del 35% sobre el valor nominal de los créditos, con tasa de interés flotante en Libor, más 13/16 de puntos.
- c. Otorgar un nuevo crédito del 25% de su vencimiento de mediano y largo plazo para los próximos 4 años, a una tasa libor más 13/16 puntos.

---

<sup>11</sup> Sobre el apoyo a los distintos sectores con estos créditos ver, "Proceso de renegociación de la deuda" en *Hacendario*, Secretaría de Hacienda, Año II, N° 3, 1989 pp. 2-3.

Los nuevos bonos mexicanos serían respaldados por bonos cupón cero del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos a un valor nominal entre 38 y 42 mil millones de dólares que compraría a México. Los fondos que garantizarían los bonos y los intereses provendrían del FMI y del Banco Mundial (7 mil millones de dólares a 18 meses), 2 mil millones provendrían del gobierno Japonés y 1.4 mil millones de dólares del gobierno mexicano. El interés crecería en no más de 3 puntos sobre el interés de 6.25% después de julio de 1996 si es que el precio del petróleo ajustado a la inflación excedía los 14 dólares el barril. El acuerdo también contempla *swaps* de deuda por arriba de mil millones de dólares al año por un período de tres años.

El interés anual del servicio de la deuda se redujo alrededor de 1.5 mil millones de dólares al año. Esta reducción y la ampliación de los plazos, permitían un respiro al gobierno en la medida en que los recursos, que se estarían ahorrando por el no pago de intereses, podían ser canalizados a reactivar el aparato productivo. Por otro lado, la renegociación abría la posibilidad de recuperar la confianza de inversionistas y captar mayores recursos vía inversión tanto extranjera como doméstica, la cual había sufrido una caída del 22 al 15% durante el período de 1982-1988.

#### **4. La apertura comercial**

La base de la apertura comercial de México ha sido la disminución unilateral de la protección, a través de la rebaja arancelaria y de la eliminación de permisos previos de importación. Según datos de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, menos del 2% de las fracciones (240) de la Tarifa de Impuesto General de Importación (TIGI), continúa sujeta a restricción. Así mismo, hubo una reducción importante en la tasa de protección arancelaria promedio de la economía mexicana que ha pasado de 16.4% en 1982 a 6.2% en 1990, quedando como arancel máximo 20% que significa una reducción de 100% con relación a 1983.

**Cuadro 1**  
**Estructura Arancelaria de la Tarifa**  
**del Impuesto General de Importación**

	1982	1986	1989
Total de Fracciones	8,008	8,206	11,838
Media Arancelaria	27.0%	22.6%	13.1%
Arancel Ponderado	16.4%	13.1%	9.5%
Número de Tasas	16	11	5

Se ha llevado a cabo un programa de desregulación económica y privatización, al igual que la liberalización de ciertas regulaciones correspondientes a la inversión extranjera directa, a vez que se ha dado mayor protección a la transferencia de la tecnología y a los derechos de propiedad intelectual a través de la modificación de las legislaciones correspondientes.

Como resultado del acelerado proceso de liberalización, ha habido un incremento considerable de las importaciones, las cuales se han casi duplicado mostrando un aumento de alrededor de 90%, y un modesto crecimiento de las exportaciones desde que se inició el proceso de apertura. Este aumento desproporcionado de las importaciones ha tenido, al menos, un aspecto positivo importante de señalar que es el de haber contribuido a moderar las fuertes presiones inflacionarias que venían de la década anterior<sup>12</sup>.

En los últimos tres años, las importaciones pasaron de 23 mil a cerca de 28 mil millones de dólares en 1990 y se espera que para 1991 se llegue a un total de 31 mil millones de dólares alcanzando con ello un déficit de 4 mil millones de dólares. Este impacto del déficit se ve menor de lo que es en realidad gracias a que se agregan las transacciones de la industria maquiladora y la industria petrolera.

---

<sup>12</sup> La tasa de inflación anual ha pasado de 100% en 1987 a 20% durante el primer semestre de 1990.

La cifra de aumento de las importaciones revelan entre otras cosas, el impacto real de la apertura comercial. La eliminación de los permisos de importación para la mayor parte de los productos, la reducción de aranceles, y los abusos y errores en que incurrió el sistema de aduanas que no estaba preparado para una apertura repentina. En todo caso, esto parece irse arreglando con las modificaciones que se han realizado en las legislaciones y en la aplicación de las mismas. Hay sin embargo, aspectos mucho más de fondo a ser considerados como es, el retraso tecnológico de la Industria y la agricultura mexicanas.

**Cuadro 2**  
**Estructura de las Importaciones**  
**(miles de millones de dólares)**  
**(enero-diciembre 1990)**

	Monto	%	Crecimiento % respecto 1989
Bienes de Capital	6,076	22.5	42.7
Bienes de Consumo	4,497	16.7	42.6
Intermedios	16,390	60.8	17.3
Global			26.1

Las cifras de 1990 muestran que, mientras el sector público mexicano como producto de sus ventas de petróleo, tuvo un superávit cercano a los 8 mil millones de dólares con el exterior, el sector privado registró un déficit de más de 6 mil millones de dólares. Por cada dólar exportado, los productores mexicanos importaron tres, mostrando así su aún fuerte dependencia de la tecnología y el abastecimiento externo, además de las trabas que aún tienen para competir fuera.

Por lo que respecta a las exportaciones, el aumento ha sido comparativamente menor al de las importaciones a pesar del repunte del precio del petróleo en 1989. Para ese año, el aumento por concepto de exportaciones fue de tan sólo 10%, el

mayor porcentaje se lo llevaron las exportaciones de petróleo (17%) mientras que las manufactureras sólo contribuyeron en un 8.3%.

Para 1990, las ventas al exterior crecieron en un 16.4% incluyendo la balanza petrolera. El insuficiente dinamismo de las exportaciones afecta sobre todo a las manufacturas y productos agrícolas. La balanza petrolera en cambio sí mostró un crecimiento de alrededor del 21% con relación a 1989. Al cierre de 1990, México obtuvo alrededor de 8.9 mil millones de dólares por concepto de exportaciones petroleras. El otro gran rubro por su dinamismo es el de maquiladora el cual creció en 1990 en alrededor de 22% en relación a 1989, alcanzando un monto de más de 3.3 mil millones de dólares.

Cabe señalar que, aproximadamente el 70% del valor de las exportaciones totales del sector maquiladora, está conformado por insumos importados en tanto que el valor agregado sólo representa el 30% restante, apenas el 4% provino de la adquisición de materias primas y empaques, situación que refleja el poco grado de integración de esta actividad con el resto de la economía nacional. Sin embargo, la importancia del sector estriba en su impacto en el crecimiento del empleo cuyo comportamiento fue en forma paralela con el producto y su mayor impacto sobre la economía nacional se da vía el incremento de la demanda dado el peso que tiene el renglón de sueldos, salarios y prestaciones<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> González Pedro J. "Indicadores industriales. Industria maquiladora y desarrollo regional" Centro de Estudios Industriales, Subdirección de Análisis, N° 4, abril-mayo 1991.

**Cuadro 3**  
**Estructura de las Exportaciones Mexicanas**  
 (miles de millones de dólares)  
 (enero-diciembre 1990)

Rubro	Monto	% Crecimiento respecto 1989
Maquiladoras	3,367.0	22.0
Manufactureras	15,279.0	10.5
Agrícolas	576.0	22.5
Petroleras	8,994.0	25.8

## 5. La inversión

En mayo de 1989 se aprobó un proyecto de reforma de la Ley de Inversiones Extranjeras que permite aumentar la participación extranjera en las empresas y otorga una mayor transparencia en el proceso de inversión<sup>14</sup>. Sin embargo, aún cuando la reforma significa una mayor liberalización, ha sido criticada por no garantizar a la inversión extranjera, un trato nacional.

Con todo, la legislación ya ha dado muestras de su eficiencia, en términos de los recursos que se han captado en este rubro desde la puesta en marcha de la legislación. Durante los primeros seis meses de 1991, se registraron cerca de 4 mil millones de dólares, lo cual equivale a casi el monto total de inversión durante 1990, que fue de 4.6 mil millones de dólares. Buena parte de esta inversión se dirigió al sector servicios: venta de bancos, de acciones de las principales empresa paraestatales y a la compra de valores bursátiles, si bien la

---

<sup>14</sup> Para más detalles sobre las principales modificaciones a la Ley de Inversiones Extranjeras ver "The Mexican Agenda". Presidencia de la República. 11th. Edition. April, 1991. pp. 29-32. y "Reglamento de la Ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera", *El Mercado de Valores*, Nacional Financiera, suplemento al N° 13, Año XLIX, julio, 1989.



tradicional industria maquiladora mantuvo una cuota importante de la inversión extranjera directa.

Cabe señalar que se han vertido opiniones en cuanto a que no se trata de inversiones productivas ni tampoco nuevas, sino que del retorno de capitales que con la crisis iniciada en 1983 salieron del país. Aunque así fuera, lo importante es que ahora regresan como producto de la recuperación de la confianza tanto en el gobierno como en el proyecto económico basado en una apertura importante de la economía, que resulta atractiva a la inversión foránea, ya que garantiza altas tasas de rentabilidad.

Actualmente el 65% de la inversión extranjera total de México es estadounidense (concentrada en la industria automotriz y de alimentos), 6.7% proviene de Gran Bretaña; 6.3% de Alemania; 5.1% de Japón; 4.4% de Suiza; 3% de Francia y 2.6% de España, (ésta ha crecido sustancialmente en el último año, al igual que la de Japón y Alemania). Por sectores: el 66.8% del total se dirige a la industria manufacturera, el 24.5% al de servicios, 7.1% al comercio, 1.5% a la minería, y el 0.1% al sector agrícola y al de pesca.

## **II Las negociaciones comerciales**

Los cambios en el comercio internacional tendientes a la globalización de los mercados y el creciente regionalización marcan las nuevas condiciones que países como México, han tenido que tomar en cuenta para el diseño de sus estrategias de desarrollo orientadas hacia los mercados externos. De estas estrategias hablaremos en la segunda parte de este documento.

Sin embargo, no es posible dejar de lado que el comercio internacional está atravesando por un período difícil que se ha visto agudizado por situaciones propias de su dinámica interna (como son los cambios en los niveles tecnológicos) que requiere pasar por procesos de adaptación y que provocan a su vez estrechamientos de los mercados y escasez de recursos líquidos.

La tendencia de los últimos años se ha dirigido a favorecer negociaciones bilaterales y trilaterales entre y dentro de las tres grandes áreas de libre comercio (Europa, Asia y el Hemisferio Occidental). Esto según algunos analistas ha reducido la importancia del rol del GATT -cuya Ronda Uruguay lleva ya cinco años sin poder concluir-, sobre todo como garante de aquellos países que no forman parte e ninguno de los tres grandes bloques comerciales. Estas estrategias naturalmente contienen una dosis cada vez más grande de proteccionismo que produce el efecto contrario del principal objetivo del GATT, la liberalización del comercio internacional. Como respuesta a ello hay quienes defienden la existencia de Acuerdos de Libre Comercio y argumentan que dichos acuerdos pueden ser complemento del multilateralismo del GATT.

En el ámbito multilateral, desde 1986 que México firmó el Protocolo de Adhesión del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) ha participado activamente en las negociaciones de la Ronda Uruguay con el fin de obtener un marco de seguridad para la promoción de su comercio exterior. Es además un foro en el que México podría eventualmente ventilar sus disputas comerciales para su solución, en la medida en que se maneja en un marco más general y donde podría tener el apoyo de otros países miembros.

En el ámbito regional, la activa participación en organismos como ALADI no constituye para México un beneficio estrictamente económico, sino que le abre la puerta a la integración con el resto de la región. En esta política se enmarca la firma del Acuerdo de Complementariedad con Chile, su deseo por negociar un Acuerdo con los países del Grupo de los Tres (Venezuela y Colombia) y su participación en las negociaciones de los países centroamericanos. Por otro lado, el esfuerzo por negociar acuerdos con países de otros bloques económicos como la Comunidad Económica Europea y los países asiáticos.

Sin embargo, demás está decir que en lo regional, los principales esfuerzos están destinados a la firma del Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá. Es en esta

negociación donde justamente quedan claramente especificados los principales puntos de la estrategia mexicana en materia comercial sentando el precedente de futuras negociaciones no solamente bilaterales sino también multilaterales. De esta estrategia hablaremos en primer término, para seguir luego con algunas consideraciones hacia el resto de la región.

### **1. Las negociaciones del NAFTA**

La nueva realidad en materia comercial de Estados Unidos, Canadá y México, responde a un proceso iniciado en la segunda mitad de los ochenta, que se tradujo en la mayor liberalización de las economías y en la solución de una serie de problemas que se expresaban en trabas al comercio, para luego concretizarse en acuerdos bilaterales de Estados Unidos con México y Canadá. 1985 es identificado como un año crucial en el cambio mexicano. Coincidió también, sin embargo, con cambios igualmente sustanciales en los otros países de América del Norte. En ese mismo año, el gobierno de Canadá preocupado por la incapacidad del GATT de regular la relación comercial entre los dos países y garantizar libre acceso al mercado norteamericano, se vio en la necesidad de proponer la negociación de un Acuerdo bilateral de libre comercio con Estados Unidos.

Para Estados Unidos esa propuesta calzaba a la medida con su propuesta de política comercial, cuyo objetivo último era la liberalización del comercio internacional, en un período de expansión externa posterior a la recesión de comienzos de la década. Así que el Acuerdo con Canadá era perfectamente consistente con los principios del GATT, y coincidente con las primeras propuestas para una nueva ronda de negociaciones, donde se pudiesen ventilar y resolver aquellos problemas que motivaban el estrechamiento de mercados y la pérdida de competitividad de las economías a nivel internacional. Acuerdo y Ronda de Negociación no son, pues, vistos como alternativos,

sino como complementos hacia una estrategia general liberalizadora.

1987 fue el año en que se obtuvieron los primeros resultados para la conformación del Area de Libre comercio de América del Norte. Entre Estados Unidos y Canadá el proceso culminó en la firma del Acuerdo Bilateral de Libre Comercio, el cual entró en vigor desde enero de 1989 y es considerado como la base para la conformación de la Zona de Libre Comercio de América del Norte. Entre Estados Unidos y México, la firma de un Entendimiento Comercial o Acuerdo Marco permitió la conformación de comisiones encargadas de estudiar y analizar problemas comerciales concretos entre los dos países y poner soluciones en las distintas áreas que conforman la relación comercial<sup>15</sup>.

Entre las principales consideraciones que llevaron a la firma del Acuerdo entre Canadá y Estados Unidos estaban: sacar ventajas de una mayor integración de ambos mercados a través de su ampliación y libre funcionamiento, resolver problemas añejos de comercio internacional pendientes, influir en las próximas negociaciones del GATT obligando a una mayor apertura del comercio multilateral, e insertarse en la tendencia histórica en marcha hacia la regionalización y la conformación de mercados comunes. Sin embargo el principal objetivo siguió siendo la liberalización del comercio bilateral<sup>16</sup>.

En comparación con lo alcanzado por Canadá con Estados Unidos el proceso ha sido menos lento, pero no por ello menos complicado. Esto se debe en gran medida a que se está tomando como base la experiencia con Canadá (razón por

---

<sup>15</sup> En términos generales, problemas de subsidios, impuestos compensatorios y prácticas antidumping pendientes de solución desde principios de los años ochenta.

<sup>16</sup> Ver Núñez Georgina, "Acuerdo de Libre Comercio Canadá-México-Estados Unidos. (primer informe). Programa de Relaciones Económicas Internacionales Chile/EEUU. FLACSO-CIEPLAN. N° 2. Santiago, octubre 1991.

la cual a Canadá le interesaba tener una participación activa en la negociación) lo cual permite pensar que en algunos de los temas el margen de maniobra de México será menor simplemente porque se considera que se trata de temas no negociables, como es el caso de los energéticos.

La amplitud del Acuerdo Canadá-Estados Unidos permite a estos dos países lograr un triple objetivo: formalizar, reglamentar y fortalecer el proceso de integración de ambas economías: convertirse en un bloque lo suficientemente fuerte como para enfrentar los nuevos retos del comercio internacional; y lanzar las bases de un eventual Mercado Común de América del Norte, o de un eventual Acuerdo Tripartito de Zona de Libre Comercio que incluya a México.

**Cuadro 4**  
**Estadísticas Comparadas**  
**Estados Unidos-Canadá-México**

	E.U.	CANADA	MEXICO
PNB/PIB (MILES DE MLLS)	5,200.8	463.0	201.4
EXPORTACIONES (MLLS.)	370.0	121.0	25.0
IMPORTACIONES (MLLS.)	480.1	116.0	27.2
DIFERENCIA CTA.CRRTE.	110.0	16.6	5.4
TASA DE INFLACION (%)	4.8	5.0	20.0
POBLACION (MLLS.)	250	26	86

México por su parte, desde 1985 y hasta la fecha, ha orientado su política económica a abrir la economía al exterior y abrir un clima de confianza interna sobre la base de logro de equilibrios macroeconómico. Una economía que hasta hace pocos años era calificada de proteccionista, es hoy considerada una de las más abiertas del continente; y el debate político en el país ya no cuestiona la apertura, sino que se centra en los instrumentos que la llevan a cabo y en los fines y objetivos que pretende alcanzar<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> *Op. cit.*

El 10 de junio de 1990, los Presidentes de ambos países informaron su interés por negociar un acuerdo de libre comercio amplio. Fueron instruidas las autoridades competentes (por México, el Secretario de Comercio y Fomento Industrial Jaime Serra Puche y por Estados Unidos la Representante de la Oficina de Comercio, Carla Hills) para iniciar consultas y trabajos preparatorios que lleven a la concreción de un acuerdo de estas características.

La misma declaración conjunta fija los contenidos de un eventual Acuerdo: "un acuerdo que implique la eliminación gradual y global de las barreras comerciales entre los dos países podría significar beneficios mutuos insuperables, entre los que figuran la eliminación completa y por etapas de los aranceles aduaneros a la importación; la eliminación o la mayor reducción posible de las barreras comerciales no arancelarias, tales como las cuotas de importación, las licencias y las barreras técnicas al comercio; el establecimiento de una protección clara y vinculante para los derechos de propiedad intelectual; procedimientos de solución de controversias justos y expeditos; y medios para mejorar y ampliar el flujo de bienes, servicios e inversiones entre los Estados Unidos y México"<sup>18</sup>.

El 25 de septiembre de 1990, el Presidente Bush solicitó al Congreso el uso del procedimiento *fast track* para negociar un Acuerdo de Libre Comercio con México y para explorar la posibilidad de incorporar a Canadá en dicho acuerdo. En ese momento, Estados Unidos estaba ya utilizando el mecanismo para las negociaciones dentro de la Ronda Uruguay.

Complementando este calendario, el 5 de febrero pasado Canadá, a través de una declaración hecha por el Ministro de Comercio John Crosbie, anunció su incorporación en las negociaciones junto con Estados Unidos y México al tiempo que

---

<sup>18</sup> Citado en SELA, "La Iniciativa para las Américas en el contexto de las relaciones de América Latina y el Caribe con los Estados Unidos". Informe de la Secretaría Permanente a la Reunión de Consulta realizada en Caracas del 2 al 24 de abril de 1991.

estos dos países anunciaban su acuerdo con esta decisión, aclarando que lo hace por considerarse conveniente para Canadá por la eventual integración del mercado común. Sin embargo, el Sr. Crosbie dejó en claro que Canadá no tiene interés de renegociar su acuerdo con Estados Unidos, lo cual, como veremos más adelante tiene implicancias negativas para la posición de México en la negociación<sup>19</sup>.

Sin embargo, para proceder a la negociación, era previo superar el escollo que significaba la extensión por el Congreso del mecanismo *fast track*. Aprobada la prórroga del *fast track* por el Congreso norteamericano a finales de mayo, se dio inicio inmediato al proceso de negociación entre Estados Unidos, México y Canadá. La primera reunión a nivel ministerial se llevó a cabo en Toronto los días 12 y 13 de junio de 1991, a tan sólo 20 días de la decisión del congreso. Si bien es cierto que en reiteradas ocasiones se ha hecho hincapié en que la negociación se llevará el tiempo que sea necesario, esto es muy relativo: a partir de abril-mayo de 1992 se estará iniciando el período de campaña y nadie querrá comprometerse en una discusión tan complicada como es el NAFTA o la Ronda Uruguay del GATT.

También en México la aprobación del *fast track* tuvo efectos, más importantes que en sus socios del norte. Todas las apprehensiones por parte de distintos sectores de la sociedad mexicana, en cuanto a la magnitud y el impacto que la aprobación y puesta en marcha del NAFTA podría tener en términos generales en la economía, parecen haberse disipados antes de llegar a las urnas en las pasadas elecciones del 18 de agosto en que el PRI consiguió el 62% de los votos y el principal opositor del Tratado, el PRD, apenas llegó al 8% (el partido opositor de derecha estuvo también a favor del TLC).

---

<sup>19</sup> Statement by the Minister for International Trade, John C. Crosbie, en "Canada-U.S.-Mexico Free Trade Negotiations". Ottawa, Ontario, Febrero 5, 1991.

Esto le ha dado a la política de Salinas una legitimidad importante, que resultaba fundamental en términos de consenso nacional para la negociación de un Acuerdo de este tipo. Ello le permitirá llevar hasta sus últimas consecuencias su proyecto económico y político sin tener que quitar muchas piedras del camino. Mientras el tema de la democracia no vuelva a ser incluido en la agenda paralela de discusión de temas *no comerciales*, y por otra parte, se siga dando un espacio al Congreso y al sector privado en la negociación, ese consenso probablemente se mantendrá, a menos que la negociación pierda impulso o que se produzcan hechos económicos internos que hagan resurgir las divisiones.

Sin embargo, al margen de lo que suceda al interior de cada uno de los tres socios e incluso entre ellos, lo interesante a resaltar es que las discusiones y la forma como se han estructurado los tres países en torno al NAFTA, marca un cambio importante en lo que se refiere a la dinámica que en un futuro tendrían negociaciones en materia comercial. Considerando el tiempo que se llevó la Comunidad Europea para organizarse y lograr lo que hoy día es el mercado más integrado dentro de la economía internacional e incluso considerando el tiempo que se llevó la misma negociación entre Estados Unidos y Canadá, en términos generales el proceso de discusión del TLC trilateral es novedoso y marca precedente en cuanto a futuras negociaciones, no sólo regionales sino también multilaterales, las cuales han estado estrechamente vinculadas con el NAFTA.

## **2. Las iniciativas regionales**

En un principio la estrategia regional de México estuvo dirigida sólo a Estados Unidos y posteriormente, con la incorporación de Canadá, hacia el mercado de América del



Norte<sup>20</sup>. Luego, sin embargo, México ha extendido esta estrategia también hacia el resto del continente como una nueva forma de integración con algunos de los países de la región, que con el tiempo llegue a abarcar al conjunto del Continente.

En este sentido, ya México ha firmado un Acuerdo de Complementación Económica con Chile, un Acuerdo Marco con Centroamérica y ha realizado aperturas en la dirección de conceder preferencias comerciales al conjunto de los países de esa subregión. Participa a su vez, en el Grupo de los Tres (con Venezuela y Colombia) con los cuales intenta establecer las bases de un proceso de integración de esas economías.

Dado que el comercio de México con el resto de América Latina no es muy significativo, todas estas iniciativas motivan interpretaciones políticas distintas:

- a. Que México busca también una diversificación en el proceso de regionalización, para no centrar su política comercial exclusivamente en el mercado de América del Norte. El propio Presidente Salinas en reiteradas ocasiones ha insistido en que México no busca la conformación de bloques cerrados y restringidos.
- b. Que el proceso de apertura y liberalización de México hacia América Latina es una continuación de lo que está sucediendo en el mercado de América del Norte. En otros términos, México buscaría aproximarse hacia los demás países de la región a objeto de ganar posiciones cuando el NAFTA en su conjunto avance hacia esta región, convirtiéndose así en el eje del proceso de integración de América Latina. Esta hipótesis constituye una preocupación para algunos de los países (sobre todo los más pequeños) que con ello ven amenazada la

---

<sup>20</sup> Hart Michael, "Elementos de un Acuerdo de Libre Comercio en América del Norte", en *México ante el Libre Comercio con América del Norte*, Gustavo Vega Cánovas (coordinador). El Colegio de México, México, 1991.

posibilidad de establecer sus propios acuerdos de manera autónoma. El entusiasmo de Canadá por buscar también acuerdos y aperturas comerciales hacia América Latina apoyaría esta interpretación. Los otros dos socios del NAFTA no estarían dispuestos a aceptar que Estados Unidos se convierta en el centro del bloque del Hemisferio Occidental, con acuerdos bilaterales con cada uno de los países (el "*hub and spoke*", el centro y los rayos de una rueda). debilitando con ello su posición frente a los otros bloques<sup>21</sup>.

Por lo tanto la posición de México -y de Canadá- sería evitar que Estados Unidos firme Acuerdos bilaterales o con los grupos regionales que se han creado en la región. Una manera de hacerlo es a través de impulsar la iniciativa de incorporar en el NAFTA una "Cláusula de Acceso", de tal manera de ir incorporando al "Gran Acuerdo" al resto de los países del Continente conforme vayan alcanzando las condiciones para hacerlo<sup>22</sup>. Esto no significa que bajo esas condiciones Canadá vaya a estar dispuesto a funcionar en bloque pero por lo menos es una manera de no mantenerse al margen de lo que haga Estados Unidos y hacer contrapeso a sus propuestas regionalizadoras.

