

37-4-19

REPUBLICA DE CHILE
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

91/28917			
3	DIC	91	
CA	RCA	PWM	
DE	TEC	JRA	
HTO			
MZO			

ARCHIVO

DOCUMENTOS DISTRIBUIDOS POR LA SECRETARIA PRO-TEMPORE

I N D I C E

- A. INICIATIVA PARA LAS AMERICAS (INFORME PREPARADO POR EL SELA).

- B. SITUACION ECONOMICA DE AMERICA LATINA (INFORME PREPARADO POR LA CEPAL).

- C. LA INTEGRACION LATINOAMERICANA (INFORME PREPARADO POR LA ALADI).

V Cumbre del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación
Política Grupo de Rio

Cartagena de Indias
27 de Noviembre - 3 de diciembre de 1991

LA INICIATIVA PARA LAS AMERICAS:
ANALISIS DE SU EVOLUCION Y PERSPECTIVAS

Documento preparado por la Secretaría Permanente del
Sistema Económico Latinoamericano
SELA

LA INICIATIVA PARA LAS AMÉRICAS
ANÁLISIS DE SU EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS

RESUMEN EJECUTIVO

En este documento, para uso de los Presidentes de los países miembros del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política - Grupo de Río - en su próxima reunión de Cartagena, la Secretaría Permanente del SEIA examina la evolución de los acontecimientos que se han producido en relación con la Iniciativa para las Américas, desde octubre del año pasado, tanto en Estados Unidos como en los países de la región. En ese marco se presentan algunos lineamientos generales que podrían servir de referencia para el tratamiento del tema en la Reunión de Cartagena.

La evolución de la Iniciativa se examina desde sus tres ángulos básicos: comercio, deuda e inversión. En el aspecto comercial, se destaca la suscripción de "acuerdos marco" entre los Estados Unidos y casi todos los países de la región. No obstante, se constata que la IPA constituye un proyecto a largo plazo y de concreción gradual que presenta un elevado nivel de condicionalidad. Asimismo, la negociación del Acuerdo de Libre Comercio Norteamericano entre México, Estados Unidos y Canadá habrá de sentar las bases, pautas, criterios y alcances para la negociación de acuerdos de libre comercio con otros países de la región.

En materia de deuda, se señala que si bien el monto de la deuda regional susceptible de ser reducida en función de la IPA es importante para algunos países, éste resulta poco significativo (apenas un 2.8% del total) en el marco de la deuda externa global de la región. Además, los proyectos de ley correspondientes aún no han sido aprobados por el Congreso norteamericano. Lo mismo puede decirse con relación al propuesto Fondo Multilateral de Inversiones, que aún no ha logrado el financiamiento necesario, si se relaciona con las enormes necesidades de financiamiento externo neto que tiene actualmente la región.

Seguidamente, el documento hace referencia al tema del Medio Ambiente y a su vinculación con la IPA y subraya que existen amplias vinculaciones entre la misma y una exitosa conclusión de las Negociaciones Comerciales Multilaterales, las cuales han de proyectarse más allá de la Ronda Uruguay en la conformación de un nuevo sistema multilateral de comercio.

El documento pasa a recordar cuáles han sido los principales pronunciamientos de América Latina y el Caribe sobre la IPA hasta la fecha, particularmente los de la Reunión de Consulta del SFLC sobre las Relaciones con los Estados Unidos, celebrada en abril de este año, y los contenidos en la Decisión VII del último Consejo Latinoamericano, relativos al tema. En esta última se le otorgó un mandato a la Secretaría Permanente en este campo y se dispuso, entre otras medidas, la convocatoria de una nueva Reunión de Consulta sobre las Relaciones de América Latina y el Caribe con los Estados Unidos.

La Secretaría Permanente del SFLC estima que tanto los argumentos esbozados en el documento presentado a consideración de los gobiernos en la Reunión de Consulta como las conclusiones alcanzadas en dicha reunión y en el XVII Consejo Latinoamericano siguen siendo válidos a la luz de la evolución de la Iniciativa hasta la fecha y las perspectivas que se anuncian para el futuro cercano.

Finalmente, en el documento se presentan una serie de consideraciones fundamentadas en pronunciamientos recientes de altos funcionarios del gobierno norteamericano, incluyendo la Conferencia de Ministros de Comercio Exterior de la O.E.A. celebrada en octubre de este año. Nuevamente, se destaca la percepción de que la IPA constituirá un proyecto a largo plazo, debido a que requiere, entre otros elementos, de un laborioso proceso de reformas económicas y de formación de consenso político. La negociación del Acuerdo de Libre Comercio Norteamericano constituirá la base para la posterior negociación de acuerdos de libre comercio con otros países de la región.

Asimismo, el hecho de que para Estados Unidos la Iniciativa no debe conducir al establecimiento de un bloque hemisférico aislado y el interés demostrado por este país en incrementar paralelamente sus vínculos con otras regiones, enfatiza la necesidad de que los países de la región promuevan una mayor apertura y cooperación con la CEE, Japón, ASEAN y otros espacios económicos.

El hecho de que la IPA aún se encuentra en una etapa relativamente incipiente de elaboración, da margen para que la región actúe a fin de garantizar la exclusión o modificación de aquellos aspectos considerados como perjudiciales y la inclusión de elementos que podrían mejorar los beneficios de la propuesta. Ello requerirá una

7

efectiva gestión de consulta y coordinación entre los gobiernos latinoamericanos y caribeños, y una intensa labor de diálogo con los Estados Unidos, a niveles tanto del Ejecutivo como del Legislativo.

La heterogeneidad existente en América Latina y el Caribe tendrá indudablemente una influencia predominante en la definición de los términos y condiciones en que, dentro del marco de la Iniciativa, se celebren entendimientos entre los países de la región y Estados Unidos. Un diálogo regional colectivo con Estados Unidos sobre criterios, reglas de juego y temas a considerar con respecto a la Iniciativa tendrá obvias ventajas y no significaría en modo alguno el planteamiento de una 'negociación colectiva' regional ni la limitación de suscripción de acuerdos y entendimientos de carácter bilateral o por grupo de países.

Paralelamente, deben redoblar-se los esfuerzos de evaluación de los costos y beneficios de la Iniciativa para la región, así como de los cambios a escala mundial que han de producirse en el largo plazo y que habrán de incidir sobre las relaciones económicas externas de América Latina y el Caribe. A tal efecto, sería necesario el establecimiento de mecanismos más ágiles y flexibles para el intercambio de información entre los países de América Latina y el Caribe.

En el corto plazo, antes de la finalización de la Ronda Uruguay, sería importante insistir en el cumplimiento por parte de Estados Unidos del compromiso asumido por dicho país, en relación a la promoción de reducciones arancelarias más sustanciales en el contexto de dicha Ronda para productos de especial interés para la región.

Además, no debe olvidarse la necesidad de armonizar las posiciones y políticas nacionales sobre comercio e inversión con miras al logro de la necesaria compatibilidad y convergencia de los diversos procesos de integración actualmente en marcha en América Latina y el Caribe, lo cual también mejorará la capacidad negociadora internacional de la región y apoyará su participación en un proceso de liberalización comercial a nivel hemisférico.

LA INICIATIVA PARA LAS AMÉRICAS:
ANÁLISIS DE SU EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS.

Introducción

En la Declaración de Caracas, suscrita en octubre de 1990, los Presidentes del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política, Grupo de Río, expresaron su respaldo a la Iniciativa para las Américas formulada por el Presidente de Estados Unidos. Reiteraron su convicción de que la materialización de dicha Iniciativa debía permitir que las relaciones hemisféricas se desarrollasen sobre bases equitativas y que la misma debía ser congruente con los esfuerzos de integración y cooperación en el ámbito latinoamericano.

Los Presidentes acordaron en la Declaración intercambiar regularmente información acerca de las acciones desplegadas por los países del Grupo en el marco de la Iniciativa para las Américas con el objeto de conformar un marco general de principios y lineamientos que orientasen las negociaciones.

Finalmente, los Presidentes acordaron tomar nota de que en la Iniciativa se proponían algunas acciones en relación con las negociaciones de la Ronda Uruguay que podrían ser de interés para América latina y proponer en Ginebra una reunión de trabajo con la finalidad de identificar áreas de coincidencia entre los negociadores latinoamericanos y de Estados Unidos y Canadá, luego de la consulta a nivel regional prevista en el marco del SELA.

Dicha reunión se celebró en abril de 1991 y del intercambio de opiniones celebrado en esa ocasión surgió un mandato a la Secretaría Permanente, ratificado y ampliado en la XVII Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano del SELA, de profundizar el análisis de la Iniciativa y seguir de cerca la evolución del tema, tanto en Estados Unidos como en la región.

