

La Iniciativa para las Américas: evolución y perspectivas

Sistema Económico Latinoamericano

Introducción

En la Declaración de Caracas de octubre de 1990 los presidentes del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política (Grupo de Río) dieron su respaldo a la Iniciativa para las Américas (IPA), formulada por el Presidente de Estados Unidos. Aseguraron que la IPA debe permitir que las relaciones hemisféricas se desarrollen sobre bases equitativas y que debe ser congruente con los esfuerzos de integración y cooperación en el ámbito latinoamericano.

En Caracas los presidentes acordaron intercambiar información en forma periódica sobre las acciones de los países del Grupo en torno de la IPA a fin de establecer un marco general de los principios y lineamientos que orienten las negociaciones. En virtud de que en la Iniciativa se proponen algunas acciones con respecto a las negociaciones de la Ronda de Uruguay que pueden ser

de interés para América Latina, los mandatarios convinieron en proponer en Ginebra una reunión de trabajo para identificar áreas de coincidencia entre los negociadores de América Latina, Estados Unidos y Canadá, luego de la consulta en escala regional que se celebró en abril de 1991 en el marco del SELA. De ahí surgió el mandato de la Secretaría Permanente de profundizar en el análisis de la IPA y seguir de cerca su desarrollo en Estados Unidos y en la región. Esa orden fue ratificada y ampliada en la XVII Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano del SELA.

En este documento se examina cómo han evolucionado los acontecimientos en torno a la IPA en Estados Unidos y en los países de América Latina y el Caribe desde octubre pasado y de ese modo contribuir a la discusión del tema durante la V Cumbre del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política que se celebrará en Cartagena de Indias en diciembre de 1991. También se presentan algunos lineamientos generales que podrían servir de base para dar forma a los planteamientos que surjan de la reunión de Cartagena.

Se reproduce el documento "Análisis de la evolución y perspectivas de la Iniciativa para las Américas", elaborado por la Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano. El texto se presentó en la V Reunión de Jefes de Estado del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política (Grupo de Río), celebrada en Cartagena de Indias, Colombia, los días 2 y 3 de diciembre. El Grupo está integrado por Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Chile, Ecuador, Jamaica, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. *Comercio Exterior* hizo algunos cambios editoriales.

Evolución de la Iniciativa para las Américas

Comercio

Uno de los acontecimientos más importantes en materia comercial en relación con la IPA fue la prórroga de la facultad de aprobación expedita (*fast track*), la cual es fundamental para que Estados Unidos negocie acuerdos comerciales. En mayo de

1991 el Congreso aprobó la prórroga de esa facultad hasta el 1 de junio de 1993, fecha que constituye el plazo máximo previsto por la Ley Ómnibus de Comercio y Competitividad de 1988.

El embajador Julius Katz, representante comercial adjunto estadounidense, expuso en abril de 1991 ocho criterios que su país espera aplicar en futuros acuerdos de libre comercio vinculados a la IPA:

- i) pugnar por la eliminación de todo arancel;
- ii) prever la remoción progresiva análoga de las barreras no arancelarias;
- iii) abarcar los servicios;
- iv) establecer normas relativas a las inversiones;
- v) brindar un mecanismo de solución de diferencias;
- vi) garantizar la protección de los derechos de propiedad intelectual;
- vii) establecer disposiciones especiales para tratar el comercio de los recursos naturales y los productos derivados de éstos, y
- viii) incluir medidas 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 los 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 liberación comercial, y
- iv) sean partes contratantes del GATT.

Otros factores que se tomarían en cuenta son la magnitud del mercado del país latinoamericano o caribeño, el grado de integración alcanzado en escala subregional (dada la preferencia del Gobierno estadounidense de negociar acuerdos de libre comercio con grupos de países previamente integrados entre sí) y, tal como señalara la representante comercial de Estados Unidos, Carla Hills, en la Conferencia de Ministros de Comercio Exterior realizada en la OEA a fines de octubre, el grado de apertura comercial de los países de la región en materia de bienes, servicios e inversiones, así como el nivel de protección otorgado a la propiedad intelectual.