---

<sup>21</sup> Para más detalle sobre la noción de "Hub and Spoke" ver Wonnacott, Ronald J. "The Economics of Overlapping Free Trade Areas and the Mexican Challenge", Canadian-American Committee, C.D. Howe Institute (Canada) and National Planning Association (U.S.A.). Julio 1991. caps. III, IV y VI.

<sup>22</sup> Además, bajo las actuales condiciones internas norteamericanas, parece ser la única vía para que la Administración Bush logre que el Congreso norteamericano apruebe el NAFTA, ya que sería una manera de vincular los puntos centrales de la estrategia comercial norteamericana; el éxito en las negociaciones multilaterales de la Ronda Uruguay del GATT; la aprobación del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte; y el éxito de la Iniciativa para las Américas.

En este sentido, los avances o retrocesos que México alcance en la negociación del TLC se traducirían, en alguna medida, en avances o retrocesos para futuras negociaciones de países de América Latina con Estados Unidos, ya que la base de la negociación sería el Acuerdo con México. Situación que, por lo demás, pone una posición complicada a México, ya que la negociación del TLC aparece como incompatible con su interés por iniciar un proceso de integración con algunos de los países de América Latina, ya que con ello se agudizaría el sentimiento de algunos de ellos de que México se convierta en el "*Hub*" del continente.

Por otra parte, algunos especialistas en la materia consideran que la incorporación de un mecanismo como la cláusula de acceso en el TLC<sup>23</sup>, si bien tiene algunos beneficios como el hecho de no adquirir demasiados compromisos bilateralmente, tiene también sus inconvenientes. Entre ellos está, el tipo de condicionamiento que se aplicaría para poder acceder a un proceso de negociación: para muchos países implicaría internamente cambios macroeconómicos tan profundos con un alto costo político-social que no estarían ni dispuestos ni en condiciones de asumir.

Otro inconveniente y quizás el que más preocupa a estos países inclusive a México, es la posibilidad de que a través del mecanismo de cláusula de acceso puedan llegar a ser favorecidos otros países que no forman parte de la región, como por ejemplo, los países del Sudeste Asiático, que lejos de ser economías complementarias -como es el caso entre México y Chile- constituyen una competencia real para los países de la región. Hay pronunciamientos específicos de personeros norteamericanos en la dirección de una cláusula de acceso que podría

---

<sup>23</sup> En cualquier caso, el proceso de negociación por este mecanismo se haría en el marco de las disposiciones establecidas dentro del GATT. Ronald Wonnacott en el último capítulo de su libro ya citado señala que este sería un buen mecanismo que minimizaría las presiones de una posible aplicación del sistema "Hub and Spoke" en beneficio de Estados Unidos.

contrarrestar los efectos de la posible conformación del bloque asiático. Por otro lado, garantizaría al Congreso disminuyendo su temor respecto al poder que con un bloque asiático concentraría Japón para influir a nivel multilateral.

**EL CARIBE DE HABLA INGLESA Y  
LA INICIATIVA PARA  
LAS AMERICAS**

**Henry Gill  
Andrés Serbin**

**Henry Gill, Trinitario, ex Secretario Permanente del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) y consultor internacional.**

**Andrés Serbin, Antropólogo Social, Magister en Psicología Social. Director del Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESP), Venezuela.**

La Iniciativa para las Américas (IPA) fue anunciada el 27 de junio de 1990 por el Presidente Bush, quien planteó como su principal objetivo la creación de una zona de libre comercio hemisférico "desde Alaska hasta Tierra del Fuego"<sup>1</sup>. La Iniciativa contempla no sólo los acuerdos sobre el comercio recíproco de bienes y servicios, sino también una serie de medidas sobre inversiones y sobre la reducción de la deuda oficial que podrían beneficiar al desarrollo de programas ambientales. La IPA fue aprobada en septiembre del mismo año por el Congreso estadounidense, recibiendo, en general y no obstante las pocas precisiones iniciales, una acogida favorable por parte de los gobiernos de América Latina.

Dentro de este contexto, se firmaron una serie de acuerdos marco sobre comercio e inversiones entre los Estados Unidos y países individuales y agrupaciones subregionales, que configuran un primer avance hacia la discusión bilateral de temas económicos. Si bien estos acuerdos marco no constituyen un compromiso para iniciar negociaciones con los Estados Unidos, establecen un marco para la discusión entre las partes involucradas y definen interlocutores válidos para este efecto. Hasta la fecha se han firmado acuerdos individuales entre Estados Unidos y México, Chile, todos los países andinos y los países centroamericanos. Asimismo se han firmado acuerdos con agrupaciones como MERCOSUR y CARICOM. Hasta el momento los únicos países que no han firmado acuerdos con los EE.UU. son Haití, Panamá, República Dominicana y Surinam. Sin embargo, hacia fines de 1991 la República Dominicana se encontraba en negociaciones para la firma de un acuerdo marco. Finalmente, Cuba no es considerada elegible para su inclusión en la IPA.

Por otra parte, en el transcurso del período comprendido entre septiembre de 1990 y septiembre de 1991, se desarrolló

---

<sup>1</sup> Casa Blanca, Secretaría de Prensa, *Comentarios del Presidente sobre la alocución referente a la Iniciativa para las Américas*, 27 de junio de 1990.

el proceso que condujo al inicio de las negociaciones trilaterales con miras a la firma de un acuerdo de libre comercio entre Estados Unidos, Canadá y México, que ampliará el ya existente entre EE.UU. y Canadá. Otros países latinoamericanos están dispuestos a iniciar negociaciones con el mismo propósito, pese a que el gobierno norteamericano pareciera haber establecido una lista prioritaria y restringida en este sentido. Chile y Venezuela, en este orden, son aparentemente los dos países con mayores posibilidades de seguir el ejemplo mexicano.

Para los países caribeños la IPA presenta perspectivas menos optimistas y más inciertas que para otros países de la región latinoamericana. En este marco, el objetivo del presente trabajo se circunscribe a examinar las consideraciones que inciden sobre la toma de decisiones y las reacciones de los países miembros de CARICOM ante la propuesta de la IPA.

## 1. La especificidad de CARICOM en el contexto regional

Si asumimos una definición de la Cuenca del Caribe que englobe tanto al Caribe insular como a los estados centroamericanos<sup>2</sup>, ésta remite a un conjunto de países caracterizados por la presencia de economías abiertas y altamente vulnerables, de reducido potencial y de limitado grado de desarrollo. A su vez, el conjunto de estos países presenta una alta heterogeneidad sociopolítica, etnocultural y lingüística que, a su vez, establece una clara diferencia entre los países del Caribe insular y los estados centroamericanos. No obstante esta diferencia, desde 1983, ambos grupos de países de la Cuenca del Caribe (incluyendo a El Salvador y excluyendo a Cuba) participan de la Iniciativa del Caribe (ICC) promovida por EE.UU..

---

<sup>2</sup> Ver con respecto a las tres definiciones predominantes para la Cuenca del Caribe Serbin, A.: "El Caribe: mitos, realidades y desafíos para el año 2000", en Andrés Serbin y Anthony Bryan (comps.): *El Caribe hacia el Año 2000*, Ed. Nueva Sociedad/UNITAR-PROFAL/INVESP/ILDIS, Caracas, 1991.



Si reducimos el foco de nuestra atención al Caribe insular, las diferencias y fracturas persisten, no obstante la similitud de las limitaciones territoriales y demográficas de los estados caribeños. En el Caribe insular y no-hispánico, emerge, sin embargo, como un referente fundamental en términos del proceso de integración subregional, la Comunidad del Caribe o CARICOM que agrupa a los estados angloparlantes de la región, claramente diferenciados de sus vecinos de mayor escala Cuba, República Dominicana, Haití, y, con un status político y económico distintivo, Puerto Rico. Por otra parte, no obstante la situación diferencial de los estados miembros de CARICOM, el cuadro subregional se complejiza aún más por el hecho que tanto estos estados, como desde 1989, Haití y República Dominicana, son beneficiarios de la Convención de Lomé establecida entre la Comunidad Económica Europea (CEE) y los países ACP (Africa, Caribe y del Pacífico).

En este marco, CARICOM agrupa fundamentalmente a los estados angloparlantes independientes -Antigua, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Grenada, Guyana, Jamaica, St. Lucía, St. Kitts-Nevis, St. Vincent y Trinidad-Tobago, junto a Montserrat, que continúa siendo territorio británico. En su conjunto representan una población que no supera los seis millones de habitantes básicamente vinculados por un común pasado colonial y por la persistencia de un legado político, cultural y económico asociado con la presencia de Gran Bretaña en la región.

CARICOM constituye el eje fundamental del proceso de integración subregional para el Caribe insular y para algunos estados continentales del área caribeña. Desde 1973, este esquema de integración se ha estructurado, con altibajos y fluctuaciones, en función de tres áreas básicas de cooperación - la creación de un mercado común; la institucionalización, a través de diversos comités interministeriales, de una "cooperación funcional" entre sus estados miembros en los sectores de salud, educación, transporte y comunicaciones, finanzas, trabajo, energía, meteorología, minería, ciencia y tecnología, y agricul-

tura; y la coordinación de políticas exteriores. Esta última coordinación ha funcionado con particular éxito en la negociación de esquemas preferenciales de comercio y de asistencia con actores extraregionales.

Por otra parte, CARICOM ha atraído a otros países de la región que, en mayor o menor medida, han intentado ingresar en el organismo desde la década del setenta. Tanto República Dominicana y Haití, como Surinam se han incorporado como observadores, aspirando a una membresía plena en el futuro. Más recientemente Aruba y la Federación de las Antillas Neerlandesas han adquirido el status de observador en CARICOM. En 1990, México, Puerto Rico y Venezuela han ingresado como observadores y, en agosto de 1991, este último país ha solicitado su ingreso como miembro pleno<sup>3</sup>.

Asimismo, es de señalar que en el seno de CARICOM se ha establecido una diferenciación entre los estados más desarrollados (MDC) y los estados menos desarrollados (LDC), cuyos intereses eventualmente divergen en forma significativa, particularmente en torno a los mecanismos económicos internos del organismo y a los alcances del proceso de integración subregional. En este sentido, los últimos han constituido, en 1981, en el seno de CARICOM, una agrupación subregional - la Organización de los Estados del Caribe Oriental (OECO), que ha promovido medidas de integración comercial, fiscal y financiera entre sus estados miembros incluyendo el establecimiento de una moneda común y de un Banco Central subregional. En años recientes algunos estados miembros han avanzado en la discusión de su integración política<sup>4</sup>. La OECO incluye a seis estados independientes - Antigua, Dominica, Grenada, St. Lucía, St. Kitts-Nevis y St. Vincent, además de Monserrat, que

---

<sup>3</sup> *Caribbean Insight*, noviembre 1991.

<sup>4</sup> Ver William G. Demas, *Seize the Time: Towards OECS Political Union*, (Based on an Address at the Inauguration of the National Advisory Committee of St. Vincent and the Grenadines on Political Unity in the Eastern Caribbean, on Monday, July 20, 1987, Barbados), n.p., 57 p.

en conjunto no superan el medio millón de habitantes. Entre otras particularidades relevantes de este organismo subregional en el seno de CARICOM, a los efectos del presente artículo, es de notar que sus miembros no participan en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) pero están incorporados el Banco de Desarrollo del Caribe (BDC).

Frente al anuncio de la Iniciativa para las Américas, los estados miembros del CARICOM, al igual que otros países del Caribe<sup>5</sup>, han dado muestras de una reacción distintiva en comparación con la acogida generalmente favorable y receptiva de los restantes estados latinoamericanos. Es de señalar que la reacción caribeña se ha caracterizado por la cautela, un limitado entusiasmo y la formulación de una serie de interrogantes y preocupaciones en torno a cómo la IPA puede afectar algunos de los acuerdos preferenciales de los que se benefician los países del Caribe, en particular la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC), el programa CARIBCAN con Canadá y la Convención de Lomé, y en qué medida el acelerado avance de acuerdos entre EE.UU. y los restantes países latinoamericanos puede afectar su situación particular en el contexto de sus relaciones y vínculos con actores extrarregionales.

Desde 1975 se han firmado cuatro Convenciones de Lomé. Bajo la más reciente Convención, firmada en diciembre de 1989, los productos agrícolas provenientes de los países ACP tienen acceso libre de aranceles al mercado de la CEE, sobre una base no-recíproca. Asimismo se benefician, entre otros aspectos, de programas de asistencia al desarrollo a través del Fondo Europeo para el Desarrollo, y de un esquema de

---

<sup>5</sup> El proyecto completo del acuerdo marco propuesto por República Dominicana a EEUU y remitido en octubre de 1991, ha sido publicado en *Listín Diario*, Santo Domingo, miércoles 2 de octubre de 1991, p.4.

estabilización (STABEX) para los ingresos por concepto de exportaciones agrícolas<sup>6</sup>.

Simultáneamente, los estados de CARICOM son beneficiarios de un programa específico establecido por Canadá - CARIBCAN. Este programa fue anunciado en 1984 y formalmente implementado a partir de 1986, proveyendo a los países de CARICOM de la posibilidad de que un listado de productos caribeños accedan libres de aranceles al mercado canadiense, en un marco no-recíproco, por un período indeterminado de tiempo. De manera similar a la ICC, como veremos más adelante, este listado excluye a algunos artículos como textiles, calzado y productos de cuero<sup>7</sup>, CARIBCAN asimismo prevé un programa de asistencia al desarrollo de la región<sup>8</sup>. Cabe agregar que en 1990, Canadá ha condonado la deuda externa oficial por 182 millones de dólares canadienses pendiente con los países de CARICOM<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> Cfr. al respecto Sutton, Paul: "The Past in the Present", and "The Sugar Protocol of the Lomé Conventions and the Caribbean", in Paul Sutton (ed.): *Dual Legacies in the Contemporary Caribbean*, Franck Cass, London, 1986. Para un análisis más reciente de las relaciones Europea con el Caribe cfr.: Paul Sutton (ed.): *Europe and the Caribbean*, Macmillan, London, 1990.

<sup>7</sup> Antes que el CARIBCAN comenzara a regir, se estimaba que un 93 % de las exportaciones de la comunidad del Caribe a Canadá, entraban sin impuesto: con el CARIBCAN, esto se elevó a 99,7%, en Carmen Diana Deere (coord.): *In the Shadows of the Sun. Caribbean Development Alternatives and U.S. Policy*, PACCA/Westview Press, Boulder, 1990, p. 163.

<sup>8</sup> Cfr. para más detalles sobre las relaciones entre Canadá y el Caribe angloparlante Levitt, Kari: "Canada and the Caribbean: An Assessment", en Jorge Heine y Leslie Manigat (eds.): *The Caribbean and World Politics*, Holmes and Meier, New York, 1988.

<sup>9</sup> Esta decisión fue anunciada por el Primer Ministro Mulroney en la reunión cumbre de los jefes de gobierno de Caricom y de Canadá, realizada en Barbados en marzo de 1990.

Por lo tanto, los estados miembros de CARICOM presentan una situación peculiar en comparación tanto con los restantes países del Caribe insular como con los países centroamericanos, en tanto son los únicos en el hemisferio que se benefician de tres esquemas preferenciales de asistencia y de comercio con EE.UU., la CEE y Canadá. Al margen de sus diferencias, estos esquemas se distinguen por su carácter no-recíproco; una situación particular en el marco hemisférico que con frecuencia ha generado suspicacias por parte de los países latinoamericanos<sup>10</sup>.

## 2. Los Estados Unidos y el Caribe

Si bien desde mediados del siglo XIX, la Cuenca del Caribe adquiere una creciente importancia para los EE.UU., ilustrada por su progresivo proceso de influencia y de proyección y el creciente intervencionismo en la región, es especialmente después de la Segunda Guerra Mundial que comienza a asumir una significación vital, particularmente en el plano de los intereses estratégicos estadounidenses y de la preservación de su influencia y hegemonía en su "flanco austral", política y económica de EE.UU. en la Cuenca comienza a proyectarse a los territorios coloniales británicos a raíz de una serie de acuerdos firmados con Gran Bretaña<sup>11</sup>.

La importancia estratégica del Caribe insular adquiere mayor relevancia para EE.UU. a partir de la década del sesenta, a raíz de la consolidación de la revolución cubana y de los vínculos establecidos entre Cuba y la URSS, en el marco de

---

<sup>10</sup> Manigat, Leslie: "The Caribbean between Global Horizons and Latin American Perspectives", en Jorge Heine y Leslie Manigat: *op.cit.*, p. 353, y Serbin, Andrés: "Latin American and the Non-Hispanic Caribbean's European Connection", en Paul Sutton (ed.): *op.cit.*, pp. 200-221.

<sup>11</sup> Cfr. García Muñiz, Humberto: *La Estrategia de Estados Unidos y la Militarización del Caribe*, Instituto de Estudios del Caribe, Universidad de Puerto Rico, Río Piedras, 1988, especialmente el capítulo 1.

la confrontación entre Este y Oeste. A partir de este período, la Cuenca del Caribe comienza a asumir una significación vital para los intereses estratégicos y de seguridad de EE.UU.<sup>12</sup>, dando lugar, a lo largo de la década del setenta, a una política subregional específica, diferenciada de la tradicional política latinoamericana, en tanto se desarrolla una especial preocupación por los acontecimientos políticos en curso en los estados en proceso de descolonización del Caribe no-hispánico, percibidos como políticamente inestables y particularmente vulnerables a la influencia cubana en la región. La culminación de esta política estadounidense hacia el Caribe no-hispánico, con sus altibajos de mayor o menor atención de creciente presencia militar<sup>13</sup>, se va a producir hacia principios de la década del ochenta con el lanzamiento de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe en 1983 y la invasión de Grenada en octubre del mismo año.

En este marco histórico, se desarrolla una particular combinación de intereses relevantes para los EE.UU. en la región. Por un lado, los intereses de seguridad que apuntan al "establecimiento y la conservación de una Cuenca del Caribe pacífica, segura, estable y amistosa (al menos no hostil) que se desarrolle económicamente, con gobiernos aceptados generalmente como legítimos y respetuosos de los derechos humanos de sus ciudadanos, y un acceso a mecanismos eficaces para resolver o desarticular los conflictos interestatales"<sup>14</sup>. Estos

---

<sup>12</sup> Cfr. Maingot, Anthony: "The United States in the Caribbean: Geopolitics and the Bargaining Capacity of Small States", in Anthony Bryan; Edward Greene and Timothy Shaw (eds.): *Peace, Development and Security in the Caribbean*, Macmillan, London, 1990.

<sup>13</sup> Cfr. García Muñoz, H: op.cit., y Alma Young y Dion Phillips (eds.): *Militarization in the Non-Hispanic Caribbean*, Lynne Rienner, Boulder, 1986.

<sup>14</sup> Child, Jack: "Variables para la política de Estados Unidos en la Cuenca del Caribe en la década del ochenta: Seguridad", en James R. Greene y Brent Scowcroft (eds.): *Intereses Occidentales y Política de*

intereses, en esencia, se vinculan con la estabilidad y la seguridad del "flanco austral" o de la "cuarta frontera" de EE.UU. en el marco de la "guerra fría", particularmente a raíz de la creciente influencia de Cuba en el Caribe no-hispánico y del desencadenamiento de la crisis centroamericana hacia finales de la década del setenta.

Por otro lado, se vinculan con los intereses económicos norteamericanos en la región, articulados a intereses estratégicos específicos. Para principios de la década del ochenta, no obstante una disminución de los intereses económicos de EE.UU., la Cuenca del Caribe constituía el cuarto mercado en importancia para sus productos, después de la Comunidad Económica Europea, Canadá y el Japón. De hecho, representaba cerca del 14 y del 11%, respectivamente, del total de las exportaciones y las importaciones estadounidenses<sup>15</sup>. Por otra parte, de la región provenía para el época, el 85% de la bauxita importada por los EE.UU. y el 70% de los derivados refinados del petróleo. A la vez, el 8% de la inversión mundial de EE.UU. y el 32% de las inversiones norteamericanas en países en vías de desarrollo estaban concentrados en el área, si incluimos a México y Venezuela<sup>16</sup>. En este marco, la preservación de la influencia de EE.UU. en la Cuenca del Caribe, estaba básicamente vinculada a su acceso a materias primas de carácter estratégico, a oportunidades de inversión y de comercio

---

*Estados Unidos en el Caribe*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1985, p. 154.

<sup>15</sup> Grupo de Trabajo del Consejo Atlántico sobre la Cuenca del Caribe: "Intereses occidentales y opciones políticas de los EEUU en la Cuenca del Caribe: Documento sobre política", en James Greene y Brent Scowcroft: *op.cit.*, p. 29.

<sup>16</sup> *Ibid.*

y al control de las rutas de transporte de la región, por las que atravesaba el 44% del tonelaje proveniente del exterior<sup>17</sup>.

Sin embargo, si comparamos la relevancia económica del Caribe para EE.UU. con la importancia estratégica que ha revestido históricamente, podemos afirmar, como lo hace Pastor, que para EE.UU., en la actualidad, el Caribe se ha vuelto "económicamente insignificante", en tanto representa cada vez más una fracción, muy reducida del comercio de EE.UU.<sup>18</sup>, y las inversiones norteamericanas en la región han tendido a disminuir en los últimos años.

Este cuadro de los intereses de EE.UU. en el Caribe se articula con la importancia creciente que, por otra parte, este país ha revestido para la región, en términos no sólo de las inversiones y del comercio que pudieran fluir hacia ella, sino también de la asistencia y cooperación económica y técnica, del flujo turístico que ha proporcionado significativos ingresos a los países caribeños<sup>19</sup> y, fundamentalmente, de la creciente interconexión cultural vinculada al flujo migratorio originado desde el Caribe hacia los grandes centros urbanos de la costa Este de EE.UU.<sup>20</sup>. Este último aspecto reviste una particular importancia, tanto por el alivio demográfico y por la remisión de fondos que implica una afluencia financiera sustancial para los países de la región, como por su contrapartida, la emigración de los sectores más capacitados y talentosos de la población caribeña.

---

<sup>17</sup> Child, Jack: *op.cit.*, p. 155.

<sup>18</sup> Pastor, Robert and Richard Fletcher: "The Caribbean in the 21st. Century", *Foreign Affairs*, Vol. 70, N° 3, summer 1991, pp. 98-114.

<sup>19</sup> Se estima que, en 1987, 5.9 millones de norteamericanos visitaron el Caribe. Dennis J. Gayle, "Managing Commonwealth Caribbean Tourism for Development", *Caribbean Affairs*, October-December 1990, Vol. 3, N° 4, p. 90.

<sup>20</sup> Cfr. Pastor, Robert: "Caribbean Emigration and U.S. Immigration Policy", en Jorge Heine y Leslie Manigat: *op.cit.*, pp. 300-323.



En este contexto, uno de los aspectos más relevantes de la significación adquirida por EE.UU. para la región, es precisamente la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC) y su impacto sobre las economías caribeñas.

### **La Iniciativa para la Cuenca del Caribe**

La ICC fue aprobada por el Congreso en julio de 1983, bajo las disposiciones de la Ley de Recuperación Económica para la Cuenca del Caribe (CBERA), orientada fundamentalmente a estimular la inversión en la región, a promover el desarrollo económico a través de la expansión de oportunidades comerciales y a crear mayores fuentes de empleo. Explícitamente apuntó a estimular la recuperación de los estados caribeños afectados por crecientes déficits en sus balanzas de pago, por el incremento de sus deudas externas, por el descenso de los precios internacionales de sus productos primarios, por la reducción de las inversiones y la disminución del comercio, junto con un crecimiento sostenido de los índices de inflación y de desempleo.

Mediante la CBERA, el presidente de los EE.UU. puede autorizar la entrada libre de derechos al país de una serie de productos provenientes de los países beneficiarios de la ICC. La ICC promovió un modelo de desarrollo específico basado en el incremento de la inversión privada extranjera y el crecimiento orientado hacia la exportación, estimulado a través del apoyo al sector privado. No obstante, a mismo tiempo, la administración Reagan puso en claro desde un comienzo que el principal propósito de la ICC en la coyuntura regional de principios de la década del ochenta, eran las consideraciones estratégicas de EE.UU. en una región convulsionada políticamente<sup>21</sup>.

La ICC enfatizó tres aspectos: libre comercio, asistencia económica e inversión, estableciendo el libre acceso al mercado

---

<sup>21</sup> Ver SELA, *The Caribbean Basin Initiative: An Evaluation of First-Year Results*, SP/CL/XI.O/DT N° 11, 1985.

norteamericano para una serie de productos caribeños durante un período de 12 años; asignando 350 millones de dólares para equilibrar la balanza de pagos de algunos países y para coadyuvar al desarrollo de una infraestructura local, y proponiendo un desgravamen impositivo para las empresas norteamericanas que invirtiesen en la Cuenca del Caribe.

La creación de una zona libre comercio unilateral en la región, implicó el acceso libre de aranceles de una serie de artículos que cumplieran con los requisitos de ser cultivados, producidos o manufacturados en uno de los países beneficiarios con tal que por lo menos el 35% del valor agregado del producto se efectuara en ellos. Sin embargo, se excluyeron asimismo una serie de artículos entre los cuales figuraban los textiles, calzado y artículos de cuero, atún y el petróleo y sus derivados. A su vez, se limitó la importación de azúcar, en función de las cuotas asignadas a los países productores y de los criterios del Sistema Generalizado de Preferencias.

La designación de los países beneficiarios fue realizada de manera unilateral por la Casa Blanca de acuerdo a criterios estipulados por la Ley aprobada por el Congreso. Fueron excluidos inicialmente de este programa Cuba, Grenada, Guyana y Surinam en función de criterios políticos, y Antilla, las islas Caimán y las islas Turcos y Caicos, en función de no haber explicitado su interés por incorporarse al programa, quedando 26 países del Caribe insular y de Centroamérica elegidos como beneficiarios de la ICC. Posteriormente Grenada y Guyana fueron incluidos en el programa.