El objetivo del presente documento es examinar la evolución de los acontecimientos que se han producido desde el año pasado en relación con la Iniciativa para las Américas, tanto en Estados Unidos como en los países de la región, para contribuir a la discusión que sobre el tema puedan hacer los Presidentes en la V Cumbre del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política Grupo de Río

a celebrarse en Cartagena los días 10 y 11 del próximo mes de diciembre.

En el documento se examinan los avances que se han producido en relación a la puesta en práctica de la IPA, así como los planteamientos que se han hecho por parte de Estados Unidos y de la región en torno al tema. Asimismo, se presentan algunos lineamientos generales que podrían servir de base para la configuración de las orientaciones que pudieran emanar de la reunión de Cartagena.

Evolución de la Iniciativa para las Américas

Comercio

Uno de los acontecimientos más importantes en materia comercial que se ha producido en relación a la IPA ha sido la prórroga de la facultad de aprobación expedita ("fast-track"). La misma resulta esencial para que Estados Unidos pueda negociar acuerdos comerciales. Dicha prórroga fue aprobada por el Congreso en mayo de este año y la misma fue extendida hasta el 10 de junio de 1993, fecha que constituye el plazo mínimo previsto por la Ley Omnibus de Comercio y Competitividad de 1988.

El Representante Comercial Adjunto, Embajador Julius Katz, expuso en el mes de abril pasado ocho criterios que Estados Unidos espera aplicar en futuras negociaciones comerciales en el contexto de la IPA. En tal sentido, Katz indicó que un acuerdo de libre comercio vinculado a la IPA debería: (1) apuntar hacia la eliminación de todo arancel; (2) contemplar la remoción progresiva análoga de las barreras no arancelarias; (3) abarcar los servicios; (4) establecer normas relativas a las inversiones; (5) brindar un mecanismo de solución de diferencias; (6) garantizar la protección de los derechos de propiedad intelectual; (7) posiblemente contemplar disposiciones especiales para tratar el comercio de los recursos naturales y los productos derivados de éstos y (8) incluir disposiciones relativas a los subsidios, el comercio estatal, las restricciones comerciales sustentadas en problemas de balanza de pagos y el uso de restricciones y controles de divisas.

Estados Unidos también ha señalado que sólo intentará negociar acuerdos de libre comercio con aquellos países que: (i) hayan adoptado políticas de libre mercado; (ii) tengan la capacidad institucional para poner en práctica un acuerdo

de libre comercio; (iii) hayan avanzado en la liberalización comercial; y (iv) sean Partes Contratantes del GATT ("in good standing"). Otros factores a tomar en cuenta serían la magnitud del mercado del país latinoamericano o caribeño, el grado de integración alcanzado a nivel subregional (dada la preferencia del gobierno estadounidense de negociar acuerdos de libre comercio con grupos de países previamente integrados entre sí), y, tal como señalaba la Representante Comercial de Estados Unidos, Carla Hills, recientemente en la Conferencia de Ministros de Comercio Exterior realizada en la O.F.C.E. a fines del octubre, el grado de apertura comercial que hayan logrado los países de la región en materia de bienes, servicios e inversiones, y el nivel de protección otorgado a la propiedad intelectual.

Otro acontecimiento significativo que se ha producido en el marco de la IPA ha sido la suscripción de acuerdos marco, por parte de la Administración Bush, con países y grupos de países latinoamericanos y caribeños, en su preparación para futuras conversaciones sobre libre comercio. Hasta la fecha, Estados Unidos ha suscrito acuerdos marco con todos los países de la región, con la excepción de Cuba, Haití, Suriname y República Dominicana, (con este último país está actualmente en proceso de negociar dicho acuerdo). Estos convenios no conllevan ningún tipo de negociación comercial, pero establecen los mecanismos de consulta para solucionar problemas específicos y pueden facilitar la negociación de acuerdos de libre comercio.

Las negociaciones en relación al Acuerdo de Libre Comercio Norteamericano (NAFTA) se iniciaron formalmente en junio de este año, y hasta la fecha no está claro el tiempo que tomará el logro de un acuerdo definitivo. El tamaño y diversidad de los grupos de trabajo establecidos para la negociación del NAFTA constituyen un reflejo de la amplitud del mismo y una indicación de la posibilidad de que las negociaciones se desarrollen con mucha más lentitud de la que los negociadores anticiparon inicialmente. El Poder Legislativo, por su parte, ha mostrado interés para que en el NAFTA incorpore aspectos ambientales, así como disposiciones para el otorgamiento de compensaciones a los trabajadores que pierdan sus empleos como resultado de la liberalización comercial entre los países.

Otro desarrollo que se ha producido en materia comercial ha sido la discusión parlamentaria en torno al proyecto de Ley de Preferencias Comerciales para el Pacto Andino; en virtud del cual Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú se beneficiarían

de preferencias comerciales similares a las otorgadas bajo la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC). Dicho proyecto de ley ha avanzado muy lentamente en el Congreso, y si bien es posible que sea aprobado en la Cámara de Representantes con enmiendas que lo aproximan más a la ICC, es poco probable que el mismo sea promulgado este año debido a la falta de tiempo y la ausencia de un promotor activo en el Senado.

Aparte de estos acontecimientos, la Iniciativa no ha avanzado mucho en lo que respecta al ámbito comercial. No obstante, hay que tener en cuenta que la IPA es un proyecto de largo plazo que tomará años en producir frutos. De hecho, en su alocución ante la mencionada conferencia de la O.F.A.E., el Representante Comercial Adjunto de Estados Unidos, Myles Frechette, señaló que la concreción de la Iniciativa abarcará hasta la próxima década, toda vez que tanto el Congreso como la Administración Bush preferían esperar a que el NAFTA y la Ronda Uruguay produjesen resultados, antes de proceder con la negociación de acuerdos de libre comercio con otros países de la región. De hecho, el Presidente Bush ha señalado en varias ocasiones que Chile es el único país con la posibilidad de negociar un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos antes del mes de junio de 1993.

Frechette señaló que hasta la fecha no se había tomado ninguna decisión acerca de la lista de países con los cuales se habría de negociar acuerdos de libre comercio, ni cómo ni cuándo se procedería a la negociación de los mismos. Asimismo, indicó que tampoco se había tomado ninguna decisión en relación a la manera como se desarrollará la zona hemisférica de libre comercio (si mediante la adhesión de otros países al NAFTA o la negociación de acuerdos de libre comercio con cada país por separado). De lo expuesto, surgen dos consecuencias importantes para la región: por una parte, que la IPA es un proyecto a largo plazo y por otra que el NAFTA habrá de sentar las bases, pautas, criterios y alcances para la negociación de acuerdos de libre comercio con otros países de la región.

Deuda

En lo que respecta al pilar deuda de la Iniciativa, la discusión del tema a nivel del Congreso se ha visto complicada por una serie de factores que han dificultado la adopción de los proyectos de ley que habrán de facultar al Ejecutivo estadounidense a seguir adelante con su programa

de reducción de deuda en el marco de la IPA. Dicho programa sufrió un revés extraordinario el pasado 30 de octubre, con el rechazo por parte de la Cámara de Representantes del proyecto de ley de autorización en materia de ayuda externa. El mismo ha debido enfrentar varios obstáculos a lo largo del proceso legislativo, entre los cuales cabe mencionar una drástica reducción del monto de US\$300 millones solicitado por la Administración Bush a ser asignado para reducción de la deuda en el año fiscal de 1992 a US\$65 millones contemplados en el proyecto de ley correspondiente.

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

Otro factor limitante ha sido la oposición manifestada por varios parlamentarios a los planes de reducción de deuda de la IPA, por considerar la cancelación de deuda como un mecanismo inadecuado para resolver el problema de la deuda latinoamericana y caribeña y por entender que Estados Unidos no debería estar ayudando a otros países en un momento en el que sus propios problemas económicos son de tanta envergadura. Este último elemento ha adquirido una gran importancia en vísperas de las elecciones presidenciales de 1992, y cabe esperar que se incremente en el futuro, dado que numerosos Demócratas han centrado parte de sus ataques electorales en el argumento de que la Administración Bush le ha asignado demasiada atención a los asuntos externos a expensas de los problemas locales.

Hasta ahora, los únicos avances concretos en materia de deuda que se han llevado a cabo en el marco de la IPA han sido las negociaciones sobre reducción de deuda celebradas con Chile, Bolivia y Jamaica. Chile se convirtió en el primer país latinoamericano en llenar todos los requisitos de elegibilidad para programas de reducción de deuda y recibir un "préstamo sectorial" del BID de US\$150 millones.

