

SPA-90/U179-90

090066

N 90/4769



Caracas, 30 de agosto de 1990

Excelentísimo señor Presidente:

La Iniciativa para las Américas, anunciada por el Presidente George Bush el pasado 27 de junio, es una manifestación de interés del Poder Ejecutivo de la actual administración de los Estados Unidos de América, por la región de América Latina y el Caribe.

La misma constituye un conjunto de propuestas relativas a tres áreas de fundamental importancia para las economías de la región: el comercio internacional, la promoción de las inversiones y la deuda externa, temas que conforman un marco de referencia para el establecimiento de un diálogo entre los Estados Unidos de América y nuestros países en términos mutuamente ventajosos. La propuesta plantea además la posibilidad de entablar negociaciones entre Estados Unidos de América y, preferiblemente, grupos o asociaciones de países.

El anuncio de esta Iniciativa, por parte del Presidente Bush, causó sorpresa en la totalidad de los países de la región, ya que la misma no era esperada. Corresponde ahora a nuestros países la tarea de formular respuestas adecuadas con base en un exhaustivo análisis de todas y cada una de las dimensiones de la propuesta. Obviamente, dicha evaluación se vería altamente enriquecida si cuenta con el aporte de una reflexión conjunta regional.

Con el ánimo de contribuir a las deliberaciones sobre el tema, la Secretaría Permanente del SELA ha preparado un análisis preliminar de la Iniciativa del Presidente Bush, que será sometido a la consideración de la XVI Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano, a celebrarse en Caracas del 3 al 7 de septiembre de 1990. El documento, titulado "La Iniciativa para las Américas: Análisis preliminar de la Secretaría Permanente del SELA", aborda con detalle todos aquellos aspectos que hasta ahora se conocen sobre los tres pilares de la Iniciativa, explora los criterios que habrían podido conducir a dar este paso, intenta medir su potencial significación para América Latina y el Caribe, e identifica una serie de temas que los Estados Miembros del SELA deberán plantearse a medida que consideren las opciones futuras. El informe concluye con una serie de observaciones y recomendaciones.

./...

Excelentísimo Señor
Patricio Aylwin
Presidente de la República de Chile
Santiago de Chile

.../.

A la luz de la importancia de este tema y la atención que los Gobiernos de América Latina y el Caribe están prestando al mismo, me permito remitir directamente a Vuestra Excelencia un ejemplar del referido documento para su consideración, en la esperanza de que pueda facilitar la tarea de llevar a cabo una evaluación de los temas en cuestión.

Hago propicia la oportunidad para reiterar a Vuestra Excelencia los sentimientos de mi más alta y distinguida consideración.



Carlos Pérez del Castillo
Secretario Permanente



**Sistema
Económico
Latinoamericano**

**Latin American
Economic
System**

**Sistema
Económico
Latino-Americano**

**Systeme
Economique
Latinoamericain**



Secretaría Permanente

XVI Reunión Ordinaria del
Consejo Latinoamericano
Caracas, 3 al 7 septiembre 1990

SP/CL/XVI.0/DT N° 19

LA INICIATIVA BUSH PARA LAS AMERICAS:
ANALISIS PRELIMINAR DE LA SECRETARIA PERMANENTE DEL SELA

INDICE

	<u>Página</u>
I. INTRODUCCION	1
II. ELEMENTOS DE LA INICIATIVA	3
A. El primer pilar: la liberalización del comercio	3
B. El segundo pilar: promoción de las inversiones	4
C. El tercer pilar: reducción de la deuda	6
D. Disposiciones sobre el medio ambiente	8
E. Comentarios generales	8
III. CAMBIOS Y MOTIVACIONES DE LA POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS	11
A. Cambios de política	11
B. Motivaciones de los Estados Unidos	14
C. Consideraciones finales	16
IV. OPCIONES PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE	19
A. Comentarios generales	19
B. Los tres pilares	21
C. Algunos aspectos operativos	31
V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	37
ANEXO 1: COMENTARIOS DEL PRESIDENTE SOBRE LA ALOCUCION REFERENTE A LA INICIATIVA PARA LAS AMERICAS	43
ANEXO 2: RESUMEN INFORMATIVO SOBRE LAS INICIATIVAS EN MATERIA DE COMERCIO, INVERSIONES Y DEUDA Y ASPECTOS AMBIENTALES	53

I. INTRODUCCION

El 27 de junio de 1990, ante una audiencia conformada por su gabinete, integrantes del cuerpo diplomático acreditado ante la Casa Blanca y el Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, el Presidente George Bush anunció una nueva e importante política. Al referirse a los tremendos cambios que tienen lugar en el mundo y en América Latina, Bush señaló que había solicitado al Secretario del Tesoro, Nicholas Brady, encabezar un análisis de la política económica de Estados Unidos en relación con "esa vital región". Los resultados del análisis, que se prolongó por tres meses y que fue realizado en secreto para el Consejo de Política Económica, muestran que existe una "clara y apremiante" necesidad de emprender nuevas iniciativas económicas y que "todo indica que debemos modificar el enfoque de nuestra interrelación económica hacia una nueva asociación en dicha esfera, ya que la prosperidad, en nuestro Hemisferio, depende del comercio y no de la ayuda". El objetivo de la reunión convocada por el Presidente Bush era anunciar la nueva Iniciativa para las Américas que en su opinión, crea incentivos que refuerzan el creciente reconocimiento que existe en América Latina, que los programas de reforma orientados hacia el mercado son la clave del crecimiento sostenido y la estabilidad política. El Presidente describe la Iniciativa en los términos siguientes 1/:

... Los tres pilares de nuestra nueva Iniciativa son el comercio, la inversión y la deuda. Para expandir el comercio, propongo que demos comienzo a un proceso de creación de una zona de libre comercio que abarque a todo el Hemisferio. Con el propósito de incrementar la inversión, que adoptemos medidas encaminadas a promover el flujo de nuevo capital hacia la región, y para aliviar aún más la carga de la deuda- que adoptemos un nuevo enfoque con respecto al endeudamiento regional, con beneficios importantes para el medio ambiente.

El anuncio de esta Iniciativa tomó por sorpresa a los gobiernos de América Latina y el Caribe, en especial por su alcance potencialmente amplio, que ahora coloca a los países de nuestra región ante la necesidad de formular una respuesta a la misma. Esta es una decisión que involucra diversas opciones de dimensión estratégica, ya que el plan del Presidente Bush podría convertirse en el esfuerzo más importante de cooperación económica de Estados Unidos hacia la región, superando programas previos, tales como la Alianza para el Progreso. Sin embargo, el Presidente Bush develó la propuesta antes que se estudiaran o debatieran internamente muchos aspectos específicos de la misma, por lo que aún quedan muchas interrogantes por responder.

La Secretaría Permanente del SELA, de conformidad con los mandatos recibidos por el Consejo Latinoamericano en las áreas de comercio y deuda externa, y en cumplimiento de la tarea que le fuera encomendada de elaborar una agenda de negociaciones con Estados Unidos de América, ha preparado este informe sobre la

1/ El texto de la alocución del Presidente Bush figura en el Anexo 1 de este informe:

Iniciativa para las Américas, a fin de brindar a los gobiernos de los Estados Miembros del SELA un primer análisis del tema que permita facilitar las deliberaciones en torno a las alternativas de respuesta. A tal fin, el estudio examina con detalle todos aquellos aspectos que hasta ahora se conocen sobre los tres pilares de la Iniciativa, explora los criterios que habrían podido conducir a dar este paso, intenta medir su potencial significación para América Latina y el Caribe, e identifica una serie de temas que los Estados Miembros del SELA deberán plantearse a medida que consideren las opciones futuras. El informe concluye con una serie de observaciones y recomendaciones.

II. ELEMENTOS DE LA INICIATIVA

El Presidente Bush hizo la presentación de los "tres pilares" de su Iniciativa, a saber, comercio, inversiones y deuda, en términos generales. En las semanas siguientes se conocieron detalles adicionales a través de publicaciones emitidas por el Departamento del Tesoro y la Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos (USTR), al igual que en declaraciones de figuras prominentes del gobierno estadounidense. Sin embargo, los planes continúan en una etapa relativamente incipiente de elaboración. La Administración Bush no ha preparado aún las propuestas legislativas, ni se han determinado todavía muchos de los aspectos específicos del plan. En consecuencia, este informe se ubica necesariamente en un nivel de análisis un tanto general.

A. El primer pilar: la liberalización del comercio

La expansión del comercio es la proposición de mayor alcance y representa el pilar más importante de la Iniciativa. A tal fin, el Presidente Bush anunció un plan de tres puntos en materia de comercio "para incentivar la emergente tendencia, que gana terreno en las Américas, de una reforma orientada hacia un libre mercado".

El primer elemento de este plan contempla una promesa de establecer una estrecha colaboración con las naciones del hemisferio para alcanzar una culminación exitosa de la Ronda Uruguay, y para demostrar el compromiso de Estados Unidos con América Latina y el Caribe propone procurar reducciones arancelarias más substanciales en el contexto de dicha Ronda para productos de especial interés para la región. La publicación del USTR sobre el renglón del comercio asevera, igualmente, que Estados Unidos analizará los flujos comerciales de dicha nación con América Latina para identificar productos de especial interés para la región, y que solicitará la autorización del Congreso para hacer ofertas de reducción de aranceles para estos productos "sin aguardar que los países latinoamericanos hagan peticiones" 2/.

El segundo elemento, que constituye el objetivo más importante y ambicioso de la Iniciativa, es la meta a largo plazo de constituir una amplia zona de libre comercio para todo el continente americano que abarque el norte, el centro y el sur, "desde el puerto de Anchorage hasta la Tierra del Fuego", como parte de una política destinada a fomentar la integración comercial regional en América Latina y el Caribe. A fin de alcanzar este objetivo de la creación de un "sistema de libre comercio" hemisférico, Estados Unidos ha manifestado su disposición a concluir "acuerdos de libre comercio con otros mercados de América Latina y el Caribe, en especial con grupos de países que se han asociado con el fin de liberalizar el comercio", según las palabras del Presidente Bush. Dichos

2/ Las cuatro publicaciones referentes a los detalles de la Iniciativa figuran en el Anexo 2 de este documento.

acuerdos de libre comercio están concebidos en términos necesariamente amplios, para permitir la libre circulación de bienes, servicios e inversiones entre los participantes, brindar protección a los derechos de propiedad intelectual y establecer mecanismos justos y expeditos de solución de diferencias.

No obstante, es de destacar que la propuesta estadounidense está condicionada a que los países involucrados demuestren un compromiso hacia la reforma económica, incluyendo la liberalización de comercio y de los regímenes de inversión, y la aplicación de políticas macroeconómicas sanas. El término reforma económica connota necesariamente un modelo específico de desarrollo económico en el cual el sector privado adquiere una posición privilegiada y la participación estatal se reduce en el contexto de economías abiertas.

Se considera que el establecimiento de un sistema de libre comercio no se logrará de la noche a la mañana. En términos realistas, los cambios de semejante envergadura podrían tomar años de preparación y arduas negociaciones. Estados Unidos ya dio los primeros pasos en esta dirección, al negociar un Acuerdo de Libre Comercio (ALC) con el Canadá y anunciar sus planes de iniciar conversaciones similares con México una vez concluida la Ronda Uruguay. Con la Iniciativa se invita a otros países o grupos de países a negociar acuerdos de libre comercio o, como paso transitorio, a concluir acuerdos-marco bilaterales con Estados Unidos, lo que nos conduce al tercer punto del pilar "comercio".

El Presidente estadounidense anunció la disposición de su gobierno a concluir acuerdos-marco que brinden la posibilidad de negociar paso a paso la eliminación de barreras específicas al comercio para la resolución de los problemas comerciales. Tales acuerdos pueden permitir la formulación de principios generales para las relaciones comerciales entre los dos países, la constitución de un mecanismo de consulta y, cuando sea posible, de resolución de problemas que se planteen en el área del comercio y de las inversiones. En estos acuerdos-marco puede contemplarse también la creación de grupos de trabajo para tratar cuestiones sectoriales.

B. El segundo pilar: promoción de las inversiones

El segundo pilar de la Iniciativa para las Américas es la promoción de las inversiones. Las propuestas en esta materia derivan, supuestamente, del argumento de que las políticas deben estar destinadas a hacer realidad las posibilidades de inversión, nacional y extranjera para financiar un crecimiento sostenido en un mundo escaso de recursos. Por lo tanto, los elementos del programa relativos a las inversiones tienen como fin ayudar a los países de América Latina y el Caribe a atraer el capital que les es indispensable. Son pocos los detalles revelados en torno a este aspecto del programa, el cual debe antes ser sometido a la aprobación del Congreso para la asignación de fondos; por otra parte, deberán celebrarse negociaciones con otros países industrializados para la obtención de su respaldo financiero.

Estados Unidos propone, en primer lugar, participar en la elaboración de un nuevo programa de crédito sectorial para inversiones en el seno del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Este programa, que podría ser llevado a cabo en conjunción con el Banco Mundial, aportaría el asesoramiento técnico y el respaldo financiero a los esfuerzos de privatización y liberalización de los regímenes de inversión.

En segundo lugar, la Administración Bush prometió igualmente procurar lograr el respaldo necesario para establecer un fondo multilateral de inversiones, que se mantendría por cinco años, a fin de promover reformas amplias de los programas de inversión, con particular énfasis en América Central y el Caribe. El mencionado fondo, que con carácter de donación aportaría un total de US\$ 300 millones anuales, estaría a la disposición de aquellos países de la región que aplicaran amplios programas de reforma de la inversión. Las reformas previstas serían iniciativas sobre políticas de inversión específicas y orientadas hacia el mercado, así como medidas encaminadas 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 de incentivo, los recursos serían desembolsados únicamente después de promulgadas las reformas.

Las propuestas de creación de un fondo de inversiones en el BID y de un nuevo programa de financiamiento en ese mismo organismo (que podría coordinarse conjuntamente con el Banco Mundial) para las naciones que avancen en la eliminación de obstáculos a la inversión extranjeras son novedosas en su forma. El carácter de las políticas que las mismas promueven son, sin embargo, consistentes con la práctica establecida de sucesivas administraciones estadounidenses de otorgar una elevada prioridad a la liberalización de los flujos de inversión internacional.

Este aspecto de la Iniciativa depende en gran medida de la cooperación de otros países industrializados. Estados Unidos pretende contribuir con US\$100 millones anuales al Fondo durante los próximos 5 años, y pide que el Japón, la CEE y el Canadá contribuyan con los US\$200 millones anuales restantes 3/. Esta propuesta fue planteada en la Reunión Cumbre celebrada en julio de este año en Houston, Estados Unidos, pero ninguna de las otras partes asumió compromiso alguno; continúan las consultas entre los países del G-7 a nivel subministerial. Hasta tanto no se obtengan estos compromisos y la Administración no presente una propuesta al Congreso en solicitud de los fondos necesarios, es poco lo que puede decirse en torno a este elemento del plan. Se espera que el Presidente del BID presente una serie de propuestas ante la reunión anual de la Junta de

3/ El plan de Estados Unidos establece para el Japón una contribución de un total de US\$ 100 millones, pero no se señala claramente la manera en que se dividirán los otros US\$ 100 millones entre el Canadá y la Comunidad Europea.

Gobernadores del Banco, programada para el 22 de septiembre de 1990 en Washington, relativas a las futuras actividades vinculadas a ambos aspectos de la propuesta sobre inversiones.