Muchos análisis coinciden en señalar que la ICC no dio respuesta a las expectativas que había generado en el momento de su lanzamiento<sup>22</sup>. La ausencia de mecanismos específicos

---

<sup>22</sup> Henry S. Gill, "Trade Aspects of the Caribbean Basin Initiative", in Kimmo Kiljunen (ed.), *MINI-NEO: The Potential of Regional North-South Cooperation*, Institute of Development Studies, University of Helsinki, University Press, Helsinki, 1989, pp. 189-92; SELA, *The Caribbean Basin Initiative: Current Situation and Outlook*, SP/CL/XXV.O/Di N° 2, 1988, p. 81.

para estimular las inversiones norteamericanas y la falta de asistencia técnica necesaria para el desarrollo de las infraestructuras locales, son algunas observaciones críticas que se hacen a la ICC. De hecho, las inversiones existentes se han mantenido en los sectores que tradicionalmente han sido atractivos para los inversionistas extranjeros, como es el caso de la explotación de recursos naturales, el turismo y las finanzas, mientras que el desarrollo del sector manufacturero ha sido limitado. Por otra parte, ha habido una persistencia en la disminución de las inversiones manufactureras a lo largo de la década del ochenta.

A su vez, la exclusión de productos para los que algunos de los países de la región presentaban una capacidad competitiva como los textiles, los productos petroleros y los artículos de cuero no fue compensada suficientemente por los modestos incrementos en la exportación de productos no-tradicionales como equipo eléctrico, frutos, flores y vegetales de invierno. La exclusión del azúcar en función del establecimiento de cuotas de importación cada vez más reducidas constituye otro aspecto que afecta a la mayoría de las economías caribeñas, dado que este producto ha sido tradicionalmente uno de sus principales rubros de exportación.

Se observa igualmente que la ICC no dio lugar a la implementación de mecanismos que pudieran eliminar importantes barreras no-arancelarias para la penetración del mercado norteamericano.

En suma, la experiencia de siete años de la aplicación de la ICC demuestra que, lejos de aumentar el valor global de las exportaciones provenientes de los países beneficiarios al mercado norteamericano, este valor se estancó (Ver Cuadro N° 1), al mismo tiempo que las exportaciones norteamericanas a esos países aumentaron de manera tal que el tradicional superávit caribeño en este comercio recíproco se convirtió en un

déficit (Ver Cuadro N° 2)<sup>23</sup>. Esta situación se mantiene en la actualidad.

Sin embargo, uno de los aspectos importantes a resaltar es el carácter no recíproco del acuerdo de libre comercio establecido, que permite el acceso libre de productos caribeños al mercado norteamericano.

## **La Iniciativa para la Cuenca del Caribe II**

No obstante las críticas y observaciones hechas a la ICC y el decreciente interés de EE.UU. hacia la región, desde 1988 los gobiernos caribeños y algunos congresales norteamericanos han intentado promover una versión ampliada y mejorada de la Iniciativa para que fuera aprobada por el Congreso norteamericano. Sin embargo, la aprobación de una ICC II chocó con una serie de obstáculos en EE.UU.; obstáculos que van desde el desinterés del Senado norteamericano hasta el creciente clima proteccionista asumido por algunos sectores políticos y la reticencia lisa y llana de influyentes grupos de la empresa privada de EE.UU.. No obstante estos obstáculos, la ICC II fue aprobada por el Congreso en agosto de 1990.

Pese a ello, las aspiraciones de los gobiernos caribeños de que la ICC II implicara una considerable ampliación de la ICC, con la inclusión de textiles en la lista de productos libres de gravámenes, el establecimiento de una cuota mínima para la exportación de azúcar y la inclusión de previsiones especiales para los casos de los países de la OECO y de Belice, así como para el turismo y los programas de capacitación y educación, no se cumplieron.

La lista de productos caribeños excluidos de los beneficios de ingreso en el mercado norteamericano no se modificó sustancialmente, afectando tanto a los textiles como a productos

---

<sup>23</sup> SELA, cit.supra: United States International Trade Commission, *Annual Report on the Impact of the Caribbean Basin Economic Recovery Act on U.S. Industries and Consumers*, Fifth Report 1989, September 1990.

claves como el azúcar y los productos petroleros sujetos a negociaciones bilaterales fuera del marco de la ICC. Sin embargo se redujeron parcialmente los aranceles para algunos productos de cuero; se extendió un tratamiento libre de impuestos para productos ensamblados en los países beneficiarios sobre la base de componentes o ingredientes norteamericanos; los productos caribeños importados a Puerto Rico y procesados allí pasaron a ser considerados productos de Puerto Rico libres de aranceles para su ingreso en el mercado norteamericano; se amplió de \$ 400 a \$ 600 la cuota de importaciones libres de impuesto para los turistas que visiten la región; se asignó un tratamiento especial para la exportación de productos derivados del etanol con ciertas restricciones; se introdujo el mecanismo promovido por los países de la CARICOM que las importaciones de los países beneficiarios de la ICC fueran consideradas en forma separada en los casos de demandas por perjuicios a la industria norteamericana; y se asignaron \$100 millones al gobierno de Puerto Rico para promover las inversiones en la región a través de los fondos 936<sup>24</sup>.

El aspecto más relevante de la aprobación de la ICC II por parte del Congreso norteamericano consistió en su extensión por tiempo indefinido, dándole una continuidad y permanencia de las que no gozó la ICC I, y manteniendo, en lo esencial, el carácter no-recíproco del esquema de libre comercio introducido.

---

<sup>24</sup> Este programa fue iniciado en 1987. En 1990 Puerto Rico canalizó \$180 millones en préstamos a los países de la Cuenca del Caribe para inversiones en actividades empresariales. Para mayores informaciones sobre este programa, ver Strategic Development Council of Puerto Rico, *Puerto Rico's Caribbean Development Program Including Use of 936 Funds*, February 1991.

### 3. El Caribe y el nuevo contexto estratégico de los años noventa

La finalización de la guerra fría y los cambios acelerados en el sistema económico internacional contemporáneo han dado lugar a una modificación sustancial de la tradicional importancia estratégica asignada por los actores extrarregionales al Caribe en las décadas precedentes.

Los cambios iniciales en la Unión Soviética con la perestroika y su impacto sobre las transformaciones en Europa Oriental y sobre las relaciones estratégicas en el sistema internacional han hecho desaparecer el mundo bipolar emergido después de la Segunda Guerra Mundial<sup>25</sup>. En el Caribe, estos cambios han aparejado el aislamiento de Cuba y la dilución de la influencia soviético-cubana en la región. Como consecuencia las preocupaciones tradicionales de Estados Unidos en el contexto de la rivalidad Este-Oeste han sido desplazadas por prioridades de otro orden. En primer lugar, la necesidad de garantizar la irreversibilidad del proceso democratizador iniciado en Europa Oriental, incluyendo la Unión Soviética, y de sus efectos sobre el conjunto del conglomerado europeo ha exigido una mayor atención de Washington. En segundo lugar, la emergente situación de unipolaridad estratégica ha convertido a Estados Unidos en el principal promotor de un "nuevo orden internacional", concentrando su atención sobre otras áreas de prioridad estratégica de la política exterior norteamericana, sin embargo, con una disminuida capacidad económica de los Estados Unidos en el contexto de su crisis fiscal y comercial, que afecta su disposición de involucrarse activamente en la asistencia a las economías de los países en desarrollo, incluyendo a los países del Caribe. Estos, a su vez, se ven privados de

---

<sup>25</sup> Ver Henry S. Gill, "Las implicaciones económicas para América Latina y el Caribe de los cambios en Europa Oriental", *Capítulos del SELA*, N° 24, (enero-marzo 1990), pp. 83-100.

jugar la "carta cubana" para presionar por mayor asistencia al desarrollo.

Simultáneamente, la emergencia de un sistema económico mundial de carácter multipolar en torno a tres núcleos claves - Estados Unidos, la Comunidad Europea y Japón, ha dado lugar a un cuadro de mayor competitividad internacional. En este marco se ha desarrollado una lógica que tiende a consolidar áreas privilegiadas de dinamismo económico en cada núcleo. El Área de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) y la misma IPA responden a esta lógica en función de los nuevos objetivos económicos de Estados Unidos en el sistema internacional. La promoción de la NAFTA implica una nueva dimensión de incertidumbre para los países del Caribe, en razón del eventual desvío de las inversiones hacia México y de las circunstanciales pérdidas de mercado para los productos caribeños.

Como consecuencia de estos procesos, el clima de incertidumbre entre los estados del Caribe angloparlante se ha agudizado significativamente, tanto por la pérdida del peso negociador que otorgaba su importancia estratégica como por el eventual desvío de los flujos de asistencia e inversión a la región y por la inestabilidad de los esquemas de asistencia y cooperación existentes. En este sentido, la percepción dominante en el Caribe de habla inglesa, es que la región en general y CARICOM en particular, no han sabido beneficiarse exhaustivamente de los acuerdos preferenciales de los que forman parte, en tanto no se han incrementado ni diversificado sus exportaciones, ni se ha reducido su dependencia a un número reducido de mercados. Consecuentemente, el eje de la incertidumbre regional se centra en la posibilidad de mantener las ventajas efectivas de sus acuerdos comerciales al disminuir su importancia económica y, fundamentalmente, estratégica, en el marco de una menor relevancia de su status preferencial.

La relevancia de la IPA para los países de CARICOM y sus reacciones a la misma deben ser analizadas en el contexto de estas percepciones frente a estos procesos globales y

regionales, y a las experiencias previas de relación con actores extrarregionales.

#### **4. CARICOM frente a la Iniciativa para las Américas (IPA)**

El anuncio de la IPA en junio de 1990 no ha hecho más que profundizar la atmósfera de incertidumbre y de preocupación de los países del CARICOM en contraste con la reacción favorable que, en términos generales, se ha evidenciado en el resto de América Latina.

La IPA se basa en tres "pilares" principales - comercio, inversión y deuda externa, esta última vinculada a la implementación de programas ambientales. El objetivo a largo plazo de la IPA es la creación de una zona de libre comercio que abarque el conjunto de los países de este hemisferio, con el propósito de reforzar la posición competitiva de EE.UU. y aumentar su capacidad negociadora frente a los restantes núcleos de concentración comercial, financiera y tecnológico-industrial. Un primer paso concreto en este sentido está constituido por las negociaciones en curso entre los Estados Unidos, Canadá y México para la conformación de la llamada NAFTA.

Los tres "pilares" han concitado, a lo largo de 1990 y la primera mitad de 1991 (hasta el momento de la firma de un acuerdo marco entre EE.UU. y CARICOM), respuestas distintas por parte de los estados miembros de este último organismo regional.

#### **Comercio**

Los mayores interrogantes de los estados caribeños frente a la formulación inicial de la IPA se centraron en torno a la liberalización del comercio a nivel hemisférico, el elemento más importante de la iniciativa. En este marco, el eje de las preocupaciones de CARICOM ha girado, en primer lugar, en torno a los beneficios adicionales que la IPA pueda aportar a los



ya existentes en la ICC II, así como a los efectos del carácter recíproco de un eventual acuerdo de libre comercio con los EE.UU. y, en segundo lugar, a su impacto sobre los actuales beneficios de la Convención de Lomé y CARIBCAN.

El primer interrogante se asocia con una duda persistente de que un acuerdo de libre comercio pueda efectivamente ampliar el listado de productos exportables al mercado norteamericano, más allá de las previsiones establecidas por la ICC II, en tanto los productos excluidos están sujetos a negociaciones específicas y, fundamentalmente, a las presiones de grupos de interés para evitar su acceso libre al mercado de EE.UU.. Si bien es obvio que un acuerdo comercial negociado tendría mayor estabilidad que la ICC II, lo cual podría afectar positivamente la disposición de los inversionistas extranjeros, al mismo tiempo es de señalar que el carácter permanente que actualmente reviste la ICC tiene una relevancia no despreciable. Otro tipo de interrogantes se vincula con la preocupación por la apertura del mercado caribeño en un fase donde la industria local se encuentra en un estado de debilidad y de desarrollo incipiente, frente a la competencia de los productos provenientes de una economía de mayor potencial, recursos y desarrollo.

Adicionalmente, una negociación recíproca con los Estados Unidos implicaría un esfuerzo de mayores alcances para los pequeños estados del Caribe, ya que incluiría no sólo el tema del comercio de bienes, sino también de los llamados "nuevos temas" de los servicios, propiedad intelectual e inversiones vinculadas al comercio internacional, en el contexto de la ausencia de normas internacionales que rijan estas áreas, en vista de la falta de acuerdo sobre dichos temas en las negociaciones de la Ronda Uruguay. Este cuadro abre una perspectiva poco alentadora para los países del CARICOM.

El segundo interrogante se asocia con el efecto que un acuerdo recíproco pueda tener sobre los restantes esquemas preferenciales existentes como Lomé y CARIBCAN, que se verían reforzados a una revisión, en tanto la CEE y Canadá

exigirían un trato similar al establecido con EE.UU.<sup>26</sup>. En lo que se refiere a Lomé, esta situación implicaría consecuencias para todo el grupo de países ACP que daría lugar a una fractura del grupo, lo cual debilitaría las opciones de negociación de los países caribeños frente a la CEE.

En esencia, la percepción caribeña en torno a estas interrogantes apuntó a enfatizar, en un primer momento, que la IPA ofrecía pocas ventajas, en su aspecto comercial, en comparación con el acuerdo existente, ya que sólo daría lugar, en el mejor de los casos, a una ampliación muy limitada de los productos de libre acceso al mercado norteamericano; el margen de ventaja preferencial sería mínimo en razón de los bajos niveles arancelarios<sup>27</sup>, y no habría certeza alguna con respecto a como serían afectadas las barreras no arancelarias (restricciones cuantitativas, de orden técnico y fitosanitarios, etc.) considerados como los mayores obstáculos actuales.

En realidad, no existe seguridad de que el resultado de una negociación comercial con los Estados Unidos apareje mayores beneficios que los otorgados por la ICC, en términos de acceso al mercado norteamericano. En este sentido es previsible que el grado de acceso obtenido para los productos mexicanos al implementarse la NAFTA será significativamente menor que el acceso actual de los productos de CARICOM, en tanto la intención de Estados Unidos será liberalizar el acceso para productos sensibles sólo a través de períodos de diez o más años.

Sin embargo, junto con estas consideraciones, ha emergido una creciente preocupación de los países de CARICOM por quedar marginados del proceso hemisférico, en la medida que no se implementase una respuesta rápida a la IPA

---

<sup>26</sup> La Convención de Lomé compromete a los países ACP a otorgar a la CE los mismos beneficios otorgados a terceros países industriales. La misma situación ocurre dentro del marco de CARIBCAN.

<sup>27</sup> El arancel medio norteamericano se calcula en el 4% del valor de los productos importados.

en el marco de la reacción favorable de otros países latinoamericanos con ventajas comparativas significativamente mayores. En este último sentido, la propuesta norteamericana de aprobar una ley sobre preferencias comerciales para los cuatro países andinos que implementan políticas de control del tráfico y de producción de narcóticos confirma esta preocupación. Mediante este programa, conocido como ATPA<sup>28</sup>, el gobierno norteamericano pretende otorgar a las exportaciones de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, durante un período de diez años, las mismas condiciones de acceso de que gozan los beneficiarios de la ICC.

### **Inversión**

El segundo "pilar" de la IPA, referente a las inversiones, provocó en el seno de la CARICOM, un interés generalizado. En esencia, este aspecto de la IPA postula la creación de incentivos para promover regímenes de inversión más abiertos con el fin de atraer el capital necesario para financiar un crecimiento sostenido. Para ello se propone la creación de un nuevo programa de préstamos en el BID para aquellos países que adopten medidas para eliminar las trabas a las inversiones internacionales, a través del cual se podría dar asesoramiento técnico y respaldo financiero a las iniciativas de privatización y liberalización de los regímenes de inversiones. Asimismo, el presidente Bush propuso la creación de un fondo multilateral de inversiones, administrado por el BID, que ofrecería \$ 300 millones anuales durante un período de 5 años, con carácter donativo, a los países que apliquen medidas de reforma del régimen de inversiones orientadas a atraer inversiones extranje-

---

<sup>28</sup> Ley de Preferencias Comerciales para el Pacto Andino (H.R.1724). Las líneas generales del programa fueron anunciadas el 23 de julio de 1990 y la Cámara de Representantes celebró la primera audiencia sobre dicho proyecto de ley el 18 de junio de 1991. Fue aprobada por el Congreso el 27 de noviembre de 1991.

ras. EE.UU. tomaría en este sentido la iniciativa de conseguir fondos adicionales a través de la CEE y el Japón.

Sin embargo los países del CARICOM evidenciaron dos preocupaciones básicas. En primer lugar, el carácter adicional de estos esquemas podría dificultar el acceso a dichos fondos, y en segundo lugar, la particularidad de la situación de los países de la OECO que no son miembros del BID con lo cual no calificarían para los beneficios del programa.

### **Deuda externa y programas ambientales**

En relación con la deuda externa, la IPA postula que los países elegibles para la reducción de la deuda oficial deben cumplir con tres condiciones: a) deben haber adoptado o haber avanzado en el sentido de adoptar los programas de ajuste estructural del FMI o del Banco Mundial; b) deben haber introducido reformas significativas en sus regímenes de inversión o estar en camino de abrir estos regímenes a la inversión extranjera, y c) deben haber llegado a acuerdos satisfactorios en torno a su deuda con la banca comercial. El problema de la condicionalidad influyó asimismo en las reacciones frente a este tercer aspecto de la IPA, en tanto surgieron interrogantes con respecto a la situación de los países cuyos programas de ajuste, no obstante adaptarse a las exigencias de los organismos financieros internacionales, no habían sido formalmente aprobados por éstos.

Sin embargo, en otros planos, las propuestas en torno a la deuda externa dieron lugar a una reacción más favorable que los otros dos "pilares" de la IPA, en vista del mayor peso relativo de la deuda oficial (bilateral y multilateral) de los países del Caribe<sup>29</sup>, en comparación con el resto de América Latina

---

<sup>29</sup> Por ejemplo, la deuda bilateral y multilateral de Guyana representa el 47 y 38 por ciento respectivamente de la deuda global a largo plazo de este país; para Jamaica las cifras correspondientes son el 53 y 31 por ciento; para Belice el 48 y 39 por ciento; para Grenada el 43 y 54 por ciento. Ver SELA, *Información Comercial*, junio 1991, Cuadro 3, p. 5.

cuya deuda es principalmente con la banca privada. En este sentido es importante destacar que mientras la deuda caribeña es mínima en términos absolutos al compararla con la de los países latinoamericanos, sin embargo su peso no es menor si se la mide como porcentaje del PNB o en función de la relación servicio de deuda/exportaciones, deuda per cápita o de cualquier otro indicio<sup>30</sup>. Se estima que, para fines de 1990, la deuda oficial de los países del CARICOM con los EE.UU. alcanza la cifra de \$ 1,176 millones (Cuadro N° 1)<sup>31</sup>. La importancia de esta cifra se aprecia al tomar en cuenta que la deuda externa global de los países del CARICOM alcanza alrededor de \$ 8 mil millones, sin contar los atrasos de Guyana equivalentes a unos \$ 870 millones<sup>32</sup>. Vista desde otro ángulo, la deuda oficial de CARICOM con los EE.UU. representa alrededor del 145 por ciento de su deuda global, mientras que para América Latina y el Caribe en su conjunto constituye sólo el 3 por ciento. En consecuencia, la evaluación inicial de este aspecto de la IPA en el Caribe, fue positiva en razón de considerar que podrían existir ventajas efectivas para la reducción de la deuda. La duda que hacía falta aclarar giraba en torno a si era posible desvincular los tres "pilares" de la IPA de tal manera de concluir negociaciones ventajosas fundamentalmente en relación con la deuda externa.

Sin embargo, la vinculación de la reducción de la deuda externa con la implementación de programas ambientales pudo

---

<sup>30</sup> Por ejemplo, durante 1988-89, los pagos por concepto de servicio y amortizaciones de la deuda externa de Jamaica presentaban el 40% de los gastos gubernamentales y el 54% de los ingresos del gobierno. Ver Richard L. Bernal, "Next Stop: Caribbean Debt Relief?" *The International Economy*, July/August 1991, p. 73.

<sup>31</sup> La deuda de Jamaica sumaba \$ 873 millones, monto que equivale a más del 74% de esta deuda global. La deuda de Guyana y Trinidad y Tobago correspondía al 9.9 y 9.7% respectivamente.

<sup>32</sup> *Trinidad Guardian*, July 6, 1991.

haber generado una reacción negativa, en concordancia con las preocupaciones latinoamericanas, debido al énfasis puesto por la IPA en el papel de los ONG en esta implementación, en detrimento de la participación de los gobiernos nacionales<sup>33</sup>. Pese a ello, la situación del Caribe constituye un caso excepcional, en tanto muchas de las ONG vinculadas a la problemática ambiental en el área están estrechamente vinculadas con CARICOM, como es el caso de la Caribbean Conservationist Association captada por la CARICOM pese a haber emergido como un organismo independiente, o del Caribbean Environmental Health Institute creado por la misma CARICOM.

### **El Acuerdo Marco**

Este conjunto de interrogantes se expresó por parte de los representantes de los gobiernos de CARICOM a lo largo de la discusión que llevó a la firma del acuerdo marco entre EE.UU. y la CARICOM, en julio de 1991. La firma del acuerdo marco posibilitó el avance del diálogo entre ambas partes, sin implicar necesariamente un compromiso de negociación.

Pese a ello, en este proceso resaltaron algunos puntos fundamentales de divergencia. Una de los principales divergencias giró en torno al planteamiento de los estados de la CARICOM de enfatizar el carácter asimétrico de las relaciones entre EE.UU., un país industrializado con un enorme acervo de capital y de capacidad tecnológica, y las economías abiertas y vulnerables de los países caribeños en función de su carácter de países en desarrollo, dando lugar a una extensa discusión sobre la inclusión en el acuerdo de un reconocimiento del carácter de países en desarrollo de los miembros del CARICOM.

El punto relativo a la reciprocidad del eventual acuerdo de libre comercio fue, en este marco, otro aspecto de divergencia -quizás el más importante-, planteando a los gobier-

---

<sup>33</sup> Ver Título IV del Proyecto de Ley sobre la Iniciativa de las Américas.

nos de CARICOM un tratamiento gradual a la resolución de este aspecto, de manera de relativizar su introducción en un período de tiempo determinado de forma tal que los países caribeños pudiesen ir desarrollando estrategias adecuadas para resolver la situación con los otros acuerdos preferenciales existentes, y pudiesen adaptarse a las nuevas condiciones sin perjudicar su desarrollo industrial y la estabilidad de su mercado interno.

Por otra parte, en torno a la situación de los países de la OECO, CARICOM promovió la posición de que una parte de los fondos destinados a apuntalar los procesos de inversión regional se canalizara a través del BDC, como una manera de resolver la no participación de estos estados en el mecanismo a implementarse por la vía del BID.

Finalmente, frente a las condicionalidades impuestas a la implementación de programas ambientales, los países de CARICOM han puesto un énfasis especial en que la temática ambiental no puede desvincularse de la problemática del desarrollo y de la implementación de políticas que tiendan a preservar tanto el ambiente como el bienestar y la situación socioeconómica de la población.

En términos generales, sin embargo, el énfasis de CARICOM frente a la IPA se ha orientado a destacar la importancia del aspecto de reciprocidad y de estabilidad en el contexto del acuerdo marco, y de enfatizar el reto de una negociación con EE.UU. en función de una relación asimétrica y de conversaciones que abarquen no sólo bienes y servicios sino también inversiones y el tema de la propiedad intelectual, vinculado a las limitaciones del proceso de transferencia tecnológica.

## **5. Conclusiones mirando hacia el futuro**

El cuadro anterior pone en evidencia la problemática específica que la IPA ha generado para los países de CARICOM (y, por idénticas razones, para Haití y República Domini-

cana que actualmente son miembros de la Convención de Lomé). En este marco las dudas acerca de la posibilidad de desagregar y de negociar por separado los distintos aspectos de la Iniciativa ya han sido aclaradas. De hecho, Jamaica y Guyana ya se han beneficiado de la reducción de su deuda oficial con los Estados Unidos, a raíz de la aprobación de la Ley Agrícola (Farm Bill) de 1990, la cual autorizó la reducción de la deuda contraída dentro del marco de programas de asistencia alimentaria (P.L.480)<sup>34</sup>. Este hecho inclina más a los países objeto de nuestro análisis a una postura tendiente a no avanzar en las negociaciones con los Estados Unidos dentro del marco de la IPA. La experiencia acumulada con la ICC no ha arrojado resultados significativos, por lo cual es difícil creer que la inclusión de unos cuantos productos adicionales en el listado de artículos libres de aranceles que pudiesen surgir de la IPA, podrá representar un beneficio neto considerable para los países caribeños.