Cabe señalar, sin embargo, que estas acciones sólo han abarcado la deuda concesional asumida con Estados Unidos en el marco del programa PL 480 "Alimentos para la Paz", cuyo monto total para la región asciende a US\$1.850 millones.

Ante la ausencia de facultad negociadora y de los fondos necesarios para seguir adelante con sus planes de reducción de deuda, el Ejecutivo estadounidense se ha visto obligado a utilizar los mecanismos existentes de manera más creativa. De hecho, el Departamento del Tesoro utilizó una facultad que le confiere un estatuto que permite la reducción o cancelación total de la deuda correspondiente a los países menos adelantados para cancelar por completo la deuda de US\$341 millones contraída por Bolivia con la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID). Esta es la primera vez que la facultad para la reducción de deuda de los PMA ha sido utilizada para reducir la deuda contraída por un país que no pertenece a dicha categoría.

Esa facultad fue recientemente aplicada para cancelar un total de US\$1.000 millones de deuda oficial bilateral contraída por Guyana, Haití, Honduras y Nicaragua con el gobierno estadounidense. Haití es el único país del Hemisferio Occidental que califica como menos adelantado. Sin embargo, la Administración Bush, en vista de los obstáculos existentes en el Congreso para la aprobación de la legislación necesaria para seguir adelante con los planes de reducción de deuda de la IPA, ha decidido ampliar la definición del término, con el propósito de poder actuar con mayor celeridad.

En consecuencia, puede decirse que tal como se vislumbra el panorama en torno a este aspecto de la IPA, la misma no promete traducirse en grandes beneficios para la región. El monto de la deuda latinoamericana y caribeña susceptible de ser reducida en función de los criterios establecidos en la Iniciativa (ver cuadro 1), si bien es importante para algunos países de la región, resulta poco significativo en el marco de la deuda global externa regional. Tomada en su conjunto, la deuda oficial contraída por la región con el gobierno estadounidense a la que se refiere la IPA, asciende a alrededor de US\$12.000 millones, en comparación con los US\$429.000 millones que alcanzó la deuda neta de la región en 1.989. Pese a ello, el Congreso, tal como se señaló anteriormente, recortó aún más los fondos que serían asignados a dicha actividad. A eso se une un factor limitante para lograr la reducción de esa deuda, los países deben cumplir estrictos criterios de condicionalidad (poner

en práctica un programa de reformas de FMI y el Banco Mundial, aplicar programas de reforma en materia de inversiones a través del BID y, en caso de ser apropiado, completar un programa de reducción de deuda con la banca comercial) que son más rigurosos que los del Club de París y cuyo espectro está intentando ser ampliado por algunos congresistas hasta abarcar la protección de los derechos humanos, la democratización, la cooperación en la lucha contra el narcotráfico y el albergue de terroristas.

Inversiones.

Parte del pilar de la IPA sobre inversiones se refiere a un fondo de US\$1.500 millones a ser administrado por el Banco Interamericano de Desarrollo. La Administración Bush propuso que Estados Unidos contribuyese con US\$100 millones anuales durante 5 años y que tanto Japón como la Comunidad Europea contribuyesen con la misma cantidad. El Fondo Multilateral de Inversiones (MFI) que se crearía con dichos recursos financiaría el otorgamiento de asistencia técnica para promover la economía de libre mercado en la región.

No obstante, hasta la fecha sólo Japón ha acordado, en principio, aportar dicha suma; si bien algunos países europeos han manifestado su disposición de contribuir al Fondo, la Comunidad Europea, en su conjunto, aún no se ha comprometido a contribuir con igual monto. El Congreso ha señalado claramente que no tiene interés en respaldar la creación del MFI a menos que éste reciba apoyo multilateral. Es posible que la intención aparentemente manifestada por Argentina, Brasil, México y Venezuela de contribuir al Fondo ayude a fomentar el apoyo al Congreso a dicha iniciativa.

En definitiva, la situación de la iniciativa para las Américas en lo que respecta a las inversiones se circunscribe a la existencia de una propuesta para la creación de un Fondo que aún no ha logrado captar el financiamiento necesario. Asimismo, si bien es cierto que los recursos presupuestados están destinados a la promoción de políticas de libre mercado en la región, también es verdad que los mismos son claramente insuficientes si se toman en cuenta las masivas transferencias de recursos al exterior que ha hecho la región por concepto de servicio de la deuda, las dificultades que han debido enfrentar los países latinoamericanos y caribeños para la obtención de recursos financieros adicionales, los esfuerzos realizados en América Latina y el Caribe en materia de ajuste

estructural y los compromisos asumidos por los países industrializados en relación a Europa del Este.

Por otra parte, Estados Unidos ha continuado las negociaciones tendientes a la suscripción de Tratados Bilaterales de Inversión (BIT) con varios países latinoamericanos. Dichos acuerdos garantizan a los inversionistas de ambas partes un trato nacional. Estados Unidos suscribió un BIT con Argentina el 14 de noviembre, mientras que se adelantan las conversaciones para la conclusión de dichos acuerdos con Jamaica y Costa Rica.

Medio Ambiente

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

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

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

La Iniciativa para las Américas y la Ronda Uruguay

La evolución de la Iniciativa está estrechamente vinculada con el desarrollo de la Ronda Uruguay, en la medida en que el progreso que pueda lograrse en relación a la primera, dependerá ante todo, del éxito alcanzado en la segunda.

Al respecto, la Iniciativa contiene un planteamiento de estrecha colaboración con las naciones del hemisferio para alcanzar una culminación exitosa de la Ronda Uruguay, y propone propiciar reducciones arancelarias más sustanciales en el contexto de dicha Ronda para productos de especial interés para la región. Esto último no se ha concretado.

Existen amplias vinculaciones entre ambos procesos, las que probablemente habrán de proyectarse más allá de la finalización de las Negociaciones Comerciales, en la conformación de un nuevo sistema multilateral de comercio.

Una primera vinculación surgió en la oportunidad en que anunció la Iniciativa. En efecto, ella fue utilizada por los Estados Unidos como una indirecta pero seria advertencia a la Comunidad Europea a fin de que ésta no proyectara una "fortaleza europea", lo cual debía traducirse en concesiones y mayor flexibilidad en la Ronda Uruguay.

Asimismo, en la medida en que la nueva forma de vinculación entre la región y Estados Unidos se desarrolle en todos los frentes, habrá cada vez mayor espacio para cooperar en ámbitos multilaterales como el GATT. Ello podría resultar fortalecido en la medida en que cambiara la orientación y tendencias de la política comercial de Estados Unidos. Una mayor cooperación no debe conllevar necesariamente a una política de bloques, pues tanto para Estados Unidos como para los países de la región, es importante procurar una mayor apertura y cooperación con la CEE, Japón, ASEAN y otros espacios económicos.

Finalmente, debe destacarse que existen varios problemas de acceso al mercado de Estados Unidos, que probablemente no puedan resolverse en acuerdos bilaterales de libre comercio, pues, por propia naturaleza, casi forzosamente requiere de soluciones multilaterales. Tales son, entre otros, los casos de restricciones aplicadas a las importaciones de ciertos productos agrícolas como el azúcar y lácteos, que son necesarias pues forman parte de programas de sustentación de precios y/o ingresos internos.

Pronunciamientos de América Latina y el Caribe

La reacción de la región ante la Iniciativa ha sido, en términos generales, positiva, habiéndose considerado la IPA como una declaración política muy importante y un progreso conceptual significativo en las relaciones entre Estados Unidos y los países latinoamericanos y caribeños. Un indicador del interés regional por la IPA ha sido la suscripción de acuerdos marco con Estados Unidos, tanto a nivel individual como subregional (BERCOPUR y CARICOM).

La Reunión de Consulta del SELA sobre las Relaciones de América Latina y el Caribe con Estados Unidos llevada a cabo en abril de este año, permitió llevar a cabo un análisis conjunto y un intercambio de opiniones sobre la Iniciativa para las Américas. Para dicha reunión, la Secretaría Permanente del SELA preparó un documento titulado "La Iniciativa para las Américas en el contexto de las relaciones de América Latina y el Caribe con los Estados Unidos", con elementos de juicio relativos a las líneas de acción sobre el proceso de diálogo y negociación de los países de la región con Estados Unidos.