C. El tercer pilar: reducción de la deuda

El tercer y último pilar del plan -que podría aportar el alivio más inmediato a las economías de América Latina y el Caribe- es el de la reducción de la carga de la deuda de la región. La Administración Bush ha adoptado el criterio que la reducción de la deuda es un incentivo adicional para la reforma de los regímenes de inversión, en un contexto en el que el oneroso peso de la deuda continúa constituyendo un desincentivo para las inversiones. En consecuencia, existe la necesidad del "espacio económico para aplicar reformas audaces", citando las palabras del Presidente Bush. A tal fin, se propone emprender medidas en dos áreas: en primer lugar, aportar un respaldo adicional para la reducción de la deuda y su servicio, mediante la expansión de los recursos para la reducción de la deuda con la banca comercial que se ejecutan en el marco del Plan Brady y, en segundo lugar, mediante la reducción y utilización creativa de la deuda oficial con el gobierno estadounidense.

Ha de destacarse que la Iniciativa para las Américas no aborda directamente el tema de la deuda privada. En cambio, concibe a la reducción de las deudas con la banca comercial como parte de la fórmula global de reforma económica. La Administración Bush propone que el BID se convierta en una fuente adicional de fondos para respaldar la reducción de deuda frente a la banca comercial en el marco de la actual estrategia de la deuda del Plan Brady. Estos recursos serían utilizados para respaldar transacciones específicas negociadas por países de América Latina y el Caribe con sus acreedores comerciales. Al igual que en las transacciones con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, la disponibilidad de estos recursos estaría condicionada a la aplicación de programas de reforma económica.

La Administración Bush planea igualmente proponer una legislación que permitiría una reducción sustancial y una reestructuración de las obligaciones existentes de los países de América Latina y el Caribe con diversos organismos del gobierno de Estados Unidos. Se calcula que dichas obligaciones alcanzan un monto de US\$ 12 mil millones de los cuales US\$ 6.8 mil millones fueron adquiridos bajo programas de préstamos concesionales y los US\$ 5.2 mil millones restantes préstamos a las tasas del mercado. Se propone reducir las obligaciones de deuda bilateral oficial sobre una base caso por caso, mediante la adopción de leyes de alcance general encaminadas a crear, bajo los auspicios del Departamento del Tesoro, un servicio que realizaría una gama de operaciones de respaldo a nuevas inversiones, de repatriación de capital y de uso sostenible de los recursos naturales en América Latina y el Caribe. Entre estas operaciones figuraría la reducción de las obligaciones concesionales de la AID y la ley PL-480, la aceptación de pagos de intereses en moneda local con fines ambientales y la venta de algunos créditos de la Corporación de Créditos para Productos Básicos (CCC) y el Banco de Exportaciones e Importaciones (Ex-Im Bank).

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 generales de reforma económica con el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial; (b) deben haber adoptado medidas de reforma de gran envergadura de sus programas de inversiones en conjunción con el BID u otras instituciones multilaterales y (c) deben haber negociado una 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.

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 CCC y el Ex-Im Bank 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. En otras palabras, los compradores convertirían la deuda en capital de compañías ubicadas en el país en cuestión (es decir, swaps deuda/capital) o cambiarían la deuda por lotes de tierra o sitios ambientalmente significativos (es decir, swaps deuda/naturaleza). Las obligaciones de deuda abonadas al Fondo en moneda local no serían utilizadas para el desarrollo, las inversiones comerciales u otras áreas. A objeto de instrumentar este programa, se requeriría un "servicio" de algún tipo en cada país participante. De acuerdo con el Subsecretario del Tesoro para Asuntos Internacionales, David C. Mulford, pocos países cumplen actualmente con los requisitos establecidos para calificar para estos planes. Mencionó específicamente a Chile, Costa Rica, México y Jamaica; señaló además que Costa Rica es el único país que cuenta actualmente con el servicio y la experiencia necesarios.

No obstante, con respecto a las acreencias concesionales, se propone reducir las deudas pendientes de la AID y la ley PL-480, y a la vez preservar los ingresos necesarios para continuar efectuando los gastos corrientes relativos a estos programas. Para los países elegibles se propone una reducción considerable, en algunos casos de hasta un 50%, sobre una base caso por caso y tomando en consideración aquellos países más altamente endeudados. La propuesta permitiría repagar las obligaciones de principal reducidas en cuotas anuales a lo largo de varios años, y los pagos de intereses serían efectuados en moneda local a una tasa concesional acordada. Estos recursos en moneda local serían colocados en fondos fiduciarios para respaldar proyectos o programas ambientales convenidos con cada país.

El Departamento del Tesoro trabaja actualmente en una propuesta legislativa que espera poder presentar ante el Congreso antes de que finalice el período legislativo de 1990. Según Mulford, el Tesoro desearía iniciar negociaciones con los países latinoamericanos interesados a principios del nuevo año.

D. Disposiciones sobre el medio ambiente

Junto a los tres pilares mencionados de la Iniciativa, los aspectos ambientales constituyen un elemento importante de la propuesta Bush y están vinculados íntimamente a las propuestas sobre la deuda. El programa de Bush apunta a respaldar la adopción de medidas encaminadas a preservar el medio ambiente en el hemisferio mediante la constitución de fondos fiduciarios ambientales y swaps deuda/naturaleza.

La Administración ofrece solicitar la autoridad necesaria del Congreso para reorientar hacia los fondos fiduciarios los pagos de intereses de los préstamos bilaterales oficiales concesionales reestructurados, los cuales serían pagados en moneda local a una tasa porcentual fija única para cada país o, cuando corresponda, en valores públicos del deudor. Dichos pagos se harían trimestralmente y se mantendría su valor real. Los intereses generados en los fondos fiduciarios serían utilizados para financiar, a largo plazo, programas y proyectos ambientales efectuados en el país deudor con el respaldo del BIRD, el BID, la AID o grupos ambientales privados calificados. Los proyectos ambientales habilitados para el país deudor serían respaldados mediante pagos con carácter de donaciones.

Se solicitará también la autoridad necesaria para destinar parte de los ingresos por concepto de ventas de los créditos pendientes con el Ex-Im y la CCC para financiar medidas adicionales en favor del medio ambiente a través de swaps deuda/naturaleza. Los adquirentes de estos títulos-valor negociarían esos instrumentos en moneda local a los efectos de realizar inversiones y para financiar actividades ambientales, como ocurre actualmente con los efectos bancarios adquiridos en el mercado secundario. Los ingresos provenientes de la venta de esos créditos no concesionales se reinvertirían en estos programas para otorgar nuevos préstamos.

Es de hacer notar que el gobierno estadounidense ha señalado su intención de procurar que otros gobiernos acreedores adopten medidas similares.

E. Comentarios generales

A guisa de conclusión de esta sección, fundamentalmente descriptiva sobre los principales elementos de la propuesta del Presidente Bush, convendría mencionar otros elementos que ayudarán a completar el panorama de la opinión estadounidense sobre las características y evolución de la Iniciativa, a la luz de la información actualmente disponible. A tal respecto, los pronunciamientos públicos por parte de altos funcionarios estadounidenses, en especial el Subsecretario del Tesoro, David C. Mulford, y el Embajador Luigi Einaudi, son

particularmente esclarecedoras 4/. Estas personalidades se refieren a una serie de aspectos de la Iniciativa que podrían resumirse de la siguiente manera:

- (a) la Iniciativa responde a una herencia común, al amor por la libertad y al compromiso con la democracia de los países del Hemisferio Occidental;
- (b) Estados Unidos ha asumido una actitud muy seria frente a su compromiso con América Latina y el Caribe, y el anuncio de esta Iniciativa en estos momentos demuestra que el cambio de la realidad de Europa Oriental no ha desviado la atención de Washington hacia la región;
- (c) esta Iniciativa no substituye los programas existentes sino que se suma a éstos;
- (d) las propuestas presentadas no han sido detalladas ni constituyen un paquete predeterminado; se requieren más ideas sobre la forma en que las propuestas del Presidente Bush podrían instrumentarse para beneficio mutuo de los países del Hemisferio, y tales ideas son bienvenidas;
- (e) la Iniciativa no es un paquete unilateral y estará sujeta a una ardua negociación;
- (f) no deben crearse ilusiones de que la liberalización del comercio de bienes, servicios e inversiones a lo largo del hemisferio podrá lograrse rápida, fácil o unilateralmente;
- (g) el tiempo previsto es la década actual, por lo que la Iniciativa debería concebirse más adecuadamente como un proceso, no como un programa;
- (h) existe el explícito reconocimiento de que se requiere la participación de otros países industrializados, en especial en las áreas de inversión, deuda y medio ambiente;
- (i) las diversas disposiciones de la "Iniciativa para las Américas" requerirán del desarrollo de amplios programas de instrumentación por lo que se está desarrollando un marco de referencia que permitan avanzar en la dirección correcta; y

4/ Véase la alocución de David C. Mulford, Subsecretario del Tesoro para Asuntos Internacionales, ante los Subcomités sobre el Hemisferio Occidental, Derechos Humanos y Organizaciones Internacionales y el Comité de Política Económica Internacional y Comercio sobre Asuntos Externos, Cámara de Representantes del Congreso de Estados Unidos, 18 de julio de 1990, mimeografía; y la Declaración del Embajador Einaudi ante la Organización de Estados Americanos sobre la Iniciativa para las Américas, 1 de agosto de 1990, mimeografía.

- (j) deberá adoptarse un enfoque unificado que combine las medidas relativas al comercio, las inversiones, la deuda y el medio ambiente a fin de evitar que la Iniciativa se convierta en componentes independientes e ineficientes.

III. CAMBIOS Y MOTIVACIONES DE LA POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS

A fin de poder medir más adecuadamente el grado de interés real de la Administración Bush en la propuesta, resulta importante examinar el entorno de la formulación de políticas en el cual fue concebida la Iniciativa para las Américas. Esta información resultará vital para determinar la seriedad con la cual los gobiernos de América Latina y el Caribe deben abordar las propuestas de Bush y el tipo de respuesta que la región deberá dar a la larga. La sorprendente velocidad con la cual fue ensamblado el paquete y la prisa con que fue anunciado parece indicar que hubo una reflexión insuficiente en cuanto a la formulación del mismo y que, en consecuencia, puede esperarse un muy limitado compromiso real cuando la Administración deba enfrentar el debate público sobre la Iniciativa y la oposición proveniente de sectores importantes. No obstante, el hecho de que el mismo Presidente Bush haya puesto su prestigio en juego con esta Iniciativa parecería conferirle un status y un respaldo político de mayor envergadura que el prestado a otras iniciativas rubricadas por funcionarios de menor rango, tales como los planes de Baker o Brady. Sin lugar a dudas, existen dos aspectos de la Iniciativa para las Américas que llaman inmediatamente la atención: en primer lugar, es una iniciativa de la Casa Blanca y, en segundo lugar, representa un enfoque muy diferente al de las orientaciones tradicionales de las políticas de Estados Unidos. Ambos aspectos están quizás relacionados.

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, como se mencionase en párrafos anteriores, fue el Secretario del Tesoro, Nicholas Brady, y su equipo quienes tuvieron la mayor 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.

A. Cambios de política

El cambio en la política estadounidense se expresará en dos vertientes principales: en primer lugar, constituye un indicio de retorno al Interamericanismo por parte de la actual administración y, en segundo lugar, representa una separación importante de arraigadas posiciones en materia de política económica. Ambas corrientes, que tienden hoy día a complementarse, serán discutidas brevemente antes de emprender un análisis de los factores que han podido influir en estos cambios.

Los últimos dos siglos registran numerosos intentos fallidos de Estados Unidos por establecer una base duradera para la cooperación hemisférica. Por lo general, las iniciativas, emprendidas en esta área han implicado mucho más que un simple oportunismo económico, y se han fundamentado en la esperanza

de que Estados Unidos y América Latina fundamentan su diplomacia tanto en orígenes y aspiraciones comunes como en la proximidad geográfica y los dictados de la "realpolitik". Resulta pieza esencial de este ideal lo que Arthur Whitaker dio en llamar la idea del Hemisferio Occidental, o "la proposición de que los pueblos de este Hemisferio tienen una relación especial entre sí que los distingue del resto del mundo". Esta noción romántica encuentra sus cimientos en los orígenes políticos, las instituciones y creencias supuestamente similares de los pueblos de todo el continente americano. Entre estos factores cabe destacar, por su importancia, una emergencia común del colonialismo y (hasta mediados del siglo XX) un deseo por mantener una distancia respecto a Europa. Estos ideales cobraron con frecuencia un tinte imperialista, como lo ejemplifica la Doctrina Monroe y la Diplomacia del Garrote, pero también dieron pie para la creación de la Unión Panamericana (precursora de la Organización de Estados Americanos) y para una serie de negociaciones de cooperación. Además, aportaron parte del ímpetu que sustentaba la Política del Buen Vecino de Franklin Delano Roosevelt y la Alianza para el Progreso impulsada por John Fitzgerald Kennedy.

Las metas y logros regionales se vieron repetidamente frustrados entre 1950 y la década de los 80, período en el cual se suscitaron numerosas disputas económicas y políticas entre Estados Unidos y América Latina. Durante este mismo lapso, se observó un precipitado declive de la prioridad asignada a las relaciones interamericanas. El cambio provino de una internacionalización de los intereses por parte de Estados Unidos y América Latina por igual, hasta el punto que los vínculos cada vez más estrechos de cada parte con otras regiones del mundo devaluaron la importancia de y complicaron el progreso hacia una relación especial entre las Américas. Este proceso se aceleró luego de la II Guerra Mundial, conflicto al que entra Estados Unidos como el poder regional dominante y del cual emerge como una superpotencia mundial con compromisos extrarregionales de envergadura. El nuevo papel de Estados Unidos acarreó consigo responsabilidades desconocidas y perspectivas que eran inherentemente (si no inmediatamente) contradictorias con su antigua posición en el Hemisferio Occidental. La divergencia de intereses entre Estados Unidos y América Latina desató cuestionamientos intelectuales e institucionales contra la idea de la construcción de un Hemisferio Occidental.

En Estados Unidos, la orientación tradicional hacia América Latina se vio suplantada a principios del período de la posguerra por una preocupación hacia Europa, continente que representaba la clave de la prolongada confrontación entre Washington y Moscú. El énfasis acordado al factor de seguridad condujo a que el valor asignado a América Latina, y con él los recursos destinados a la región, dependieran sobre todo de su variante ubicación dentro de la estrategia global de Estados Unidos. América Latina ingresa al primer plano de las preocupaciones de esta nación en los años inmediatamente siguientes a la revolución cubana, pero dicha prioridad se vio relegada una vez más cuando la atención de Washington giró hacia el sureste asiático. Finalmente, el deterioro de la posición externa de Estados Unidos durante el decenio de los 70 y el cambio en el equilibrio de poderes económicos llevaron a esta nación a adoptar una política económica internacional más defensiva que redujo el espacio para iniciativas que tomaran en consideración las demandas de los países de América Latina y el Caribe o, en términos más generales, de las economías en desarrollo.

En años recientes, Estados Unidos ha enfocado su atención en el reto económico que representa la Cuenca del Pacífico. Así como la inclinación hacia el "Atlantismo" desató controversias en torno a la naturaleza y el alcance de las amenazas a la seguridad, la orientación hacia el Pacífico se ha visto acompañada por profundas preocupaciones sobre el crónico desequilibrio comercial estadounidense. Muchas de las medidas que Estados Unidos ha adoptado para enfrentar este problema han derivado en restricciones sobre las exportaciones de América Latina hacia Estados Unidos.

No obstante, incluso en el período posterior a la II Guerra Mundial, el péndulo del interés hacia América Latina y el Caribe ha oscilado permanentemente, como lo demuestran las iniciativas del Fondo para el Progreso Social de Eisenhower, la Alianza para el Progreso de Kennedy, el Grupo de Trabajo Latinoamericano de Kissinger y la Iniciativa para la Cuenca del Caribe de Reagan. El contexto en que se desarrollaron estas iniciativas fue, por lo general, una preocupación de Estados Unidos relacionada con la seguridad. Las mismas observaciones podrían incluso formularse en el caso de la Iniciativa del Presidente Bush hacia los países de la región andina, anunciada a finales de 1989. Este programa económico fue una respuesta a la amenaza que para la seguridad estadounidense representa el tráfico de drogas y a la necesidad de combatir este problema mediante una combinación de prohibición y desarrollo económico. No obstante, en el caso de esta propuesta, que constituye una empresa de una envergadura potencial sin precedentes encaminada a abarcar la totalidad del Hemisferio, difícilmente podría argumentarse que la política estadounidense ha cobrado vida a causa de, o en respuesta a, preocupaciones tradicionales de seguridad.