Por otra parte es evidente que el proceso de conformación de una zona de libre comercio en este hemisferio será muy prolongado. En este proceso, los pequeños países del Caribe y de Centroamérica quedarán inevitablemente al final de la cola de los aspirantes a incorporarse debido al limitado interés norteamericano por su inclusión en las primeras fases. En realidad es legítimo preguntarse si el gobierno norteamericano está previendo efectivamente el avance de las negociaciones con esta categoría de países. En este sentido debe recordarse que la ICC adquirió carácter permanente *después* del anuncio de la IPA. A este cabe agregar que existe un precedente negativo: una propuesta hecha por cuatro países centroamericanos, para poder iniciar negociaciones por la vía rápida dentro del marco

---

<sup>34</sup> El 23 de agosto de 1991, Jamaica firmó un acuerdo con los EEUU mediante la cual se redujo en el 80% lo adecuado en virtud del P.L. 480, de manera tal que el resto de su deuda bajo este rubro alcanza \$54 millones. El 26 de septiembre del mismo año los EEUU condonaron un monto de \$113.5 millones de la deuda oficial de Guyana, al igual que proporciones significativas de la deuda de Haití, Honduras y Nicaragua.



de la IPA fue rechazada<sup>35</sup>, por Washington por ser considerada prematura. En consecuencia resulta obvio que las prioridades norteamericanas apuntan, después de México, a incluir a otros países que, como en el caso de Chile, han hecho grandes avances en su proceso de reformas internas o que constituyen mercados de mayor tamaño o potencial en la región.

A su vez, al adoptar una estrategia de "wait-and-see", los países de CARICOM podría, resultar beneficiados por varias razones. En primer lugar, sólo a medida que pase el tiempo se podrá apreciar efectivamente cuáles son los alcances reales de la propuesta norteamericana, en vista de que la mayor parte de la legislación pertinente todavía no ha sido aprobada. Asimismo a medida que transcurra el tiempo la actitud del Congreso norteamericano se perfilará con mayor exactitud. En segundo lugar, se podrá percibir con mayor claridad los avances de la experiencia mexicana con la NAFTA, tanto en términos de las negociaciones correspondientes como en lo que se refiere a los resultados de su instrumentación. Finalmente, la puesta en marcha del Acta Unica Europea, prevista para fines de 1992, disiparía una serie de dudas acerca del futuro desempeño de la Comunidad en la economía internacional; dudas que sobre todo alarman a los países que tienen relaciones especiales con la CEE. La aclaración de estas dudas posibilitaría una mejor apreciación de las opciones globales existentes para el Caribe angloparlante, teniendo en cuenta sin embargo que todos estos procesos están condicionados además por el marco normativo que regirá en el comercio internacional a raíz de los eventuales resultados de la Ronda Uruguay.

No obstante estas apreciaciones de carácter económico, la posición de los países caribeños en el sistema internacional

---

<sup>35</sup> El planteamiento de estos países está contenido en un documento titulado "Posición de las Repúblicas de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua sobre las *Bases Mínimas* para el Inicio de Negociaciones de un "Acuerdo de Libre Comercio con los Estados Unidos de América", con fecha del 12 de agosto de 1991.

no deberá guiarse exclusivamente por consideraciones de este tipo, ya que existen también opciones políticas que valdría la pena preservar, como lo evidencia la relación con la Comunidad.

En este marco, los países de CARICOM deberían aprovechar la oportunidad que presenta este compás de espera para hacer los ajustes económicos internos necesarios, así como para lograr una mayor competitividad a nivel internacional, y al mismo tiempo para unir esfuerzos con otros países de la región en función de definir los lineamientos de una política hacia los Estados Unidos. En este sentido, una diplomacia coordinada con la República Dominicana, Haití y los países centroamericanos es de crucial importancia, sin perjuicio de los esfuerzos coordinados que se hagan a nivel regional, por ejemplo dentro del marco del SELA. Estos países son beneficiarios de la ICC, lo cual plantea similares interrogantes en este nuevo contexto. Asimismo, si bien no todos los estados de la Cuenca del Caribe son miembros de la Convención de Lomé, como es el caso de los centroamericanos, éstos últimos sí comparten con el Caribe una problemática similar en su relación con la *generis* por parte de los países europeos y ha firmado con ellos una serie de convenios, algunos de los cuales incluyen aspectos comerciales.

En este contexto, la propuesta formulada por el Presidente Callejas de Honduras ante la Asamblea Nacional de Belice, durante su visita a este país en febrero de 1991, de celebrar una reunión de alto nivel entre los países centroamericanos y los de CARICOM representa un paso fundamental. Dicha reunión a nivel de cancilleres está prevista para principios de 1992, oportunidad histórica que podrá aprovecharse, sobre todo en medio de una difícil coyuntura como la que atraviesa la subregión, para formular una respuesta conjunta con el fin de reforzar una posición común frente a los procesos hemisféricos y globales en curso y, específicamente, frente a la IPA. En este sentido valdría la pena considerar opciones alternativas a la IPA, tales como las que pueda ofrecer la aprobación de una ICC III, posibilidad que cuenta con un cierto

apoyo actual dentro del Congreso norteamericano. Otra alternativa consistiría en explorar la factibilidad de una relación con los Estados Unidos siguiendo el modelo de la Convención de Lomé.

Los resultados de una reunión como la sugerida por el Presidente Callejas pueden constituir la base para la adopción de una posición conjunta por parte de todos los países beneficiarios de la ICC en el marco de una acción diplomática coordinada. Esta última debería estar dirigida tanto a la consulta y coordinación de políticas, como a la identificación de posibles socios y de concientización ante el Congreso, la Casa Blanca y la opinión pública norteamericana, con el objeto de superar las reticencias y obstáculos que pueden surgir desde el seno de la sociedad norteamericana.

En suma la IPA plantea para los países de CARICOM la necesidad de una reflexión que vaya mucho más allá de la Iniciativa misma. En un contexto internacional donde prima la competencia feroz en el marco de la globalización de las relaciones económicas internacionales, sin tomar en consideración las limitaciones inherentes a los pequeños países y las preocupaciones relativas al desarrollo, una reflexión de estos alcances debería llevarse a cabo en función de las características particulares de las endebles economías de la Cuenca del Caribe así como de la situación y de las perspectivas de los países en desarrollo en general.

CUADRO N°1

IMPORTACIONES ESTADOUNIDENSES DE LOS PAISES DE CARICOM, 1984-90  
(US\$000, valor de la aduana)

País Caricom	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Antigua y Barbuda	7,898	24,695	11,849	8,621	6,893	12,274	4,120
Bahamas	1,154,282	626,084	440,985	377,881	268,328	460,723	506,772
Barbados	252,598	202,194	108,991	59,110	51,413	38,725	30,899
Belice	42,843	46,951	50,181	42,906	52,049	43,056	43,978
Dominicana	86	14,161	15,185	10,307	8,530	7,664	8,346
Grenada	766	1,309	2,987	3,632	7,349	7,862	7,783
Guyana (1)					50,432	55,858	52,261
Jamaica	396,949	267,016	297,891	393,912	440,934	526,726	563,723
Montserrat	989	3,620	3,472	2,413	2,393	2,285	562
St. Kitts/Nevis	23,135	16,258	22,278	23,793	20,822	21,447	16,100
Santa Lucía	7,397	13,796	12,269	17,866	26,044	23,985	26,920
San Vicente y Grenadinas	2,958	9,643	7,836	8,493	13,950	9,244	8,672
Trinidad y Tobago	1,360,106	1,255,498	786,405	802,838	701,738	765,265	1,002,661
<b>Total Caricom</b>	<b>3,250,007</b>	<b>2,481,225</b>	<b>1,760,329</b>	<b>1,751,772</b>	<b>1,650,875</b>	<b>1,975,114</b>	<b>2,272,797</b>
Caricom/Total Designados	37.58%	37.10%	29.03%	29.01%	27.24%	29.76%	30.20%
<b>Total Países Designados</b>	<b>8,649,235</b>	<b>6,687,226</b>	<b>6,064,745</b>	<b>6,039,030</b>	<b>6,061,054</b>	<b>6,637,440</b>	<b>7,525,208</b>

(1) designado a partir de noviembre de 1988.

Fuente: Official Statistics of the U.S. Dept. of Commerce.

**CUADRO N° 2**

**BALANCE COMERCIAL DE LOS EE.UU.  
CON LOS PAISES DESIGNADOS BAJO  
LA ICC, 1982-90  
(US\$ millones)**

<b>Año</b>	<b>Exportaciones a los países ICC</b>	<b>Exportaciones globales (%)</b>	<b>Importaciones de los países ICC</b>	<b>Importaciones globales %</b>	<b>Balance Comercial EE.UU.</b>
1982	5.958,9	2,9	7.771,5	3,2	1.812,6
1983	5.532,0	2,8	8.763,9	3,4	-3.231,9
1984	5.952,9	2,8	8.649,2	2,7	-2.696,4
1985	5.743,0	2,8	6.687,2	1,9	- 944,2
1986	6.064,6	2,8	6.064,7	1,6	- 0,1
1987	6.668,3	2,7	6.039,0	1,5	629,3
1988	7.421,8	2,4	6.061,1	1,4	1.360,7
1989	8.105,0	2,3	6.637,4	1,4	1.467,6
1990	9.307,1	2,5	7.525,2	1,5	1.781,9

Fuente: Cálculos hechos sobre la base de datos oficiales del Departamento de Comercio.

CUADRO N° 3

DEUDA BILATERAL DE CARICOM CON LOS ESTADOS UNIDOS  
(\$millones; al 31 de diciembre de 1990)

276 HENRY GILL / ANDRES SERBIN

	AID	PL-480	CCC	EXIM	Subtotal	TOTAL*
Antigua y Barbuda	15	0	0	1	16	21
Bahamas	0	0	0	0	0	0
Barbados	7	0	0	0	7	7
Belice	26	0	0	0	26	31
Grenada	0	0	0	0	0	2
Guyana	73	32	0	9	114	117
Jamaica	443	302	53	50	848	873
St. Kitts & Nevis	10	0	0	0	10	10
San Vicent	1	0	0	0	1	1
Trinidad & Tobago	0	0	0	114	114	114
CARICOM	575	334	53	174	1,136	1,176
TOTAL-América Latina y el Caribe	5,057	1,850	904	3,986	11,797	12,283

Nota: El total comprende las ventas militares en el exterior, el Fondo Fiduciario para el Apoyo de las Inversiones, el progreso social de la OPIC y otros programas de garantías a los créditos.

\* Puede no sumarse debido de redondeo y programas misceláneos.

Fuente: *Status of Active Foreign Credits of the U.S. Government.* (31 December 1990).

**DE LA INICIATIVA DE LA CUENCA  
DEL CARIBE A LA EMPRESA DE  
LAS AMERICAS: CENTROAMERICA  
Y ESTADOS UNIDOS EN LA  
POSTGUERRA FRIA**

**Cristina Eguizábal**

**Cristina Eguizábal, Doctora en Ciencias Políticas, especialista en relaciones internacionales. Directora de la Maestría en Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica.**



El mundo de la Guerra Fría, caracterizado por la existencia dos coaliciones rivales estructuradas jerárquicamente, en el que las dimensiones estratégico-militares del poder se imponían sobre cualquier otra consideración ha terminado. Si en ese contexto los objetivos principales de Washington en su política latinoamericana y centroamericana fueron fundamentalmente los de preservar sus bases militares y sus líneas de navegación (entre otras denegándoselas a sus enemigos), garantizar el acceso a materias primas, proteger inversiones y mantener el alineamiento diplomático de sus vecinos del sur en el escenario estratégico diplomático. En el nuevo contexto internacional que se prevé, en el que las dimensiones económicas y políticas del poder terminarán imponiéndose y con contadas excepciones, las relaciones internacionales seguirán más el patrón de la "interdependencia compleja" más o menos asimétrica que el patrón de la "Realpolitik", las relaciones entre Estados Unidos y Latinoamérica pasarán por otros canales y reflejarán otras prioridades.

Los puntos de la agenda traducen ya este cambio: la liberalización del comercio, la droga, la inmigración ilegal, el fortalecimiento de la democracia y el respeto a los derechos humanos. En todos los casos se trata de problemas sumamente complejos puesto que atañen a ambos polos de la relación, que involucran tanto las esferas domésticas como las esferas de la política exterior y que por consiguiente no son susceptibles a soluciones unilaterales.

Desde el punto de vista político propiamente dicho, la defensa de las libertades democráticas y el respeto a los derechos humanos tienden a convertirse en valores universales que trascienden las fronteras nacionales. En este sentido es de esperar -y confiamos en que así suceda- que en la agenda de la política centroamericana de Washington -y de las otras grandes potencias- se mantengan ciertas exigencias de "buena conducta" y que el interés de la opinión pública norteamericana vinculada con la región -los inmigrantes centroamericanos básicamente- mantengan la atención de los medios de comunicación en lo que acontece en el istmo. Es nuestra esperanza que debido a la

corriente migratoria que se ha establecido proveniente del istmo y por el narcotráfico, los pequeños países centroamericanos y caribeños continuarán teniendo una relevancia mayor a los ojos de Washington, que la que su tamaño les conferiría naturalmente en el panorama hemisférico, no obstante todo indica que las relaciones estarán más directamente determinadas por el desenvolvimiento de la política doméstica que por una acción concertada en el plano externo.

Dada la asimetría marcada de la relación, en la interacción con Estados Unidos, aún en el caso de un mercado desinterés por parte de Washington, el acontecer de nuestros países continuará estando fuertemente determinado por lo que allá suceda. La política monetaria y fiscal, la política comercial y arancelaria, los excedentes agrícolas y los subsidios a la agricultura, las leyes de inmigración, el estado general de la economía del gran país del Norte, tendrán más repercusiones que nunca en el funcionamiento de nuestras sociedades.

Nuestra intención es situar los procesos de negociación que los gobiernos del área llevan a cabo con el fin de incorporarse al programa de la Empresa de las Américas sobre este telón de fondo.

## **1. Centroamérica, escenario postrero de la guerra fría**

En el marco de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina, la década de los 80 estuvo dominada por la crisis centroamericana. La administración republicana presidida por Ronald Reagan, hizo del derrocamiento del gobierno sandinista su principal preocupación hemisférica, subordinando para gran frustración de los gobiernos del subcontinente, todo otro punto de la agenda, en particular aquellos relativos a la renegociación de la deuda externa latinoamericana y a la recuperación económica de la región.

En un principio, la crisis centroamericana fue definida por la Casa Blanca y por el Departamento de Estado en término exclusivamente de enfrentamiento Este-Oeste. Sin embargo, en un afán de ensanchar la coalición anti-sandinista, la administra-

ción republicana, recogió los lineamientos elaborados por la Comisión bipartidista encabezada por el ex-secretario de estado, Henry Kissinger y pronto incluyó elementos de política cuyos objetivos eran más bien de índole económica, buscando paliar los altísimos costos que las sociedades centroamericanas estaban pagando por la militarización del conflicto en la región. Los flujos de ayuda económica aumentaron. Pero más importante para lo que nos concierne, Washington estableció un programa de preferencias arancelarias con el fin de mejorar la capacidad de exportación de los países centroamericanos y del Caribe, de dar nuevos incentivos al crecimiento de las economías del área y por consiguiente de fortalecer las bases de apoyo de sus aliados (excepto de la Nicaragua sandinista obviamente).

La Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC) fue anunciada por el presidente Reagan ante la OEA en febrero de 1982 y presentada ante el Congreso un mes más tarde. La ley para la recuperación económica de la Cuenca del Caribe como se le denominó tardó un año en ser aprobada<sup>1</sup>. Como tantas otras iniciativas presidenciales, en el transcurso del debate parlamentario fue despojada de sus elementos más innovadores en cuanto a incentivos para el comercio y la inversión. Sin embargo vale la pena mencionar una serie de ventajas adicionales: la creación de un fondo de \$350 millones para cubrir los déficits de las balanzas de pagos así como programas de asistencia, créditos del Eximbank, garantías de acceso para ciertos rubros bajo programas de coproducción y seguros a inversionistas norteamericanos para protegerlos de los riesgos de la inestabilidad política. Los beneficiarios de la ICC debieron por su parte, entablar negociaciones para su integración al GATT.

Todas estas medidas contribuyeron a fortalecer la posición de Estados Unidos como mercado y como suplidor de

---

<sup>1</sup> La ley fue aprobada en el Congreso el 18 de julio de 1983, el 5 de agosto de ese mismo año fue promulgada para entrar en vigor el 1 de enero de 1984 por un período de doce años.

la región. En 1975, el promedio de las exportaciones de la región hacia Estados Unidos era 33.72%, diez años más tarde era de 43.45%. En cuanto a las importaciones, en 1975, 35.4% provenía de Estados Unidos, para 1985, el promedio no había variado, 35.2% pero en 1988 ascendía a un 48.6% (véase cuadros N° 1 y N° 2).

## **2. Nuevos rumbos en la relación Estados Unidos-Centroamérica**

La administración Bush se desarrolla en una coyuntura internacional totalmente diferente. Cuando, el nuevo presidente republicano asume funciones, la coyuntura internacional está ya marcada por los grandes cambios que se suceden en la URSS, en Europa Oriental y por ende en el Pacto de Varsovia. Su equipo de política exterior lo componen republicanos más tradicionales, muchos de ellos exitosos hombres de negocios, más pragmáticos en sus definiciones de intereses y menos ideológicos en el establecimiento de sus políticas.

En lo que se refiere a la política centroamericana, el legado de la presidencia Reagan no era del todo negativo desde el punto de vista de Washington. Por razones fundamentalmente fuera de su control, la administración saliente, dejaba una situación básicamente estabilizada en Centroamérica. Los sandinistas no habían sido derrocados, pero se habían visto obligados a modificar sustancialmente su proyecto político interno, a bajar el perfil de su solidaridad socialista y finalmente habrían de abandonar la gestión del estado a raíz de su derrota electoral. Ni la derecha, ni la guerrilla salvadoreñas habían sido derrotadas tampoco, pero, gracias al Acuerdo de Esquipulas, el sistema político interno se había abierto lo suficiente como para permitir la participación de los políticos de izquierda en las contiendas electorales y la negociación y el diálogo estaban a la orden del día. El presidente Cerezo había sobrevivido a varios intentos de golpes de estado en Guatemala y llevaría su mandato a feliz término. En Honduras había habido una transición presidencial al menos pacífica si no

exenta de irregularidades. La economía costarricense había superado su estancamiento y la transición de una economía protegida a una economía competitiva en el mercado internacional se estaba llevando a cabo de manera ordenada.

Panamá constituía el único punto verdaderamente negro en este panorama. A pesar de las sanciones económicas decretadas por la administración Reagan y del juicio planteado contra el general Noriega por complicidad con el tráfico de drogas, el general había mantenido su capacidad de mando en Panamá y más bien las sanciones económicas parecían haber aumentado las actividades bancarias relacionadas con el lavado de dólares<sup>2</sup>. Un serio intento de negociación entre el general panameño y el gobierno de presidente Reagan había fracasado y desde entonces se mantenía la situación en un impasse.

En todos los casos, la administración Bush escogió privilegiar un tratamiento multilateral de los problemas. Por primera vez, los Estados Unidos, apoyaron sin reservas al proceso de paz de Esquipulas II, en cuanto a su política nicaragüense más particularmente, lograron establecer con los líderes del Congreso un acuerdo bi-partidista que supeditaba el financiamiento a la "contra" a los ofrecimientos del presidente Ortega de Nicaragua en la cuarta cumbre de mandatarios centroamericanos de adelantar las elecciones y de liberalizar la legislación electoral. El acuerdo consistía en mantener la ayuda humanitaria hasta pasadas las elecciones y decidir, según la legitimidad de éstas, el futuro de los llamados "combatientes de la libertad".

Con relación al problema panameño, los expertos del departamento de estado intentaron promover un frente democrático latinoamericano en el seno de la OEA que articulara la oposición de la comunidad internacional hacia el régimen norieguista. Después del obvio fraude perpetrado en las elecciones generales de mayo de 1989 en favor de los candidatos oficiales, a pesar de cierto escepticismo expresado por los

---

<sup>2</sup> *The International Herald Tribune*, January 28-29, 1989.

mismos partidarios de la administración Bush, ésta mantuvo su apoyo a las iniciativas llevadas a cabo por la OEA.

El enfoque multilateral de los problemas del istmo parecía natural en la coyuntura de cambio acelerado en los sistemas políticos de los aliados europeos de la Unión Soviética dadas las prioridades lógicas de una superpotencia mundial. En las últimas semanas del año 1989, los acontecimientos centroamericanos volvieron a ocupar los titulares de los principales periódicos norteamericanos y a opacar a los ojos de la opinión pública los trascendentales sucesos que acaecían en Europa del Este. Sin embargo, los cambios de enfoque eran irreversibles, ni la ofensiva rebelde en El Salvador, la mayor en los diez años de guerra, ni la decisión unilateral de enviar tropas norteamericanas a apresar al general Noriega acapararon la atención de los altos funcionarios de la administración Bush. Centroamérica había dejado de obsesionar a los ocupantes de la Casa Blanca. Desprovista de la dimensión ideológica, la importancia para Washington de la región centroamericana pasaba a ser de segundo orden.

En febrero de 1990, el Presidente Bush se reunía en Cartagena con los presidentes de Colombia, Perú y Bolivia y como compensación de los sacrificios exigidos a sus economías en la lucha contra el narcotráfico, anunciaba la creación del sistema de preferencias para la región andina similar al de la ICC. El 29 de junio de ese mismo año, en una ceremonia en la Casa Blanca, anunciaba el advenimiento de una nueva era en las relaciones interamericanas y su proyecto de creación de una zona de libre comercio de Anchorage a Tierra del Fuego.

### **3. El proyecto hemisférico del Presidente Bush y sus consecuencias para la región centroamericana**

Tres son las cuestiones a las que se refiere la propuesta del presidente Bush, bautizada con el nombre de "Empresa de las Américas": la deuda, la inversión externa y comercio entre el norte y el sur del hemisferio.

En cuanto a la deuda, la propuesta Bush, plantea la remisión de la deuda pública latinoamericana con el gobierno de Estados Unidos. Este es probablemente el único tema en el que para Latinoamérica como un todo, no representa una porción importante de la deuda contraída por los pequeños países del istmo en términos blandos ya sea en virtud del programa de ayuda alimentaria conocido como PL 480 o de créditos de la AID<sup>3</sup>.

En el campo de la inversión, se destaca la propuesta de constituir en el BID un fondo de apoyo a las reformas de liberalización económica y el llamamiento a los gobiernos de la CE y de Japón a contribuir a un fondo de inversión multilateral que debería alcanzar un monto de US\$ 1.500 millones en cinco años<sup>4</sup>. Es cierto que los gobiernos centroamericanos, siguiendo muy de cerca los lineamientos del FMI y del Banco Mundial, han emprendido todas profundas reformas de los sectores públicos y de sus finanzas internacionales. Al igual que los países más grandes, no siempre han podido mantenerse dentro de los límites de austeridad aceptados, frente a las crecientes demandas de un electorado que ha empezado a hacer uso de su recién adquirida fuerza. En cualquier caso, el impacto económico de sus procesos de ajuste no tiene comparación con los de

---

<sup>3</sup> Ninguno de los países centroamericanos tiene deuda con el Commodity Credit Corporation. Los montos adeudados al Eximbank son bajos (menos de 20 millones de dólares en todos los casos) y en términos de deuda con el departamento de defensa, sólo la salvadoreña es significativa alcanzando 15.5% del total de la deuda (en Honduras es 8.5%). Véase, Richard Feinberg, "Deuda, comercio e inversión en la Iniciativa para las Américas", *América Latina Internacional*, (Buenos Aires), 8(28), abril-junio 1991, p. 424.

<sup>4</sup> Con motivo de la reunión del BID, celebrada en Nagoya en mayo pasado, el gobierno de Premier Kaifu anunció haber llegado a un entendimiento con Estados Unidos para contribuir con US \$ 500 millones al fondo propuesto en la Empresa de las Américas. Se espera que los gobiernos europeos contribuyan con otro tanto.

las grandes economías regionales en las que Washington tiene puesto su principal interés y en particular con la mexicana.

En cuanto a los aspectos comerciales, con la liberalización del intercambio a nivel continental, de no establecer mecanismos compensatorios, los países centroamericanos arriesgan ver desplazadas sus exportaciones no tradicionales por las de las economías más grandes de la región, por lo menos en el corto plazo<sup>5</sup>.

Finalmente en lo que se refiere a la inversión, en ausencia de acuerdos y condicionamientos previos es de esperar que se planteen fuertes desequilibrios en la distribución regional del capital foráneo adicional generado por las nuevas condiciones del mercado, ya que muy probablemente tenderá a concentrarse en los países relativamente más desarrollados, en otras palabras en aquellos que ofrecen las mayores "ventajas comparativas".

#### 4. Las primeras reacciones

En términos generales la ICC había venido a complementar en alguna medida las ventajas de las que ya gozaban dentro del esquema del Sistema Generalizado de Preferencias. Decimos, en alguna medida, porque muchos de los principales productos manufacturados en la región se mantuvieron excluidos de las medidas preferenciales aún después de las reformas introducidas por la Ley conocida como CBI II<sup>6</sup>. A pesar de la

---

<sup>5</sup> Nos basamos en los argumentos elaborados por la CEPAL al respecto. Véase CEPAL "Sobre la Iniciativa de las Américas", *Comercio Exterior*, 41 (2), febrero de 1991, pp. 206-213.

<sup>6</sup> Entre los productos excluidos se encuentran: textiles y confecciones; atún enlatado; petróleo y derivados; calzado, guantes de cuero, goma y plástico; bolsos, maletas y confecciones de cuero, etc. Cf. María E. Gallardo, "La Iniciativa de la Cuenca del Caribe", *Cuadernos de Ciencias Sociales*, San José: FLACSO, 1988, pp. 18 y 19. La única concesión arancelaria adicional introducida por CBI II concierne los gravámenes



ausencia de reciprocidad, no requerida en el esquema de la ICC, la mayoría de los observadores, técnicos y políticos la consideran como una opción menos atractiva que posibles tratados de libre comercio (TLC).