En la reunión se registró un amplio grado de coincidencia, tanto en las consideraciones de carácter general como en cuestiones específicas. En cuanto a las primeras, se señalaron las siguientes: (1) la Iniciativa constituye un marco de referencia fundamental y tiene el potencial para establecer sobre nuevas bases, más equitativas, las relaciones económicas de los países de la región con los Estados Unidos; (2) la misma, al tratar de forma integrada los temas de comercio, la deuda y las inversiones, refleja la posición sostenida por los países de América Latina y el Caribe; (3) la IPA debe considerarse como un proceso orientado al establecimiento de una asociación (partnership), que contemple beneficios mutuos; (4) la Iniciativa también debe tomar en cuenta la necesidad del desarrollo integral de

América Latina y el Caribe incorporando acciones y programas específicos dirigidos al área social, con el objeto de enfrentar la creciente pobreza crítica que afecta la región; (5) la región debe realizar sus propios aportes y contribuciones a la Iniciativa, incorporando elementos complementarios y corrigiendo las limitaciones derivadas de los criterios de elegibilidad y condicionalidad propuestos actualmente por Estados Unidos.

En cuanto a la acción regional, se planteó que el hecho de que existiesen actualmente en la gran mayoría de los países de la región coincidencias muy significativas en el manejo de sus políticas económicas y las estrategias de desarrollo, facilitaba la definición de enfoques y criterios compartidos, inclusive con la relación a la Iniciativa para las Américas. En ese contexto, era de fundamental importancia los entendimientos y principios entre los países de la región tendientes al afianzamiento de los procesos de integración y cooperación regional que se están desarrollando actualmente, lo que permitiría reforzar la capacidad negociadora de América Latina y el Caribe en sus negociaciones con Estados Unidos y con otros países o regiones.

De igual manera, se consideraron importantes y necesarios la definición, mediante el diálogo regional y subregional, de principios, criterios y orientaciones comunes, el logro de consensos básicos frente a problemas compartidos y la identificación de elementos y temas que perfeccionen y complementen la Iniciativa. Asimismo, las acciones que se llegasen a adoptar a nivel regional debían ser consideradas como una contribución a las acciones y entendimientos de carácter bilateral o por agrupaciones de países. Finalmente, se señaló que existía una complementariedad entre las acciones individuales y colectivas que podría adoptar la región en la instrumentación de la IPA.

En cuanto a los aspectos comerciales de la Iniciativa, se planteó que las negociaciones individuales o plurilaterales con Estados Unidos debería tomar en cuenta: (a) un efectivo compromiso de *statu quo* que impidiese un nuevo proteccionismo, así como la aplicación de represalias unilaterales; (b) la reciprocidad relativa; (c) cobertura total de productos y medidas en las negociaciones sobre acceso a los mercados; y, (d) el pleno respeto a las políticas nacionales en materia de explotación de los recursos naturales y acceso a los mismos.

Se planteó además, que la solución de los problemas de acceso para las exportaciones de la región requería de resultados positivos en la Ronda Uruguay. En ese sentido, se subrayó que el fortalecimiento del sistema multilateral de comercio era objetivo fundamental de los países de la región.

En cuanto al tema de las inversiones, se destacó que un ingrediente fundamental para la promoción de inversiones era el mejoramiento de las condiciones de acceso a los mercados y, en especial, al de Estados Unidos, por lo que se reconoció la necesidad de realizar esfuerzos adicionales a los contemplados en la Iniciativa para superar el importante déficit de inversión acumulado en la región.

Por último, en materia de deuda se señaló que el marco orientador de las acciones que se efectuasen en relación con este campo, era la Propuesta Latinoamericana y Caribeña para la Solución al Problema de su Deuda Externa, aprobada por los Estados Miembros del SELA en junio de 1990.

Se planteó, asimismo, que la IPA se refiriera principalmente a la deuda oficial, y que contemplase los intereses de todos los países de la región sería necesario que incluyese acciones sobre la deuda con la banca comercial y con los organismos financieros multilaterales, acerca de las que existen planteamientos concretos en la mencionada Propuesta. La instrumentación de las propuestas sobre reducción de deuda contempladas en la Iniciativa debían procurar no empeorar las obligaciones de pago de los países de la región en el corto plazo.

Por otra parte, debería ampliarse el ámbito previsto en la Iniciativa de canje de "deuda por naturaleza" a otras áreas y, en particular, a proyectos sociales, mientras que en los arreglos para la administración de los fondos ambientales contenidos en la misma, los gobiernos de la región debían tener una participación plena y activa.

En lo que respecta a las acciones sobre el medio ambiente, los Estados miembros del SELA señalaron que deberían tomar en cuenta las políticas y prioridades nacionales establecidas por los gobiernos de la región, especialmente las sociales y los principios de la Declaración de Brasilia en marzo de 1989 y la Plataforma de Tlatelolco en marzo de 1991. Asimismo, los proyectos de capacitación de personal y de educación en materia de medio ambiente debían ser elegibles para tal financiamiento.

Se planteó también la necesidad fundamental para los países de América Latina y el Caribe de incorporar a la Iniciativa los asuntos relacionados con el desarrollo científico y la transferencia de tecnología, y de contemplar recursos significativos para que los países de la región mejorasen su capacidad de incorporar tecnología competitiva para la producción y de fortalecer la capacitación técnica y profesional.

En la Reunión de Consulta se reafirmó el papel del SELA como foro regional de consulta y coordinación, así como la necesidad de asignarle a las actividades de consulta y coordinación la periodicidad y especificidad que aconsejasen las circunstancias.

En relación con la labor que debía llevar a cabo la Secretaría Permanente con respecto a este tema, se acordó solicitarle a la misma que profundizara el análisis de los distintos elementos de la Iniciativa, incluyendo los aspectos relativos a las políticas ambientales y a la ciencia y la tecnología. Asimismo, se le encomendó el seguimiento adecuado de la evolución del tema tanto en Estados Unidos como en la región. Para los fines mencionados, la Secretaría Permanente deberá colaborar con distintos organismos regionales, subregionales y hemisféricos competentes, como ALADI, ALIDE, Banco de Desarrollo del Caribe, BID, CAF, CARICOM, CEPAL, REPLACFA, LICA, INTAL, UNAC, OEA, OLADE, y la SIECA, entre otros.

Durante la XVII Reunión del Consejo Latinoamericano del SELA, celebrada en septiembre de este año, mediante la Decisión 315, se encomendó a la Secretaría Permanente: (1) el examen y seguimiento de los principales acontecimientos relacionados con la Iniciativa, tanto en Estados Unidos como en el ámbito de los distintos esquemas de integración, incluyendo las posiciones individuales de los países; (2) el seguimiento de los avances relativos a las negociaciones en curso del Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá, Estados Unidos y México y el examen de las experiencias que de ellos se derivan para América Latina y el Caribe; (3) el análisis de las experiencias prácticas de países del Caribe y Centroamérica bajo la Iniciativa para la Cuenca del Caribe y de los países del Caribe bajo el CARIBCAN, y (4) el otorgamiento de la asistencia técnica que puedan requerir los Estados Miembros del SELA en relación con sus negociaciones con Estados Unidos en el marco de la Iniciativa, en particular, y en colaboración con los

organismos regionales e internacionales competentes y empleando las bases de datos existentes, la identificación y evaluación para cada país, subregión y región, de las medidas arancelarias y no arancelarias que afecten las condiciones de acceso al mercado de Estados Unidos; (5) la convocatoria de una reunión de Consulta sobre las Relaciones de América Latina y el Caribe con Estados Unidos.

Consideraciones finales

A los efectos de evaluar la situación actual y perspectivas de evolución de la IPA en el contexto de las relaciones entre Estados Unidos y la región, conviene tener en cuenta los elementos fundamentales que surgen de la posición adoptada por Estados Unidos en la materia, sintetizados en los recientes pronunciamientos de algunos altos funcionarios del Gobierno estadounidense.

Dichos pronunciamientos ofrecen la percepción de cuál podría ser la evolución futura de la IPA y los criterios principales que ese país tendría en cuenta para la incorporación de los países de la región a la misma. En particular, cabe destacar: (i) la IPA constituye un proyecto a largo plazo debido a que requiere de un laborioso proceso de importantes reformas económicas y consenso político, como pasos previos a su concreción. Un factor adicional a tomar en cuenta parecería ser el interés de la Administración Bush en observar los resultados del NAFTA antes de proceder con la negociación de otros acuerdos de libre comercio; (ii) la negociación del NAFTA, a todo de ver de Estados Unidos, deberá ser el primer paso a cumplir en el proceso de liberalización a nivel hemisférico, debiendo constituir los principios, criterios, y pautas contenidas en el mismo, la base para la negociación de acuerdos de libre comercio con otros países de la región; (iii) lograr resultados exitosos en la Ronda Uruguay es de suma importancia para el futuro de la Iniciativa; (iv) Estados Unidos no concibe la IPA como un instrumento para la conformación de un bloque hemisférico; más bien, dicho país enfatiza la importancia de lograr la liberalización comercial a nivel global; (v) funcionarios de la Administración estadounidense han precisado los criterios y condicionalidades que deberán satisfacer los países de la región que desean negociar acuerdos de libre comercio con Estados Unidos.