Este cambio de la política estadounidense afecta por igual las posiciones tradicionales relativas al comercio y la deuda, amén de los términos de la premisa subyacente de la propuesta. La política comercial estadounidense había evitado tradicionalmente los acuerdos bilaterales y especiales privilegiando los arreglos multilaterales. Es ésta una posición que se contrapone a la táctica de la Comunidad Económica Europea, quien tradicionalmente ha mantenido arreglos comerciales especiales con sus antiguas colonias de África, el Caribe y el Pacífico, al igual que con los países del Magreb e Israel. La política de Estados Unidos ha sufrido ciertas modificaciones en años recientes, a medida que el gobierno estadounidense fue desilusionándose cada vez más del multilateralismo y se propulsaban programas especiales, tales como la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, en circunstancias a todas luces únicas. A pesar de estas modificaciones, la propuesta actual representa un giro radical de posición que constituye, de hecho, el abandono de políticas defendidas por mucho tiempo.

La propuesta de reducción de la deuda de los países de América Latina y el Caribe con organismos oficiales de Estados Unidos también constituye un cambio en la actitud de la Administración Bush. Como se recordará, en ocasión de la Reunión Cumbre del G-7 realizada en Toronto en junio de 1988, los representantes estadounidenses se habían opuesto fehacientemente a la propuesta francesa de dar un tratamiento concesional (por reducción de la tasa de interés o condonación parcial del principal) a la deuda oficial de los países africanos de bajos ingresos situados al sur del Sahara. A la postre fue posible obtener un acuerdo mediante la inclusión de una tercera opción por iniciativa de Estados

Unidos (otorgamiento de períodos más largos de repago) que no implicaba ningún grado de "concesionalidad". Resulta evidente que la propuesta incluida en la Iniciativa para las Américas constituye un cambio en la posición de la Administración Bush convergente con los lineamientos del Plan Brady.

Finalmente, resulta necesario comentar la premisa subyacente de la propuesta, ya que ella representa también un abandono de la política estadounidense tradicional hacia América Latina y el Caribe, la cual podría ser calificada de paternalista. No obstante, en este caso la naturaleza de la propuesta es tal que requerirá una difícil negociación en torno a los beneficios y concesiones recíprocos en el forjamiento de una asociación económica de mutuo acuerdo.

En consecuencia, debe responderse a la pregunta ¿qué ha motivado este cambio?, a fin de poder medir el grado real de las preocupaciones y prioridades estadounidenses vis-à-vis a América Latina y el Caribe.

B. Motivaciones de los Estados Unidos

El continuo declive que ha estado experimentando el poder económico estadounidense es un truismo. Los déficits presupuestarios anuales, aunados a continuos balances comerciales negativos (a pesar de que Estados Unidos se mantiene como el más grande exportador del mundo), han convertido a dicho país en el principal deudor del planeta, dependiente de los flujos de capital extranjero provenientes del resto del mundo. Al mismo tiempo, Estados Unidos ha ido perdiendo su ventaja tecnológica ante otros competidores industrializados. Todo ello tiene lugar en un nuevo contexto mundial que se configura ya a finales de la guerra fría, en el cual la competencia político-ideológica y militar entre las principales potencias está siendo reemplazada rápidamente por una intensa competencia económica.

Los reordenamientos globales que tienen lugar a consecuencia del colapso del comunismo en Europa Oriental apuntan hacia la eventual emergencia de una mayor Europa para los europeos. Resulta igualmente obvio que el Japón y las dinámicas economías del Este Asiático conformarán una estrecha sociedad económica. Habida cuenta del surgimiento de agrupaciones económicas muy grandes que tienden a ser geográficamente definidas, Estados Unidos ha tomado conciencia de que su entrada económica a las regiones más dinámicas del mundo está siendo limitada. Dicha nación ya ha perdido su preeminencia financiera en el mundo y corre el peligro de perder su posición comercial, en parte por su incapacidad para obtener un acceso adecuado a mercados importantes del mundo industrializado. Este último factor ha contribuido al crecimiento de la desconfianza en el multilateralismo, señalado en párrafos anteriores, y al desarrollo de un nuevo interés por los acuerdos bilaterales y regionales.

En este amplio contexto, el potencial de la región de América Latina y el Caribe para formar parte de una asociación económica adquiere nueva importancia. Hoy en día se reconoce en Estados Unidos que la regresión económica de nuestra región, producto de la aguda crisis de la deuda externa, ha tenido un impacto extremadamente negativo en la economía estadounidense, sobre todo a

consecuencia de la dramática reducción de las importaciones de la región provenientes de Estados Unidos originada por una restricción económica general. Los cálculos del BID colocan la pérdida del poder de compra de América Latina en el orden de los US\$ 500 mil millones. No sorprende, por lo tanto, que según los cálculos disponibles, las pérdidas estadounidenses de exportaciones tradicionales hacia la región en la década de los 80 oscile entre US\$ 50 mil millones y US\$ 130 mil millones, lo cual ha tenido el efecto de una pérdida de más de un millón de empleos. Existe entonces una insoslayable interdependencia económica entre ambas regiones.

A pesar de lo señalado anteriormente, la región de América Latina y el Caribe puede desempeñar un papel significativo en los destinos económicos de Estados Unidos durante la década de los 90. Desde la perspectiva de este último, una alianza económica entre América del Norte, América Central y América del Sur, que incluiría al Caribe, constituiría un importante mercado hemisférico de 700 millones de personas. Las nuevas filosofías económicas en curso de instrumentación en la región coinciden con los objetivos de política estadounidenses y deben ser respaldadas. Las proyecciones comerciales estadounidenses señalan que la región retomará pronto la senda del crecimiento 5/. A tal respecto, resulta importante mencionar que personalidades del sector empresarial de Estados Unidos, en testimonios emitidos ante el Comité Económico Conjunto en mayo pasado, aseveraron que "América Latina es ahora ... más importante que durante la Guerra Fría", según las palabras de William D. Rogers, Vice Presidente de Kissinger Associates, Inc. y ex-Secretario de Estado de Estados Unidos, en su resumen de las opiniones de los dirigentes empresariales ante el mencionado Comité 6/.

Debe destacarse también que la interdependencia entre Estados Unidos y América Latina y el Caribe se extiende más allá de las meras cuestiones económicas para abarcar, igualmente, problemas hemisféricos relacionados con aspectos cruciales del medio ambiente y la producción, el tráfico y consumo de drogas, temas que requieren de una acción conjunta para su solución.

Existen algunos factores que probablemente condujeron a los funcionarios estadounidenses a concluir que existe una excelente oportunidad para lanzar una iniciativa económica a nivel regional, en virtud de las amplias áreas coincidentes entre las políticas económicas que están siendo aplicadas en la mayoría de los países de la región y las recomendaciones formuladas por Washington. En pocas palabras, la Administración Bush ha tenido el sentido de la oportunidad y la iniciativa de proponer a sus socios del Hemisferio un programa que sugiere

5/ Por ejemplo, la IBM prevé un crecimiento anual del 4.5% entre 1992 y 1995 en América Latina. Véase la declaración de James J. Forese, Vice Presidente de Finanzas de IBM Corporation, sobre América Latina, ante el Comité Económico Conjunto, 22 de mayo de 1990, mimeografía, pág. 7.

6/ Intervención de William D. Rogers ante el Comité Económico Conjunto, "The Economic Importance of Latin America to the United States", 27 de mayo de 1990, mimeografía, pág. 2.

que los problemas de la región recibirán una atención privilegiada sin que se altere en absoluto el carácter de las políticas impulsadas desde Washington. La Iniciativa para las Américas debe interpretarse también como una señal de la potencial respuesta de Estados Unidos en caso de una eventual agudización de la tendencia a la formación de bloques económicos regionales y ante la concreción de la tan referida fortaleza europea. Aunado a esta situación, cabe señalar que el estancamiento de las negociaciones comerciales multilaterales en algunas áreas clave (como el comercio agrícola) y las diferencias que separan a estadounidenses y europeos en esas materias pudieron haber alentado a la Administración Bush a dejar entrever su posición respecto al alcance de su compromiso con las prioridades de política comercial de Estados Unidos en caso de un eventual fracaso de la actual ronda de negociaciones comerciales multilaterales.

En este amplio contexto, la disposición estadounidense a participar en una iniciativa regional fue facilitada, probablemente, por el hecho de que parecen estar en boga los acuerdos económicos bilaterales y plurilaterales. Estados Unidos no solamente ha realizado cambios importantes en este sentido, como se mencionase anteriormente con relación a la ICC y, más recientemente, al anuncio de la iniciativa comercial para los países de la región andina, sino que también ha firmado acuerdos de libre comercio con Israel y el Canadá y se encuentra en proceso de negociación de un acuerdo similar con México.

C. Consideraciones finales

Si el análisis anterior es correcto, del mismo se deduce una conclusión importante para los países de América Latina y el Caribe, a saber, la Administración de Estados Unidos ha colocado a la región en un rango más alto de sus prioridades, en base al argumento de que la importancia de la región para el destino económico de Estados Unidos ha aumentado en virtud de la reducción de las opciones económicas estadounidenses en un mundo claramente multipolar en términos económicos, en el cual la influencia de Estados Unidos ha sufrido un declive secular. Por esta razón, a pesar de lo inconclusa que haya sido la elaboración de la Iniciativa para las Américas, es muy probable que la misma constituya realmente una propuesta seria que deriva de opciones esencialmente estratégicas y no de objetivos coyunturales y, por lo tanto, destinada a ser descartada una vez satisfechos éstos. Sin embargo, con esta aseveración no se pretende sugerir que, por estas razones, la Iniciativa necesariamente será llevada con éxito a través de los pasillos de la estructura de poder estadounidense hasta su aprobación final, con todas las autorizaciones legislativas requeridas. La velocidad con la cual se constituyó la Iniciativa podría ser explicada quizás con el argumento de que es un producto de la época, en la cual los acontecimientos están cambiando rápidamente en todo el mundo, y su repentino anuncio, el 27 de junio, es probablemente el resultado del deseo de plantearla antes del inicio de la Cumbre Económica de Houston programada para el 9 de julio.

Sin embargo, retornando al argumento principal, si se adopta el criterio de que el gobierno estadounidense está proponiendo seriamente esta iniciativa, significa que los países de América Latina y el Caribe deberían enfocar la misma bajo una luz totalmente diferente a la que se ha utilizado para analizar

otras iniciativas de Washington. En lugar de considerarla el producto de la generosidad estadounidense, los países de la región deberían estudiar la propuesta como el resultado de una necesidad de Estados Unidos. Entender y asumir este concepto serviría para alimentar y definir la posición que los países de la región deberán adoptar si deciden iniciar negociaciones con el gobierno estadounidense. El modelo de procedimiento que figura en los anales de la cooperación Norte-Sur y que es relevante para esta situación no es la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, la cual nunca fue realmente negociada; en su lugar, sería la Convención de Lomé, que requirió una preparación técnica, operativa, política y diplomática de envergadura para el inicio de arduas negociaciones de región 7/.

7/ Sobre la Convención de Lomé, véase SÉLA, Evaluación de la Tercera Convención de Lomé, SP/CL/XII.0/Di NQ 4, agosto de 1986.

IV. OPCIONES PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Corresponde ahora a los países de América Latina y el Caribe tomar importantes decisiones en cuanto a la respuesta que habrán de formular ante la Iniciativa para las Américas. La región necesita evaluar los potenciales beneficios y costos de la Iniciativa, para lo cual es esencial un detallado examen de todos sus aspectos. En el proceso, debe abordarse una serie de interrogantes no respondidas. Más allá de la propuesta misma, deben sopesarse los requisitos de un proceso de negociación. Esta sección constituye un análisis preliminar de estos aspectos, y con el mismo no se pretende dar respuesta a todas las preguntas, sino de realizar una aproximación inicial a estos temas, identificar una serie de factores que deben ser tomados en cuenta en este ejercicio general y plantear interrogantes que ameritan un estudio ulterior. La primera parte está conformada por algunos comentarios de naturaleza más general, para luego abordar puntos más específicos relacionados con los "tres pilares" de la Iniciativa.

A. Comentarios generales

Una evaluación muy amplia de las propuestas de Bush revela un número de elementos positivos, al igual que algunos aspectos preocupantes. En el lado positivo, pueden formularse los siguientes comentarios:

- (a) la decisión de proponer una iniciativa de esta naturaleza evidencia un cambio de actitud en Washington hacia América Latina y el Caribe y una disposición a adoptar un enfoque positivo en las relaciones con dicha región basado en el interés mutuo;
- (b) tal decisión es además indicativa de la existencia de una voluntad política al más alto nivel de la actual Administración para trabajar conjuntamente con los países de la región sobre nuevas bases;
- (c) la identificación del comercio, la deuda y las inversiones como los tres pilares principales de la Iniciativa concuerda con la propia identificación de la región de lo que considera las tres áreas problemáticas principales que han de enfrentarse si se pretende reiniciar el crecimiento económico y el desarrollo. Más aún, la disposición de la Administración Bush a abordar estos tres frentes de manera conjunta es compatible con las posiciones asumidas por los países de América Latina, en el sentido de que estos temas están interrelacionados y no pueden ser tratados separadamente. En especial, el compromiso expreso de negociar mayores reducciones arancelarias en el contexto de la Ronda Uruguay para productos de especial interés para los países de América Latina y el Caribe constituye un acontecimiento positivo;
- (d) la vinculación del tema de la deuda al medio ambiente podría traducirse en un financiamiento adicional para respaldar los esfuerzos que en esta área lleva a cabo la región a nivel nacional;

- (e) la indicación de que existe la disposición y, de hecho, una preferencia a negociar con asociaciones o grupos de países de la región coincide, igualmente, con las posiciones que siempre han mantenido los países de América Latina y el Caribe de evitar negociaciones bilaterales con Estados Unidos. Esta nueva política es resultado tanto de una necesidad administrativa de Estados Unidos como de la intención de que la Iniciativa sea una proposición políticamente más digerible;
- (f) el hecho de que esta Iniciativa no se deriva de consideraciones militares o impulsos tradicionales en materia de seguridad no sólo la libera de connotaciones negativas que han condenado en el pasado a las iniciativas estadounidenses para la región, sino que sirve también para destacar un tipo diferente de clima político de mutualidad de intereses económicos, en un contexto en el que aparentemente el gobierno de Estados Unidos ha comenzado a incluir en su concepción de seguridad un cociente económico de mayor peso;
- (g) la Iniciativa ha sido promovida como una propuesta encaminada a promover los procesos de integración de América Latina y el Caribe. Esto evoca en parte al Plan Marshall, que estuvo condicionado al avance de la integración europea; y finalmente
- (h) el hecho de la que la Iniciativa no define una serie de interrogantes no debería ser considerado un factor negativo; debería tomarse como una oportunidad que tendrán los países de América Latina y el Caribe para ofrecer propuestas complementarias a fin de formular una iniciativa más completa.