El sentimiento generalizado entre los especialistas de la región es que los beneficios de entrar en los esquemas de libre comercio serían pocos, pero que por el contrario, los costos de no entrar serían elevados. El temor es que la entrada de México produzca una desviación de inversiones en su favor y en detrimento de las economías centroamericanas. El acceso al mercado mexicano, sería mucho más atractivo para inversionistas extranjeros en sectores similares a los que los países centroamericanos y del Caribe querrían desarrollar (vestidos, agroindustria, turismo). En el caso de la existencia de múltiples convenios de libre cambio, los centroamericanos podríamos negociar mejores condiciones que las otorgadas por la ICC, especialmente en lo que se refiere a la exportación de textiles y de productos agrícolas<sup>7</sup>.

Ha sido justamente el carácter incompleto de las preferencias de la ICC el que ha llevado a la mayoría de los países centroamericanos y del Caribe a solicitar la suscripción de "tratados marco" que sienten las bases de futuras negociaciones con Estados Unidos en el marco de la Empresa de las Américas con el fin de lograr mayor acceso al mercado norteamericano. Por lo demás tanto la extensión de la cláusula de la nación más favorecida en la ronda de Uruguay como la creación de programas similares para beneficio de los países andinos han hecho que hoy por hoy, la ICC resulte un programa poco atractivo a los ojos de los centroamericanos.

---

relativos a los productos de cuero excluyendo el calzado.

<sup>7</sup> Véase, Sylvia Saborio, "Centroamérica en el umbral de los 90's: el reto de la apertura", Ponencia presentada en la XIII Reunión Anual de Centros Miembros del RIAL, Asunción, Paraguay, 3-6 de noviembre de 1991.

A pesar de todo, con la excepción de Costa Rica, las reacciones iniciales no fueron totalmente positivas y tal vez hayan sido los guatemaltecos los más cautelosos en sus juicios<sup>8</sup>. De hecho, fueron los costarricenses los primeros en firmar el tratado marco, seguidos muy rápidamente por los hondureños y fueron los guatemaltecos los últimos en solicitar su incorporación en uno de ellos. En términos comerciales las ventajas con relación a la ICC aparecieron rápidamente no así en lo que se refiere a los aspectos deuda e inversión. Los requerimientos para ser elegibles a una posible condonación de la deuda resultan demasiado drásticos por lo menos para tres de los países centroamericanos (sólo Honduras y Nicaragua se han beneficiado)<sup>9</sup>. En cuanto a las condiciones para ser beneficiario de los fondos de inversión creados, especialmente aquellas relacionadas con la reducción del déficit fiscal y con las tasas de inflación, también resultan muy onerosas en términos políticos por los grandes sacrificios en el campo de los gastos sociales que demandan de los electorados, al igual que muchos de los compromisos convenidos con el FMI y con el Banco Mundial.

A este respecto el caso costarricense resulta muy significativo. Desde el lanzamiento de la Empresa de las Américas los dirigentes costarricenses definieron como primera prioridad de la política exterior de la administración Calderón Fournier conseguir la incorporación de Costa Rica dentro de

---

<sup>8</sup> *Inforpress Centroamericana*, 12 de julio de 1990. La cita recogida por el artículo resulta significativa al respecto: "a la luz de las oportunidades que el libre comercio ofrece, abriéndose el mercado mundial, la oferta de Bush resulta una reducción del mercado" Jaime Bendfeldt empresario guatemalteco.

<sup>9</sup> Para ser elegible es necesario que la relación deuda/PNB sea superior al 50%; que la relación deuda/exportaciones sea superior al 75%; servicio de la deuda/exportaciones sea superior al 30% y la carga intereses con relación a las exportaciones sea superior al 20%. *Inforpress Centroamericana*, 12 de julio de 1990.

algún esquema de libre comercio con Estados Unidos. Se exploraron para ello tres opciones: 1/la negociación bilateral de un acuerdo de libre comercio Costa Rica-Estados Unidos; 2/la negociación de un acuerdo entre Estados Unidos y Centroamérica y 3/la incorporación de Costa Rica en el Acuerdo de Libre Comercio de Norteamérica (ALCNA).

A pesar de que la embajadora Carla Hills representante comercial de los Estados Unidos, ha señalado claramente la intención del ejecutivo norteamericano de llevar a su término la negociación del ALCNA y de no emprender procesos paralelos de negociaciones comerciales con otros países de la región<sup>10</sup>, la primera opción se ha mantenido como la opción prioritaria. En la medida en que a los ojos de Washington, la adopción de esta estrategia de negociación no debería constituir un obstáculo para el funcionamiento de los Consejos Bilaterales de Comercio e Inversión, creados por los Tratados Marco, en el seno de los cuales el intercambio de información, la búsqueda conjunta de soluciones para los problemas del comercio bilateral y la coordinación de políticas en el GATT iría sentando las bases de negociaciones futuras más excluyentes, los costarricenses han continuado con las negociaciones bilaterales.

Para inicios de 1992 el Consejo se había reunido dos veces. Por parte de los centroamericanos, las quejas se han referido a las regulaciones sanitarias y fitosanitarias que restringen el ingreso de productos agrícolas, a la imposición de cuotas y a los aranceles impuestos a los textiles. Los norteamericanos, por su parte han insistido en la necesidad de profundizar los procesos de liberalización. Desde el punto de vista estrictamente comercial, demandan una regulación uniforme para la importación de vehículos automotores.

En la segunda reunión que tuvo lugar en la segunda quincena de noviembre, los negociadores estadounidenses plantearon de manera específica varias de sus condiciones. Los temas de discusión principales giraron en torno a cuestiones de

---

<sup>10</sup> *La Nación*, 13 de agosto de 1991.

repatriación de ganancias por concepto de inversiones y a cuestiones de propiedad intelectual, con miras al establecimiento de un convenio de inversiones bilateral. Como resultado de la reunión, en lo que se refiere a la repatriación de capitales, el ejecutivo presentó en los primeros días del año ante la Asamblea Legislativa, un proyecto de ley cuyo propósito es liberalizar las operaciones financieras con relación al dólar y facilitar así la exportación de divisas<sup>11</sup>. En lo que concierne la protección de la propiedad intelectual --sistemas y leyes de protección de derechos de autor, patentes, transmisiones vía satélite y otros-- Washington aboga por la incorporación de Costa Rica en el Tratado de París sobre marcas y patentes al que se encuentran adheridos la mayoría de los países que conforman al GATT. Ahora bien, además de incompatibilidades en las leyes de patentes propiamente dichas<sup>12</sup>, el Tratado de Integración Centroamericana impide a sus miembros suscribir convenios con terceros en materia de marcas y patentes sin el visto bueno de los otros<sup>13</sup>.

También está pendiente la concesión del crédito sectorial para el estímulo de la inversión extranjera por parte del BID. Los requisitos para Costa Rica planteados como condición para entregar el préstamo por \$50 millones fueron definidos por un grupo de expertos del banco en una visita al país en los últimos días del año. El programa que presentaron los expertos, de muy

---

<sup>11</sup> La legislación costarricense actual le otorga a la Asamblea Legislativa la potestad de fijar el valor externo del colón y congela por dos años la exportación de las ganancias.

<sup>12</sup> El problema se presenta particularmente agudo en el campo de la medicina. La legislación costarricense protege las patentes farmacéuticas sólo por un año, después de este período la Caja Costarricense del Seguro Social las produce y distribuye en los hospitales de la red. Es obvio que el pago de patentes subiría enormemente el costo de la salud pública en Costa Rica.

<sup>13</sup> El tema debía ser tratado por el consejo económico de la XI Cumbre de mandatarios centroamericanos, celebrada en Tegucigalpa los días 11 y 12 de diciembre. Véase *The Tico Times*, 29 de noviembre de 1991.

largo alcance, comprende una modernización del sistema financiero, la ampliación del mercado de capitales y la apertura del sector de seguros a empresas privadas. Asimismo insiste en la necesidad de reducir la participación estatal en las actividades productivas, de lograr una efectiva integración en el mercado internacional y de promover la movilidad laboral. Finalmente reiteraron que no se hará efectivo si el país no lleva además a feliz término el convenio con el FMI<sup>14</sup>.

La segunda opción parecía haber sido desechada por los dirigentes costarricenses en el entendido que su país vería afectado negativamente al negociar en bloque con los demás países de la región por estar Costa Rica más adelantado en los procesos de liberalización. Sin embargo un año después que los encargados de la política económica y fiscal del gobierno del partido Unidad Social Cristiana hubieran tomado algunas de las medidas drásticas requeridas por los organismos financieros internacionales con miras a mejorar el equilibrio entre los gastos públicos y los ingresos del Estado y a reducir el porcentaje de los gastos gubernamentales en el PNB, en gran detrimento de la popularidad del presidente, este último, pareció no estar decidido a continuar por la vía de las reducciones tajantes de los gastos sociales. A su regreso de Washington después de haberse entrevistado con su homólogo norteamericano, anunció que la velocidad con la que su equipo económico llevaba las reformas sería disminuida en aras de la paz social<sup>15</sup>. El cambio radical en las prioridades del gobierno del presidente Calderón se hizo evidente con la renuncia de su ministro de hacienda, Thelmo Vargas, tecnócrata por excelencia, considerado el principal promotor de la apertura y su reemplazo por Rodolfo Méndez Mata, un político conservador de corte más tradicional, conocido por sus habilidades de negociador.

---

<sup>14</sup> *La Nación*, 23 de diciembre de 1991.

<sup>15</sup> *La Nación*, 26 de octubre de 1991.

La desaceleración de estos procesos decidida en los últimos días de 1991 podría hacer cambiar la percepción en cuanto a la conveniencia de una negociación conjunta o por lo menos coordinada con los otros países de la región. En la cual se plantearía la posibilidad de llegar a un acuerdo de libre comercio entre Estados Unidos y los países centroamericanos que lo deseen dejando abierto el acuerdo para que el resto de las naciones se integren cuando estén en condiciones de hacerlo o la alternativa de negociar individualmente en un primer momento con la idea de posteriormente fusionar o multilateralizar los convenios individuales<sup>16</sup>. La posición tica fue una vez más ratificada por los otros países de la región en la medida que en la declaración final, los presidentes destacaron el compromiso que la región negocie en bloque, sin perjuicio de las pláticas bilaterales que puedan hacer las naciones<sup>17</sup>.

La tercera opción que se ha manejado, es la opción que favorecen algunos de los sectores más liberales desde el punto de vista económico y continúa en el tapete en la medida en que las negociaciones bilaterales se hacen más difíciles. Se refiere a la posibilidad de "entrar por la cocina de México" ya sea al crearse previsiones en la definición de las "reglas de origen" que permitieran tratar a ciertos productos de la zona como si pertenecieran a México o mediante el establecimiento de una "cláusula de adhesión", que le permita a Costa Rica (y a los

---

<sup>16</sup> Esta alternativa estaba en el tapete desde junio. En efecto el presidente Calderón Fournier, había declarado desde entonces que plantearía a Bush, en el curso de una visita a Washington antes de finalizar el año, que "se pueda llegar a un acuerdo de libre comercio entre Estados Unidos y los países centroamericanos que lo deseen dejando abierto el acuerdo para que el resto de las naciones se sumen cuando estén en condiciones de hacerlo". Esto, ya que según el Presidente de CR, "a CR le afectaría que se exigiera una negociación en bloque, y por eso estamos haciendo esta propuesta". *La Nación*, 13 de junio de 1991.

<sup>17</sup> *La Nación*, 13 de diciembre de 1991.

otros países de la región que lo deseen), bajo ciertos condicionamientos, acogerse al ALCNA.

## **5. Las dinámicas paralelas**

Después de la desconfianza inicial, los gobiernos centroamericanos se decidieron pues a firmar los acuerdos marco que les permitieran integrarse a la iniciativa. En forma paralela se han desatado dos dinámicas que podrían llegar a ser complementarias pero que por el momento resultan únicamente concomitantes. Primero, el relanzamiento por los procesos de integración centroamericana y segundo la incorporación al proceso de las potencias regionales, otrora reunidas en el grupo de Contadora: México, Colombia y Venezuela (Grupo de los Tres --G-3).

Pocos días antes de que el Presidente norteamericano diera a conocer su iniciativa "Empresa de las Américas", el Secretario de Estado, reunido en Antigua Guatemala (16 y 17 de junio de 1990) con los presidentes de la región, apoyaba con beneplácito el denominado Plan Económico de Centroamérica (PAECA) en el que los centroamericanos se comprometían a coordinar políticas de apoyo a la modernización y a los programas de ajuste estructural y a buscar una reactivación de la integración económica sobre nuevas bases así como también a acelerar los trámites de adhesión de los seis países (el presidente de Panamá participaba como observador en la reunión) al GATT.

Más significativa aún fue la propuesta de conformación de un sistema multilateral de promoción de desarrollo para Centroamérica y el Caribe, presidido por Estados Unidos, Europa y Japón en el que también participarían países latinoamericanos más desarrollados y organismos internacionales. Finalmente, el proyecto del Departamento de Estado que mantenía la idea de la necesidad de mantener programas de asistencia económica para los pequeños países de Centroamérica y del Caribe fue desplazado de los titulares por el proyecto

elaborado por el departamento del Tesoro para el conjunto de países latinoamericanos de inspiración mucho más liberal, sin embargo el primero ha mantenido su vigencia gracias al respaldo que ha recibido tanto de la Comunidad Europea como del G-3 y del Banco Interamericano de Desarrollo, en especial de su presidente.

En la cumbre de Puntarenas (17 de diciembre de 1990) los mandatarios reafirmaron su compromiso tanto con la integración como con el PAECA, pero fue en la cumbre de San Salvador (17 de julio de 1991) en donde se evidenciaron los progresos más sensibles respecto a la primera tanto en relación con la ampliación del espacio geográfico de "integración norteamericana" como en lo que atañe a la profundización del proceso. El Presidente panameño quedó formalmente integrado al mecanismo de consulta regional, y los demás centroamericanos se comprometieron a realizar las modificaciones necesarias para la plena incorporación de Panamá en los mecanismos multilaterales<sup>18</sup>. En el camino hacia la conformación de una zona de libre cambio regional, 1992 se convirtió en el nuevo horizonte. Los seis jefes de estado acordaron comenzar la liberalización del comercio de productos agropecuarios básicos a más tardar el próximo 31 de diciembre y a completar el proceso en junio de 1992 con una apertura total de mercados a esos productos, el 31 de diciembre de ese año fue establecido como fecha límite de la puesta en vigencia del arancel común centroamericano con un techo de 20% y un piso de 5%.

Honduras suscribió con el resto de los países del área un tratado multilateral transitorio como primer paso para su reincorporación al proceso de integración, dejando sin efecto todos los tratados bilaterales en materia económica firmados con los países del área después de su retiro del Tratado General de

---

<sup>18</sup> El Tratado constitutivo del Parlamento Centroamericano y otras instancias políticas, el Acuerdo regional para la erradicación del tráfico ilícito de drogas, el Convenio Constitutivo de la comisión centroamericana de ambiente y desarrollo (CCAD) y demás foros de integración regional.



integración a raíz del conflicto con El Salvador en 1969. Guatemala y El Salvador se comprometieron a entablar las negociaciones tendientes a la completa liberalización de su intercambio comercial<sup>19</sup>. Por su parte Costa Rica y Panamá suscribieron un protocolo para proteger una zona de interés ecológico en la frontera común y se comprometieron a una renegociación positiva del Tratado de Libre Comercio entre las dos naciones vigente desde 1973<sup>20</sup>.

En cuanto a la participación centroamericana en la Empresa de las Américas, los gobernantes ratificaron la necesidad de acelerar las negociaciones con Estados Unidos de tal manera que los países de la región sean beneficiados con los postulados de la iniciativa de libre comercio hemisférico. El compromiso adquirido, de acuerdo a los planteamientos costarricenses, fue el de actuar como región "sin perjuicio de los avances bilaterales que puedan lograr los países"<sup>21</sup>.

Otra de las medidas innovadoras tomadas para fortalecer el proceso de integración, fue la creación de un foro de diálogo regional intersectorial, en el que participen el sector gubernamental, los empresarios, trabajadores, académicos y otros interesados. Es importante señalar el perfil cada vez más alto que ha venido adquiriendo la concertación entre los empresarios de la región. Esta concertación es la heredera de la política de promoción de la empresa privada en Centroamérica que financió

---

<sup>19</sup> El Tratado de Libre Comercio entre los dos países fue firmado en ciudad de Guatemala el 18 de marzo de 1992. Los mandatarios aprovecharon la oportunidad para hacer pública su intención de formar una unión económica en el plazo más corto (Cable UPI, 18 de marzo de 1992).

<sup>20</sup> Diferencias en cuanto al tratamiento de productos lácteos han puesto en peligro el tratado. Un rompimiento del acuerdo comercial afectaría el intercambio de mercancías entre los dos países por unos \$ 75 millones. *La Nación*, 28 de octubre de 1991 y *Panorama*, 2 de diciembre de 1991.

<sup>21</sup> "Declaración de San Salvador" reproducida por *Centroamérica Hoy*, N° 59, 1 de agosto de 1991, p. 12.

la AID siguiendo los lineamientos establecidos por la Comisión Kissinger para Centroamérica. La Federación de Entidades Privadas de Centroamérica y Panamá (FEDEPRICAP) reúne una docena de asociaciones empresariales de los países de la región<sup>22</sup> y ha tenido en el último año un protagonismo importante en lo que a temas económicos regionales se refiere tanto en cuanto a la integración propiamente dicha como a las negociaciones con Estados Unidos en el marco de la Empresa de las Américas.

Estos voceros de los sectores empresariales centroamericanos han recibido con beneplácito a la propuesta Bush, sin embargo su preocupación es evidente. Reunidos en Tegucigalpa días antes de la Cumbre de El Salvador, consideraron que la "apertura comercial por sí sola no es suficiente para la creación de nuevas pautas de productividad y eficiencia", se pronunciaron por la "integración económica regional" y la integración con otros bloques comerciales por medio de convenios de "justo comercio", idea que ha sido recogida por los políticos centroamericanos por lo menos a nivel de sus declaraciones públicas. Según FEDEPRICAP, a diferencia de un tratado de libre comercio tradicional, esta variante "trataría en forma activa las diferencias de desarrollo" entre Estados Unidos y los países de Centroamérica y el Caribe en general, "la liberalización comercial en los países pequeños tomaría más tiempo que en Estados Unidos y estaría vinculada al apoyo técnico y financiero

---

<sup>22</sup> Creada el 31 de enero de 1987, con sede en San José, la componen por Costa Rica, la Unión de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada (UCCAEP) y la Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE); por El Salvador, la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP) y la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES); por Guatemala, el Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Empresarial de Industriales y Financieras (CACIF) y la Cámara Empresarial de Guatemala (CAEM); por Honduras, el Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP) y la Fundación para la Inversión y el Desarrollo de Exportaciones (FIDE); por Nicaragua, el Instituto Nicaragüense de Desarrollo y el Consejo Superior de la Empresa Privada (CONEP) y la Asociación para el Desarrollo de Panamá (ADEPA).

para el logro de objetivos de desarrollo convenido entre las partes"<sup>23</sup>.

En lo que concierne la ampliación del "espacio de integración", la participación de las potencias regionales como elementos coadyuvantes a la integración de los pequeños países del istmo centroamericano, le confiere una nueva dinámica a ésta última que sin duda alguna tendrá repercusiones futuras importantes. El fin de la guerra fría, los cambios en la política de Estados Unidos hacia el istmo, el fin del conflicto armado en Nicaragua y en El Salvador y las conversaciones de paz que continúan en Guatemala conforman el marco estratégico que determina el giro en las relaciones entre los países integrantes de Contadora, México en especial.

Después de 10 años de tensas relaciones entre México y los países centroamericanos, por el percibido apoyo mexicano al régimen sandinista, 1990 marcó un giro en la relación. El hecho que puede considerarse como punto de partida de este nuevo patrón de vinculación fue la visita del entonces presidente electo Rafael Leonardo Callejas, a mediados de enero de 1990, quien estableció la pauta de lo que serían las solicitudes de las naciones centroamericanas a su vecino del norte: renegociación de la deuda y nueva asistencia mexicana.

Unos meses después, el también entonces presidente electo de Costa Rica, Rafael Angel Calderón, visitó México con los mismos propósitos que traía su homólogo hondureño. La ruta hacia la capital azteca fue seguida por el presidente Vinicio Cerezo y posteriormente por Alfredo Cristiani, lo que puso fin a diez años de distanciamiento y confrontación ante las autorida-

---

<sup>23</sup> FEDEPRICAP, "Un convenio de justo comercio entre los Estados Unidos y los países de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (Hacia un convenio de libre comercio)", San José, 25 de septiembre de 1990. (mimeo), p. 4.

des salvadoreñas y mexicanas<sup>24</sup>. Finalmente en septiembre llegó a México con el mismo objetivo de comprometerse a iniciar de inmediato la renegociación de la deuda nicaragüense y para solicitar que Nicaragua fuera incluida de nuevo como beneficiaria del Pacto de San José.

Mejores términos en el pago de la deuda externa, mayores niveles de intercambio comercial, más asistencia técnica y apoyo económico son los principales objetivos que buscan los gobernantes centroamericanos en México, en el marco de un nuevo diseño económico caracterizado por la reducción del aparato estatal, la privatización de empresas, la apertura comercial y una rigurosa política fiscal. La experiencia de concertación entre los diferentes sectores productivos impulsada por las autoridades mexicanas a través del denominado Pacto para la estabilidad y el crecimiento económico también ha llamado la atención de los gobernantes centroamericanos.

En esta línea, en enero de 1991, los presidentes de México y Centroamérica realizaron una reunión cumbre para apoyar la pacificación y la democracia en el istmo, impulsar nuevos esquemas de cooperación y sentar las bases de una zona de libre comercio. En la cumbre, los presidentes firmaron tres documentos: la Declaración de Tuxtla Gutiérrez, en la que se abordan aspectos políticos y sociales, el Acuerdo General de Cooperación, que servirá de guía para las relaciones entre los países del istmo y su vecino del Norte y el Acuerdo de Complementación Económica.

El Acuerdo de Complementación Económica tiene como objetivo la conformación de una zona de libre comercio, a más tardar el 31 de diciembre de 1996. El acuerdo de libre comercio presenta características innovadoras que vale la pena señalar: primero se trata de un acuerdo de "reciprocidad asimétrica" en

---

<sup>24</sup> El apoyo del gobierno del Presidente Salinas de Gortari en la recta final de las negociaciones que pusieron fin a la guerra civil en El Salvador fue de primera índole. Hecho que la firma solemne de los acuerdos de paz se haya realizado en el Castillo de Chapultepec en la capital mexicana puso en evidencia.

el sentido en que se prevé un período de ajuste en el que se reconocen los diferentes grados de desarrollo entre las economías, segundo se trata de un tratado multilateral, lo que implica una apertura no sólo entre México y los países centroamericanos sino entre los países centroamericanos mismos, con la posible incorporación de Venezuela y Colombia<sup>25</sup>.

En el corto plazo, el resultado más sustantivo de la cumbre fue la modificación del Pacto de San José por medio del cual México y Venezuela venden petróleo en términos preferenciales a los países centroamericanos. Hasta ahora las naciones del istmo pagaban en efectivo el 100% de su factura petrolera y de inmediato recibían un 20% de ésta en forma de créditos de mediano plazo. Según el nuevo esquema, las naciones recibirán el total de su factura petrolera en forma de financiamiento: 20% de la factura continuará reintegrándose de inmediato a través de los bancos centrales y el 80% restantes pasará a formar parte de un fondo de cofinanciamiento con el BID para proyectos de desarrollo<sup>26</sup>.

En la víspera de la Cumbre de San Salvador el gobierno venezolano suscribió un "Acuerdo Marco sobre tratado e inversión entre Venezuela y los países centroamericanos" en términos similares a los del convenio mexicano<sup>27</sup> y Carlos Andrés Pérez de visita en San Salvador rubricó el convenio de

---

<sup>25</sup> Los cancilleres de estos últimos países participaron en la reunión como observadores.

<sup>26</sup> El mecanismo está previsto para funcionar en una franja de precios entre \$ 17 y \$ 27 por barril. En caso de un alza en los precios, está previsto una modificación en los porcentajes: 30% a través de los bancos centrales y 70% por medio del fondo fiduciario. En el caso en que los precios cayeran a niveles inferiores de los \$ 17, el sistema de pagos quedaría suspendido. *Centroamérica Hoy*, N° 51, 15 de enero de 1991.

<sup>27</sup> A tres meses de suscrito el convenio, previsto para julio de 1992, Venezuela está dispuesta a abrir su mercado a una lista de artículos de la región que está siendo negociada. La fecha prevista para alcanzar la liberalización total es 1997.

adhesión entre el Banco Centroamericano de Integración Económica y la República de Venezuela.

En el caso de Colombia, el gobierno del presidente Gaviria ha firmado acuerdos marco con los países de la región y se encuentra en estudio un proyecto de incorporación de Colombia al esquema del Pacto de San José, ampliándolo a otros recursos energéticos, carbón y sus derivados.

## **6. Consideraciones finales**

Sin todavía haber concretado ninguno de sus aspectos (con la excepción de la condonación de la deuda para Nicaragua y Honduras), la iniciativa Bush de Empresa para las Américas ha tenido ya repercusiones muy importantes en los países de la región. No es de extrañar por cuanto, la iniciativa Bush no ha representado en ningún momento un aporte innovador en relación con los planteamientos que Washington había venido realizando y las políticas que había venido aplicando en los últimos años. En cuanto a la deuda, el Plan Brady ya había dejado entrever la posibilidad de una moratoria en casos calificados. En cuanto a la liberalización, la ICC ya había exigido la incorporación de los países beneficiarios al GATT. Finalmente en cuanto a la ayuda para las políticas de ajuste estructural, ésta ya se venía dando fuertemente condicionada al cumplimiento de las exigencias de las agencias financieras internacionales en términos muy similares a los que actualmente exige el BID. En el caso de los países centroamericanos, tal vez la única diferencia sea el hecho que el Banco Interamericano de Desarrollo, otrora fuera de los sistemas de condicionalidad cruzada, ha venido a integrarlos en virtud de la Empresa de las Américas.