A modo de ver de la Secretaría permanente del SELA, tanto los argumentos esbozados en el documento presentado a

consideración de los gobiernos en la Reunión de Consulta como las conclusiones alcanzadas en dicha reunión y en el Consejo Latinoamericano del SELA, siguen siendo válidos a la luz de la evolución de la Iniciativa hasta la fecha y las perspectivas que se anuncian para el futuro cercano. Es por ello que se estima que los elementos esbozados en la documentación preparada por la Secretaría Permanente del SELA sobre la Iniciativa, así como los planteamientos latinoamericanos y caribeños señalados anteriormente, podrían servir de base para la acción del Grupo de Río ante la evolución de los acontecimientos en torno a tan importante propuesta estadounidense.

Como se ha podido ver, la IPA, es un proyecto a largo plazo y de concreción gradual. Esto lleva a destacar la importancia de tres elementos: la gestión diplomática, incluyendo la consulta y coordinación; la evaluación de los costos y beneficios de la IPA y la compatibilización, convergencia y consolidación de los procesos de integración regional. Asimismo, el hecho de que para Estados Unidos la Iniciativa no debe conducir al establecimiento de un bloque hemisférico aislado, y el interés demostrado por este país en incrementar paralelamente sus vínculos con otras regiones, enfatiza la necesidad de que los países de la región promuevan una mayor apertura y cooperación con la CEE, Japón, ASEAN y otros espacio económicos.

El hecho de que la IPA aún se encuentra en una etapa relativamente incipiente de elaboración, da margen para que la región actúe a fin de garantizar la exclusión o modificación de aquellos aspectos considerados como perjudiciales y la inclusión de elementos que podrían mejorar los beneficios de la propuesta. Ello requeriría una activa gestión diplomática que contemple el uso permanente de los mecanismos de Consulta y coordinación con que cuentan los Gobiernos de la región y una intensa labor de diálogo con Estados Unidos, particularmente con el Poder Ejecutivo y el Congreso de dicho país.

Al respecto, la heterogeneidad existente en América Latina y el Caribe tendrá, indudablemente, una influencia predominante en la definición de los términos y condiciones en que, en el marco de la Iniciativa, se celebren entendimientos entre los países de la región y Estados Unidos. Sin embargo, la definición de posiciones regionales no significa, en modo alguno limitar la adopción de acuerdos y entendimientos de carácter bilateral o por agrupaciones de países. Al respecto, tal como fuera señalado anteriormente

por la Secretaría Permanente del SFLA, es necesario diferenciar claramente las ventajas que ofrece un diálogo regional colectivo con Estados Unidos sobre criterios, reglas de juego y temas a considerar entre ambas partes con respecto a la Iniciativa, de una negociación colectiva de dimensión regional que, vistas las actuales circunstancias, tanto en la región como en Estados Unidos, no resulta viable.

Paralelamente, debe llevarse a cabo una activa labor de seguimiento de la Iniciativa y redoblar los esfuerzos de evaluación de los costos y beneficios de las misma para la región, así como de los cambios a escala mundial que han de producirse en el largo plazo y que habrán de incidir sobre estos y las relaciones económicas externas de América Latina y el Caribe. A tal efecto, sería necesario el establecimiento de mecanismos más ágiles y flexibles para el intercambio de información entre los países de América Latina y el Caribe.

En el corto plazo, antes de la finalización de la Ronda Uruguay, sería importante insistir en el cumplimiento por parte de Estados Unidos del compromiso asumido por dicho país, en relación a la promoción de reducciones arancelarias más sustanciales en el contexto de dicha Ronda para productos de especial interés para la región.

En materia de integración, conviene tener en cuenta la necesidad de armonizar las posiciones nacionales, con miras al logro de la necesaria compatibilidad y convergencia de los procesos de integración que se están desarrollando actualmente en América Latina y el Caribe. No cabe duda que una mayor liberalización del comercio de bienes y servicios en la región, conjuntamente con la modernización de las estructuras productivas internas y la armonización de disposiciones relativas a la propiedad intelectual, normas e inversiones extranjeras, mejoraría la capacidad negociadora internacional de América Latina y el Caribe y constituiría un factor en beneficio de la participación de la región en un proceso de liberalización comercial a nivel hemisférico.

V Cumbre del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación
Política Grupo de Río

Cartagena de Indias
27 de Noviembre - 3 de diciembre de 1991

LA SITUACION ECONOMICA DE AMERICA LATINA:
DESEMPEÑO ACTUAL Y PERSPECTIVAS

Documento preparado por la Comisión Económica
para América Latina y el Caribe
CEPAL

22007 11

PRESENTACION

Con fecha 5 de noviembre de este año, el Ministro de Relaciones Exteriores de Colombia, en su calidad de Secretario Pro-Tempore del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política (Grupo de Rio), solicitó a la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), un análisis de la situación económica de América Latina y las perspectivas de la región, "teniendo en cuenta las políticas de apertura y mayor inserción a la economía mundial, los diversos procesos de integración económica y la Iniciativa para las Américas". Según indicó, ese documento, que debería contener las apreciaciones de la CEPAL sobre el tema, contribuiría a fundamentar el diálogo durante la Quinta Cumbre de dicho Mecanismo, que tendrá lugar en Cartagena de Indias los días 2 y 3 de diciembre de 1991. La presente nota, cuya brevedad es intencionada, se ha redactado en respuesta a esa solicitud.

1

LA SITUACION ECONOMICA DE AMERICA LATINA:
DESEMPEÑO ACTUAL Y PERSPECTIVAS

1. Crisis y transición

Acaso la mejor manera de interpretar lo que hoy ocurre en América Latina y el Caribe sea ubicarlo en el contexto de una profunda transición, marcada por el esfuerzo de adaptarse a nuevas circunstancias, sobre todo en el entorno mundial. (Cabe, por cierto, recordar que la situación presenta importantes diferencias entre un país y otro.) En la historia económica de la región hay otros períodos de enérgica respuesta frente a vuelcos externos - por ejemplo, la estrategia de industrialización, que respondió a los acontecimientos de los años treinta y cuarenta - pero difícilmente pueden compararse con el actual, dada la intensidad, la celeridad y el alcance de la transición en curso.

La crisis económica de los ochenta ha tenido enormes costos sociales, productivos e institucionales. Las sociedades, las empresas y los Estados latinoamericanos están sorteándola mediante procesos de reestructuración que implican considerables transmutaciones en los modos de producir, convivir y gobernar. La transición determina también los puntos centrales de la agenda prioritaria del desarrollo latinoamericano y caribeño, tanto en lo que respecta al esfuerzo interno como al relacionamiento económico internacional.

Las transformaciones del estilo latinoamericano de desarrollo más que una consecuencia de la crisis, son la contracara de ésta. Una visión retrospectiva revela que quizá parte de los costos habría podido evitarse si se hubiera ejercitado una mayor disciplina fiscal y macroeconómica, si la política pública se hubiera basado en mayor medida en consensos políticos y si hubiera existido mayor coordinación internacional para colaborar con los países de la región. Pero ello no impide reconocer que la transformación también impone costos. Algunos constituyen pérdidas reales de posiciones insostenibles; otros, renuncias a pretensiones que no resultaron viables.

En la actualidad, el producto por habitante de América Latina y el Caribe, inferior en 9% al de 1980, es el mismo que en 1977. A lo largo de la década que media entre 1982 y 1991, la casi totalidad de los países de la región ha sufrido, a lo menos, cinco años de recesión o de estancamiento de la actividad económica por habitante, lo que forma parte de síndromes caracterizados por desequilibrios externos y fiscales, aceleración inflacionaria, ajustes severos y demasiadas veces efímeros, deterioro del empleo y de los salarios reales y, en definitiva, aumento de las situaciones de pobreza, ya graves desde antes.

El esfuerzo exportador realizado por los países de la región se pone de manifiesto en su nivel real de exportaciones de bienes y servicios por habitante, que excede en 34% el de principios de la década. Sin embargo, el deterioro de los términos del intercambio desde entonces y la enorme magnitud de la transferencia neta de recursos financieros al exterior, debida al peso de la deuda y a la escasa entrada de capitales, han reducido la capacidad por habitante para importar, manteniéndola durante la mayor parte de la década en un nivel casi 40% inferior al real alcanzado en 1980; en 1991 recién se han recuperado los niveles de 1975.