Otro acontecimiento significativo en el ámbito de la IPA ha sido la suscripción de acuerdos marco entre Estados Unidos y países y grupos de países latinoamericanos y caribeños, en su preparación para futuras conversaciones sobre libre comercio. Washington los ha suscrito con todas las naciones de la región, excepto Cuba, Haití, Suriname y la República Dominicana (con esta última la negociación está en proceso). Esos convenios no represen-

tan ningún tipo de negociación comercial, sino que establecen los mecanismos de consulta para solucionar problemas específicos y facilitan la negociación de acuerdos de libre comercio.

Las negociaciones en relación con el Tratado de Libre Comercio entre Canadá, Estados Unidos y México, se iniciaron formalmente en junio de 1991 y aún no está claro el tiempo que tomará concluirlos. El tamaño y la diversidad de los grupos de trabajo establecidos para la negociación del TLC constituyen un reflejo de su amplitud y una indicación de que las negociaciones posiblemente se desarrollen con mucha más lentitud que la que los negociadores anticiparon. El Poder Legislativo estadounidense, por su parte, ha mostrado interés de que el TLC incorpore aspectos ambientales, así como disposiciones para el otorgamiento de compensaciones a los trabajadores que pierdan sus empleos como resultado de la liberación comercial entre los tres países.

Otro acontecimiento en materia comercial fue la discusión parlamentaria en torno al proyecto de Ley de Preferencias Comerciales para el Pacto Andino por medio del cual Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú se beneficiarían de preferencias similares a las otorgadas en la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC). Dicho proyecto ha avanzado muy lentamente en el Congreso y si bien es posible que la Cámara de Representantes lo apruebe con enmiendas que lo aproximan más a la ICC, se consideraba poco probable que la Ley fuese promulgada en 1991 debido a la falta de tiempo y a la ausencia de un promotor activo en el Senado.

En realidad la Iniciativa no ha avanzado mucho en materia comercial. Ello es así pues la IPA es un proyecto de largo plazo que tomará años en producir frutos. Myles Frechette, representante comercial adjunto de Estados Unidos, señaló en la mencionada conferencia de la OEA que la concreción de la Iniciativa abarcará hasta el próximo decenio, toda vez que tanto el Congreso como el gobierno de Bush preferían esperar a que el TLC y la Ronda de Uruguay produjesen resultados antes de avanzar en 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 posibilidad de negociar un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos antes de junio de 1993.

Frechette también señaló que aún no se había elaborado la lista de países con los que se negociarían acuerdos de libre comercio, ni cómo ni cuándo se procedería a hacerlo. Asimismo, indicó que tampoco se había decidido cómo se desarrollará la zona hemisférica de libre comercio (si mediante la adhesión de otros países al TLC o la negociación de acuerdos de libre comercio con cada país por separado). De ahí surgen dos consecuencias importantes para la región: la IPA es un proyecto a largo plazo y el TLC sentará las bases, pautas, criterios y alcances para negociar acuerdos de libre comercio con otros países de América Latina.

Deuda

La discusión del problema de la deuda en el Congreso se ha entorpecido por una serie de factores que han impedido adoptar los proyectos de la ley que faculta al Ejecutivo estadounidense

se a seguir adelante con su programa de reducción de deuda en el marco de la IPA. Ese programa sufrió un revés extraordinario en octubre último, pues la Cámara de Representantes rechazó el proyecto de ley de autorización en materia de ayuda externa. Éste se ha enfrentado a varios obstáculos a lo largo del proceso legislativo, entre los cuales destaca la drástica reducción de 300 a 65 millones de dólares del monto solicitado por el presidente Bush para abatir la deuda en el año fiscal de 1992.

Parte del problema surge de la división de las responsabilidades entre los distintos comités parlamentarios. Todos los programas con implicaciones presupuestarias deben ser debidamente autorizados y sujetarse a un proceso de asignación financiera. Ambos requisitos caen bajo la jurisdicción de distintos comités, siendo los de asignación los que a menudo, debido a que son los responsables de controlar el gasto público, perciben las nuevas propuestas, en particular las relacionadas con la ayuda externa, con mayor escepticismo y cautela que los comités de autorización.