En su conjunto, estos elementos constituyen un marco de referencia positivo en el cual los países de América Latina y el Caribe podrían concluir que sería beneficioso iniciar un diálogo con Estados Unidos, encaminado a lograr un equilibrio entre intereses y beneficios mutuos. Sin embargo, existe una serie de elementos preocupantes relacionados con la Iniciativa que merecen ser mencionados:

- (a) es realmente preocupante que una propuesta, en líneas generales positiva, haya sido supeditada a una diversidad de exigentes condicionalidades relacionadas con las reformas económicas internas y de otra índole; de no poder o no querer determinados países cumplir con estos requisitos, correrían peligro importantes beneficios que el programa brindaría a grupos de países. Por ejemplo, excluiría la posibilidad de realizar negociaciones plurilaterales u obstaculizaría la posibilidad de alcanzar un progreso uniforme en las negociaciones sobre la creación de una zona de libre comercio, lo que en consecuencia afectaría negativamente a los esquemas de integración existentes. Finalmente, la

selectividad que caracteriza al Plan Brady y que limita su aplicación es una debilidad inherente de la Iniciativa Bush;

- (b) debe reconocerse igualmente que esta propuesta podría fortalecer el abandono del multilateralismo y la tendencia a la construcción de bloques económicos regionales y al bilateralismo;
- (c) la expectativa estadounidense de recibir importantes concesiones en materia de comercio de bienes (en las áreas arancelarias y no arancelarias) y de servicios, las inversiones y los derechos de propiedad intelectual parece ser excesiva, al comparársele con los beneficios potenciales que obtendría la región en general, especialmente a la luz de las exigentes condicionalidades impuestas;
- (d) las propuestas estadounidenses no responden a una serie de importantes interrogantes, en especial aquellas relativas a la puesta en marcha de todo el proceso. Algunas de estas interrogantes serán planteadas en una sección posterior de este documento.

B. Los tres pilares

Esta sección proporciona un panorama de una serie de aspectos importantes que han de ser considerados en los tres renglones analizados; entre ellos se dedica especial atención a la dimensión del ALC, que es la pieza fundamental de la Iniciativa:

El Acuerdo de Libre Comercio (ALC)

A pesar de la retórica en torno a los intereses mutuos, debe reconocerse desde un principio que una negociación para la creación de un ALC entre Estados Unidos y América Latina y el Caribe es una negociación entre partes muy desiguales. Sin ánimo de entrar a analizar indicadores tales como los niveles relativos de desarrollo tecnológico e ingresos personales, cabe destacar que la economía estadounidense es cinco veces más grande que el PNB total combinado de toda la región, que alcanza casi US\$ 1 trillón. Las importaciones estadounidenses de América Latina y el Caribe en 1988 fueron inferiores a su déficit comercial con el Japón; más aún, la región ha ido perdiendo su participación en el mercado estadounidense. En efecto, entre 1981 y 1988, las importaciones estadounidenses provenientes de América Latina declinaron de un 15.6% a un 11.7% en el total de las importaciones. Sin embargo, el porcentaje del total de las exportaciones latinoamericanas destinadas al mercado estadounidense se elevó del 37.0% al 45.7% en el mismo período, como consecuencia del crecimiento de las exportaciones hacia ese mercado, como lo muestra el Cuadro 1. En otras palabras, el grado de deterioro económico que Estados Unidos podría causar al restringir los productos latinoamericanos se elevó, mientras que se redujo el daño que podría causar una restricción de las importaciones en América Latina a la economía estadounidense.

Cuadro 1

Comercio de América Latina y el Caribe con Estados Unidos de América
1980 - 1989
(US\$ mil millones)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Exportaciones de América Latina y el Caribe	37.5	39.1	38.6	42.8	48.4	46.1	42.0	47.3	51.4	57.5
Importaciones de América Latina y el Caribe	38.8	42.8	33.2	25.6	29.8	30.8	30.8	35.0	43.6	48.8
Balance Comercial con Estados Unidos	-1.3	-3.7	5.4	17.2	18.6	15.3	11.2	12.3	7.8	8.7

Fuente: Departamento de Comercio de Estados Unidos.

Este aspecto es de una importancia práctica trascendental en el contexto actual, en el que se evidencia un sentimiento proteccionista cada vez mayor en el Congreso estadounidense, aunado a la graduación del SGP, demandas cada vez más exigentes de acceso a los mercados, las leyes de "reciprocidad" 8/ y otros impedimentos comerciales. En consecuencia, un ALC con Estados Unidos tendería a regularizar las condiciones de intercambio con el mercado más grande para la región, cuya importancia para el conjunto de América Latina y el Caribe ha continuado en aumento. En otras palabras, la conclusión de un ALC con Estados Unidos podría beneficiar a los signatarios en áreas no arancelarias, no sólo por la eliminación de los obstáculos no arancelarios, sino por la supresión de la tendencia proteccionista a proponer la imposición de más barreras de este tipo.

La proposición de establecer un ALC obliga a una elección vital por parte de los países de América Latina y el Caribe, quienes tendrían que otorgar concesiones sustanciales en estas negociaciones, entre las que cabría mencionar (como mínimo) una eliminación progresiva de todas las barreras arancelarias impuestas contra productos estadounidenses y la eliminación o reducción significativa de obstáculos no arancelarios, tales como las cuotas y las licencias de importación. Estados Unidos además buscaría concesiones en otras áreas, tales como una mayor protección de los derechos de propiedad intelectual, regímenes de

8/ Estas leyes de reciprocidad han sido ya utilizadas para amenazar o imponer sanciones contra la Argentina, el Brasil y Chile.

inversión más abiertos y la liberalización del comercio de servicios. Pero la experiencia registrada hasta ahora con el ALC firmado entre Estados Unidos y el Canadá indica que las concesiones en estas áreas no han de ser necesariamente absolutas. A cambio de estos compromisos, los países de América Latina y el Caribe recibirían (como mínimo) un acceso totalmente libre de derechos al mercado estadounidense. La región podría también negociar otras cuestiones tales como la eliminación o liberalización sustancial de las cuotas a las exportaciones de azúcar y textiles, la adopción de instrumentos menos beligerantes para la solución de diferencias comerciales, un mejor acceso al proceso de adquisiciones públicas de Estados Unidos y, quizás lo más importante de todo, la protección contra cambios posteriores en la política comercial de dicha nación (por ejemplo, una "entrada de emergencia" en el caso de que los mercados se cierren en un futuro).

Para evaluar el valor potencial de ALC hemisféricos, subregionales o bilaterales, resulta necesario establecer diferencias entre diversos grupos de países de América Latina y el Caribe. Aunque todos los países de la región, salvo Cuba y Haití ^{9/}, recibieron un trato idéntico a principios de la década de los 80 (es decir, que recibieron un status preferencial en virtud del Sistema Generalizado de Preferencias), el régimen comercial estadounidense se complicaría mucho más a finales del decenio. Como se muestra en el Cuadro 2, existen actualmente siete categorías diferentes de trato arancelario para los socios comerciales de Estados Unidos, y hay por lo menos un Estado Miembro del SELA en cada categoría, salvo en la categoría más preferencial (es decir, países ALC). En términos más sencillos, cuando Estados Unidos propone un ALC, insta al país en cuestión a ascender en la escala de preferencias mediante la negociación de concesiones mutuas. Los beneficios que dicho país podría esperar obtener dependen de su status vigente. Aquellos que se encuentran relativamente más abajo en la escala (es decir, que reciben un trato NMF) obtendrían las mayores ventajas, mientras que aquellos que se encuentran más cerca del status ALC podrían percibir un incentivo significativamente menor para negociar sobre una base de reciprocidad.

Resultaría conveniente analizar este aspecto con mayor detalle, especialmente si se toma en cuenta que Estados Unidos propone negociar a nivel subregional. Cada país o grupo de países debe decidir si sus intereses se verán más satisfechos mediante la preservación del status quo (lo que significa generalmente optar por preferencias comerciales imperfectas pero no recíprocas), la aceptación de la proposición de iniciar negociaciones con miras a la firma de un ALC, o la selección de una opción intermedia representada por un acuerdo marco. No pretendemos llegar a conclusiones definitivas sobre la preferencia que debe darse a determinada opción. Señalamos, no obstante, algunos de los factores más importantes que deben ser sopesados.

^{9/} Haití recibe trato especial como país menos desarrollado y Cuba está sujeta a un embargo comercial impuesto en 1963 (véase Cuadro 2). Obsérvese, no obstante, que el status de Haití como país menos desarrollado es menos importante que sus preferencias ICC, por lo que en nuestro análisis incluimos a Haití como país beneficiario de la ICC.

CUADRO 2

JERARQUIA DE PREFERENCIAS EN EL REGIMEN ARANCELARIO ESTADOUNIDENSE

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

Categoría	Tipo de Trato	Países	Porción del Total de comercio estadounidense
Acuerdos de Libre Comercio	Recíproco, acceso libre de impuestos a mercados de otros países para productos que cumplan normas	Canadá (desde 1989) e Israel (desde 1985)	Canadá US\$88 (18.6%) Israel US\$3 (0.7%)
Iniciativa para la Cuenca del Caribe	No recíproco, acceso libre de impuestos al mercado estadounidense para productos que cumplan normas y no sean estatutoriamente inelegibles (p.e., vestidos, calzados, etc.)	22 países y territorios en la Cuenca del Caribe, 12 de los cuales son Estados Miembros del SELA	US\$7 (1.4%)*
Iniciativa para los países de la región andina	Concebido según modelo ICC; no se han anunciado detalles	Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú	US\$1 (0.2%)*
Países en desarrollo menos desarrollados	Derechos reducidos o eliminados para ciertos productos	Haití y otros 31 países	US\$0.2 (0.04%)*
Sistema Generalizado de Preferencias (SGP)	Similar a la ICC, pero con normas más estrictas, menos productos elegibles, y los beneficios pueden ser utilizados por funcionarios estadounidenses como arma de presión en disputas	La mayoría de países en desarrollo, incluidos Brasil, Argentina, México, Suriname, Uruguay y Venezuela	US\$60 (12.7%)*
Nación más favorecida (NMF)	Derechos (si los hay) gravados sobre importaciones a la tasa ordinaria	Países OCDE y NIC; también Chile, Nicaragua y Paraguay	US\$305 (64.4%)
Sancciones	Puede traducirse en negación de trato NMF (i.e. derechos más altos) revisiones anuales de status NMF, embargo de ciertos bienes o embargo comercial total	Cuba, Irán, Libia, Corea del Norte y Vietnam bajo embargo total; sanciones menores contra URSS, China, Suráfrica, otros	Cuba menos de US\$1 millón; China US\$12 (2.5%) el resto US\$4 (0.75%)

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

El primer grupo está constituido por los 12 Estados Miembros del SELA que son beneficiarios de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe. Al comparar los potenciales ALC con el status quo, conviene formular una observación fundamental relacionada con el valor de las preferencias comerciales no recíprocas. Cualquier régimen arancelario especial será importante para un producto elegible habilitado dado sólo si: (1) el producto está sujeto a derechos cuando es importado de países que reciben un trato NMF, (2) no es elegible para un programa comercial preferencial preexistente al cual podría optar el país exportador, y (3) no está sujeto a restricciones no arancelarias que anulen las preferencias. Enfocado el punto desde esta perspectiva, son relativamente pocos los productos que se benefician verdaderamente de la ICC. Por ejemplo, un estudio demostró que menos del 10% de las importaciones dirigidas a Estados Unidos desde estos países en 1987 cumplió con los tres requisitos 10/. El valor marginal de la ICC per se queda nuevamente demostrado por el hecho de que el producto de mayor crecimiento para estos países durante la década de los 80 fueron las prendas de vestir no elegibles para la ICC. Estos factores, junto con el crecimiento relativamente lento de las exportaciones, fundamentan la interpretación general de que la ICC por sí sola no brinda la base suficiente para promover las exportaciones.

Se plantea entonces la pregunta siguiente: ¿Sería un ALC la alternativa preferida? Hasta la fecha, dos enfoques alternos propuestos no han logrado progresar en Estados Unidos. El Senado rehusó aprobar la legislación que ampliaría considerablemente los beneficios no recíprocos, y los negociadores comerciales estadounidenses no se han mostrado receptivos a la proposición de expandir los beneficios mediante un tratado regional. A menos que exista un cambio substancial en el enfoque de Washington, las únicas opciones disponibles para los países de la Cuenca del Caribe consisten en obtener los mejores resultados de las preferencias existentes o negociar un ALC. La elección no es sencilla. La 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 a los mercados de la CEE para los productos de los países ACP. Aunque la ICC adquirió status permanente con la promulgación, por parte del Presidente Bush, de la "Ley de Comercio Aduanero de 1990" el 20 de agosto de este año, la continuación del programa dependerá enteramente de la buena voluntad de Estados Unidos. Por otra parte, el programa no protege a los países beneficiarios contra cambios futuros en la política comercial de dicho país.

Los países de la región andina enfrentan una situación similar, tras el anuncio del Presidente Bush de que propondrá un programa similar a la ICC para esta subregión. Como se anunciara el 23 de julio de 1990, el nuevo mecanismo propuesto seguirá el patrón de la ICC y otorgará preferencias arancelarias no recíprocas a Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Hasta la fecha de redacción de este estudio, no se había respondido a muchas interrogantes relacionadas con la

10/ SELA, Secretaría Permanente, La Iniciativa para la Cuenca del Caribe: Situación Actual y Perspectivas, SP/CL/XIV.0/Di Nq 2, 1988.

estructura de esta iniciativa 11/, pero la más importante (a los fines de la iniciativa comercial más amplia de Estados Unidos) tiene que ver con su duración. La Administración Bush pretende que estas preferencias sirvan como medida transitoria hasta que Estados Unidos haya negociado ALC con los países de la región andina. No se ha anunciado si el programa simplemente continuará en vigencia hasta la instrumentación de los ALC (en cuyo caso los países de la región andina enfrentarían para la negociación de un ALC los mismos problemas que enfrentan actualmente los países de la ICC), o si tendrá una fecha de expiración (en cuyo caso los países de la región andina tendrían un incentivo más claro para negociar).

El tercer grupo de Estados Miembros del SELA está compuesto por aquellas naciones que reciben preferencias en virtud del SGP, pero que no están habilitados ni para la ICC ni para el programa comercial propuesto para los países de la región andina. Estas naciones enfrentan una brecha aún mayor entre su situación actual y el acceso potencial al mercado estadounidense, por lo que tienen un incentivo más claro para negociar un ALC. No es posible emprender en este documento una crítica general del SGP, pero el programa ciertamente no ha respondido a las expectativas creadas al inicio. Los privilegios se han visto seriamente restringidos por una serie de excepciones importantes, entre las que cabe destacar (1) la negación de elegibilidad para muchos tipos de bienes (por ejemplo, textiles, acero, etc.), (2) limitaciones de "necesidad competitiva" sobre los beneficios que un país puede recibir por determinado producto, (3) una "graduación" más rápida de productos cuando se determina que el país productor es competitivo en su producción, y (4) un mecanismo neo-recíproco, por medio del cual los beneficios SGP pueden ser condicionados a otros factores (por ejemplo: derechos laborales, trato de la propiedad intelectual, o disputas de expropiación). Como resultado de estas restricciones, el SGP representa una porción relativamente pequeña del comercio. Por ejemplo, Estados Unidos importó un total de US\$44.0 mil millones en bienes provenientes de la Argentina, el Brasil, México, Uruguay y Venezuela en 1989. De dicho monto, sólo un 34.3% fue nominalmente elegible para el programa, y apenas un 9.7% recibió realmente un trato de exención de derechos. Los US\$ 39.7 mil millones restantes correspondían a productos que están sujetos a tasas relativamente altas de derechos, los cuales se verían, por lo tanto, beneficiados sustancialmente con un ALC. Este tipo de análisis contribuyó a que México optara por buscar un acuerdo comercial más amplio con Estados Unidos, y podría conducir a otros países a considerar la misma opción.

11/ La Administración Bush no ha señalado cuándo someterá un proyecto de ley al Congreso, cuándo podría entrar en vigencia el programa o qué productos o si los beneficios estarían condicionados a compromisos. Este punto podría ser de particular importancia para el Congreso; el debate en torno a las reformas de la ICC II indicaron la profundidad de la oposición del Senado a otorgar beneficios comerciales no recíprocos, por lo que algunos legisladores podrían exigir que los países de la región andina ofrezcan concesiones a cambio de estas preferencias.