Entre 1982 y 1991, la región ha hecho una transferencia neta de recursos al exterior por 275 000 millones de dólares de 1991, monto equivalente al 62% de la deuda externa de 445 000 millones existente este año. Estos recursos han sido en su mayor parte extraídos de los presupuestos fiscales u obtenidos a través del impuesto que significa la inflación. En estas circunstancias, el manejo de la política fiscal se ha tornado particularmente difícil. Al final de la década, los ingresos fiscales de un importante conjunto de países de la región han excedido sólo en 7%, en términos reales, a los de 1980, mientras que el gasto público total se ha expandido casi 20%, aunque, al excluir los intereses sobre la deuda pública, el nivel real de los demás gastos en la actualidad aparece como algo menor que el registrado en 1980.

2. El panorama en 1991

Este sombrío panorama de estancamiento, recesiones e inflación muestra en 1991 señales de estar comenzando a aclararse, si bien persisten signos contradictorios. Por lo menos, ha aumentado el número de países que han tomado senderos de crecimiento o de recuperación del nivel de actividad, aunque en la mayoría de los casos a ritmos modestos y, en algunos, sobre bases aún frágiles. Por otro lado, la mayoría de los procesos inflacionarios más graves tiende a ceder, aunque en numerosos países el control de las presiones inflacionarias se ha tornado más arduo. Los ajustes fiscales parecen consolidarse.

Asimismo, ahora último se han hecho significativos los flujos de capitales privados voluntarios hacia algunos países de la región. Estos flujos implican repatriaciones de capital, y, a veces, inversión extranjera directa (en parte vinculada a la privatización de empresas públicas).¹ Finalmente, se observan, al menos en un cierto número de países, cambios perceptibles en el grado de confianza con que los agentes económicos perciben el futuro y la dirección, permanencia y eficacia de la política económica.

¹ Véase CEPAL, Panorama económico de América Latina, 1991 (LC/G.1680 y Corr.1), Santiago de Chile, septiembre de 1991.

En 1991, en efecto, el producto regional crecerá moderadamente (algo más del 2%), con lo cual el producto por habitante registrará su primera mejoría en cuatro años. Si se excluyen los países que aún luchan contra elevados ritmos de inflación, la tasa media de expansión del conjunto de las restantes economías será del orden de 4%, algo superior a la registrada en 1990, pese a la desaceleración del ritmo de incremento del comercio mundial.

Por debajo de las aún modestas tasas de expansión de la actividad económica bullen procesos de transformación que han estado consolidándose — en algunos casos, con altibajos — a lo largo de la década de crisis. Tales procesos encierran fermentos de progreso, y también tienen secuelas, reflejadas en desigualdades de ingreso y riqueza y en penurias para amplios sectores de la población.²

3. Respuestas en el ámbito de la política económica

a) Gestión macroeconómica

Pese a la fragilidad que aún muestran algunos procesos de estabilización, la mayoría de las economías de la región está ya funcionando sobre nuevas bases. Estas se caracterizan, en general, por la afirmación de la orientación exportadora, la apertura comercial, la austeridad fiscal, el manejo más prudente de la política monetaria y la mayor reticencia a la regulación pública de la actividad económica. Esas bases de funcionamiento se asientan, sin duda, sobre desigualdades de ingreso aún más amplias que las del pasado, mayor precariedad del empleo, mayor estrechez fiscal y menor margen de maniobra de la política económica. Lo dicho implica una menor capacidad de efectuar transferencias entre sectores económicos o entre estratos sociales, pero también infunde una mayor confianza en la persistencia de las reglas que orientan la política pública.

Quizá como nunca antes, los gobiernos y las sociedades civiles realizan denodados esfuerzos por avanzar hacia la corrección de los desequilibrios macroeconómicos en el corto plazo, y hacia la remodelación de las estructuras productivas y la superación de rezagos sociales, en el mediano plazo. Sin duda, la vasta mayoría de los países de la región han asumido la responsabilidad de sus propios destinos, y mediante sus esfuerzos han consolidado o, al menos, adelantado, programas de estabilización y de ajuste.

b) Liberalización comercial

² Véase CEPAL, Nota sobre el desarrollo social en América Latina (LC/G.1665), Santiago de Chile, junio de 1991.

01 518

SECRETARÍA DE ECONOMÍA
ESTADÍSTICA Y CENSOS
ESTADÍSTICA Y CENSOS
ESTADÍSTICA Y CENSOS

En la búsqueda de la orientación exportadora antes mencionada, los países de América Latina han mostrado clara tendencia hacia una mayor apertura comercial. Así, se han desmantelado a paso rápido muchas de las barreras que se aplicaban a las importaciones. Esa tendencia es consecuente con las nuevas modalidades de producción, distribución y comercialización de bienes y servicios a nivel mundial, con la transnacionalización de los mercados financieros y con el carácter transfronterizo de actores y factores en el proceso productivo, todo lo cual ha alterado profundamente las relaciones económicas internacionales.

Las reformas de política comercial realizadas o en curso en la región representan un importante vuelco en la modalidad de inserción de los países latinoamericanos en la economía internacional. La experiencia ha demostrado que esta modalidad debe coordinarse con otros instrumentos de política económica, y muy particularmente con la política cambiaria. Además, es deseable que la contrapartida a la rápida desgravación sea un acceso más ágil a los mercados de las principales economías industrializadas. Sin embargo, como se sabe, la decisión unilateral de liberalizar tomada por los gobiernos latinoamericanos se dio en un contexto de creciente proteccionismo en los países desarrollados.

Por eso, resulta vital para los países de la región que concluyan favorablemente las negociaciones multilaterales que se realizan en el marco de la Ronda Uruguay, y que se den otros pasos posteriores hacia una mayor apertura del comercio mundial. Por muy intenso que sea el esfuerzo de modernización productiva en América Latina, éste se verá frustrado si no existe un régimen comercial internacional que responda a los principios del multilateralismo, la no discriminación, la transparencia y el trato especial y diferenciado (esto último, en particular en los llamados "nuevos temas").

c) Integración subregional

En consonancia con los procesos de apertura comercial, los países de la región también han renovado los esfuerzos de integración, básicamente a través de compromisos tendientes a conformar, en plazos preestablecidos, zonas de libre comercio entre agrupaciones de países. Tales compromisos se conciben en función de la competitividad internacional, y tienden a ser compatibles con las negociaciones multilaterales del GATT. El fenómeno se produce en el seno de procesos subregionales ya institucionalizados (CARICOM, Mercado Común Centroamericano y Grupo Andino) y asimismo a través de acuerdos bilaterales, trilaterales o cuadrilaterales (el caso más reciente, es el Mercado Común del Sur).

El conjunto de compromisos que se están adquiriendo constituyen pasos potencialmente importantes hacia el afianzamiento de la transformación productiva, por cuanto apoyan la eficiencia, favorecen el desarrollo tecnológico y atraen inversión. Por otra

01 818

SECRETADO GENERAL DE ECONOMIA Y FINANZAS
MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS

parte, para consolidar la integración regional hará falta una convergencia y coordinación cada vez más estrechas de las políticas macroeconómicas. Para un país no parecen plantearse incompatibilidades insalvables en cuanto a pertenecer a más de un conjunto de compromisos integradores, siempre que se respeten las mismas normas y procedimientos. Con todo, convendría evitar la exagerada atomización de los acuerdos, que comienza a apreciarse en los procesos subregionales y a nivel de América Latina.

De hecho, se requerirá un esfuerzo decidido para compatibilizar el creciente número de acuerdos de índole bilateral y subregional que se han suscrito. A falta de un esfuerzo semejante, se corre el peligro de crear una red compleja de acuerdos que a la postre podría convertirse en una traba al libre intercambio de bienes y servicios, y crear múltiples distorsiones y desviaciones en los flujos comerciales. Resulta especialmente importante poner atención en la uniformidad de las normas en las cláusulas de origen y en los procedimientos de desgravación progresiva.

d) Integración hemisférica

En el contexto descrito, no es de extrañar que los países de la región hayan reaccionado con interés ante la Iniciativa para las Américas, anunciada por el Presidente de los Estados Unidos en junio de 1990. Esta presenta oportunidades importantes para incrementar las corrientes de comercio y de inversión en la región, por lo que casi todos los países han firmado acuerdos-marco con los Estados Unidos para explorarlas.