Varios parlamentarios se oponen a los planes de la IPA para reducir pasivos porque consideran que la cancelación es un mecanismo inadecuado para resolver el problema de la deuda latinoamericana y caribeña. También señalan que Estados Unidos no debería ayudar a otros países en un momento en que sus propios problemas económicos son enormes. Este elemento ha adquirido gran importancia en vísperas de las elecciones presidenciales de 1992 y cabe esperar que se incremente. Ello es así porque numerosos demócratas han centrado parte de sus ataques electorales en el argumento de que al gobierno de Bush le ha asignado demasiada atención a los asuntos externos a costa de los problemas internos.

Los únicos avances concretos en materia de deuda 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 que llena todos los requisitos de elegibilidad para participar en programas de reducción de deuda y recibir un préstamo sectorial del BID de 150 millones de dólares. Esas acciones, sin embargo, sólo han abarcado la deuda concesional contratada con Estados Unidos en el marco del programa P.L. 480, Alimentos para la Paz, cuyo monto total para la región asciende a 1 850 millones de dólares.

Ante la falta de capacidad negociadora y de los fondos necesarios para seguir adelante con sus planes de reducción de deuda, el Ejecutivo estadounidense ha empleado los mecanismos existentes de manera más creativa. Así, para cancelar por completo la deuda de 341 millones de dólares contraída por Bolivia con la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID), el Departamento del Tesoro utilizó una facultad que le confiere un estatuto para reducir o cancelar totalmente la deuda de los países menos adelantados (PMA). Ésa fue la primera vez que el trato para los PMA se extendió a un país que no pertenece a esa categoría.

La facultad mencionada se aplicó recientemente para cancelar un total de 1 000 millones de dólares de deuda oficial bilateral contraída por Guyana, Haití, Honduras y Nicaragua con el Gobierno estadounidense. Haití es el único país del Hemisferio Occidental clasificado como PMA. Sin embargo, dados los obstáculos en el Congreso para aprobar la legislación en materia de

reducción de deuda de la IPA, el Gobierno de Estados Unidos decidió ampliar la definición del término, para actuar con mayor celeridad.

Puede decirse que el asunto de la deuda en el marco de la IPA no promete traducirse en grandes beneficios para la región. El monto de la deuda latinoamericana y caribeña susceptible de reducirse con base en los criterios establecidos en la Iniciativa (12 000 millones de dólares), si bien importante para algunos países, resulta poco significativo en el marco del débito externo global de la región, que en 1989 fue mayor a 420 000 millones de dólares (véase el cuadro). Pese a ello, el Congreso, como se señaló, recortó aún más los fondos que se asignarían a dicho propósito. A eso se une un factor limitante: para reducir esa deuda los países deben cumplir unos criterios de condicionalidad aún más rigurosos que los del Club de París (programas de reformas del FMI y el Banco Mundial, en materia de inversiones por medio del BID y, en caso de ser apropiado, completar un programa de reducción de deuda con la banca comercial) y cuya cobertura amplió el Congreso estadounidense para incluir la protección de los derechos humanos, la democratización, la cooperación en la lucha contra el narcotráfico y el albergue a terroristas.

Inversiones

Parte del pilar de la IPA sobre inversiones se refiere a un fondo de 1 500 millones de dólares que administrará el BID. El presidente Bush propuso que su país contribuyese con 100 millones anuales durante cinco años y que tanto Japón como la CEE aportaran la misma cantidad. El Fondo Multilateral de Inversiones (MIF) que se crearía con dichos recursos financiaría el otorgamiento de asistencia técnica para promover la economía de libre mercado en la región.

Hasta la fecha, empero, sólo Japón ha aceptado, en principio, aportar dicha suma; la CEE aún no se ha comprometido a erogar un monto igual, aunque varios de sus integrantes están dispuestos a contribuir al Fondo. El Congreso de Estados Unidos ha señalado claramente que no tiene interés en respaldar la creación del MIF 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 del Congreso.

La situación de la IPA en materia de inversiones se circunscribe a la existencia de una propuesta para crear un fondo que aún no ha logrado captar los recursos necesarios. Asimismo, si bien es cierto que con los fondos presupuestados se promoverían políticas de libre mercado en la región, también es verdad que son muy insuficientes si se consideran las enormes transferencias de recursos de la región por concepto de servicio de la deuda, las dificultades a que se han enfrentado los países latinoamericanos y caribeños para obtener recursos financieros adicionales, sus esfuerzos en materia de ajuste estructural y los compromisos adoptados por las naciones industrializadas con Europa del Este.