Ahora bien, la Empresa de las Américas, no es sólo comercio, inversión y deuda, constituye todo un proyecto de desarrollo que los países centroamericanos estamos poniendo en marcha. Dada la importancia trascendental de todas las reformas a nuestras economías que implica la elegibilidad en la Iniciativa Bush, llama poderosamente la atención la ausencia de

debate político que se ha generado en torno a ellas. Es cierto que durante la década de los 80's el comercio intrarregional prácticamente desapareció. Las economías más dependientes de exportaciones de manufacturas a la región sufrieron un duro golpe y muy probablemente muchas de las firmas más vulnerables ya sucumbieron y las sobrevivientes ya han desarrollado una mejor capacidad de competir. Esto podría explicar la ausencia en el debate de los industriales que crecieron al amparo del mercado protegido.

Sin embargo, las reformas no terminan allí, ni con la reducción de los aparatos estatales en virtud de las privatizaciones tan proclamadas, no sería posible profundizar la apertura, ni tan siquiera mantenerla sin una reforma tributaria que trasladara la base impositiva de las importaciones a otra actividad y a la renta. La ausencia de capacidad extractiva -- capacidad política para imponerlos y capacidad administrativa para recaudarlos-- de los gobiernos centroamericanos, incluyendo el costarricense, ha sido demostrada con creces a lo largo de la historia de la región. Ha sido una de las causas por las que las élites económicas han tradicionalmente recurrido a los militares para remover al gobierno "impertinente". Es comprensible en la medida en que el régimen impositivo tiene profundas consecuencias en la asignación de recursos entre actividades económicas y por consiguiente en la estructura de poder.

La liberalización del régimen comercial tendría por otra parte repercusiones trascendentales sobre el manejo de la política macroeconómica y el financiamiento del Estado.

Todo esto merece un profundo debate democrático si queremos que tenga éxito.

Cuadro N° 1

## Importaciones Provenientes de EE.UU. en Porcentajes

	1984	1985	1986	1987	1988
Guatemala	27.80	31.20	41.20	40.20	43.00
El Salvador	33.30	33.90	40.30	39.30	42.30
Honduras	37.80	41.00	48.80	54.20	56.80
Costa Rica	20.80	34.70	35.80	37.00	52.30
Promedio Regional	29.93	35.20	41.53	42.68	48.60

Fuente: Centroamérica en Cifras

Cuadro N° 2

## Exportaciones a los EE.UU. en Porcentajes

	1984	1985	1986	1987	1988
Guatemala	38.30	36.20	45.70	46.80	40.20
El Salvador	37.60	48.20	49.30	43.90	39.40
Honduras	53.40	49.90	48.90	52.70	49.40
Costa Rica	35.40	39.50	42.80	45.40	44.40
Promedio Regional	41.18	43.45	46.68	47.20	43.35

Fuente: Centroamérica en Cifras.



**LOS ORGANISMOS REGIONALES  
FRENTE A LA INICIATIVA PARA  
LAS AMERICAS**

**Boris Yopo H.  
Enrique Soler**

**Boris Yopo, Director Adjunto de PROSPEL y profesor del Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile.**  
**Enrique Soler, Investigador Asociado de PROSPEL y Asesor de la Dirección Económica del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.**

El siguiente trabajo tiene como objetivo presentar la posición oficial que han ido desarrollando los organismos multilaterales presentes en la región, frente a la Iniciativa para las Américas (IPA) anunciada por la administración Bush a mediados de 1990.

Para ello, se han analizado los principales documentos, informes, y otros materiales elaborados desde el lanzamiento de la Iniciativa, sin desconocer por cierto el carácter preliminar de estos pronunciamientos que en lo esencial sintetizan lo que hasta el presente ha sido la respuesta latinoamericana a nivel multilateral frente a la propuesta Bush.

Primeramente haremos una presentación de los componentes esenciales de la Iniciativa para las Américas, (deuda, inversión y comercio); incluyendo un análisis del estado actual de implementación de la propuesta Bush. A continuación, se desarrollará la posición que han asumido los organismos regionales y una conclusión final.

Los Organismos Regionales incluidos en el trabajo son: La Organización de los Estados Americanos (O.E.A.); El Sistema Económico Latinoamericano (S.E.L.A.); La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política (Grupo de Río). La selección de estas instancias, responde a la necesidad de asegurar una cobertura en el análisis de organismos que a la vez sean ampliamente representativos de la región, y que simultáneamente tienen la especialización técnica necesaria para hacer diagnósticos y propuestas relevantes respecto al eventual impacto y proyecciones que podría tener la Iniciativa para las Américas en las relaciones hemisféricas de los años noventa.

## **I. La Iniciativa para Las Américas y su impacto en la región**

1.1 El 27 de junio de 1990, el Presidente George Bush reunido en la Casa Blanca con miembros de su gabinete,

representantes de organismos internacionales y diplomáticos latinoamericanos acreditados en Washington, anunció lo que sería el eje de su nueva política hacia el hemisferio: "La Iniciativa para las Américas", la cual buscaría superar el período de la "no política" con que se inició la nueva administración republicana hacia América Latina<sup>1</sup>. En una perspectiva de más largo plazo, dicha propuesta representaba el primer planteamiento integral sobre las relaciones hemisféricas presentado por Estados Unidos desde la época de la Alianza para el Progreso de los años sesenta<sup>2</sup>. Como expresara David Mulford, Subsecretario del Tesoro para Asuntos Internacionales del gobierno de los Estados Unidos, en la Sesión del Grupo de Trabajo sobre Iniciativa para las Américas de la Organización de Estados Americanos (O.E.A.), el 17 de enero de 1991: "La Iniciativa para las Américas representa la visión personal, a largo plazo, que el Presidente Bush tiene con respecto al Hemisferio, basada en una relación de asociación y en prosperidad (...). Luego de su viaje a Cartagena en febrero de 1990, el Presidente ordenó una revisión de gran envergadura de las relaciones entre Estados Unidos con América Latina y el Caribe. La iniciativa es producto de tal revisión (...)"<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Ver, Luis Maira, "Las Relaciones de Estados Unidos con América Latina y la Iniciativa para las Américas", mimeo, pp. 1-2.

<sup>2</sup> Ver, Francisco Rojas, "¿Hacia una nueva doctrina en la relación EE.UU.-América Latina? La Iniciativa para las Américas", *Cono Sur*, FLACSO, Chile, Vol. X, N° 4, julio-agosto 1991.

<sup>3</sup> La política estadounidense hacia América Latina y el Caribe ha sido tradicionalmente territorio del Departamento de Estado. En este caso, La Iniciativa provino directamente de la Casa Blanca y, aunque el Secretario de Estado, Baker, participó en las discusiones, como lo hicieron los Secretarios del Tesoro y del Departamento de Comercio, el representante Comercial de Estados Unidos, el Asesor de Seguridad Nacional y quizás otros altos funcionarios, el caso es que, aparentemente, la burocracia del Departamento de Estado no participó en las deliberaciones. De hecho (...), fue el Secretario del Tesoro, Nicholas Brady, y su equipo quienes tuvieron la mayor

Sin embargo, debido a los cambios del sistema global, a las nuevas políticas comerciales que se comienzan a articular en la región, y a las fuertes restricciones presupuestarias presentes en los Estados Unidos, esta nueva Iniciativa tiene su centro en el fomento del comercio y la inversión directa en lugar de privilegiar el otorgamiento de asistencia financiera oficial. En este sentido, la Iniciativa Para las Américas buscaría respaldar la tendencia que se está manifestando en la región latinoamericana hacia una mayor apertura económica y una más alta ponderación de las señales del mercado <sup>4</sup>.

La propuesta del Presidente Bush se articula a partir de tres pilares o áreas básicas de acción: 1) la liberalización del comercio; 2) la promoción de las inversiones y, 3) la reducción de la deuda. Cada una de estos ámbitos considera un conjunto de iniciativas a desarrollar <sup>5</sup>.

Como lo expresara el propio Presidente Bush al anunciar su propuesta:

---

responsabilidad de la coordinación del equipo de análisis. Sin duda alguna, esta circunstancia facilitó el inicio de lo que podría considerarse un cambio muy importante de la política estadounidense hacia la región. Secretaría Permanente del SELA, "La Iniciativa Bush para las Américas: Análisis preliminar". *Nueva Sociedad*, N° 111, enero-febrero de 1991, p. 66.

<sup>4</sup> Ver, Roger B. Porter, "The Enterprise for the Americas Initiative: A New Approach to Economic Growth", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Winter 1990, Vol. 32, N° 4, Sidney Weintraub, "The New US Economic Initiative towards Latin America", *Ibid.*, Spring 1991, Vol. 33, N° 1, Comisión Económica para América Latina (CEPAL), "La Iniciativa para las Américas: un examen inicial", *Revista Comercio Exterior*, Vol. 41, N° 2, febrero de 1991, p. 207.

<sup>5</sup> Ver, "Documento Informativo del Departamento de Comercio sobre La Iniciativa para las Américas (EIA)", Material de Consultas, Servicio Informativo, Embajada de Estados Unidos, Santiago, Chile, 26 de septiembre de 1991.

"Para ampliar el comercio, propongo dar comienzo a un nuevo 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 capitales 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"<sup>6</sup>

En el ámbito del comercio, la administración Bush propuso un plan basado en tres puntos: 1) colaboración estrecha en el contexto de la Ronda Uruguay<sup>7</sup>; 2) creación de una zona de libre comercio<sup>8</sup>, y 3) celebración de acuerdos marco<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> Discurso pronunciado por el Presidente George Bush el 27 de junio sobre nuevas relaciones en el hemisferio. *Texto Oficial, Servicio Informativo, Embajada de Estados Unidos*, Santiago de Chile, 1990. La traducción del discurso se encuentra también en, *Revista Mexicana de Política Exterior*, N° 29, invierno de 1990, pp. 51-54.

<sup>7</sup> "La culminación exitosa de la Ronda Uruguay es el primer objetivo del Presidente, y la manera más eficaz de promover el crecimiento económico a largo plazo de América Latina y una mayor inserción de ésta en el sistema comercial mundial. En la Ronda, nuestro objetivo es negociar reducciones mutuas de la barreras comerciales, reforzar las normas comerciales vigentes y ampliar esas normas de lealtad comercial a ámbitos en que aún no se aplican (...)". *Iniciativa para las Américas*, aspectos relativos al Comercio, Departamento del Tesoro, 3 de julio de 1990. Organización de los Estados Americanos (O.E.A), "Informe del Consejo Permanente en Relación a la Iniciativa para las Américas", Vigésimo Primer Período Ordinario de Sesiones, 3 de junio de 1991, p. 45.

<sup>8</sup> "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. (...) 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

En lo referido a la inversión, el Presidente Bush junto con hacer un llamado a los países latinoamericanos para que eliminen las cargas burocrático-reglamentarias "que ahogan a quienes aspiran a ser empresarios en América Latina", razón por la cual promueve la reforma del régimen de inversión a fin de crear incentivos, compromete a su gobierno a adoptar las siguientes medidas: 1) crear un nuevo programa de préstamos sectoriales en el Banco Interamericano de Desarrollo (B.I.D). En ese marco se podría brindar asesoramiento técnico y respaldo financiero a los programas de privatización y liberalización de los regímenes de inversión, posiblemente en conjunto con el Banco Mundial<sup>10</sup>; 2) crear un fondo multilateral de inversión que promueva la reforma del marco de inversión en América Latina y el Caribe<sup>11</sup>.

---

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 del comercio libre de la noche a la mañana. Cambios de tan largo enlace podrían tomar años de preparación y duras negociaciones (...)", George Bush, Discursos, *op. cit.*

<sup>9</sup> "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 un acuerdo-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 al comercio, y hacia nuestro objetivo final del comercio libre (...)" *Ibid.*

<sup>10</sup> Iniciativa para las Américas, aspectos relativos a la inversión, Departamento del Tesoro, 27 de junio de 1990. Organización de los Estados Americanos (O.E.A.), *op. cit.*, p. 43.

<sup>11</sup> El mencionado fondo, que con carácter de donación aportaría un total de 300 millones de dólares anuales (Estados Unidos aportaría 100 millones anuales y trataría de obtener otro tanto de Europa y Japón), estaría a disposición de aquellos países de la región que aplicaran amplios programas

Por último, respecto al tema de reducción de deuda propone emprender medidas en dos áreas: 1) que el Banco Interamericano de Desarrollo (B.I.D) sume sus esfuerzos a los Fondos Monetario Internacional (F.M.I) 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<sup>12</sup>, y 2) reducción de la deuda bilateral tanto la concesional como comercial<sup>13</sup>.

---

de reformas de la inversión. Las reformas previstas serían iniciativas sobre políticas de inversión específicas y orientadas hacia el mercado, así como medida encaminada a atraer inversiones extranjeras. También podría recurrirse al fondo para respaldar los programas de privatización de empresas públicas, o financiar los programas de capacitación de mano de obra, educación y salud. Correspondería al BID la administración de los recursos asignados al fondo. No obstante, como el Fondo sería constituido para servir al incentivo, los recursos serían desembolsados únicamente después de promulgadas las reformas. Sistema Económico Latinoamericano (SELA), "Análisis preliminar de la Iniciativa Bush para Américas", Capítulo 26, julio-septiembre de 1990, p. 28.

<sup>12</sup> Iniciativa para las Américas, aspectos relativos a la deuda, Departamento del Tesoro, 27 de junio de 1990. Organización de los Estados Americanos (O.E.A.), *op. cit.*, p. 40.

<sup>13</sup> "Se calcula que dichas obligaciones alcanzan un monto de 12 mil millones dólares, de los cuales 6,8 mil millones de dólares fueron adquiridos bajo programas de préstamos concesionales y los 5,2 mil millones de dólares restantes préstamos a las tasas del mercado (...). Se propone reducir las obligaciones de deuda oficial sobre una base caso por caso (...) (considerando que) los créditos comerciales bilaterales serán tratados separadamente de las acreencias concesionales bilaterales. Con respecto a los primeros, se propone vender en el mercado, a una tasa de descuento no especificada, una parte de los préstamos pendientes de la Corporación de Créditos para Productos Básicos (C.C.C) y el banco de Exportaciones (Eximbank) a países elegibles. Esta deuda sería vendida a inversionistas extranjeros calificados o grupos ambientalistas a fin de facilitar las transacciones de canje de deuda por participaciones de capital o deuda por naturaleza (...). Respecto a las



## 1.2. Estado actual de la Iniciativa para las Américas

Respecto a los temas de reducción de deuda y fomento de la inversión, así como la creación de Fondos Ambientales en los países de la región, éstos necesitan de la aprobación del Congreso para su materialización. Hasta la fecha en que concluyó el 101º período de actividades, el Congreso había autorizado la reducción de deuda contraídas como parte del Programa de Alimentos para la Paz (PL 480) y la suscripción de acuerdos ambientales con algunos países latinoamericanos, disposiciones que finalmente fueron incluidas en la Ley sobre Alimentos y Recursos Agrícolas de 1990. Los demás componentes: creación del Fondo de Inversión, autorización para reducir la deuda concesional contraída con la A.D.I. y la autorización para la venta, reducción o cancelación de deuda oficial no concesional con el Eximbank y la Commodity Credit Corporation son temas actualmente en discusión.

Distinta es la situación del componente comercial de la Iniciativa para las Américas, la cual en sentido estricto no necesita la autorización del Congreso para su implementación. En efecto, la cooperación en las negociaciones comerciales

---

acreencias concecionales, se propone reducir las deudas pendientes de la A.I.D. y la Ley PL-480, y a la vez preservar los ingresos para continuar efectuando los gastos corrientes relativos a estos programas. Para los países elegibles se propone una reducción considerable, en algunos casos de hasta 50 por ciento, sobre la base caso por caso y tomando en consideración aquellos más altamente endeudados (...). Se han estipulado tres condiciones que los países de América Latina y el Caribe deben cumplir para optar a este Programa: a) deben haber negociado programas de reformas económicas con el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial; b) deben haber adoptado medidas de reformas de gran envergadura de sus programas de inversión en conjunción con el B.I.D. u otras instituciones multilaterales y, c) deben haber negociado un paquete financiero de mediano plazo para la reducción de deuda con la banca comercial en el marco de la actual estrategia de la deuda, según corresponda". Sistema Económico Latinoamericano (SELA), "Análisis preliminar de la Iniciativa Bush para las Américas", Capítulo 26, julio-septiembre de 1990, pp. 29-30.

multilaterales y la firma de acuerdos marcos con países de América Latina y el Caribe son prerrogativas del Ejecutivo norteamericano. Sin embargo, la decisión de iniciar negociaciones conducentes a la celebración de acuerdos de libre comercio debe ser comunicada al Congreso, el que tiene 60 días legislativos para oponerse a la solicitud. En caso de que ello no ocurra, las negociaciones pueden desarrollarse normalmente aunque el acuerdo final requerirá, en cualquier caso, de la aprobación del Congreso a través del procedimiento de "tratamiento rápido" (fast track legislation). Bajo este mecanismo el Congreso renuncia a sus derechos de enmendar los acuerdos que le sean sometidos para ratificación, pero adquiere una participación más activa en el curso de negociación<sup>14</sup>.

Inmediatamente lanzada la Iniciativa para las Américas, la Casa Blanca procedió a celebrar acuerdos de estructura operativa bilaterales o multilaterales con 29 países de América Latina y el Caribe: Colombia, Ecuador (julio de 1990); Chile (octubre de 1990); Honduras, Costa Rica (noviembre de 1990); Venezuela (abril de 1991); El Salvador, Perú (mayo de 1991); MERCOSUR, Nicaragua (provisional), Panamá (provisional) en junio de 1991 y CARICOM (julio de 1991). Con anterioridad, ya había firmado acuerdos marco con Bolivia (mayo de 1990) y México (noviembre de 1987). Mención especial merece este último, quien tras un intenso proceso de consultas e intercambios logra en octubre de 1989 la firma de tres convenios

---

<sup>14</sup> Roberto Bouzas, "Elementos para la formulación de políticas de América Latina y el Caribe ante la Iniciativa Bush". Sistema Económico Latinoamericano (SELA), "Análisis regional sobre la Iniciativa para las Américas", Capítulo 28, enero-marzo 1991, p. 7.

específicos<sup>15</sup> que abrieron las puertas a las conversaciones sobre libre comercio<sup>16</sup>.

Por otra parte, la aprobación de la Ley de Comercio y Aduana de 1990 incluye una serie de reformas a la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC), en razón de las cuales se hace ahora permanente el programa, mientras que al principio éste tenía una duración de doce años. A pesar de ello, la permanencia del programa no ofrece garantías<sup>17</sup>. La Ley Omnibus de Comercio y Competitividad de 1988 modificó la elegibilidad de los productos ICC, ampliando los poderes del Presidente

---

<sup>15</sup> Los tres convenios suscritos a principios de octubre de 1989 fueron: i) un Entendimiento para Facilitar las Conversaciones sobre Comercio e Inversión que define el marco para las negociaciones bilaterales, suscrito por el Secretario de Estado norteamericano y el de Relaciones Exteriores de México; ii) un calendario de negociación para productos y áreas determinadas, suscrito por el Secretario de Comercio mexicano y la Representante Comercial de Estados Unidos; iii) el establecimiento de un Comité Conjunto sobre Comercio e Inversión encargado de identificar y promover oportunidades de negocios en México y Estados Unidos, convenido entre los secretarios de Comercio de México y Estados Unidos". Roberto Bouzas, "La Iniciativa para las Américas: la nave va", en *América Latina/Internacional*, Vol. 8, N° 28, Abril-Junio 1991 p. 13 (nota 9).

<sup>16</sup> Para un estudio de los Acuerdos Marco ver, Sistema Económico Latinoamericano (SELA) "Análisis Regional sobre la Iniciativa para las Américas", Capítulo 28 enero-marzo de 1991, "Análisis de los acuerdos marco suscritos entre países de América Latina y los Estados Unidos de América", Secretaría Permanente del SELA, pp. 83-91.

<sup>17</sup> "La Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC) ofrece las ventajas de las preferencias no recíprocas, pero éstas tienen límites. Nunca fueron negociadas y, por lo tanto, no son el resultado de un acuerdo entre las partes, como es el caso de la Convención de Lomé, que otorga un acceso unilateral de los mercados de la CEE para los productos de los países ACP. Aunque la ICC adquirió status permanente con la programa no protege a los países beneficiarios contra cambios futuros en la política comercial de dicho país". Secretaría Permanente del SELA, "La Iniciativa Bush para las Américas: Análisis preliminar", *Nueva Sociedad*, N° 111, enero-febrero de 1991, p. 73.

contemplados en el Programa. Gracias a esto, el Presidente tiene ahora la facultad de revocar, suspender o limitar la aplicación de la cláusula de entrada libre de impuestos en el caso de importaciones específicas provenientes de beneficiarios, en lugar de sacar del programa a todo el país<sup>18</sup>.

Los países de la región andina enfrentan una situación similar, tras el anuncio del Presidente Bush de implementar un programa similar a la ICC para esta subregión. A fines de 1990, lanzó una iniciativa de Preferencia Comercial Andina para aquellos países "que están luchando para eliminar la producción, el procesamiento y el envío de drogas". Posteriormente, hizo llegar al Congreso una propuesta legislativa titulada "Ley de Preferencia Comercial Andina" (LPCA) la cual beneficiaría a Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> "La Iniciativa para las Américas en el contexto de las relaciones de América Latina y el Caribe con los EE.UU.", Reunión de Consulta sobre Relaciones de América y el Caribe con los Estados Unidos de América, Secretaría Permanente del SELA, Caracas 22-24 de abril de 1991, SP/RC-IA/DT N°2, pp. 22-23.

<sup>19</sup> "La LPCA contempla un trato libre para las importaciones andinas basándose en los requisitos de origen de por lo menos un 35 por ciento del valor agregado en uno o más de los países beneficiarios, o uno o más de los países de la ICC. A tal porcentaje puede aplicarse un 15 por ciento del valor total de los componentes hechos en los Estados Unidos, siempre y cuando se transforme el producto final en "un artículo comercial nuevo y diferente". Como en el caso de la ICC, los productos que sean particularmente sensibles a la competencia con las importaciones estarán todavía sujetos al pago de impuestos, pero los que se encuentran en ese caso son muy pocos. Sin embargo, una diferencia importante con respecto a la ICC es que la LPCA tendrá una duración de 10 años". *Ibid.*, p. 23.

## II Los organismos regionales frente a la Iniciativa para las Américas<sup>20</sup>

### 2.1. La Organización de Estados Americanos (O.E.A.)

El 1 de agosto de 1990 el Consejo Permanente de la O.E.A. a petición de la delegación Argentina, y luego de escuchar al representante Permanente de los Estados Unidos ante el organismo, Embajador Luigi Einaudi, propuso la creación de un Grupo de Trabajo Ad-Hoc encargado del seguimiento y estudio de la Iniciativa para las Américas, el cual fue presidido por el Embajador de Argentina ante la O.E.A. Entre otras tareas, este grupo prepara un informe evaluativo sobre las implicancias y proyecciones de la IPA para las relaciones hemisféricas.

En sesión celebrada el 14 de febrero de 1991 el Consejo Permanente recibió de manos del Presidente del Grupo de Trabajo el informe elaborado conforme al mandato recibido. En

---

<sup>20</sup> En lo que sigue se reproduce principalmente la información proporcionada por los siguientes documentos: Organización de los Estados Americanos (O.E.A.), "Informe de las labores del Grupo de Trabajo ad-Hoc encargado del estudio de la Iniciativa para las Américas, hasta el 29 de noviembre de 1990", CP/doc.2133/91, 11 de febrero, 1991; Organización de Estados Americanos (O.E.A.), "Informe del Consejo Permanente en relación a la "Iniciativa de las Américas" (Punto 5 del Temario), AG/doc.2690/91, 1 de mayo 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 EE.UU.", Secretaría Permanente, Reunión de Consultas sobre las relaciones de América Latina y el Caribe con los Estados Unidos de América, Caracas, Venezuela, 22 al 24 de abril de 1991; Sistema Económico Latinoamericano (SELA), "Informe Final de la Reunión de Consulta sobre las Relaciones de América Latina y el Caribe con Estados Unidos", Secretaría Permanente, XVII Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), Caracas, Venezuela, 1 al 6 de septiembre de 1991; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "La Iniciativa para las Américas: un examen inicial", *Revista de Comercio Exterior*, Vol. 41, N° 2, febrero de 1991.

esta misma sesión, el Consejo Permanente decidió enviar a consideración de los gobiernos el mencionado estudio, para que éstos formularan las observaciones y comentarios que estimasen pertinentes. Posteriormente se acordó elevar a consideración del Consejo Permanente las recomendaciones y el proyecto de resolución para ser incluido en el proyecto del temario del vigésimo primer período ordinario de sesiones de la Asamblea General (punto 5 del temario) que se realizó en Santiago de Chile en junio de 1991. En aquella oportunidad, la Asamblea General aprobó el Proyecto de Resolución de Apoyo a la Iniciativa para las Américas<sup>21</sup>.

Dentro de los aspectos más relevantes del informe elaborado por el Grupo de Trabajo Ad-Hoc, cabe destacar.