Convendría concebir esa iniciativa como un paso que facilita la tendencia hacia un régimen comercial mundial abierto y transparente. Dicho de otra manera, tal como un país latinoamericano puede adquirir más de un conjunto de compromisos integradores hacia el interior de la región sin que haya incompatibilidades entre ellos, tampoco existen incompatibilidades entre los compromisos existentes y un régimen de tratamiento recíproco preferencial con más de un país desarrollado.

Así, los espacios económicos regionales que se están consolidando, si bien intensifican los intercambios entre los países miembros, también mantienen e incrementan los lazos con terceros países. Por ende, es importante que las naciones de la región dirijan sus esfuerzos de exportación no sólo a los Estados Unidos sino también a Europa, Japón y el Sudeste de Asia, mercados que probablemente exhibirán mayor dinamismo que el norteamericano durante los años venideros.

Dentro de una estrategia global de penetración de mercados, la negociación de tratados de libre comercio con Estados Unidos indudablemente constituye un elemento valioso, que sin embargo también entraña riesgos evidentes. Para adelantar el

aprovechamiento de las potencialidades y aminorar los riesgos, así como avanzar hacia la creación de una zona de libre comercio a nivel hemisférico como un proyecto a largo plazo, sería conveniente mantener consultas sobre posiciones y criterios entre los países de la región. El propósito de tal coordinación sería comenzar a definir el camino que habrá de tomarse tras la finalización de las actuales negociaciones de México con los Estados Unidos y Canadá, cuyo objetivo es conformar la zona de libre comercio de América del Norte.

Entre los aspectos que habría que precisar se encuentran: la armonización entre los posibles acuerdos con Estados Unidos y los compromisos de integración intrarregional; la definición de una agenda para las futuras negociaciones; la determinación de si éstas se emprenderán en forma individual o conjunta, y la consideración de las ventajas y desventajas de negociar acuerdos separados, o bien de adherirse a un eventual acuerdo de libre comercio de América del Norte.³

e) Deuda externa

El tema de la deuda ha tendido a perder relevancia en la agenda internacional y en algunos países de la región en los últimos tiempos. Sin embargo, el fenómeno del sobreendeudamiento persiste, y sus consecuencias estructurales continúan gravitando sobre los grados de libertad de la política económica y sobre las posibilidades de crecimiento. Ciertamente, se ha comenzado a observar una gestión oficial más flexible por parte de los países acreedores. La contrapartida de esta nueva actitud es una menor carga del servicio de la deuda y mayores grados de libertad para los países deudores en el manejo del problema.

Una manifestación de esta flexibilidad es la consolidación de diferentes esquemas oficiales de reducción de la deuda, a lo que se suma la reducción significativa de deuda bancaria mediante diversos mecanismos nacionales. Asimismo, como se sabe, a partir de 1990 la deuda bilateral también ha sido objeto de reducción. Otra señal de la nueva actitud es la mayor tolerancia de los acreedores ante la acumulación informal de atrasos en el servicio de la deuda. Esto ha creado una "válvula de escape" temporal frente al problema del sobreendeudamiento y a la lentitud de las negociaciones para lograr reducciones de la deuda con los acreedores.

Todo lo anterior se ha visto acompañado por señales de una menor carga del servicio de la deuda. El descenso de los intereses devengados y la expansión de las exportaciones han reducido la relación entre ambos durante cuatro años consecutivos, ubicándola

³ El BID y la CEPAL han emprendido un proyecto conjunto de apoyo a los gobiernos del hemisferio para dar respuesta a algunas de esas interrogantes.

9/10

en 25% en 1991. Se prevé que este coeficiente bajará un tanto en el presente año y más significativamente en 1992. La transferencia neta de recursos al exterior también se está reduciendo.⁴

No obstante estos progresos, la deuda continúa siendo un problema muy serio para la mayoría de los países. En los últimos años el coeficiente deuda/exportaciones de la región ha estado estancado en alrededor de 300%, y el coeficiente deuda/producto promedio en alrededor de 45%. La relación entre la deuda pública y los ingresos fiscales corrientes es aún más onerosa, ya que varía entre 150% y 400%, según los casos.

Todo lo anterior apunta a la necesidad de seguir insistiendo en fortalecer el proceso de reducción de la deuda de América Latina y el Caribe. Para que éste se extienda, sin embargo, es preciso superar la seria restricción de financiamiento oficial que enfrenta la estrategia de resolución del problema de la deuda en el actual marco de reducción voluntaria, con apoyo activo de los gobiernos acreedores y de las instituciones multilaterales.⁵ En cuanto a la deuda bilateral del Club de París, que es excepcionalmente importante para los países pequeños de la región, los gobiernos acreedores deberían seguir el ejemplo de los Estados Unidos y considerar una significativa condonación de la deuda.

4. Perspectivas

La duración y los costos de los procesos de transición de los países de la región hacia caminos de desarrollo sostenido depende no sólo de la disciplina con que los gobiernos y los actores económicos y sociales mantengan los rumbos de las reformas, sino también del contexto internacional y de la cooperación de los países industriales. La debilidad de la economía mundial durante el año en curso, así como sus inciertas perspectivas de recuperación para el año entrante, inciden indudablemente en los impulsos externos que el crecimiento de la región necesita. El comercio mundial podría dinamizarse en términos de volumen, pero los precios de los productos primarios no recuperarían sino una pequeña fracción del deterioro sufrido en los últimos años. Por otro lado, las presiones inflacionarias en los países industriales tornan improbable el mantenimiento de las tasas de interés en sus actuales niveles, que son inusualmente bajos.

⁴ En 1990 había disminuido a 16 000 millones de dólares (de un promedio anual de 26 000 millones de dólares en el período 1983-1989) y se anticipa que continuará su evolución favorable en 1991-1992.

⁵ Véase CEPAL, América Latina y el Caribe: opciones para reducir el peso de la deuda (LC/G.1605), Santiago de Chile, marzo de 1990.

No obstante la falta de estímulos vigorosos de la economía internacional y el peso del sobreendeudamiento, un creciente número de naciones latinoamericanas ha asimilado el costo social del ajuste, y en consecuencia se ubica hoy en una plataforma desde la cual está en mejores condiciones de aprovechar las oportunidades y mitigar los efectos de factores adversos originados en el entorno externo. Otros países, en cambio, al parecer requerirán más tiempo para superar sus complejos problemas, aun cuando persistan en sus esfuerzos de estabilización y modernización productiva.

En todo caso, todos los países, sin excepción, han emprendido el tránsito a que se alude al principio de esta nota, hacia nuevas modalidades de desarrollo de sus propios recursos, más acordes con las transformaciones de la economía mundial. Es un proceso difícil, el período de aprendizaje que entraña es largo, y el riesgo de retrocesos está siempre latente. Pero procede, y con cierto vigor. Algunas orientaciones tendientes a imprimirle mayor impulso se ofrecen en el último planteamiento de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Ese planteamiento convierte la incorporación y difusión deliberada y sistemática del progreso técnico al proceso productivo en el eje central para acceder a un crecimiento sostenido, apoyado en la competitividad internacional, y a una progresiva equidad social.⁶

⁶ CEPAL, Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria de América Latina y el Caribe en los años noventa (LC/G.1601-P), Santiago de Chile, marzo de 1990. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.90.II.G.6.

V Cumbre del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación
Política Grupo de Rio

Cartagena de Indias
27 de Noviembre - 3 de diciembre de 1991

LA INTEGRACION LATINOAMERICANA
Y SU PERSPECTIVA REGIONAL

Documento preparado por la Secretaría Ejecutiva
de la Asociación Latinoamericana de Integración
ALADI

LA INTEGRACION LATINOAMERICANA Y SU PERSPECTIVA REGIONAL

La nueva realidad de la integración

En el marco de la creciente interdependencia que caracteriza al actual escenario económico internacional, se destaca una progresiva tendencia a la conformación de grandes espacios económicos, que conllevan un reordenamiento de los sistemas productivos y de la estructura de relacionamiento mundial. Expresiones de este proceso son el Mercado Único Europeo, la Zona de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá, la intensificación de las relaciones recíprocas en el Lejano Oriente con Japón como epicentro y los proyectos que involucran a países latinoamericanos, a nivel regional y subregional. En la misma tendencia se sitúa la Iniciativa para las Américas propuesta por el Gobierno de los Estados Unidos, con vistas a configurar una zona de libre comercio hemisférica.

En Latinoamérica, el proceso de integración ha adquirido un creciente y significativo dinamismo. Por la magnitud de los cambios que se están verificando, se puede hablar con acierto de una nueva fase del proceso de integración en la región, que se caracteriza por el fortalecimiento del Grupo Andino, la suscripción del Tratado de Asunción que crea el MERCOSUR y la celebración de acuerdos de amplia cobertura entre pares y grupos de países de la región. Esta nueva fase se apoya sobre coincidencias políticas y económicas, como la consolidación del sistema democrático y la adopción de políticas económicas progresivamente similares, que alientan una creciente convergencia, propiciando el camino hacia mayores entendimientos entre los países de la región.