Estados Unidos ha continuado las conversaciones con varios países de América Latina para suscribir tratados bilaterales de in-

*Deuda externa de América Latina y el Caribe
(Millones de dólares)*

Países	Deuda con el Gobierno de Estados Unidos	Bilateral	Multilateral	Privada		Largo plazo	Total
				Banca comercial	Otros		
México	1 625	6 033	10 753	49 900	5 549	80 256	95 641
<i>Sudamérica</i>							
Argentina	524	5 546	4 351	27 322	1 415	53 229	64 745
Bolivia	536	1 720	1 387	395	68	3 805	4 359
Brasil	2 496	13 257	11 088	49 949	7 807	90 292	111 290
Chile	447	1 054	3 550	5 650	553	13 997	18 241
Colombia	1 003	2 379	5 651	4 149	1 545	15 272	16 886
Ecuador	223	1 734	1 963	4 847	877	9 579	11 311
Guyana	117	462	371	74	73	987	1 713
Paraguay	36	875	733	270	219	2 125	2 490
Perú	732	4 633	2 031	3 914	2 091	14 258	19 876
Uruguay	46	86	626	1 665	9	3 072	3 751
Venezuela	20	399	560	20 746	2 149	29 862	33 144
<i>Centroamérica</i>							
Belice	31	61	49	14	2	126	134
Costa Rica	498	964	1 027	1 415	19	3 783	4 468
El Salvador	755	817	777	63	—	1 696	1 851
Guatemala	304	765	907	166	51	2 199	2 601
Honduras	447	896	1 471	300	157	2 907	3 350
Nicaragua	252	5 282	930	1 293	42	7 546	9 205
Panamá	207	362	986	1 935	103	3 575	5 800
<i>El Caribe</i>							
Anguila	2	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Antigua y Barbuda	21	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Bahamas	—	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Barbados	7	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Cuba	36	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Granada	—	n.d.	n.d.	1	1	68	78
Haití	134	191	447	46	—	684	802
Jamaica	873	1 940	1 110	325	219	3 636	4 322
República Dominicana	782	1 595	783	739	164	3 385	4 066
San Cristóbal y Nevis	10	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
San Vicente y Las Granadinas	1	10	39	—	—	49	51
Trinidad y Tabago	114	443	70	592	192	1 680	2 012
Total	12 279	51 533	51 697	175 860	23 312	348 068	422 187

n.d.: No disponible.

Fuentes: *Status of Active Foreign Credits of the United States Government*, 31 de diciembre de 1990; *World Debt Tables 1990-91*.

versión (TBI) que garantizan el trato nacional a los inversionistas de los países signatarios. El 14 de noviembre de 1991 el Gobierno estadounidense suscribió un TBI con Argentina y en la actualidad sostiene conversaciones con el mismo fin con Jamaica y Costa Rica.

Ambiente

El tema de la protección ambiental es un aspecto muy importante de la Iniciativa. En un momento en que el interés por el ambiente está en aumento, la IPA ofrece una oportunidad innovadora para la cooperación en ese campo. Estados Unidos pre-

tende utilizar el plan de reducción de deuda previsto en la Iniciativa para generar fondos (mediante la conversión de deuda en moneda nacional) que se canalizarían a juntas regionales para proyectos ambientales. Ello no sólo permite generar una fuente de recursos para ese tipo de programas, en un momento en que tanto Estados Unidos como los países latinoamericanos y caribeños están enfrentándose a graves restricciones presupuestarias, sino también, dado el gran interés por el tema de la protección del ambiente, atraer nuevos promotores de la IPA.

Las organizaciones ambientales tienen una gran influencia en el proceso legislativo estadounidense y, si bien apoyan el intercambio de deuda por naturaleza previsto en la IPA, también exigen que las juntas ambientales regionales encargadas de mane-

jar los fondos producto de los programas de reducción de deuda se integren con representantes no gubernamentales.