El cuarto y último grupo está constituido por tres Estados Miembros del SELA (Chile, Nicaragua y Paraguay) que no reciben ningún tipo de preferencias y están sujetos a las mismas tasas de derechos que rigen para productos importados de países industrializados. No obstante, es posible que Chile y Paraguay sean readmitidos pronto en el SGP. Por su parte, Nicaragua podría ser readmitida también en el SGP y/o recibir un status ICC; resultaría por lo tanto innecesario analizar el status especial de estas naciones en profundidad. En el mismo caso se encuentra Cuba, cuyo comercio con Estados Unidos está sometido a embargo total.

Los países que conforman estas cuatro categorías tienen por lo menos algún incentivo para negociar con Estados Unidos, pero quizás no deseen asumir por el momento las concesiones a gran escala que requeriría un ALC. Es por ello que la Administración Bush propuso que las naciones interesadas consideren la posibilidad de concluir acuerdos-marco con Estados Unidos, como los establecidos con México en 1987 y Bolivia, Colombia y Ecuador en 1990. Como se indicara en párrafos anteriores, estos acuerdos-marco no constituyen en sí mismos más que convenios sobre el proceso mediante el cual los países pueden abordar los temas de comercio e inversiones; no incluyen ninguna concesión real sobre materias substantivas. Sin embargo, como lo demuestra la experiencia mexicana, las discusiones sobre los acuerdos marco podrían conducir a negociaciones más amplias. Lo que comenzó como un esfuerzo relativamente modesto por normalizar las relaciones comerciales bilaterales a principios de los 80 condujo a conversaciones importantes en diversas áreas sectoriales y desembocó finalmente en la solicitud mexicana de iniciar negociaciones que concluyesen en un ALC.

La existencia de intereses diversos entre los países de la región, debido a sus relaciones comerciales diferentes con Estados Unidos, complica y quizás excluye enteramente la posibilidad de celebrar una negociación comercial global con Estados Unidos, pero de la misma forma, podría facilitar el inicio de negociaciones plurilaterales entre grupos de países y dicha nación. Estos aspectos no deberían, sin embargo, ser utilizados como argumento para evitar la adopción de posiciones comunes por parte de todos los países de América Latina y el Caribe en cuanto a las condiciones bajo las cuales deberían conducirse las negociaciones, el amplio marco de referencia para las mismas, la forma en que habrá de responderse a aspectos de la Iniciativa que deben ser considerados negativos y la manera de abordar, con fines de negociación, ciertos aspectos conceptuales tales como la noción de reciprocidad.

Conviene señalar otros dos aspectos antes de concluir con esta sección; en primer lugar, parece bastante obvio que sólo las concesiones arancelarias aportarían muy poco incentivos a los países de América Latina y el Caribe, ya que los niveles arancelarios de Estados Unidos son, por lo general, bastante bajos, ubicándose quizás en un promedio inferior al 5%. Ello plantea un franco contraste con los niveles generalmente altos de los aranceles de la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, cuya eliminación o reducción aporta un importante beneficio para quienes exportan hacia la región. Por esta y otras razones, el meollo de las concesiones arancelarias en las negociaciones de un ALC tendría que ubicarse en las áreas no arancelarias. Estos aspectos plantean interrogantes con respecto a la disposición del Congreso estadounidense a hacer

concesiones en dichas áreas e indican la eventual necesidad que tendría la región de examinar las posibilidades de ejercer presión ante el Congreso estadounidense, en el caso de iniciar negociaciones para la firma de un ALC. Sería útil estar consciente de que el Canadá mantuvo cerca de 70 personas en Washington durante los cuatro años que duró la negociación del ALC entre dicho país y Estados Unidos. En efecto, toda la experiencia de negociación de este ALC es bastante instructiva y podría aportar mucho en la evaluación de las opciones.

Finalmente, debe responderse la interrogante relacionada con la manera en que la conclusión de un eventual ALC con Estados Unidos podría afectar las relaciones comerciales de los países de América Latina y el Caribe con países o grupos de países extraregionales. En tal sentido, existe una serie de experiencias que podrían arrojar cierta luz sobre este aspecto. Israel ha firmado acuerdos de libre comercio tanto con la Comunidad Económica Europea como con Estados Unidos, el primero de ellos con la CEE. Más aún, varios países del Caribe Estados Miembros del SELA son simultáneamente signatarios de la Convención de Lomé con la CEE y beneficiarios del programa ICC de Estados Unidos ^{12/}; además, algunos de dichos países son también signatarios del acuerdo CARIBCAN con el Canadá. En consecuencia, parecería que la firma de un ALC con Estados Unidos no entra en conflicto necesariamente con las obligaciones establecidas en otros acuerdos comerciales existentes con otros países ni excluye (podría agregarse) el ingreso a este tipo de acuerdos en una etapa futura. Sin embargo, este aspecto debe ser analizado con mayor detalle.

Promoción de las inversiones

Todos los países de América Latina y el Caribe comparten el objetivo común de la promoción de las inversiones luego de casi una década de retroceso económico, en la cual inversionistas nacionales y extranjeros por igual dieron la espalda a la región en favor de mercados de inversión más seguros. En efecto, la descapitalización ha sido la norma desde 1982: la región ha perdido cerca de US\$ 200 mil millones en transferencias netas al mundo industrializado desde ese año. El hecho de que este aspecto esté vinculado a la Iniciativa indica un reconocimiento de que las inversiones deben ser promovidas activamente y no abandonadas a su propia voluntad.

La asignación propuesta de US\$ 300 millones anuales en cinco años representa, pues, una cifra extremadamente modesta, dadas las diversas facetas problemáticas de este objetivo clave que deben ser enfrentadas, y en vista de la actual escasez de capital en los países de América Latina y el Caribe. Más aún, no se tiene certeza alguna de que la totalidad del monto propuesto será puesta a la disposición, ya que ciertos informes indican que los europeos no dieron mayores muestras de receptividad a las propuestas del Presidente Bush en esta área

^{12/} Barbados, Grenada, Guyana, Haití, Jamaica, República Dominicana y Trinidad y Tobago. Suriname es signatario de la Convención de Lomé pero no es beneficiario de la ICC.

durante la Cumbre de Houston. Esta situación se encuentra en franco contraste con la velocidad con la cual los países industrializados, liderados por los europeos, adquirieron compromisos hace pocos meses, por un monto de US\$ 12 mil millones, para financiar la creación del Banco Europeo para la Construcción y el Desarrollo (BERD), que beneficiaría a los países de Europa Oriental. Por lo tanto, estos factores plantean interrogantes en cuanto a la viabilidad de esta propuesta en los términos actuales. Se plantea también una incógnita en cuanto a si se dispondrán fondos adicionales para el propuesto programa de crédito sectorial de inversiones, que sería estructurado en el BID.

Al mismo tiempo, es de imaginarse que la firma de un ALC entre los países de América Latina y el Caribe y Estados Unidos podría constituir una poderosa atracción hacia la región de inversionistas locales y estadounidenses, al igual que de inversionistas de terceros países, de la misma forma que la unificación europea ha estimulado el flujo de inversiones hacia ese grupo de países e incluso hacia países relativamente menos avanzados como España, Grecia y Portugal. La competencia de este tipo de inversiones en el marco de América Latina y el Caribe podría estimular una mayor eficiencia en el comportamiento de los servicios públicos y la expansión y racionalización de la infraestructura de apoyo básico de las economías nacionales.

Deuda

La oferta de la Administración estadounidense de reducir la deuda bilateral oficial de la región es un cambio significativo en la política oficial, un reconocimiento de que el Plan Brady no es un remedio suficiente y un argumento más a favor de la idea de que el problema de la deuda requiere una solución política. Representa, por lo tanto, un paso importante hacia la consecución de una solución al problema general de la deuda externa. A pesar de la inexistencia de muchos detalles que podrían ser útiles para evaluar en términos más precisos este aspecto de la propuesta, la misma parece ampliamente compatible con las disposiciones formuladas en la propuesta para la solución de la deuda externa que fue acordada por los países de América Latina y el Caribe en la Conferencia Regional sobre Deuda Externa celebrada por el SELA en Caracas durante el mes de junio de 1990 13/. Existen también elementos que indican que la intención es que la propuesta sobre la deuda se desenvolvería de conformidad con ciertos aspectos relacionados con la capacidad de pago del país en cuestión 14/.

13/ SELA, SP/CRDE/IF NQ 1, Informe Final de la Conferencia Regional sobre Deuda Externa, 18-22 de junio de 1990.

14/ El Subsecretario Mulford utilizó el ejemplo hipotético de un país que debe US\$ 1.000. Si este país tuviera que pagar US\$ 100 anuales durante diez años, pero está realmente pagando apenas US\$ 10 por año, el servicio de la deuda se vería reducido al monto que el país está en capacidad de pagar y está realmente pagando. En otras palabras, el país estaría en un futuro obligado a pagar sólo US\$ 10 anuales durante diez años, en cuyo caso el 90 por ciento de la deuda sería entonces condonada (por lo menos en este caso hipotético).

Resulta obvio que las cifras que se manejan son relativamente pequeñas. Como se indicase en párrafos anteriores, el total de las acreencias oficiales estadounidenses con los países de la región totalizan US\$ 12 mil millones. Esta cifra es menos del 3% de la cifra actualizada del Banco Mundial (US\$ 417 mil millones) para la deuda externa de la región 15/. No obstante, hay dos aspectos que conviene destacar. En primer lugar, una propuesta estadounidense sobre la reducción de la deuda bilateral oficial podría influir en la posición de otros miembros del Club de París y afectar potencialmente una porción mucho más amplia de la deuda externa de la región. Según los cálculos del Banco Mundial, la deuda bilateral oficial de la región totaliza US\$ 49 mil millones, es decir, cerca del 12% de la deuda externa global.

En segundo lugar, la propuesta podría representar un beneficio particular para algunos de los países más pequeños de la región que se encuentran entre las naciones más fuertemente endeudadas, ya que muchos de los países más pequeños tienen un porción relativamente más amplia de deuda oficial bilateral en sus obligaciones globales de deuda externa. Los siguientes ejemplos sobre las porciones relativamente altas de las acreencias bilaterales en el total de la deuda externa podrían dar una idea adecuada de la significación práctica de esta realidad: El Salvador, 47.7%; Grenada, 45.6%; Guatemala, 35.2%; Guyana, 33.5%; Honduras, 52.9%; Jamaica, 46.4%; Nicaragua, 66.5%; Perú, 31.8%; República Dominicana, 47.4% 16/.

Resulta difícil evaluar el impacto potencial de la reducción de deuda bilateral oficial frente a Estados Unidos. Hasta ahora, el Departamento del Tesoro se ha mostrado renuente a brindar información sobre la magnitud real de las obligaciones que mantienen determinados países con el gobierno estadounidense, o a desglosar estos datos por tipo de obligación. Incluso se ha dicho a miembros del Congreso que podrán tener acceso a estas cifras sólo de manera confidencial. Hasta tanto no resuelva el Tesoro publicar datos más completos, las cifras presentadas por el Overseas Development Council (ODC) de Washington han de ser consideradas los números más confiables para evaluar el componente deuda de la Iniciativa para las Américas. El ODC estima que la Iniciativa podría reducir los pagos por concepto de servicio de la deuda de los Estados Miembros del SELA en aproximadamente US\$1.6 mil millones en el lapso comprendido entre los años fiscales 1991-1994. Igualmente, señala el ODC que el valor del programa podría ser mucho mayor si otros países adoptan políticas similares. Como se indicara anteriormente, los países de América Latina y el Caribe adeudan actualmente US\$6.8 mil millones en créditos adquiridos mediante programas de préstamos

15/ Banco Mundial, World Debt Tables 1989-1990 (Primer Suplemento).

16/ Cálculos realizados en base a datos del Banco Mundial, World Debt Tables, 1989-1990. Cabe destacar que esta cifra es del 52.6% para Bolivia, país que no es mencionado en la lista debido a que gran parte de la deuda bilateral de dicho país es mantenida con América Latina, lo que coloca a Bolivia en una categoría distinta de los países anteriormente señalados, cuya deuda bilateral se mantiene fundamentalmente con miembros del Club de París.

concesionales y US\$5.2 mil millones por concepto de préstamos a tasa de mercado. Partiendo del supuesto arbitrario de que la deuda concesional sería reducida en la mitad y la deuda no concesional en un 25%, la carga de la deuda se vería reducida entonces a US\$7.3 mil millones, lo cual se traduciría en una reducción de US\$400 millones anuales sobre el total de los pagos por concepto del servicio de la deuda para el período 1991-1994.

La vinculación de las propuestas sobre reducción de la deuda bilateral oficial con proposiciones relacionadas con el medio ambiente ha captado el interés y el respaldo del Congreso de Estados Unidos a este aspecto de la Iniciativa en particular, habida cuenta de la prominencia del problema del medio ambiente en la agenda política y legislativa de Estados Unidos, todo lo cual debería en teoría facilitar la aprobación de la legislación pertinente para concretar la propuesta.

Desde el punto de vista de América Latina y el Caribe, la vinculación de estos dos temas podría actuar como un necesario catalizador para ubicar todo el tema del medio ambiente en una posición más prominente en la agenda de discusiones regionales, a fin de adoptar una posición política regional común en relación a este tema tan vital. Aunque la degradación ambiental continúa su ritmo campante en América Latina y el Caribe, desafortunadamente continúa existiendo en nuestra región la tendencia a considerar el tema del medio ambiente como un tema de preocupación para los países industrializados que está siendo obligatoriamente impuesto sobre los países en desarrollo a un costo muy alto para éstos.

Como se mencionase en párrafos anteriores, el aspecto más preocupante de esta propuesta, por lo demás positiva, es el tipo de condicionalidades establecidas, entre las que destaca al menos una que parece ser a todas luces contraproducente. El requisito de que los países deberán haber negociado previamente acuerdos de reducción de deuda con la banca comercial bajo la actual estrategia de la deuda no solamente pospondrá indebidamente la aplicación de las actuales propuestas sobre la deuda sino que además podría descartar dicha aplicación en el caso de algunos países para quienes la deuda con la banca comercial representa una porción muy pequeña de su deuda total, por ejemplo, El Salvador, 4.2%; Grenada, 2.5%; Guyana, 20.6%; Honduras, 17.2%; Jamaica, 14.4%; y Nicaragua, 19.7% ^{17/}. En tales casos, no sólo es ilógico plantear semejante requisito dado el alcance de la actual estrategia de la deuda, sino que además implica condicionar el alivio de la deuda de los casos más necesitados a lo que podría constituir una imposibilidad práctica.

C. Algunos aspectos operativos

Las secciones anteriores se han dedicado a analizar lo que se conoce de la Iniciativa, y el lugar que la misma ostenta en las relaciones entre Estados Unidos y América Latina. Esta sección se concentra en aquellos aspectos que aún no han sido desarrollados y las diversas circunstancias en las cuales

^{17/} Cifras calculadas a partir de datos del Banco Mundial, World Debt Tables, 1989-1990.

los mismos deberán ser debatidos. Entre dichos aspectos son de señalar la elaboración más completa de las propuestas en Estados Unidos, la solicitud de apoyo de otros países industrializados y las negociaciones con los países de América Latina y el Caribe.

En el mes de septiembre tendrán lugar nuevos eventos relacionados con la Iniciativa. Durante dicho mes, tendrá lugar la reunión del Comité de la Asamblea de Gobernadores del BID, y es posible que se haga pública la decisión del gobierno del Canadá con relación a la participación de dicho país en las negociaciones comerciales entre Estados Unidos y México. Otros aspectos del programa deberán esperar los acontecimientos que ocurrirán en lo que resta de 1990 y a principios de 1991, en especial la conclusión de las negociaciones comerciales de la Ronda Uruguay y el inicio del 102º Congreso de Estados Unidos (1991-1992).