### **2.1.1. Importancia de la Iniciativa para las Américas**

Hubo consenso acerca de la importancia potencial que la iniciativa puede tener para todos los países del continente, en cuanto a constituir el eje de un nuevo esquema de relación hemisférica cualitativamente renovado, compatible con las políticas de integración y de apertura económica hoy presente en la región. En tal sentido, los procesos de liberalización tanto bilaterales como multilaterales en el marco de la Iniciativa, pueden constituirse en las primeras etapas de realización y apoyo a los objetivos de alcance global de la misma, cuyos declarados propósitos coinciden con los consignados en la Carta de la Organización de Estados Americanos (O.E.A.).

### **2.1.2 Temas que podrían complementar el contenido de la Iniciativa para las Américas**

En sus deliberaciones, el Grupo de Trabajo enfatizó que el tratamiento integrado de los temas de comercio, inversión y

---

<sup>21</sup> Comisión General, *Proyecto de Resolución de Apoyo a la Iniciativa para las Américas*, OEA/Ser. P.AG/GG/doc. 1/91, 3 de junio de 1991.

deuda externa dentro de las relaciones interamericanas, es positivo y novedoso. Sin embargo, la Iniciativa para las Américas ha sido planteada en forma de lineamientos generales, de manera que su contenido puede ser perfilado y completado con la participación de los países del Hemisferio. En esta dirección, el Grupo de Trabajo ha centrado su atención en los siguientes puntos:

**a) Transferencia de tecnología**

La transferencia y posterior absorción de tecnología es un elemento esencial para que los países de América Latina y el Caribe puedan elevar su capacidad de competitividad internacional, y utilizando con mayor plenitud las posibles ventajas que se deriven de una zona de libre comercio. Parecería por ello deseable que mecanismos destinados a facilitar la transferencia tecnológica sean considerados en forma prioritaria en el desarrollo de la Iniciativa para las Américas.

**b) Financiamiento del desarrollo**

La reestructuración de las economías de los países de la región requiere de recursos financieros, que sobrepasan los necesarios para privatizar empresas y mejorar los regímenes de inversión. Las reformas que la Iniciativa postula como requisito para participar en ella, importa costo y efectos importantes que podrían ser más fácilmente atendibles si la misma previera recursos suficientes para apoyarlas.

**c) Inclusión de algunos temas sectoriales adicionales**

Se enfatizó en el trabajo del grupo la necesidad de incorporar algunos temas sectoriales prioritarios tales como los aspectos ecológicos, la cooperación energética, y el desarrollo conjunto de la infraestructura física.

#### **d) Ampliación de la Iniciativa en algunos aspectos**

Sin desconocer la importancia que tiene el apoyo a la inversión como factor esencial para la recuperación del crecimiento económico, y la trascendencia política de las propuestas referentes a la reducción de la deuda pública bilateral de los países de América Latina y el Caribe con el Gobierno de Estados Unidos, se considera, sin embargo, que tanto las medidas específicas de apoyo a la inversión, como el monto de la deuda sujeta a la posible reducción, son reducidos, allí la conveniencia de explorar las posibilidades de ampliarla.

#### **e) La asimetría económica en el hemisferio**

Entre los aspectos de la Iniciativa para las Américas que requieren aclaración, se destacan aquellos relacionados con la asimetría entre la economía de los Estados Unidos y, en cierta medida Canadá, con las de los países de América Latina y el Caribe. En este aspecto, varias delegaciones del Grupo Ad-Hoc han considerado la necesidad de lograr plazos más prolongados de apertura comercial para aquellas industrias que lo necesitan para así llegar a condiciones de competencia a nivel continental. Algunos miembros del Grupo de Trabajo sugieren que para atenuar los efectos de la asimetría existente, parecería aconsejable que se adopte el criterio de *reciprocidad relativa*, en lugar de absoluta. En este orden de ideas convendría aclarar lo relacionado con subsidios y derechos compensatorios.

#### **f) Condiciones especiales de algunos países**

El grupo de trabajo consideró también que ciertas condiciones especiales de algunos países sean tenidas en cuenta, sobre todo la de aquellos más perjudicados por su firme oposición al narcotráfico. Se sugiere, además, la necesidad de un tratamiento más favorable para los países de menor desarrollo económico relativo.



**g) Situación de los países que no son miembros del B.I.D.**

En el grupo de Trabajo se planteó la preocupación de varios Estados miembros acerca de la forma en que aquellos países del Caribe que no son miembros del B.I.D. podrían beneficiarse con la IPA, ya que en esta propuesta se encomienda al Banco Interamericano de Desarrollo, los programas sectoriales de inversión y de Fondo de Inversión.

La respuesta general a esa inquietud fue que aquello podría lograrse a través del Banco del Desarrollo del Caribe, a través del cual esos países ya tienen el vínculo con el B.I.D.

**h) Precisar los efectos de los requisitos de elegibilidad explícitos en el programa de reducción de deuda, en el de inversiones y en el de medio ambiente**

De acuerdo con el proyecto de ley sobre la IPA presentado al Congreso de los Estados Unidos, la elegibilidad para participar en el programa de reducción de deuda, de inversión y de medio ambiente que postula la Iniciativa, sería finalmente determinada por el Presidente de los Estados Unidos, sobre la base del cumplimiento de los requisitos establecidos con el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el B.I.D., o con los bancos comerciales acreedores. Sobre este punto se expresaron las siguientes preocupaciones:

- i) Es importante que haya flexibilidad en la elegibilidad de los países participantes, porque muy pocos de los países del Caribe se encuentran en la necesidad de entrar en los acuerdos o arreglos estipulados por el proyecto de ley.
- ii) El costo social de la aplicación de medidas estrictas de ajuste estructural.

**i) Los aspectos jurídicos involucrados en la Iniciativa**

El Grupo de Trabajo verificó que además de los aspectos políticos y económicos de la Iniciativa para las Américas, ella envolvía diversas cuestiones de índole jurídico, los cuales también deberían ser objeto de atención por parte de la O.E.A. se mencionaron entre otros los siguientes temas: normas para la protección de la propiedad intelectual; recopilación y análisis comparativo de la legislación sobre inversión extranjera con miras a la posible armonización de la misma; constitución de empresas conjuntas y los mecanismos de solución de controversias internacionales de carácter privado, con contenido económico.

**j) Servicio Interamericano de Comercio Exterior (SICE)**

Varias delegaciones señalaron que el Servicio Interamericano de Comercio Exterior (SICE), establecido por la O.E.A. para facilitar la expansión del comercio hemisférico está llamado a desempeñar un papel más importante en los esfuerzos desplegados por los Estados miembros en el marco de los objetivos de la Iniciativa para las Américas.

**k) Cuestiones relacionadas con el contexto internacional**

De acuerdo a lo expresado por el Grupo de Trabajo, los países que integran el Sistema Interamericano conciben la Iniciativa para las Américas como una propuesta compatible con sus respectivas políticas de apertura comercial y que no menoscaba el desarrollo de sus vínculos comerciales con otras áreas económicas en el mundo. Consecuentemente, resaltan el apoyo y alto interés que conceden sus respectivos gobiernos a los objetivos globales en materia comercial y, en particular, a

los propósitos que determinaron el lanzamiento de la Ronda Uruguay del GATT.

## **2.2. El Sistema Económico Latinoamericano (SELA)**

### **a) Consideraciones generales**

Desde que se anunció la IPA a mediados de 1991, el SELA ha prestado una atención preferencial a las implicancias de largo plazo que puede tener este programa para el desarrollo económico regional.

Diversos informes de análisis de este organismo han puesto énfasis en que la Iniciativa para las Américas significa un cambio en la política tradicional norteamericana en lo que respecta a sus relaciones con América Latina y el Caribe; en cuanto otorga a la región un rango más alto de prioridad y demuestra una mayor sensibilidad hacia el potencial de la región como mercado para las inversiones y exportaciones de Estados Unidos. Sin embargo, se advierte sobre la importancia de analizar la naturaleza de ese cambio, dado que la iniciativa no propone una estrategia definida para el desarrollo de la región, constituyendo más bien un mecanismo principalmente orientado a incentivar y a acelerar las reformas económicas que ya están en curso en nuestro países, y cuyos elementos principales coinciden en gran medida con la filosofía o el modelo de desarrollo de los Estados Unidos. El director del SELA ha agregado además, que la asociación entre ambas regiones no pueden ser de ninguna manera el producto de decisiones unilaterales ni pueden concebirse como la imposición de mecanismos, criterios y condicionalidades por parte de uno de los socios"<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Discurso pronunciado por el Secretario Permanente del SELA, Embajador Carlos Pérez del Castillo con ocasión de la inauguración de la XVII Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), Caracas, Venezuela, 1 al 6 de

En los trabajos del SELA se ha destacado particularmente que la Iniciativa se encuentra en una etapa relativamente incipiente de elaboración, lo que plantea la necesidad de que la región haga sus aportes propios y contribuciones a la misma. Ello permitirá incorporar elementos complementarios a la Iniciativa, así como corregir las limitaciones derivadas de los criterios de *elegibilidad* y *condicionalidad* implícitos en la propuesta de la IPA. En efecto, toda la Iniciativa parece fundarse en un modelo económico que Estados Unidos favorece y promueve. La cuestión es si los países de la región que no apliquen ese modelo, o que se desvíen del mismo aunque sea en forma temporal, serán o no elegibles para participar en la Iniciativa, o en definitiva excluidos con la consiguiente pérdida de beneficios. También debe subrayarse que los criterios preliminares de participación han sido establecidos unilateralmente por los Estados Unidos, lo que no es plenamente coherente con la noción "partnership".

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

A este respecto analistas del SELA han sostenido que la heterogeneidad existente en América Latina y el Caribe y la especificidad de las situaciones nacionales y grupales en la región tendrá sin duda, influencia predominante en la definición de los términos y condiciones en que, dentro del marco de la Iniciativa, se celebren entendimientos y se elabore una estrategia de negociación entre los países de la región y Estados Unidos"<sup>23</sup>.

---

septiembre de 1991.

<sup>23</sup> Ver, SELA, *La Iniciativa para las Américas.... op. cit.*

**b) Recomendaciones específicas del SELA frente a la IPA**

**1. Comercio**

Diversos informes del SELA sobre el desarrollo de la IPA se han centrado en la definición de pautas de negociación ha tener en cuenta en el diálogo con Estados Unidos:

a) Un efectivo compromiso de status quo que impida un nuevo proteccionismo, así como la aplicación de represalias multilaterales;

b) La reciprocidad relativa; es decir, que se tome en cuenta los diferentes niveles de desarrollo entre los países de la región y Estados Unidos.

c) Cobertura total de productos y medidas en las negociaciones sobre acceso a los mercados. Se reconoce que para algunos países en la región puede resultar difícil incluir en las negociaciones medidas arancelarias sobre una base recíproca;

d) El pleno respeto a las políticas nacionales en materia de explotación de los recursos naturales y acceso a los mismos.

Se plantea además, que la solución de los problemas de acceso para las exportaciones de la región requiere de resultados positivos en la Ronda Uruguay. En ese sentido, se subraya que el fortalecimiento del sistema multilateral de comercio en el marco del GATT es un objetivo fundamental de los países de la región.

**Inversiones y deuda**

En este ámbito se ha resaltado que un ingrediente fundamental para la promoción de inversiones, es el mejoramiento de las condiciones de acceso a los mercados y, en especial, al de los Estados Unidos de América. Se reconoce la

necesidad de realizar esfuerzos adicionales a los contemplados en la Iniciativa para superar el importante déficit acumulado de inversiones en la región.

En cuanto al tema de la deuda externa, el marco orientador de las acciones se encuentra sintetizado en la "Propuesta Latinoamericana y Caribeña para una Solución al Problema de su Deuda", aprobado por los Estados miembros del SELA en junio de 1990. Como se sabe, la Iniciativa para las Américas se refiere principalmente a la deuda oficial. Para que contemple los intereses de todos los países de la región, sería necesario que incluya medidas respecto a la deuda con la banca comercial y los organismos financieros multilaterales, acerca de las que existen planteamientos concretos en la "Propuesta Latinoamericana y Caribeña" antes mencionada. Entre otras, en este documento se sostiene que la instrumentación de las propuestas sobre reducción de deuda contemplada en la Iniciativa deben procurar no empeorar las obligaciones de pago de los países de la región al corto plazo. Además, en los arreglos para la administración de los fondos ambientales contenidos en la Iniciativa, los gobiernos de la región deben tener una participación plena y activa. Asimismo se plantea ampliar el ámbito previsto en la Iniciativa sobre canje de deuda por naturaleza a otras áreas y, en particular a proyectos sociales.

### **Medio ambiente, ciencia y tecnología**

En las acciones sobre medio ambiente se tomarían en cuenta las políticas nacionales establecidas por los gobiernos de la región, así como también las prioridades nacionales y especialmente las sociales y los principios de la Declaración de Brasilia de marzo de 1989 y de la Plataforma de Tlatelolco de 1991. Asimismo, los proyectos de capacitación de personal y de educación en materia de medio ambiente deberían ser elegibles para tal financiamiento.

Por otra parte, el SELA ha destacado como algo prioritario para los países de América Latina y el Caribe

incorporar a la Iniciativa los asuntos relacionados con el desarrollo científico y la transferencia de tecnología. Así, deberían contemplarse recursos significativos para que los países de la región mejoren su capacidad de incorporar tecnología competitiva en la producción y para reforzar la capacitación técnica y profesional<sup>24</sup>.

### **2.3. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)**

Al igual que otros organismos regionales, la principal preocupación de la CEPAL desde que surge la propuesta Bush, es hacer un requerimiento y diagnóstico detallado que permita a los gobiernos conocer de antemano las posibilidades y limitaciones que para el desarrollo de América Latina puede implicar la IPA.

El Secretario Ejecutivo de la CEPAL, Gert Rosenthal, al presentar un informe con ocasión de la XVII Reunión Ordinaria del SELA, y luego de expresar que la Iniciativa de las Américas es todavía una idea general, una idea de larguísimo plazo, plantearía los cinco dilemas que ésta Iniciativa presenta a la región.

En primer lugar, Rosenthal advierte sobre una serie de dilemas o posibles incompatibilidades que en el fondo son las que van a marcar la agenda prioritaria de lo que América Latina tiene que hacer para responder a esta Iniciativa. La primera pregunta y tal vez la más central desde la óptica de América latina y el Caribe, es si resulta compatible buscar una relación preferencial con Estados Unidos y Canadá vis-a-vis la relación con los otros dos núcleos dinámicos del mundo.

---

<sup>24</sup> Para mejores detalles sobre las preocupaciones del SELA respecto del impacto de la IPA en el desarrollo regional, ver "Informe Final de la Reunión de Consulta..... *op. cit.*

La incógnita planteada aquí, es si al acercarse a uno de los tres núcleos dinámicos estarían los países de la región hipotecando de alguna manera sus vínculos de largo plazo con Europa y Japón-Asean. En una interrogante difícil de dilucidar en la presente coyuntura, pero por lo menos hay una subregión en América Latina, que es el Caribe, que aparentemente puede lograr una relación preferencial, tanto en la Comunidad Europea como con Estados Unidos, quedando de todas maneras planteado el problema de su relación con Japón.

El segundo dilema que a preocupado a la CEPAL, tiene que ver con la compatibilidad de algunos temas de preferencias entre América latina y el Caribe con Estados Unidos, vis-à-vis los compromisos integradores hacia el interior de la región. Se plantea por ejemplo el dilema de qué pasa con los compromisos integradores de México frente a ALADI, si llega a cristalizarse un acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos.

Una tercera reflexión que ha surgido en torno a la IPA tiene que ver con la conciliación de una multiplicidad de compromisos de distinto orden entre varios países latinoamericanos con Estados Unidos o con Estados Unidos-Canadá. En el caso extremo, por ejemplo, cómo se manejarían 40 arreglos de libre comercio desde la óptica de Estados Unidos con 40 países de la región?. Sólo los problemas de cláusula de Orden plantean dificultades complejas, y eso explica al menos en parte, por qué en la propuesta original aparece la idea de negociar con agrupaciones de países, como el escenario óptimo en la implementación de la IPA. Otro potencial dilema que emerge con la propuesta Bush, tiene que ver con el manejo de la política económica. No se trata sólo de un problema de condicionalidad, en el sentido de que Estados Unidos se acerca a un relacionamiento especial únicamente con aquellos países que han avanzado de manera importante en el tránsito del ajuste. Además, al crearse una zona de libre comercio, ello condicionará en



alto grado el manejo de la política económica a niveles nacionales. Surge, entonces, la pregunta sobre los costos de vincularse con un país o un bloque de países que influyen mucho más en el acontecer mundial, frente a la libertad de tener una política económica con ciertos rasgos de independencia o cierto margen de maniobra? Finalmente, un tema que ha preocupado a todos los organismos regionales es la posibilidad de una respuesta colectiva frente a la reacción individual o de agrupaciones de países hacia el desafío planteado por la IPA. En este punto, existen coincidencias en los análisis del SELA en cuanto a plantear que en materias puntuales no se puede avanzar colectivamente, pero en los marcos de referencia más generales como los principios y bases, sí hay posibilidades de desarrollar estrategias de negociación colectivas <sup>25</sup>.

## **II. Reflexiones de la CEPAL sobre la dimensión comercial de la Iniciativa**

Tal vez el aspecto que mayor interés a concitado en América Latina en relación a la propuesta Bush, es aquel de la factibilidad de un mercado ampliado a través de la creación de una zona de libre comercio en el hemisferio.

El establecimiento de una zona de estas características entre Estados Unidos y América Latina, podría llevar como lo ha destacado CEPAL, tanto a la creación como a la desviación de comercio. Por ello, será necesario ponderar los beneficios de la primera frente a los costos de la segunda, y adoptar estrategias de negociación que maximicen los efectos positivos de la creación de comercio y minimicen los negativos asociados a la desviación.

---

<sup>25</sup> Para un análisis más detallado, véase el artículo sobre la IPA en *Revista de Comercio Exterior*, N° 1, México D.F., 1991.

Para América Latina y el Caribe el principal beneficio potencial de una zona de libre comercio radicaría en el mayor acceso de sus exportaciones al mercado de Estados Unidos. De forma simplificada, el valor de los beneficios de una mayor apertura de dicho país dependerá de los siguientes factores:

- i) El grado de protección actual, tanto en restricciones arancelarias como no arancelarias;
- ii) la rapidez con que se supriman las restricciones comerciales existentes;
- iii) la elasticidad-precio de la demanda de las importaciones en Estados Unidos, y
- iv) La elasticidad-precio de la oferta de las exportaciones latinoamericanas, es decir, la capacidad de respuesta a las mayores oportunidades comerciales derivadas de la liberación del mercado estadounidense.

Aunque el efecto de una zona de libre comercio en las exportaciones latinoamericanas sería en general positivo (independientemente del monto de los beneficios), debe considerarse con ciertas reservas. En primer lugar, los países que ya gozan de acceso privilegiado al mercado estadounidense para algunos de sus productos, por ejemplo en virtud del SGP o de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, podría resultar perjudicados si dichos privilegios se generalizasen cuando se forme una zona de libre comercio para todo el Hemisferio. Esta desventaja potencial existe sobre todo para los países de América Central y del Caribe, muchos de los cuales tienen una fuerte dependencia respecto al mercado estadounidense. Para estas naciones los costos, por lo menos en el corto plazo, prevendrían del desplazamiento de sus exportaciones por parte de las economías más grande de la región. Por tanto, habrá que buscar fórmulas para aliviar dichos costos y, de ser necesario, establecer mecanismos compensatorios.

Problemas similares surgirán si algunos países de la región lograran liberar el comercio con Estados Unidos antes

que otros. Los que no entrarán inmediatamente en el proceso de integración hemisférica podrían sufrir el desplazamiento de una parte de sus exportaciones por productos de los países que se adelantarán en el logro de acuerdos de libre comercio. Por otra parte, es posible que las exportaciones intrarregionales de los países que ingresen tardíamente a este proceso sean sustituidas en alguna medida por productos estadounidenses. Para evitar estas distorsiones se ha sugerido que los países de la región entren en la futura zona de libre comercio de forma coordinada.

Por el lado de las importaciones, un análisis comparativo muestra que el libre comercio trae beneficios en términos de una asignación más eficiente de recursos cuando aumentan las compras, pero implica costos cuando se sustituyen importaciones procedentes de productores más eficientes en escala mundial por productos del país socio (o países socios) en la zona comercial. Por tanto, será necesario analizar hasta qué punto la apertura selectiva a productos estadounidenses provocaría un aumento del costo de las importaciones latinoamericanas neto de aranceles. Evidentemente esto variará por sector, dependiendo, entre otros factores, de la productividad de las empresas de Estados Unidos frente a sus competidores de Europa, Japón y otros países.

Otro elemento que ha preocupado a CEPAL y otros organismos regionales económicos, son las consecuencias de la liberación comercial en el proceso de integración regional. Se ha señalado que una desventaja potencial de una zona hemisférica de libre comercio es que permitiría a las empresas estadounidenses incrementar su participación en los mercados latinoamericanos a expensas de los productores de otros países de la región. No obstante, si bien este fenómeno sería negativo desde el punto de vista del país exportador, podría considerarse positivo para el importador. Por otra parte, aunque una zona de libre comercio con Estados Unidos podría estimular a las naciones de la región a redoblar sus esfuerzos integradores, también podría darse el efecto opuesto sí, como parece probable, algunos países negocian acuerdos bilaterales con

Estados Unidos. La idea de formar un mercado continental libre de restricciones plantea interrogantes importantes acerca de la integración latinoamericana.

Por otra parte, para Estados Unidos un acuerdo de libre comercio no sólo se refiere al intercambio de bienes, sino también al de servicios e inversiones entre las partes contractuales, además de la protección de la propiedad intelectual. Sin embargo, no considera hasta ahora, una mayor movilidad de la mano de obra. El hecho de que en la Iniciativa Bush no se mencione el movimiento del factor trabajo y se insista en la disminución de las restricciones a la inversión extranjera implica un sesgo importante en contra de los intereses de los países latinoamericanos en lo que se refiere al comercio de servicios. En este sentido cabe señalar que en las negociaciones de la Ronda Uruguay sobre servicios, muchos países en desarrollo han argumentado que la liberación debería aplicarse al movimiento transfronterizo del factor trabajo, y no sólo el factor capital, cuando ese desplazamiento sea indispensable para la prestación de servicios.

En cuanto a la protección de la propiedad intelectual en el contexto de la Iniciativa para las Américas, 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. Tal flexibilidad podría resultar conveniente, por ejemplo, para establecer normas contra posibles prácticas restrictivas relacionadas con los privilegios monopólicos concedidos por las patentes, y disposiciones referentes a su uso o licenciamiento obligatorio en determinadas circunstancias<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> La IPA: Un examen inicial en *Revista Comercio Exterior*, Vol. 41, N° 2, febrero de 1991.

#### **2.4. La Iniciativa para las Américas en la Agenda del Grupo de Río. (G.R)**

A diferencia de los organismos técnicos ya analizados, el Grupo de Río es un mecanismo de consulta y concertación política que carece de una estructura institucional y de recursos humanos para hacer un requerimiento propio a temas como la IPA y otros que son de interés para los gobiernos de la región. El Grupo de Río tiende a considerar esta labor precisamente a organismos técnicos como el SELA, pero su importancia radica en que como foro, reúne físicamente a los presidentes y cancilleres, transformándose así en una voz e interlocutor autorizado sobre las posiciones que América Latina sustenta en el actual orden internacional. En este marco, uno de los temas que generó mayores expectativas en la prensa latinoamericana antes de la cumbre de Caracas de diciembre de 1990, fue la posición y pronunciamiento que el GR adoptaría frente a la Iniciativa para las Américas, anunciada por el presidente Bush en junio de 1990. En la llamada "Declaración de Caracas", los Presidentes acordaron dar un apoyo explícito a la Iniciativa, destacando que "por primera vez se vinculan los temas de deuda, comercio e inversión", y que su materialización debe "permitir que las relaciones hemisféricas se desenvuelvan sobre bases equitativas y congruentes con nuestros propios esfuerzos de integración y cooperación en el ámbito latinoamericano"<sup>24</sup>. Los mandatarios encomendaron asimismo al SELA, para que continúe con el seguimiento a la Iniciativa, vinculándola a las negociaciones del GATT. Propusieron, además, una reunión de trabajo en Ginebra con la finalidad de identificar áreas de

---

<sup>24</sup>. "Declaración de Caracas", IV Cumbre del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política, Caracas, 11 y 12 de octubre de 1990.

coincidencias entre los negociadores latinoamericanos y de los Estados Unidos y Canadá en la Ronda Uruguay.

A pesar de que se comisionaron una serie de informes técnicos previos a la reunión de Caracas, a nadie involucrado en los debates del Grupo sorprendió el carácter genérico de la respuesta del GR frente a la Iniciativa Bush. En primer lugar, la naturaleza misma de la propuesta norteamericana dificultaba un pronunciamiento más preciso, en tanto se trataba de un "enunciado de buenas intenciones" y no de un plan detallado y concreto, que hubiese obligado a una evaluación más precisa de sus implicaciones y alcances en el largo plazo. Pero, además, en la medida que cada país considera la posibilidad de negociar sus propias vías de acceso al libre comercio con Estados Unidos (y que las perspectivas de acceder en el corto plazo varían significativamente de un país a otro), un realismo básico indicaba la imposibilidad de impulsar una negociación en bloque frente a las posibilidades que abre la Iniciativa. Así, el acuerdo adoptado por los Presidentes en Caracas plantea objetivos bastante más modestos, como el intercambiar información acerca de las acciones desplegadas por cada uno de los países en el marco de la Iniciativa para las Américas, en función de definir lineamientos generales que orienten las negociaciones con Estados Unidos <sup>25</sup>.