Se podría señalar que las bases de la nueva fase del proceso de integración latinoamericana están fundamentalmente asociadas con las nuevas políticas de apertura de las economías, adoptadas por los países de la región con un claro propósito de buscar una inserción más plena en la economía internacional. El camino elegido responde a una concepción que trata de superar el estancamiento, el atraso tecnológico y la falta de competitividad, mediante mecanismos e instrumentos de política económica orientados hacia la modernización productiva y tecnológica, la liberalización comercial y el aumento de la competitividad.

El renovado dinamismo de la integración

En el referido contexto, la subregionalización y la multiplicación de acuerdos de amplio espectro, por pares y grupos de países, se han constituido en las expresiones más vigorosas del proceso de integración latinoamericana, que contemplan programas de integración comercial -áreas que ha vuelto a ser privilegiada- orientados a la constitución de zonas de libre comercio o uniones aduaneras, en plazos relativamente breves. Estos esquemas, asimismo, tienden a diversificar las interrelaciones entre los países participantes.

De cumplirse los acuerdos y cronogramas adoptados en el marco de estos esquemas, a mediados de la década coexistirán en la región zonas de libre comercio y uniones aduaneras que involucrarán -por pares y grupos de países- a todos los miembros de la ALADI. Esta situación podría facilitar el proceso de aproximación y articulación recíproca, que conduzca a la concreción de una única zona de libre comercio, como instancia básica en el establecimiento del mercado común latinoamericano.

A estas perspectivas se suman las que resultan de la Iniciativa para las Américas propuesta por el Presidente Bush, que aparte de sus implicancias estratégicas a nivel mundial, ha abierto una nueva instancia de negociación y relacionamiento con el principal socio comercial de la mayoría de los países de la región. Esta propuesta, que tiene como propósito lograr un difícil pero no imposible sistema hemisférico de libre comercio, ha sido acogida favorablemente por los países de la región.

Perspectivas para la acción regional

A pesar del impacto negativo de la grave crisis económica padecida durante la pasada década, los países de la región mantuvieron sus vínculos asociativos y preservaron y facilitaron el comercio regional, a través de organismos como la ALADI y del uso de sus instrumentos, como la Preferencia Arancelaria Regional, el Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos y la celebración de acuerdos de alcance parcial.

Convendría destacar que al 30 de junio de 1991 estaban vigentes cerca de 80 acuerdos entre países miembros, en diferentes materias (comercial, de complementación económica, transporte, turismo, etc.) y 22 acuerdos con países latinoamericanos no miembros. A través de estos instrumentos, así como de los de alcance regional, actualmente se canaliza alrededor del 50 por ciento del comercio intrarregional, del cual un 42 por ciento corresponde a manufacturas. Es ilustrativo también destacar que mediante el Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos se están compensando multilateralmente alrededor de un 79 por ciento de las transacciones comerciales intrarregionales.

En este nuevo decenio, caracterizado por la aceleración y profundización de las interacciones por países y grupos de países, la dimensión regional sigue plenamente vigente y tiene un importante papel que desempeñar, toda vez que los países, para retomar las sendas de su desarrollo, se encuentran ante grandes desafíos, que podrán ser enfrentados mejor si se potencian sus esfuerzos en el marco de escenarios más amplios, los que a su vez constituyen una plataforma imprescindible para poder lograr una mayor y mejor inserción internacional. No sería muy difícil demostrar que, a pesar de la importancia de los espacios subregionales, estos siguen siendo limitados para las necesidades de desarrollo de los países de la región y para alcanzar una inserción internacional cualitativamente distinta.

En tal sentido, sería necesario que los esquemas subregionales como el Grupo Andino y el MERCOSUR y los acuerdos bilaterales de amplia cobertura, intensifiquen la articulación entre sí y con los demás países de la ALADI. A este respecto es importante destacar que el Tratado de Asunción, señala en su preámbulo que "debe ser considerado como un nuevo avance en el esfuerzo tendiente al desarrollo en forma progresiva de la integración de América Latina, conforme al objetivo del Tratado de Montevideo 1980". Es igualmente significativo que en la Declaración de La Paz de los presidentes del Grupo Andino, se incluya la decisión de "intensificar las relaciones de compatibilización y coordinación con la ALADI" y "de establecer nexos con el MERCOSUR a fin de facilitar la configuración del mercado común latinoamericano".

Para que estas declaraciones tengan aplicación real y efectiva, sería conveniente que desde ahora se tomaran medidas. En la actualidad, por ejemplo, se está considerando la posible adopción de un arancel externo común en los esquemas subregionales. Es indudable que del resultado de estas negociaciones va a depender el grado de articulación al cual se ha hecho referencia. En ambos casos cabría esperar que se fijen regímenes arancelarios especiales para los demás países de la ALADI, como fase inicial de una convergencia a nivel regional.

En consecuencia, el gran desafío que el presente impone a la región, es cómo lograr que los esquemas subregionales y bilaterales de integración confluyan y se articulen en un programa de integración regional, que siga teniendo por objetivo final la constitución del mercado común latinoamericano. A ese desafío se suma el que se desprende de las posibilidades de conformar un espacio comercial ampliado a nivel continental. De este modo, la ALADI, como expresión institucional de la integración de la región, tiene un doble reto, toda vez que simultáneamente deberá procurar afirmar los distintos contenidos -de características multifacéticas- del proceso de integración regional y constituir un instrumento que no obstruya, sino más bien que aliente las relaciones hemisféricas.

Con referencia al primer objetivo, el de la convergencia de los esfuerzos subregionales y bilaterales a una escala regional, surgen dos modalidades, cuya aplicación ha comenzado a examinarse en el seno de la Asociación. Una, referida al establecimiento de una zona de libre comercio regional, a través de la ejecución simultánea de esquemas programados de desgravación arancelaria, eliminación de restricciones no arancelarias y desmantelamiento de listas de excepciones y la otra, orientada a articular los avances que en estos aspectos se registren en los acuerdos subregionales, plurilaterales y bilaterales.

Por otra parte, cabe destacar que en la reciente Reunión de Representantes Gubernamentales de Alto Nivel, celebrada en Montevideo los días 25 y 26 de octubre de 1991, al tiempo de ratificar el papel de trascendencia que debe desempeñar la Asociación, -tanto en la conformación y consolidación de una plataforma regional para la integración, como en el apoyo de los esfuerzos subregionales y bilaterales- avanzó en el diseño de lo que podrían constituir algunas líneas de acción de la Asociación, en aspectos tales como:

- el perfeccionamiento de un marco normativo regional que facilite, de transparencia y seguridad al comercio intrarregional, relacionado con normas de origen, régimen de salvaguardias, nomenclatura arancelaria, normas aduaneras de valoración, derechos compensatorios, incentivos a las exportaciones, prácticas decales de comercio y sistema regional de solución de controversias;
- la prestación de apoyo técnico e informativo a las negociaciones comerciales de los países miembros;
- el fomento de la cooperación en aspectos esenciales para el desarrollo de los países miembros y por ende para el progreso de la integración (tecnología, servicios, inversiones, transporte, medio ambiente, etc.);
- la promoción de la participación activa de los operadores económicos y políticos en el proceso de integración; y
- el desarrollo de una acción más dinámica de la Asociación en el relacionamiento externo.

Finalmente, desde una perspectiva jurídico-institucional, corresponde señalar que el Tratado de Montevideo 1980 posee la suficiente flexibilidad como para permitir la concertación de iniciativas parciales y subregionales entre sus países miembros y con otros países de Latinoamérica. Respecto a terceros países establece el compromiso de extender automáticamente, en favor de los demás países miembros, las ventajas que se pacten. Por otra parte, está dotado de mecanismos que pueden aprovecharse para desarrollar acuerdos en diversas materias, en el marco de una convergencia gradual y progresiva, que preserve la dimensión latinoamericana del proceso de integración.

Sin perjuicio de ello, resulta necesario analizar la normativa jurídica de la ALADI a la luz de los nuevos requerimientos de la integración regional, tarea que podría conducir a la introducción de eventuales ajustes al Tratado de Montevideo 1980. En tal sentido, cabe señalar que se están iniciando estudios que permitan una maduración progresiva de tan importante tarea y faciliten la adopción de decisiones cuando las condiciones políticas sean propicias y el marco normativo de la Asociación no se adecue al progreso de las distintas expresiones de integración de los países miembros.