El proceso de formulación de políticas en Estados Unidos

En una primera etapa, la Iniciativa deberá pasar el filtro de los diversos niveles de la formulación de políticas en los Estados Unidos. La misma surgió originalmente de un examen confidencial de opciones de política, en el cual participó apenas un grupo reducido de funcionarios siendo muy pocos los informados del resultado del mismo. La Iniciativa deberá ahora ser sometida a un análisis detallado y posible modificación de los organismos del Poder Ejecutivo, los comités del Congreso y -de manera indirecta- grupos del sector privado.

La Iniciativa fue concebida y estructurada en el más estricto secreto, y muchas de las personas que serán responsables de su ejecución apenas comienzan a ser consultadas 18/. Funcionarios de la Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos (USTR) y del Departamento de Comercio expresaron inicialmente algo de frustración en torno a la dirección que ha tomado el proceso de formulación de políticas, ya que estará en sus manos gran parte de la responsabilidad de la ejecución de tareas en cuyo desarrollo participaron en un grado mínimo; sin embargo, luego de conocer el plan, comenzaron a trabajar con seriedad en el proyecto. Estos funcionarios ya han concluido acuerdos-marco con Colombia y Ecuador, y están estudiando las cuestiones económicas y legales relacionadas con posibles ALC futuros 19/.

18/ La revisión originalmente pretendía recopilar las opiniones de otros organismos del Poder Ejecutivo, pero -de acuerdo a un funcionario de alto rango- las reuniones interagencias jamás se celebraron. Muchos responsables de la formulación de políticas ni siquiera sabían que la Iniciativa había sido adoptada antes de escuchar al Presidente.

19/ Por ejemplo, el consejero legal del USTR está estudiando si el Presidente está facultado, en virtud de la ley comercial de Estados Unidos, a celebrar negociaciones ALC con más de un país. El consejero podría concluir que se requiere una nueva legislación que conceda la facultad de negociación para entablar conversaciones con "países" en torno a un ALC.

Al igual que casi todos los aspectos de la política económica internacional de Estados Unidos, la Iniciativa será manejada por grupos interagencias, con direcciones específicas que se encargarán de coordinar sus políticas. Aún no queda claro cómo los "tres pilares" de la Iniciativa serán vinculados al momento de las negociaciones con los Estados Miembros del SELA. Un funcionario indicó que las conversaciones sobre deuda e inversiones procederían a una velocidad mayor que las deliberaciones sobre el comercio; no obstante, otros funcionarios desearían vincular todos los aspectos a fin de condicionar todos los beneficios que obtendrían los países de América Latina a reformas económicas amplias. Este es un tema que será analizado en profundidad en los próximos meses.

El Congreso tiene la autoridad necesaria para participar en cada una de las tres áreas de la Iniciativa. Las negociaciones comerciales podrían ser el área más difícil, ya que muchos legisladores representan a distritos que se opondrán a la expansión de las importaciones de textiles, calzado, acero, azúcar y otros productos sensibles. La Administración debe obtener una aprobación previa por parte de los comités del Congreso antes de poder iniciar cualquier nueva negociación, y el Congreso posteriormente tendrá la oportunidad de ratificar o rechazar los acuerdos negociados. No se han celebrado audiencias sobre las conversaciones comerciales propuestas, pero un comité de la Cámara de Representantes ha escuchado testimonios positivos y negativos en torno a los planes de negociar un ALC con México. El Congreso tiene jurisdicción sobre la propuesta relativa a las inversiones, ya que el Tesoro debe convencer al cuerpo legislativo de asignar las contribuciones anuales propuestas de \$100 millones. Hasta la fecha de redacción de este análisis, la Administración no había presentado una propuesta legislativa formal relacionada con esta materia. Finalmente, desde la perspectiva de la Administración Bush, el Congreso estaría concentrando demasiada atención en los planes de reducción de deuda. El Ejecutivo ha hecho objeciones a la legislación que está siendo discutida actualmente en el Congreso y que permitiría una reducción de ciertas deudas relacionadas con la agricultura, ya que dichas propuestas difieren en ciertos aspectos de las propuestas de la Iniciativa (por ejemplo, la legislación en discusión impondría requisitos menos exigentes para la reforma económica).

Como siempre ha ocurrido, grupos de interés del sector privado de Estados Unidos participarán en el proceso de formulación de políticas. Es muy probable que ello ocurra en las futuras negociaciones comerciales, en las cuales los negociadores están obligados a recibir y analizar los puntos de vista y sugerencias de firmas, asociaciones de industrias y sindicatos. La Iniciativa podría atraer los intereses y la participación de otros grupos que normalmente no participan en las negociaciones económicas internacionales, tales como el Center for Economic and Social Justice (CESJ), el Nature Conservancy y el World Wildlife Fund. El CESJ ha abogado durante mucho tiempo en favor de la conversión de deuda en capital que la Administración Bush ha favorecido, mientras que los dos grupos ambientalistas mencionados ya han concluido conversión de deuda-naturaleza con Costa Rica y otros países. Los tres grupos podrían desempeñar importantes papeles de asesoría tanto para Estados Unidos como para los Estados Miembros del SELA.

Papel de otros países industrializados

Estados Unidos espera captar el apoyo de otros países industrializados por la Iniciativa para las Américas. Ello incluiría el consentimiento de dichas naciones para que se negocien nuevos ALC en el continente americano, suscripción al nuevo fondo de inversiones propuesto y adopción de políticas similares de reducción de deuda. No obstante, podría ser difícil generar mayor entusiasmo entre dichos países, salvo el Canadá, ya que Europa y el Japón están ocupados en sus propias cuestiones regionales.

Estados Unidos no obtuvo todo el respaldo que esperaba para su programa en la Reunión Cumbre de Houston. El comunicado final emitido por los líderes del G-7 indicaba simplemente que la Iniciativa "respaldará e incentivará políticas más orientadas hacia el mercado en América Latina y el Caribe", y que "los esfuerzos de Estados Unidos en este sentido representan una gran esperanza para la región y ayudarán a mejorar las perspectivas de un crecimiento sostenido en el continente americano". Los países industrializados estuvieron de acuerdo en que la Iniciativa "debe ser estudiada cuidadosamente por parte de los Ministros de Finanzas", pero no hicieron ningún otro señalamiento que pudiera representar algún compromiso firme. La Comunidad Europea reaccionó negativamente frente a la oferta de Estados Unidos de negociar acuerdos de libre comercio con los países de América Latina y el Caribe, so pretexto de que éstos podrían aumentar el riesgo de un quiebre o fragmentación del sistema multilateral de comercio. Como es sabido, la formación de áreas de libre comercio es compatible con la normativa del GATT y fue la base del proceso de organización comunitaria. El Japón, por su parte, y a diferencia de Europa, sí respaldó la iniciativa estadounidense de creación de un fondo de inversiones en el BID.

El Canadá desempeñará un papel extremadamente importante en la determinación del curso inmediato de las negociaciones. El objetivo a largo plazo de constituir un ALC hemisférico no será alcanzado en una única negociación; el plan general a esta altura consiste en negociar secuencialmente, para conseguir a la postre la consolidación de un ALC geográficamente continuo 20/. La pregunta que se plantea en este caso es: ¿cada nueva negociación buscará agregar un país o grupo de países adicional al ALC existente, o cada negociación intentará establecer un ALC por separado (temporalmente)?

Este problema se plantea inmediatamente en el caso de las previstas negociaciones que celebrarán Estados Unidos y México. Ambos países han expresado que el Canadá sería bienvenido a estas negociaciones, pero el gobierno de dicha nación no ha decidido aún si aceptará la invitación. Si la decisión canadiense es afirmativa, las negociaciones serán conducidas de manera

20/ Los ALC negociados al amparo de la Iniciativa no incluirían cláusulas del tipo NMF incondicional que contemplan los acuerdos de comercio recíproco de 1934-1945, en virtud de las cuales todos los países signatarios extenderían automáticamente sus beneficios a otros países de la red. Por ejemplo, cuando Estados Unidos negoció su ALC con el Canadá, ninguno de los beneficios en él contemplado fue extendido a Israel.

trilateral, y apuntarán hacia la incorporación de México al ALC que existe entre el Canadá y Estados Unidos; si, por el contrario, la decisión es negativa, entonces México y Estados Unidos negociarán un acuerdo aparte. En cualquiera de los dos casos, se establecerá un precedente importante para las futuras negociaciones. En resumen, el Canadá ayudará a determinar si la Iniciativa deberá basarse en un plurilateralismo expansivo o en un bilateralismo secuencial. Hasta la fecha de redacción de este informe, los funcionarios canadienses habían asumido una posición que no implica compromiso alguno. Una declaración emitida por la Embajada canadiense en Washington señalaba simplemente que "el concepto de una zona hemisférica de libre comercio es interesante como meta a largo plazo, pero requeriríamos mayor información antes de llegar a una conclusión definitiva. El Canadá siempre ha favorecido un régimen de intercambio global más liberal y continuaremos en busca de dicha meta mediante el GATT." El gobierno del Canadá no ha establecido fecha específica alguna para la conclusión de la revisión de su política.

Negociaciones comerciales

Con relación a los aspectos comerciales de la Iniciativa, existen dos aspectos diferentes que habría que abordar. El primero consiste en determinar si debería negociarse un ALC (o una serie de ALC), y el segundo tiene que ver con la forma en que la región deberá proceder si la decisión sobre el primer punto es afirmativa. Con respecto al primer aspecto, es importante enfatizar que la decisión no puede ser tomada de forma aislada de los aspectos más amplios del desarrollo económico de un país. Estados Unidos no propone simplemente que los países consideren la posibilidad de iniciar nuevas conversaciones comerciales que implican el intercambio limitado de concesiones; por el contrario, la propuesta implica una modificación importante de las políticas económicas nacionales, las perspectivas de un acceso sin precedentes al mercado estadounidense y la eliminación de casi todas las barreras que existen actualmente a los bienes, capital y servicios de Estados Unidos. En consecuencia, las decisiones de semejante magnitud no pueden de ninguna manera ser enfocadas exclusivamente a través de la óptica de la política comercial.

En el caso de que los países se muestren interesados en optar por esta opción, o por lo menos examinarla con mayor cuidado, existen muchos temas empíricos que han de ser abordados. Las limitaciones de tiempo no permiten emprender un análisis amplio de los temas económicos específicos que podrían presentarse si determinados países o grupos de países inician este tipo de negociaciones con Estados Unidos. Los Estados Miembros del SELA podrían considerar la posibilidad de iniciar estudios empíricos sobre estos aspectos, entre los que ha de incluirse el análisis de temas específicos que podrían presentarse en las negociaciones sobre el ALC; las concesiones que deben buscarse de parte de Estados Unidos, y el quid pro quo que podría solicitar este país a cambio. Igualmente útil podría resultar el análisis detallado de los ALC entre Estados Unidos e Israel y entre Estados Unidos y el Canadá; dicho análisis se concentraría en los procedimientos de las negociaciones bilaterales, los resultados que cada parte obtuvo y las experiencias obtenidas hasta ahora en la instrumentación de los acuerdos. Estos estudios podrían ser utilizados posteriormente por los países de América Latina y el Caribe para evaluar los costos y beneficios comparativos de las negociaciones propuestas.

Dichos análisis no deberían limitarse a temas puramente económicos. Es conveniente señalar en este contexto que el ALC Estados Unidos-Canadá se reveló como un tema político altamente controversial en este último país, y el debate sobre su ratificación provocó nuevas elecciones parlamentarias en 1988. Dichas elecciones se tradujeron en un plebiscito favorable a dicho acuerdo; no obstante, el ALC planteó serias preocupaciones a algunos canadienses con relación a su soberanía económica, e inspiró un agudo debate interno sobre los vínculos del Canadá con Estados Unidos. Podría, por extrapolación anticiparse que los acuerdos comerciales conducirían a preocupaciones similares en algunos países latinoamericanos. Definitivamente no es competencia de este análisis tratar de responder a estas preguntas, ya que involucran juicios subjetivos relacionados con la política interna de países soberanos. Sin embargo, estos aspectos indican que los defensores de la celebración de ALC bilaterales o regionales con Estados Unidos deben estar preparados para enfrentar temas más amplios de importancia trascendental.

Si los Estados Miembros del SELA se pronuncian en favor de las negociaciones luego de analizar y sopesar estos factores económicos y políticos, aún resta por resolver una serie de aspectos prácticos. El más importante de dichos aspectos prácticos consiste en el número de países que podrían participar en una negociación. El Presidente Bush se inclina aparentemente por que los mismos países latinoamericanos constituyan entidades económicas regionales, negocien entre sí un comercio más liberal y luego se acerquen a Estados Unidos para negociar como bloques subregionales. Ello indica que si los Estados Miembros del SELA piensan seriamente en la posibilidad de firmar un ALC con Estados Unidos, su primera prioridad debe ser redoblar sus esfuerzos en pro de la integración regional y la identificación y definición de proyectos concretos en áreas específicas que complementen aquellos que actualmente están siendo instrumentadas en el marco de esquemas formales de integración, creando de esa manera interdependencia en esos sectores y, por lo tanto, fortaleciendo nuestra capacidad de negociación. Un ALC no puede de ninguna manera considerarse como una alternativa al proceso de integración regional en América Latina y el Caribe.

En este contexto, se plantea entonces la siguiente interrogante: ¿qué países exactamente deben asociarse a estos fines? Asumamos, por ejemplo, que los actuales beneficiarios de la ICC se pronuncia a favor de un ALC: ¿cómo se agruparían a los fines de la negociación? Las alternativas van desde la más amplia posibilidad (es decir, todos los países independientes que reciben preferencias ICC), a grupos regionales existentes (es decir, el MCCA y CARICOM), o grupos más pequeños o países individuales. El problema se complica aún más por la posición particular de aquellos países que se han mantenido tradicionalmente fuera de toda organización económica subregional, tales como Panamá y la República Dominicana. Si Estados Unidos decidiera negociar con grupos subregionales, ¿serían estos países excluidos, obligados a buscar algún tipo de membresía (como miembros asociados o miembros plenos), o invitados a negociar acuerdos bilaterales?

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La Iniciativa para las Américas del Presidente Bush debe ser considerada un nuevo y positivo enfoque por parte de Estados Unidos de América hacia América Latina y el Caribe que muestra una mayor sensibilidad que en el pasado hacia posiciones defendidas por los países de la región. Al adoptar un enfoque integral ante los problemas fundamentales de la región, la Iniciativa plantea la perspectiva de una nueva relación económica sobre una base más equitativa. La propuesta envía, igualmente, una señal positiva hacia los agentes económicos en el sentido de que América Latina y el Caribe tiene posibilidades. Este aspecto cobra gran importancia en el contexto global de una fuerte competencia por recursos financieros y en el cual las decisiones sobre inversiones están cada vez más vinculadas a las posibilidades comerciales. Las reacciones iniciales de los líderes regionales ante las propuestas contenidas en la Iniciativa para las Américas han sido positivas. Los Presidentes de los países de la región andina, por ejemplo, consideraron la propuesta de Bush como "de la mayor importancia" para la región 21/; los Jefes de Gobierno de los Estados Miembros del CARICOM, en su reunión a inicios de agosto en Kingston, acordaron "responder positivamente como grupo a cualquier iniciativa para aumentar la cooperación en la región en su conjunto y en el hemisferio" 22/, y los Ministros de Economía y Relaciones Exteriores del Cono Sur consideran que la Iniciativa es una "señal positiva" que contiene una "agenda constructiva" 23/. Al mismo tiempo, no cabe duda de que las propuestas del Presidente Bush engloban una serie de aspectos negativos, como por ejemplo, una excesiva condicionalidad, las metodologías de caso por caso y criterios de reciprocidad no calificados. Estos son aspectos que dan un tinte oscuro a la propuesta y que los países de América Latina y el Caribe deberían intentar eliminar, o al menos, modificar.