Por último, cabe agregar dos preocupaciones referentes a la Iniciativa que han estado presentes en la discusión de Caracas y en otros encuentros posteriores de cancilleres del Grupo. Primero, el desafío que involucra esa propuesta, en el sentido de que para acceder a ella y obtener los eventuales beneficios que reportaría, será preciso lograr previamente la efectiva liberalización del comercio intralatinoamericano. Segundo, en privado los mandatarios analizaron el déficit fiscal y las tendencias recesivas que afectan a la economía norteamericana, ponderándose las incidencias negativas que esto puede

---

<sup>25</sup>. "Unificarán criterios para enfrentar Iniciativa Bush" El Mercurio, Santiago, 13 de octubre de 1990, p. A-1.

tener en el consumo de productos latinoamericanos. Así, entonces, junto a las expectativas favorables persisten también importantes incertidumbres sobre los alcances y posibilidades de implementación de la Iniciativa Bush, al menos en el corto plazo<sup>26</sup>.

### III. Conclusiones finales

Los organismos regionales, especialmente aquellos de carácter económico han prestado una atención preferente a la IPA desde que ésta fue anunciada por el Presidente Bush a mediados de 1990.

Este interés se explica por la reacción favorable que tal propuesta recibió en todos los gobiernos de América Latina, por las implicancias de largo plazo que en el desarrollo regional se abren con la creación de una zona de comercio en el hemisferio, y por tratarse de una Iniciativa "abierta", es decir donde sus contenidos más específicos y operacionalización se cristalizaron en un proceso gradual y prolongado de negociaciones que deja márgenes para que la región o sub-conjuntos de países aporten y negocien sus propias preferencias en la comparación definitiva que tendrá la IPA. En términos generales, es posible concluir de este trabajo que la reacción de los organismos regionales ante la IPA ha sido positiva aunque cautelosa respecto de sus efectos en el corto y mediano plazo. Se le considera una declaración política importante sobre el futuro de las relaciones entre Washington y América Latina y el Caribe especialmente después de una década de tensiones y diferencias en temas tan diversos como la deuda externa, la crisis Centroa-

---

<sup>26</sup>. "Grupo de Río analizó recesión en EE.UU.", El Nacional, Caracas, 14 de octubre de 1990; "El Plan Bush fortalece la integración latinoamericana", La Prensa, Buenos Aires, 11 de octubre de 1990.

mericana o las drogas, que condujeron a un marcado deterioro en los vínculos hemisféricos durante los años ochenta.

Los principales informes y documentos aportados por organismos como el SELA y CEPAL coinciden en que la IPA constituye un marco de referencia de enorme importancia y cuenta con el potencial para establecer sobre nuevas bases, más equitativas, las relaciones económicas de los países de la región con Estados Unidos, se valora particularmente que al tratar de forma integrada los temas de comercio, deuda e inversión, la IPA refleja una posición sostenida por largo tiempo por los países de América Latina y el Caribe.

Por otra parte, algunos de los principales recomendaciones de los organismos regionales que han seguido el tema de la IPA, apuntan primero, a que esta debe considerarse como un proceso orientado a establecer una nueva asociación (*partnership*) que provea beneficios mutuos, y donde se tomen en cuenta las necesidades de desarrollo integral de América Latina y el Caribe, incorporando por ejemplo, programas específicos en el área social a fin de hacer frente a la creciente pobreza crítica que afecta a la región.

Se ha insistido también, que América Latina debe realizar sus propios aportes y contribuciones a la Iniciativa, añadiendo elementos complementarios que corrijan las limitaciones derivadas de los criterios de elegibilidad y condicionalidad propuestos actualmente por Estados Unidos.

Con respecto a las posibilidades de coordinar posiciones a nivel regional, se ha planteado que la mayor sincronización en el manejo de las políticas económicas y en las estrategias de desarrollo facilitan la definición de enfoques y criterios compartidos con respecto a la IPA. Particular importancia se ha concedido a este respecto, a los entendimientos y principios entre los países de la región tendientes a afianzar los procesos de integración y cooperación regional que se desarrollan en la actualidad. Ello permitiría reforzar la capacidad negociadora de la región frente a Estados Unidos y otras regiones. Asimismo, las medidas que se llegasen a adoptar escala regional deberían



orientarse a reforzar las acciones y entendimientos de carácter bilateral o subregionales ya alcanzados.

Por otra parte, entre las tareas que se les ha encomendado a los organismos técnicos regionales en esta fase preliminar de la IPA, esta en primer lugar, examinar y seguir los principales acontecimientos relacionados con la Iniciativa, tanto en Estados Unidos como en la región como asimismo los avances relativos a las negociaciones del tratado de libre comercio entre Canadá, Estados Unidos y México, evaluando las experiencias que de ellos se derivan para América Latina. También, analizar las experiencias de países del Caribe y Centroamérica en el marco de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, y otorgar asistencia técnica a los países de la región que lo requieran en sus negociaciones con Estados Unidos en el marco de la Iniciativa. En relación a este último aspecto, se ha destacado la necesidad imperiosa de identificar y evaluar para cada país, subregión y región, las medidas arancelarias y no arancelarias que afecten las condiciones de acceso al mercado de Estados Unidos, dado que el componente comercial de la IPA es el tema que concita mayor preocupación e interés entre los gobiernos y sectores empresariales de América Latina.

En definitiva, existe un relativo acuerdo en que la IPA es un proyecto de largo plazo y de concreción gradual, en donde aparecen tres aspectos de particular relieve desde una óptica latinoamericana: la consulta y la coordinación política horizontal; la evaluación de los costos y beneficios de la IPA, y la compatibilización de ésta con los procesos de integración regional. El hecho de que la IPA aún se encuentre en una etapa relativamente incipiente de elaboración, permite a América Latina intervenir para tratar de excluir o modificar los aspectos considerados perjudiciales e incluir otros que mejoren los beneficios de la propuesta. En función de ello será necesario una intensa labor de diálogo con Estados Unidos, particularmente con el Poder Ejecutivo y el Congreso.

Por último, la heterogeneidad existente en América Latina tendrá, por cierto, una influencia predominante en la

definición de los términos y condiciones en que se celebren en el marco de la Iniciativa, los entendimientos entre países de la región y Estados Unidos. Sin embargo, establecer lineamientos generales de referencia en relación a la IPA, no implica limitar la adopción de acuerdos y entendimientos de carácter bilateral o selectivos entre países de la región y Estados Unidos. Al respecto, tal como señaló la Secretaria Permanente del SELA, es necesario diferenciar claramente las ventajas que ofrece un diálogo regional colectivo con Estados Unidos sobre criterios, reglas de juego y temas con respecto a la Iniciativa, de una negociación colectiva de dimensión regional que, ante las actuales circunstancias, tanto en la región como en Estados Unidos, no resulta viable<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> Doc. SELA, *Revista Comercio Exterior*, Vol. 42, N° 3, México, marzo de 1992, pp. 237-243.

# BIBLIOGRAFIA

- ALADI. "La Iniciativa para las Américas: el sistema de la ALADI y del GATT", ALADI/SEC/Estudio 67/addendum 1, Montevideo, octubre de 1991.
- Agosín, Manuel R. "Las experiencias de liberalización comercial en América Latina: Lecciones y Perspectivas". En *Pensamiento Iberoamericano*, N° 21, 1992. Madrid. España.
- Agosín, Manuel R. "Beneficios y Costos Potenciales de la Iniciativa para las Américas: El Caso de Chile", Original no publicado, agosto de 1992.
- Baumann, Renato. "Sobre a (aparente) inevitável integração regional", *Boletim de Conjuntura Internacional*, Departamento de Assuntos Internacionais do Ministerio da Economía, N° 3, mayo de 1991.
- Bouzas, Roberto. "Democracia, mercados y reformas estructurales en América Latina. El contexto económico internacional". FLACSO-Argentina. Ponencia Seminario. 1992.
- Bouzas, Roberto. "Las Relaciones Económicas entre los Estados Unidos y los países de América Latina y el Caribe en 1990", FLACSO, Buenos Aires, junio 1991.
- Bouzas, Roberto. "La Iniciativa para las Américas: la nave va", en *América Latina/Internacional*, Vol. 8, N° 28, Abril-Junio 1991.
- Bush, George. Discurso del 27 de junio sobre Nuevas Relaciones con el Hemisferio, Materiales de Consulta. Embajada de Estados Unidos, junio 28 de 1990.

- Bowles, Samuel. et.al., "Estimates of the Impact of the Free Trade Agreement on Direct U.S. Investment in Mexico", Audiencia ante el Comité sobre Políticas de Comercio, Boston, Septiembre 11, 1991.
- Butelmann, Andrea y Meller, Patricio. *Estrategia Comercial Chilena para la Década del '90*. CIEPLAN, Santiago, diciembre, 1992.
- Butelmann, Andrea. "Acuerdos de Libre Comercio: Canadá y Estados Unidos". *Relaciones Económicas Internacionales Chile/Estados Unidos*, N° 4. CIEPLAN/FLACSO, Santiago de Chile, febrero 1992.
- Butelmann, Andrea y Campero, Pilar. "Escalonamiento arancelario para las exportaciones chilenas a los EE.UU.". *Notas Técnicas*, N° 147. CIEPLAN, Santiago de Chile, mayo 1992.
- Butelman, Andrea y Frohmann, Alicia. "Hacia un Acuerdo de Libre Comercio". *Relaciones Económicas Internacionales Chile/Estados Unidos*, N° 3. CIEPLAN/FLACSO, Santiago de Chile, febrero 1992.
- Calleo, David P. *Más Allá de la Hegemonía Americana*. Nueva York. Basic Books, 1987.
- Cardona, D. y Tokatlián J. "Los Desafíos de la Política Internacional Colombiana en los Noventa", en *Colombia Internacional*, N° 14. Universidad de los Andes, abril-junio 1991.
- Casanueva, Juan Manuel. La acción concertada del sector público y privado con el objeto de preparar convenios de libre comercio. *Serie de Informes. Consejo Chileno para las Relaciones Internacionales*. 1991, Santiago de Chile.

Centro de Economía de los Recursos Naturales y el Medio Ambiente. Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de Chile. *Anales del Seminario: Consecuencias económicas y políticas de un acuerdo de libre comercio entre Chile y los EE.UU.*. Santiago de Chile, enero, 1992.

CEPAL, "América Latina frente a la Iniciativa Bush: un papel inicial". Santiago, septiembre de 1990.

Child, Jack: "Variables para la política de Estados Unidos en la Cuenca del Caribe en la década del ochenta: Seguridad", en *James R. Greene y Brent Scowcroft (eds.): Intereses Occidentales y Política de Estados Unidos en el Caribe*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1985.

Costa Vaz, Alcides. "Crise Internacional e Integração Económica Regional: a Experiencia da ALADI 1980/1987", Brasilia, Universidad de Brasilia, 1987.

Do Prado, María Clara RM. "Latinos querem mecanismo de consulta sobre subsidios", en *Gazeta Mercantil*, 14 de noviembre de 1991.

Dos Reis Veloso, Joao Paulo "Alternativas do Brasil em face da Iniciativa Bush" en Joao P.R. Veloso (org) *O Brasil e o Plano Bush: oportunidades e riscos numa futura integraçao das Américas*, Sao Paulo, Nobel, 1991.

Drucker, Peter "Na América Latina a resposta para o déficit comercial dos Estados Unidos", en *Gazeta Mercantil*, 29 de mayo de 1990.

Erzan, Refik & Yeats Alexander. "Free Trade Agreements with the United States. What's In It for Latin America?".

*Working Papers. International Economics Department,*  
The World Bank, January 1992.

Escudé, Carlos. *La Argentina Versus las Grandes Potencias. El Precio del Desafío*, Ed. de Belgrano, Buenos Aires, 1986.

Escudé, Carlos. *La Argentina: ¿Paria Internacional?*, Ed. de Belgrano, Buenos Aires, 1984.

Escudé, Carlos. "La política exterior de Menem y su sustento teórico implícito", *América Latina/Internacional*, FLACSO, Buenos Aires, enero-marzo 1991.

FEDEPRICAP, "Un convenio de justo comercio entre los Estados Unidos y los países de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (Hacia un convenio de libre comercio)", San José, 25 de septiembre de 1990, (mimeo).

Feinberg, Richard. "Deuda, Comercio e Inversión en la Iniciativa para las Américas", *América Latina/Internacional*. Vol 8, N° 28. FLACSO, Buenos Aires.

Field, Peter B. "Trading Ideas an Integrated, Long-Term U.S. Strategy For Latin American". The Industrial College of the Arment Forcen, 1989. Mimeo.

FLACSO-Chile. Area Relaciones Internacionales. América Latina y el orden internacional de postguerra fría: oportunidades y opciones. Mimeo. Diciembre, 1990.

FLACSO. *La Reinserción internacional de Chile. Serie Política Exterior y Relaciones Internacionales*. FLACSO. Area de Relaciones Internacionales. 1991.

- FLACSO. "Iniciativa para las Américas. Actores, Hechos, Audiencias en el Congreso de Estados Unidos". Proyecto de Investigación y Seguimiento de la Iniciativa para las Américas. FLACSO, Santiago de Chile, enero 1992.
- FLACSO. *De la Reinserción a los Acuerdos*. Serie Política Exterior y Relaciones Internacionales. FLACSO. Area de Relaciones Internacionales. 1992.
- Fuentes K., Juan Alberto. "Compatibilidad entre la integración subregional y la hemisférica". En *Revista de la CEPAL* N° 45, diciembre 1991, Santiago de Chile. pp. 107-128.
- Gallardo, María E. "La Iniciativa de la Cuenca del Caribe", *Cuadernos de Ciencias Sociales*, San José: FLACSO, 1988.
- García Muñoz, Humberto: *La Estrategia de Estados Unidos y la Militarización del Caribe*. Instituto de Estudios del Caribe, Universidad de Puerto Rico, Río Piedras, 1988.
- Gayle, Dennis J. "Managing Commonwealth Caribbean Tourism for Development", *Caribbean Affairs*, October-December 1990, Vol. 3, N° 4.
- Gill, Henry S. "Trade Aspects of the Caribbean Basin Initiative", en Kimmo Kiljunen (ed.), *MINI-NEO: The Potential of Regional North-South Cooperation*, Institute of Development Studies, University of Helsinki, University Press, Helsinki, 1989.
- González, Pedro J. "Indicadores industriales. Industria maquiladora y desarrollo regional" Centro de Estudios Industriales, Subdirección de Análisis, N° 4, abril-mayo 1991.



- Grossman, Claudio. "El procedimiento legislativo norteamericano y la negociación del acuerdo de libre comercio Chile-Estados Unidos". Proyecto de Investigación y Seguimiento de la Iniciativa para las Américas. Original no publicado. FLACSO, Santiago de Chile, 1991.
- Guzmán Matta, José Antonio. El papel de la iniciativa privada y del sector laboral en la expansión de las oportunidades de Chile en los mercados internacionales. *Serie de Informes. Consejo Chileno para las Relaciones Internacionales*. 1991, Santiago de Chile.
- Hakim, Peter "The Enterprise for the Americas Initiative", *The Washington Quarterly*, vol. 15, N° 2, primavera 1992.
- Hart, Michael. "Elementos de un Acuerdo de Libre Comercio en América del Norte", en *México ante el Libre Comercio con América del Norte*, Gustavo Vega Cánovas (coordinador). El Colegio de México, México, 1991.
- Hill, Henry S. "Las implicaciones económicas para América Latina y el Caribe de los cambios en Europa Oriental", *Capítulos del SELA*, N° 24, (enero-marzo 1990).
- Insulza, José Miguel. "Estados Unidos y América Latina en los Noventa", *Pensamiento Iberoamericano*, enero-junio 1991, Madrid.
- Kamman, Curtis W. "Chile y los Estados Unidos en una economía global de mercado". En: *Discurso. Texto Oficial*, Embajada de Estados Unidos. Santiago de Chile, 3 de abril de 1992.

Kamman, Curtis W. "Los Estados Unidos, Chile, y la Iniciativa para las Américas". En: *Discurso. Texto Oficial*, Embajada de Estados Unidos. Santiago de Chile, 16 de julio de 1992.

Kamman, Curtis W. "La perspectiva de los Estados Unidos en relación al medio ambiente". En: *Discurso. Texto Oficial*. Embajada de Estados Unidos. Santiago de Chile, 6 de agosto de 1992.

Kennedy, Paul. *The Rise and Fall of the Great Powers*. Nueva York. Random House, 1987.

Kuwayama, Mikio. "América Latina y la internacionalización de la economía mundial". En *Revista de la CEPAL*, N° 46, abril de 1992. Santiago, Chile, 1992.

Levitt, Kari. "Canada and the Caribbean: An Assessment", en Jorge Heine y Leslie Manigat (eds.): *The Caribbean and World Politics*, Holmes and Meier, New York, 1988.

Lüders Sch., Rolf. "Reforma estructural en Chile: apertura comercial y financiera". En *Cono Sur*, Vol. XI, N° 1, enero-febrero 1992. FLACSO-Chile. Santiago de Chile.

Maingot, Anthony: "The United States in the Caribbean: Geopolitics and the Bargaining Capacity of Small States", in Anthony Bryan; Edward Greene and Timothy Shaw (eds.): *Peace, Development and Security in the Caribbean*, Macmillan, London, 1990.

Maira, Luis. Iniciativa para las Américas: Hacia una Perspectiva Estratégica, *Notas de Paz/Prensa*, Santiago de Chile, octubre de 1991.

Maira, Luis. Un examen de la Iniciativa para las Américas en

el contexto del proceso político norteamericano. Area de Relaciones Internacionales, Proyecto Iniciativa para las Américas, ILET. 1992.

Manigat, Leslie: "The Caribbean between Global Horizons and Latin American Perspectives", en Jorge Heine y Leslie Manigat (eds). *The Caribbean and World Politics*, Holmes and Meier, New York, 1988.

Menem, Carlos. *Integración Americana*, Ed. CEYNE, San Isidro, Argentina, 1991.

Meyer, Arno. "Perspectivas para o financiamento externo da América Latina e do Caribe no início da década de noventa", FUNDAP, septiembre de 1991.

Mosbacher, Robert A. "Palabras del Secretario de Comercio de EE.UU.". En: *Discurso. Texto Oficial*. Santiago de Chile, martes 19 de junio, 1990. Embajada de Estados Unidos.

Mulford, David. *La Iniciativa para las Américas: El punto de vista de Estados Unidos*, SELA, enero-marzo 1991.

Naciones Unidas-UNCTAD. *La apertura comercial en Chile. Estudios de Política Comercial* N° 1. Nueva York, 1991.

Nau, Henry R. "El mito de la caída de América. Nueva York. Oxford University Press, 1990.

North American Free Trade Agreement. August, 1992.

North-South Center. "Enterprise for the Americas: Vision and Reality". En: *North-South ISSUES (Trade)*, July 1992. University of Miami. Florida.

- Núñez Reyes, Georgina. "Acuerdo de Libre Comercio: Canadá-México-Estados Unidos" (primer informe). En *Relaciones Económicas Internacionales Chile/Estados Unidos*. CIEPLAN/FLACSO, Núm. 2, Santiago de Chile, octubre 1991.
- OEA. "Informe de las labores del Grupo de Trabajo ad-Hoc encargado del estudio de la Iniciativa para las Américas, hasta el 29 de noviembre de 1990", CP/doc.2133/91, 11 de febrero, 1991.
- OEA. "Informe del Consejo Permanente en Relación a la Iniciativa para las Américas", Vigesimo Primer Período Ordinario de Sesiones, 3 de junio de 1991.
- OEA. "Informe del Consejo Permanente en relación a la "Iniciativa de las Américas", AG/doc.2690/91, 1 de mayo de 1991. Washington.
- Pastor, Robert: "Caribbean Emigration and U.S. Immigration Policy", en Jorge Heine y Leslie Manigat: *The Caribbean and World Politics*, Holmes and Meier, New York, 1988.
- Porter, Roger B. "The Enterprise for the Americas Initiative: A New Approach to Economic Growth", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Winter 1990, Vol.32, N°4.
- Pastor, Robert. "The Bush Administration and Latin America. The Pragmatic Style and the Regional Option". En: *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 33, Núm. 3, Fall 1991.

- Pastor, Robert and Richard Fletcher: "The Caribbean in the 21st. Century", *Foreign Affairs*, Vol. 70, N° 3, summer 1991.
- Pérez del Castillo, Carlos. "La Iniciativa para las Américas en el contexto de las relaciones de América Latina y el Caribe con Estados Unidos". ILPES, Santiago, abril de 1991.
- Portales Cifuentes, Carlos. "La política exterior chilena en el nuevo contexto político y económico internacional". En *Cono Sur*, Vol. XI, N° 1, enero-febrero 1992. FLACSO-Chile. Santiago de Chile.
- Reyna, M. Las Relaciones entre Colombia y Estados Unidos (1978-1986), *Documento Ocasional CEI*, N° 15, mayo-junio de 1990, Bogotá.
- Rojas Aravena, Francisco. "¿Hacia una nueva doctrina en la relación EE.UU.-América Latina? La Iniciativa para las Américas". En *Cono Sur*, Vol. X, N° 4, julio-agosto 1991. FLACSO-Chile. Santiago de Chile.
- Rojas Aravena, Francisco. "La construcción de la paz en el Cono Sur". En *Revista Mensaje*. N° 402. Septiembre 1991. pp. 317-320. Santiago de Chile.
- Rojas Aravena, Francisco. "De la reinserción a los acuerdos: la política exterior chilena en 1991". En *Cono Sur*, Vol. XI, N° 1, enero-febrero 1992. FLACSO-Chile. Santiago de Chile.
- Rouquié, Alain. *Extremo Occidente, Introducción a la América Latina*, EMECE, Buenos Aires, 1990.

- Saborio, Sylvia. "Centroamérica en el umbral de los 90's: el reto de la apertura", Ponencia presentada en la XIII Reunión Anual de Centros Miembros del RIAL, Asunción, Paraguay, 3-6 de noviembre de 1991.
- Salinas de Gortari, Carlos. "Ideas y compromisos. Tesis de Campaña". Partido Revolucionario Institucional. México 1988.
- SELA. The Caribbean Basin Initiative: An Evaluation of First-Year Results. SP/CL/XI.O/DT N° 11, 1985.
- SELA. The Caribbean Basin Initiative: Current Situation and Outlook, SP/CL/XXV.O/Di N° 2, 1988.
- SELA. "Análisis preliminar de la Iniciativa Bush para Américas", julio-septiembre de 1990.
- SELA. "La Iniciativa para las Américas en el contexto de las relaciones de América Latina y el Caribe con los EE.UU.", Reunión de Consulta sobre Relaciones de América y el Caribe con los Estados Unidos de América, Secretaría Permanente del SELA, Caracas 22-24 de abril de 1991, SP/RC-IA/DT N°2.
- SELA. "Informe Final de la Reunión de Consulta sobre las Relaciones de América Latina y el Caribe con Estados Unidos", Secretaría Permanente, XVII Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), Caracas, Venezuela, 1 al 6 de septiembre de 1991
- SELA, "La Iniciativa Bush para las Américas: Análisis preliminar". *Nueva Sociedad*. N°111 enero-febrero de 1991, Caracas.

- SELA. "Análisis y comentarios sobre el proyecto de acta Final de la Ronda Uruguay." Secretaría Permanente, Caracas, Abril de 1992.
- Serbin, Andrés. "El Caribe: mitos, realidades y desafíos para el año 2000", en Andrés Serbin y Anthony Bryan (comps.): *El Caribe hacia el Año 2000*, Ed. Nueva Sociedad/UNITAR-PROFAL/INVESEP/ILDIS, Caracas, 1991.
- Sutton, Paul. "The Sugar Protocol of the Lomé Conventions and the Caribbean", in Paul Sutton (ed.): *Dual Legacies in the Contemporary Caribbean*. Franck Cass, London, 1986.
- Sutton, Paul (ed.) *Europe and the Caribbean*. Macmillan, London, 1990.
- Tachinardi, María Helena. "As percepções dos Estados Unidos com o MERCOSUL", *Gazeta Mercantil*, 29 de marzo de 1991.
- Tavares de Araújo, José. "A política de importações: autarquia ou eficiencia?". Trabajo presentado en el seminario A inserção internacional do Brasil nos años 90, Sao Paulo, marzo de 1990.
- Thurrow, Lester. *Head to Head, The Coming Economic Battle Among Japan, Europe, and America*. Nueva York. William Morrow & Company, 1992.
- Tulchin, Joseph. *La Argentina y los Estados Unidos. Historia de una Desconfianza*. Planeta, Buenos Aires, 1990

- Tulchin, Joseph. Enterprise for the Americas Initiative. Iniciativa de las Américas. Proyecto de Investigación y Seguimiento. The Latin American Program. The Woodrow Wilson Center, 1992.
- Valenciano, Eugenio. *El Acuerdo de Libre Comercio México-Estados Unidos y Repercusiones en la Frontera*. BID-INTAL, Buenos Aires, mayo de 1991.
- Viera-Gallo Q., José Antonio. La función del Parlamento en la nueva dimensión de las Relaciones Internacionales de Chile. *Serie de Informes. Consejo Chileno para las Relaciones Internacionales*. 1991, Santiago de Chile.
- Weintraub, Sidney. "Transforming the Mexican Economy: The Salinas Sexenio". National Planning Association. Washington, 1990.
- Weintraub, Sidney. "The New US Economic Initiative towards Latin America", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Spring 1991, Vol. 33, N°1
- Williamson, John "What Washington Means by Policy Reform", en Williamson, ed., *Latin American Adjustment: How Much has Happened?*. Washington, D.C.: Instituto de Economía Internacional, 1990.
- Wonnacott, Ronald J. "The Economics of Overlapping Free Trade Areas and the Mexican Challenge", Canadian-American Committee, C.D. Howe Institute (Canada) and National Planning Association (U.S.A.). Julio 1991.