Resulta obviamente prematuro evaluar los costos y beneficios potenciales para la región, habida cuenta de sus diversos elementos desconocidos. En efecto, debe enfatizarse que ha de evitarse a toda costa la consideración de las propuestas presentadas por el Presidente estadounidense desde un punto de vista estático, como si la Iniciativa representase la última palabra de Estados Unidos. La Iniciativa para las Américas deberá ser evaluada en el contexto de los eventuales resultados de las negociaciones comerciales de la Ronda Uruguay, que cobrarán una importancia estratégica como punto de referencia para cualquier

21/ "Declaración Andina sobre la Iniciativa para las Américas", acordada por los Presidentes de Colombia, Ecuador y Venezuela, y los Representantes de los Presidentes de Bolivia y Perú, reunidos en Bogotá el 7 de agosto de 1990 en ocasión del acto de juramentación del Presidente César Gaviria Trujillo.

22/ Véase Declaración de Kingston, 4 de agosto de 1990.

23/ Véase Comunicado Conjunto firmado por los Ministros de Relaciones Exteriores y Economía de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, reunidos en Brasilia el 1 de agosto de 1990.

acuerdo en el marco de la Iniciativa. Quizás más importante aún, como se mencionase anteriormente, es el hecho de que las propuestas del Presidente Bush deben ser consideradas más que todo como un punto de partida o un primer segmento de una eventual agenda de negociación que podrá ser completada únicamente con la adición de un segmento complementario que sería propuesto por América Latina y el Caribe. Sólo entonces sería posible medir, a grandes rasgos, los potenciales beneficios que derivarían los países de la región y Estados Unidos y calcular los respectivos costos.

La propuesta de Estados Unidos plantea a la región un reto que, sin exageración alguna, puede calificarse como formidable. En una primera aproximación resulta evidente la necesidad de lograr una rápida coordinación de al menos una respuesta regional inicial. Al mismo tiempo, se reconoce que si el proceso previsto por Estados Unidos es a la postre puesto en marcha, comprometerá a la región en un largo proceso de crecientes negociaciones con Washington. Sin embargo, no queda claro aún hasta qué medida los grupos de interés en Estados Unidos respaldarán o rechazarán estas propuestas y qué tipo de reacción ha de esperarse del Congreso estadounidense. Las primeras indicaciones señalan que las propuestas sobre el comercio contarían actualmente con muy poco respaldo a nivel del Congreso de los Estados Unidos y entre los círculos sindicales. Pero, por otra parte, las propuestas relativas a la deuda han calado positivamente en el ambiente parlamentario. En consecuencia, no debe sorprender que la magia del sistema político estadounidense haga desaparecer esta Iniciativa tan rápidamente como surgió, a pesar del compromiso directo del Presidente Bush con la misma, ya que es el Congreso quien tiene la última palabra en todos los aspectos relacionados con el comercio. El sentimiento prevaleciente que puede captarse a nivel de la región es que en los Estados Unidos, el correr del tiempo parecería perjudicar la instrumentación de la Iniciativa. Si es este el caso, habrá de formularse una respuesta política a la siguiente interrogante ¿cómo garantizar la supervivencia de este plan, al menos por el lapso necesario, para brindar a los países de América Latina y el Caribe el tiempo suficiente para preparar una respuesta adecuada? Esta preocupación ha llevado a ciertos sectores a opinar que los países de la región deben responder rápidamente.

Sin embargo, debería iniciarse de inmediato un análisis detallado a nivel nacional, subregional y regional, de todos los aspectos de la Iniciativa. Ello es inevitable, porque el proceso mismo de decidir si ha de reaccionarse positivamente o no a la propuesta estadounidense así lo requiere. El reto consiste ahora en determinar la manera de garantizar que esta Iniciativa no se convierta en un instrumento estadounidense para asegurarse beneficios asimétricos, dada la disparidad de las fuerzas económicas existentes en ambas partes. Ello plantea a los países de América Latina y el Caribe la obligación de realizar un importante ejercicio preparatorio que debería involucrar una clara identificación de los amplios objetivos que nuestros países podrían intentar lograr en tales negociaciones, los principios que servirían como directrices y ciertos aspectos conceptuales relacionados con las negociaciones. Igualmente importante resulta el demarcar cuidadosamente el alcance de las eventuales negociaciones, mediante la identificación de áreas adicionales que los países de América Latina y el Caribe podrían necesitar incluir en una agenda de negociación, o aquellas que querrían evitar tratar.

Aunque bajo ningún concepto es objeto de este estudio intentar responder todas estas interrogantes, sería útil ilustrar el punto mediante algunos ejemplos. Es posible imaginar que, a fin de evitar la imposición de restricciones comerciales estadounidenses adicionales o la aplicación de medidas de represalias contra las exportaciones regionales, los países de América Latina y el Caribe podrían enarbolar el principio de que, como requisito para participar en las negociaciones, se requiere un compromiso de statu quo por parte de Estados Unidos. Igualmente útil sería establecer el principio de que no deberán establecerse requisitos para dar inicio a un proceso de conclusión de un ALC a expensas de los actuales convenios de integración. A nivel conceptual, existe la necesidad de discutir las formas en las cuales podría abordarse el tema de la reciprocidad. En vista de las grandes diferencias en los niveles de desarrollo entre los Estados Unidos y los países latinoamericanos y caribeños, no debe considerarse el caso de la reciprocidad absoluta porque resultaría en ganancias asimétricas. El concepto de no reciprocidad en ciertos temas, así como el de reciprocidad relativa, deberían ser plenamente contemplados. Los países de la región deberán complementar las propuestas estadounidenses a fin de que el eventual proceso de negociación se ajuste más a las necesidades regionales y a los objetivos de negociación de América Latina y el Caribe. Ello podría lograrse mediante la inclusión de temas de importancia vital para la región, tales como el acceso a los bienes de alta tecnología, el apoyo externo para los mecanismos de financiamiento de las exportaciones, la cooperación técnica y las barreras no arancelarias aplicadas por Estados Unidos. Estos aspectos podrían tratarse en los renglones ya propuestos. No obstante, sería recomendable limitar el número de propuestas en pro de la viabilidad de todo el proceso y no caer en la tentación de elaborar toda una lista de peticiones.

En caso de que se arribe a una decisión afirmativa de iniciar negociaciones con el gobierno estadounidense, deberá ejecutarse un voluminoso trabajo técnico en todas las áreas que serían cubiertas en las negociaciones. Asimismo, será necesario actualizar y ampliar la información estadística. Otro requisito consiste en la elaboración de fórmulas que garanticen la compatibilidad entre la viabilidad de los acuerdos regionales de integración y complementación económica en América Latina y el Caribe y los posibles ALC, ya que la negociación de un ALC puede tener el efecto o de anular la razón de ser de tales acuerdos, o de aportar los necesarios incentivos y el requerido ímpetu para su profundización. En este último caso se traduciría en un fortalecimiento del poder de negociación de sus miembros en una negociación ALC. Se requerirán decisiones operativas relacionadas con el calendario de las negociaciones, aspecto que deberá relacionarse con sectores económicos. Deberá decidirse igualmente qué grupos participarían en la negociación. Estos aspectos son simplemente una indicación del tipo de preparación que se requerirá para iniciar conversaciones con Estados Unidos en torno a la posible firma de un ALC.

Los comentarios precedentes ayudan a demostrar la magnitud de la responsabilidad que potencialmente enfrentarían los gobiernos nacionales de América Latina y el Caribe si pretenden responder adecuadamente a la oferta de negociación formulada por el Poder Ejecutivo de Estados Unidos. Al respecto, es importante enfatizar que los gobiernos de la región se beneficiarían consultando y conociendo las opiniones de los sectores comerciales, sindicales, académicos y otros para la formulación de sus posiciones.

Esta empresa requiere además un activo respaldo de las instituciones gubernamentales subregionales y regionales, amén de aquellas instituciones involucradas en áreas puramente sectoriales. En tal sentido, es de destacar que el trabajo a realizar es suficientemente amplio para dar cabida a todas las instituciones. Las actividades que requieren la participación institucional podrían ser clasificadas en cuatro áreas principales:

- (a) Trabajo técnico. Como se señalara en los párrafos anteriores, será necesario ejecutar estudios técnicos y evaluaciones políticas en una serie de áreas a fin de informar mejor a los países en cuanto a las opciones. No obstante, si se decide a la postre emprender negociaciones para la firma de un ALC, el trabajo técnico adquirirá proporciones enormes. En cualquier caso se requerirán estudios sobre la aplicación general y específica en todas las áreas de negociación. En dichos ejercicios deberán participar instituciones que operen en la región de acuerdo a sus competencias individuales y ventajas comparativas, para lo cual se requerirá una estrecha coordinación y cooperación institucionales. En tal sentido, es importante destacar que este proceso ya ha comenzado; hasta la fecha de redacción de este documento, se habían celebrado dos reuniones desde finales de julio (en Lima, auspiciada por la Junta del Acuerdo de Cartagena y en Bogotá, auspiciada por el Fondo Andino de Reservas), a fin de promover un intercambio de ideas sobre la Iniciativa Bush entre funcionarios de alto rango de instituciones regionales ^{24/}. Se celebrará una tercera reunión en septiembre de este año en Washington D.C., convocada por el Banco Interamericano de Desarrollo.
- (b) Actividades de seguimiento. Deberá prestarse especial atención a la evolución de la propuesta Bush en el marco del sistema político estadounidense, a fin de medir adecuadamente el alineamiento de fuerzas y mantenerse informados sobre cualquier modificación de las propuestas, aclaraciones que se realicen o nuevas propuestas que puedan surgir. El seguimiento del proceso legislativo estadounidense será un requisito esencial. Adicionalmente, se requiere la interpretación y discusión de las legislaciones estadounidenses pertinentes, amén de la identificación y examen de estudios ejecutados por las diversas instituciones gubernamentales, académicas o de otra índole en Estados Unidos.
- (c) Asistencia técnica regional. Los requisitos del proceso preparatorio y las eventuales negociaciones descritas en los párrafos anteriores irán más allá de los recursos con que cuentan algunos gobiernos de la región. Por ello, debe considerarse la posibilidad de crear un programa de asistencia técnica que pueda operar con el apoyo de organismos regionales y extraregionales y con la asistencia bilateral de otros gobiernos de la región.

^{24/} Las organizaciones representadas en una o ambas reuniones fueron: ALADI, CAF, CEMLA, CEPAL, FAR, BID, IICA, OLADE y SELA.

- (d) Consultas regionales. Los países de América Latina y el Caribe, habida cuenta del tipo de reto que representa para la región la Iniciativa Bush, deberá iniciar un proceso de consulta regional al más amplio nivel a fin de permitir un intercambio de opiniones en torno a diversas interrogantes planteadas por estas propuestas y con el objeto de garantizar una uniformidad en sus respuestas. En dicho proceso sería beneficioso, para una eventual adopción de posiciones regionales, emprender un diálogo previo a nivel subregional, para lo cual podrían asignarse responsabilidades específicas a las Secretarías de los subgrupos de integración. El SELA constituye el marco institucional adecuado para llevar a cabo, al más amplio nivel, la consulta regional entre los países de América Latina y el Caribe, como lo demuestra la experiencia que se ha obtenido en relación con las negociaciones de la Ronda Uruguay, el tema de la deuda y otros temas importantes.

Para concluir, es importante destacar que la Secretaría Permanente del SELA está dispuesta a trabajar en pro de los fines propuestos en estrecha cooperación con otras instituciones de la región, de conformidad con su prioridad de dar un énfasis operativo al concepto de Sistema.

ANEXO 1

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

LA CASA BLANCA

Secretaría de Prensa

Para distribución inmediata
1990

27 de junio de

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

Salón del Este

2:48 P.M., hora del Este

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

FIN

3:09 P.M. Hora del Este

ANEXO 2

RESUMEN INFORMATIVO SOBRE LAS INICIATIVAS EN MATERIA DE
COMERCIO, INVERSIONES Y DEUDA Y ASPECTOS AMBIENTALES

DEPARTAMENTO DEL TESORO

Para distribución inmediata

27 de junio de 1990

INICIATIVA PARA LAS AMERICAS
ASPECTOS RELATIVOS AL COMERCIO
RESUMEN INFORMATIVO

- En materia comercial, la Iniciativa para las Américas propone la constitución de una zona de libre comercio con América Latina que abarque la totalidad del Hemisferio. Ofrece la posibilidad de un acceso garantizado al mercado estadounidense para aquellos países dispuestos a abrir sus economías.
 - En materia de comercio, la Iniciativa promoverá el crecimiento económico en América Latina mediante la expansión del comercio internacional y las inversiones entre la región y Estados Unidos.
 - La eliminación de los obstáculos comerciales y las barreras a las inversiones serán el motor del crecimiento económico, la apertura de nuevos mercados, la generación de más trabajos y el fortalecimiento de la competitividad internacional tanto para América Latina como para Estados Unidos.
- La conclusión exitosa de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales, para diciembre de este año, continúa siendo la prioridad comercial más importante del Presidente.
 - El logro de una mayor liberalización a través de estas negociaciones aportará los más importantes beneficios a estos países.
 - El renglón comercio de la Iniciativa para las Américas ampliará y complementará los resultados de la Ronda Uruguay.
- Acuerdos de Libre Comercio (ALC). El elemento clave de la Iniciativa en materia comercial es la disposición estadounidense a concluir acuerdos de libre comercio generales con otros mercados de América Latina y el Caribe - particularmente con grupos de países que se han asociado entre sí con el fin de liberalizar el comercio.
 - Los países interesados deben dar pruebas de su decisión de aplicar medidas de reforma económica que incluyan la liberalización del comercio y la inversión, de ejecutar programas macroeconómicos bien concebidos.

- Los ALC eliminan los obstáculos al comercio entre las partes. Entre los objetivos que se alcanzarían cabe destacar:
 - .. la eliminación progresiva de los aranceles a las importaciones;
 - .. la eliminación de los obstáculos no arancelarios, tales como las cuotas a las importaciones, las licencias y las barreras técnicas al comercio;
 - .. el establecimiento de una protección clara y obligante para los derechos de propiedad intelectual;
 - .. la formulación de normas para mejorar y expandir el libre flujo de bienes, servicios e inversiones entre los países; y
 - .. la formulación de procedimientos de solución de diferencias justos y expeditos.

. Dado que la negociación e instrumentación de los Acuerdos de Libre Comercio son proyectos a largo plazo, la Iniciativa contiene dos elementos a más corto plazo:

- Acuerdos-marco: Estados Unidos está dispuesto a negociar acuerdos-marco para debatir cuestiones comerciales con grupos de países o naciones individuales de América Latina y el Caribe.

Estos acuerdos-marco podrían ser utilizados para echar las bases de los ALC, al servir como instrumentos para negociar reducciones recíprocas de obstáculos al comercio y para realizar consultas en torno a temas bilaterales específicos en materia de comercio e inversiones.

- Ofrecimientos de la Ronda Uruguay: A fin de incentivar la participación latinoamericana en el sistema comercial mundial, Estados Unidos buscará la adhesión de los países de la región a la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales para la liberalización del comercio.

En términos más específicos, Estados Unidos propondrá reducir los aranceles de aquellos productos de interés para los países de América Latina, sin aguardar que los países de la región lo soliciten.

Estados Unidos ofrecerá igualmente reducciones arancelarias superiores a las reducciones del 50% estipuladas en la Ley Omnibus de Comercio y Competividad de 1988.

La Administración solicitará la aprobación del Congreso para llevar a cabo estas reducciones, como parte de la legislación requerida para la instrumentación de los resultados de la Ronda Uruguay.

- . México representa un buen ejemplo de este enfoque. Ya hemos firmado un acuerdo-marco bilateral con dicha nación que ha tenido gran éxito en la liberalización del comercio, lo que ha redundado en beneficio de ambos países. El 11 de junio, los Presidentes de México y Estados Unidos acordaron avanzar progresivamente hacia la constitución de un amplio Acuerdo de Libre Comercio.
- . Conclusión: El intercambio de bienes y servicios entre Estados Unidos y América Latina alcanzó aproximadamente US\$ 200 mil millones en 1989. La Iniciativa para las Américas se propone eliminar los obstáculos al comercio y las inversiones, lo que permitirá el florecimiento del comercio internacional y de nuestras economías.

DEPARTAMENTO DEL TESORO

Para distribución inmediata

27 de junio de 1990

ENTERPRISE FOR THE AMERICAS - INICIATIVA PARA LAS AMERICAS

ASPECTOS RELATIVOS A LA INVERSION

RESUMEN INFORMATIVO

Introducción

- La última década fue para los países de América Latina y el Caribe un período arduo, de penoso ajuste económico.
- La disminución del comercio, la paulatina acentuación de los desequilibrios financieros, la fuga del capital de sus residentes y la dura realidad de un crecimiento económico insuficiente han sido factores sumamente gravosos.
- Hoy día, la aplicación de medidas encaminadas a hacer realidad las posibilidades de inversión interna y externa constituye la más firme esperanza regional para financiar un crecimiento sostenible en un mundo en que escasean los recursos.

El programa de inversión

- Los elementos de este programa relacionados con la inversión tienen como fin promover regímenes de inversión más abiertos, para ayudar a los países de América Latina y el Caribe a atraer el capital que les es indispensable.
- Primero, proponemos elaborar un nuevo programa de crédito sectorial para inversiones del Banco Interamericano de Desarrollo.
 - 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 conjunción con el Banco Mundial.
- Paralelamente, procuraremos lograr respaldo para establecer un fondo multilateral de inversión, a fin de promover medidas generales de reforma del marco de la inversión en América Latina y el Caribe.

- Ese fondo multilateral, que se mantendría durante cinco años, ofrecería hasta US\$300 millones anuales, con carácter de donación, a los países que aplicarían amplios programas de reforma de la inversión.
- Esas reformas serían específicas, orientadas hacia el mercado, relacionadas con la política de inversión, y encaminadas a atraer inversiones extranjeras.
- También respaldarían los programas de privatización de empresas de propiedad pública y el financiamiento de actividades de capacitación de los trabajadores, educativas y sanitarias, encaminadas a desarrollar el "capital humano".
- Estados Unidos aportaría al Fondo US\$100 millones anuales, y trataría de obtener otro tanto de Europa y Japón.
- Como el Fondo cumpliría necesariamente funciones de incentivo, los recursos sólo se desembolsarían una vez que se sancionaran las leyes de aplicación de los programas de reforma.
- El BID serviría como conducto y como fideicomisario de esos recursos, que complementarían los programas de crédito sectorial del BID y del Banco Mundial.

DEPARTAMENTO DEL TESORO

Para distribución inmediata

27 de junio de 1990

ENTERPRISE FOR THE AMERICAS - INICIATIVA PARA LAS AMERICAS

ASPECTOS RELATIVOS A LA DEUDA

RESUMEN INFORMATIVO

Introducción

- Como incentivo adicional de la reforma del régimen de la inversión, nos proponemos aprovechar el progreso ya logrado en relación con los problemas de la deuda de la región.
- Ya se comprobó, en los casos de México y Chile, que la reducción de la carga del servicio de la deuda, aunada a la aplicación de estrictas medidas de reforma económica interna, puede influir positivamente sobre las corrientes de capital y hacer que la economía del país inspire confianza.

Operaciones de refuerzo del crédito del Banco Interamericano de Desarrollo

- Por tal motivo, proponemos que el Banco Interamericano de Desarrollo se convierta en una nueva fuente de respaldo de los planes de reducción de deudas frente a la banca comercial que se ejecutan en el marco de la actual estrategia de la deuda.
- Al igual que en el caso del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, la posibilidad de usar esos recursos dependería de la aplicación de programas de reforma económica.

Deuda bilateral oficial

- Advertimos también que muchos países de la región están abrumados por una voluminosa deuda bilateral, resultándoles cada vez más difícil atender puntualmente el servicio de la misma.
- Para ayudar a resolver ese problema, proponemos reducir las obligaciones de la deuda bilateral oficial que mantienen, frente a acreedores de los EE.UU., países de América Latina y el Caribe. Para ello se aplicaría un enfoque basado en las circunstancias de cada caso.

- A esos fines, el Poder Ejecutivo propondrá la sanción de leyes de alcance general encaminadas a crear, bajo los auspicios del Departamento del Tesoro, un servicio financiero que realizaría una gama de operaciones de respaldo de nuevas inversiones, repatriación de capital y uso sostenible de los recursos naturales en América Latina y el Caribe.
- Entre esas operaciones figuraría la reducción de las obligaciones concesionales de la AID y la Ley 1480, la aceptación de pagos de intereses en moneda local con fines ambientales y la venta de algunos créditos de la Corporación de Crédito para Productos Básicos y el Banco de Exportaciones e Importaciones.
- Este programa podrá ser utilizado por países de América Latina y el Caribe que hayan:
 - .. negociado programas generales de reforma económica con el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial;
 - .. adoptado otras medidas de reforma de gran envergadura en conjunción con el Banco Interamericano de Desarrollo u otras instituciones multilaterales, o
- negociado acuerdos de reducción de deudas frente a bancos comerciales en el marco de la actual estrategia de la deuda, cuando corresponda.

1. Régimen de los créditos bilaterales concesionales

- Proponemos reducir el monto de los créditos concesionales pendientes otorgados a la región de América Latina y el Caribe, correspondientes a la AID y la Ley 1480, que asciende a US\$7.000 millones, y a la vez preservar los ingresos necesarios para seguir efectuando los gastos corrientes relativos a esos programas.
- Cuando se trate de países habilitados a esos efectos, EE. UU. reducirá considerablemente el monto del principal pendiente de reembolso de los préstamos de la AID y la Ley 1480, a condición de que se estén ejecutando las medidas de reforma económica necesarias.
 - Las obligaciones de principal reducidas se reembolsarían en cuotas anuales a lo largo de varios años, dependiendo de las circunstancias específicas de cada país.
- Aunque para determinar el monto de la reducción se atenderían las circunstancias del caso concreto, prevemos que la reducción será considerable; en algunos casos de más del 50%.

- Los países participantes efectuarían pagos de intereses en moneda local a una tasa de interés concesionaria que se convendría. Estados Unidos colocaría esos recursos en moneda local en fondos fiduciarios para respaldar proyectos o programas ambientales convenidos con cada país.

2. Régimen de los créditos comerciales bilaterales

- También proponemos la venta en el mercado de una parte de los préstamos pendientes de la Corporación de Crédito para Productos Básicos y el EXIMBANK a países habilitados a esos efectos, para facilitar transacciones de canje de deuda por participaciones de capital o "deuda por Naturaleza".

DEPARTAMENTO DEL TESORO

Para distribución inmediata

27 de junio de 1990

ENTERPRISE FOR THE AMERICAS - INICIATIVA PARA LAS AMERICAS

ASPECTOS AMBIENTALES

RESUMEN INFORMATIVO

- Además de establecer vínculos asociativos más vigorosos y generales, el programa puede convertirse en un factor cardinal para la adopción de medidas ambientales en el Hemisferio.
- Previsiblemente, a medida que las diversas naciones vayan aprovechando los elementos del Programa referentes al comercio y la inversión, la prosperidad lograda aliviará la presión que se ejerce sobre los recursos escasos, y hará posible concentrar mejor la atención en los apremiantes problemas ambientales.
- El programa incluye dos elementos que permitirán respaldar más firmemente los programas referentes al medio ambiente.
 - El primero es la disposición de que se reservará especialmente el monto de los pagos de intereses correspondientes a los instrumentos de crédito concesional reestructurados a los efectos de otorgar donaciones para financiar medidas ambientales, a través de nuevos fondos fiduciarios ambientales, a países habilitados para recibirlas.
 - El segundo es el referente a la comercialización en los mercados secundarios de una parte de los préstamos del Banco de Importaciones y Exportaciones y la Corporación de Crédito para Productos Básicos, a los efectos de ulteriores canjes de "deuda por Naturaleza" y deuda por participaciones de capital.

Fondos fiduciarios ambientales

- Para reforzar los programas que ya se están aplicando y establecer bases firmes para seguir respaldando los programas ambientales en el Hemisferio, hemos decidido solicitar autorización para reorientar los pagos de intereses de préstamos bilaterales oficiales otorgados en condiciones concesionales reestructurados, en el caso de países que estén habilitados a esos efectos.

- En el marco de ese programa, se seguirán efectuando los pagos de intereses de los instrumentos de reducción de la deuda oficial conforme a una tasa de interés concesionaria, pero se aceptará el pago en moneda local, y el importe se colocará en fondos fiduciarios a los efectos de dar apoyo financiero a proyectos ambientales.
- Los intereses acumulados en los fondos fiduciarios se usará para otorgar respaldo financiero a largo plazo a programas y proyectos ambientales del país deudor, con el apoyo del BIRF, el Banco Interamericano de Desarrollo, la AID o grupos ambientales privados calificados.
- Confiamos en que, una vez que se aprueben las normas legales habilitantes, los fondos fiduciarios ambientales propuestos se conviertan en un importante vehículo de protección ambiental en los años 90.
- Prevemos que los pagos de intereses de los nuevos instrumentos de reducción de deudas correspondientes a la nueva deuda bilateral en condiciones concesionales se basarán en una tasa porcentual fija única para cada país.
 - Los pagos trimestrales de intereses podrían efectuarse en moneda local o valores públicos del deudor, cuando corresponda.
 - Las sumas depositadas en el fondo (incluidos todos los intereses generados) se usarían para efectuar donaciones relacionadas con proyectos ambientales habilitados que se ejecuten en ese país).
 - Todos los pagos, sea que se efectúen en moneda local o en títulos de deuda locales, constituirán depósitos en los fondos fiduciarios, cuyo valor real se mantendrá.
- Los fondos fiduciarios ambientales deberán ser autorizados por el Congreso.
- Los fondos se usarían para otorgar cofinanciamiento de proyectos, programas o préstamos ejecutados con el respaldo del Banco Interamericano de Desarrollo, el BIRF, la AID o entidades ambientales no gubernamentales calificadas.

Canje de "deuda por Naturaleza"

Conforme al objetivo del programa de reducir la carga de la deuda oficial, solicitaremos autorización para vender parte de los créditos bilaterales pendientes de reembolso correspondientes a programas del Banco de Exportaciones e Importaciones y la Corporación de Crédito para Productos Básicos.

- Algunos de esos instrumentos vendidos, a su vez, se usarían para financiar medidas de respaldo ambiental adicionales, a través de canjes de "deuda por Naturaleza".
- Esas operaciones serán similares a las del mismo género realizadas en el pasado en relación con obligaciones frente a bancos comerciales. En ellas participaron varios países, como Costa Rica, Bolivia y Madagascar.
- Los adquirentes de los títulos-valor de los EE.UU. aplicarían un mecanismo de palanca financiera, negociando esos instrumentos en moneda local a los efectos de realizar inversiones o financiar actividades ambientales, como ocurre actualmente con los efectos bancarios adquiridos en el mercado secundario.
- Los ingresos provenientes de la venta de esos créditos no concesionales volverían a volcarse a esos programas a efectos de otorgar nuevos préstamos.

Conclusiones

- Mediante este programa se promoverá la confianza en los países de América Latina y la región del Caribe, se crearán incentivos para la afluencia de nuevas corrientes de inversión y se fomentará el retorno del capital fugado.
- Como es natural, procuraremos que los gobiernos de otros países acreedores adopten medidas similares.

OFICINA DEL REPRESENTANTE COMERCIAL DE ESTADOS UNIDOS

Para distribución inmediata

3 de julio de 1990

ENTERPRISE FOR THE AMERICAS - INICIATIVA PARA LAS AMERICAS

ASPECTOS RELATIVOS AL COMERCIO

RESUMEN INFORMATIVO

En el plan del Presidente, denominado Iniciativa para las Américas, se propone una asociación económica de amplia base para los años 90. Se basa en tres pilares: el comercio, la inversión y la reducción de la deuda.

Para expandir el comercio, el Presidente propuso emprender el proceso de creación de una zona de libre comercio amplia; hemisférica. Contando con mercados más abiertos los países del Hemisferio gozarán plenamente de los beneficios de la reforma económica y de la reestructuración de la economía. Esos mercados serán un poderoso incentivo de la inversión, complementando los pilares de la inversión y la reducción de la deuda del plan "Iniciativa para las Américas".

El Presidente propuso un plan de comercio exterior basado en tres puntos:

1. Colaboración estrecha en el contexto de la Ronda Uruguay.

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 las barreras comerciales, reforzar las normas comerciales vigentes y ampliar esas normas de lealtad comercial a ámbitos en que aún no se aplican. Es mucho lo que está en juego, para numerosos países latinoamericanos, en la labor sin precedentes de lograr un acuerdo significativo en el ámbito de la comercialización de los productos del agro.

-- Hemos mantenido estrechas consultas con los países latinoamericanos en cada una de las etapas del proceso de la Ronda Uruguay. La Embajadora Hills regresó recientemente de un viaje a esa región, realizado con ese fin, y la cuestión figuró en lugar destacado en el temario de la reunión de junio de la Asamblea General de la OEA:

- Iniciado ya el último semestre de la Ronda, Estados Unidos analizará las corrientes comerciales estadounidenses para determinar qué productos revisten especial interés para los países latinoamericanos. Propondremos reducir los aranceles aduaneros de esos productos sin aguardar que los países latinoamericanos lo soliciten.

2. Nuestra meta a largo plazo: una zona general de libre comercio para las Américas

El Presidente expuso su concepción de una zona de libre comercio que abarque a todo el Hemisferio. Expresó la determinación de los Estados Unidos de celebrar acuerdos de libre comercio con otros mercados de América Latina y el Caribe; en especial con grupos de países que se han asociado entre sí con el fin de liberalizar el comercio.

- Nuestra meta a largo plazo es establecer una zona de libre comercio general para las Américas; un sistema de libre comercio que conecte a todos los países americanos: del Norte, del Centro y del Sur.
- Nuestra política tiene como fin promover una integración del comercio regional dentro de la región de América Latina y el Caribe.
- Los países de que se trata deben dar pruebas de su decisión de aplicar medidas de reforma económica que incluyan la liberalización del comercio y la inversión, y de ejecutar programas macroeconómicos bien concebidos.
- Los acuerdos de libre comercio deben ser de amplio alcance; en ellos debe preverse la libre circulación de bienes, servicios e inversiones entre los participantes; se debe proteger los derechos de propiedad intelectual, y se deben establecer mecanismos equitativos y expeditivos de resolución de disputas.
- La primera etapa de ese proceso será un acuerdo de libre comercio con México. El 11 de junio, los Presidentes de EE.UU. y México se manifestaron de acuerdo en que la celebración de un acuerdo general de libre comercio sería beneficiosa para ambos países. Ordenaron a sus representantes comerciales dar comienzo a las consultas y a la labor preparatoria necesaria para iniciar las negociaciones.
- Todos debemos reconocer que no podemos abatir las barreras que se oponen al libre comercio de la noche a la mañana. Cambios de tal envergadura pueden requerir años de preparación y arduas negociaciones.

3. Acuerdos-marco

El Presidente anunció también que Estados Unidos está dispuesto a celebrar acuerdos-marco que brinden la posibilidad de negociar paso a paso la eliminación de barreras específicas al comercio o la resolución de problemas comerciales.

- EE.UU. ha celebrado acuerdos de ese género, sobre comercio e inversión, con México (1987) y Bolivia (1990).
- En ese tipo de acuerdos se pueden sentar principios generales de relaciones comerciales entre los dos países, y establecerse mecanismos de debate y, cuando sea posible, de resolución de problemas comerciales y de inversión.
- En los acuerdos-marco puede preverse también la creación de grupos de trabajo para tratar cuestiones sectoriales.