La evolución de los aspectos ambientales de la Iniciativa ha sido, hasta ahora, de índole más institucional que sustantiva. Estados Unidos ha establecido una Junta Ambiental para las Américas, formada por representantes de agencias oficiales y organizaciones ambientales del sector privado. La Junta está negociando acuerdos marco ambientales con Bolivia, Chile y Jamaica, tres países cuya deuda se redujo en el marco de la IPA. Es posible que el establecimiento de las juntas ambientales en América Latina y el Caribe otorgue un nuevo impulso al programa de reducción de deuda de la Iniciativa, al permitir 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 ambiente en la región.

La Iniciativa para las Américas y la Ronda de Uruguay

La evolución de la IPA está estrechamente vinculada con el desarrollo de la Ronda de Uruguay, en la medida en que el progreso que pueda lograrse en la primera dependerá, ante todo, del éxito que se obtenga en la segunda.

La Iniciativa contiene un planteamiento de estrecha colaboración con las naciones del hemisferio para alcanzar una culminación exitosa de la Ronda de Uruguay. Asimismo, propone inducir reducciones arancelarias más significativas 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 del término de las negociaciones comerciales, en la constitución de un nuevo sistema multilateral de comercio.

Una primera vinculación surgió en el momento en que se anunció la Iniciativa. Ésta constituyó una indirecta pero seria advertencia de Estados Unidos a la CEE a fin de que no proyectara una fortaleza europea, lo cual debía traducirse en concesiones y mayor flexibilidad en la Ronda de Uruguay.

En la medida en que la nueva forma de vinculación entre América Latina y Estados Unidos se desarrolle en todos los frentes, habrá un espacio cada vez mayor para cooperar en ámbitos multilaterales como el GATT. Ello podría fortalecerse en la medida en que cambiaran la orientación y las tendencias de la política comercial estadounidense. La mayor cooperación no implica una política de bloques, pues tanto para Estados Unidos como para los países de la región es importante alentar una mayor apertura y cooperación con la CEE, Japón, la ASEAN y otros espacios económicos.

Debe destacarse, por último, que existen varios problemas de acceso al mercado de Estados Unidos que probablemente no puedan resolverse con acuerdos bilaterales de libre comercio, pues por su propia naturaleza casi forzosamente requieren de soluciones multilaterales. Tales son, entre otras, las restricciones a las

importaciones de ciertos productos agrícolas como el azúcar y los lácteos, que son necesarias ya que forman parte de programas de sustentación de precios o de ingresos internos.

Pronunciamientos de América Latina y el Caribe

La respuesta de la región ante la IPA ha sido, en términos generales, positiva. Se le considera una declaración política muy importante y un progreso conceptual significativo en las relaciones entre Washington y América Latina y el Caribe. El interés regional se ha manifestado en la firma de acuerdos marco con Estados Unidos, tanto por país como por bloques subregionales (Mercosur y Caricom).

En la Reunión de Consulta del SELA sobre las Relaciones de América Latina y el Caribe con Estados Unidos celebrada en abril de 1991 se realizó un análisis conjunto sobre la IPA. En esa ocasión la Secretaría Permanente del SELA presentó el documento "La Iniciativa para las Américas en el contexto de las relaciones de América Latina y el Caribe con los Estados Unidos". Éste contiene elementos de juicio relativos a las líneas de acción sobre el proceso de diálogo y negociación de los países del área con Estados Unidos.

En la reunión se registró un amplio grado de coincidencia en cuestiones tanto específicas como de carácter general. Con respecto a las primeras destacan las siguientes:

- i) La IPA constituye un marco de referencia de enorme importancia y cuenta con el potencial para establecer sobre nuevas bases, más equitativas, las relaciones económicas de los países de la región con Estados Unidos;
- ii) al tratar de forma integrada los temas del comercio, deuda e inversiones, la IPA refleja la posición sostenida por los países de América Latina y el Caribe;
- iii) la IPA debe considerarse como un proceso orientado a establecer de una asociación (*partnership*) que prevea beneficios mutuos;
- iv) la Iniciativa también debe tomar en cuenta la necesidad de desarrollo integral de América Latina y el Caribe, incorporando acciones y programas específicos en el área social a fin de hacer frente a la creciente pobreza crítica que afecta a la región, y
- v) América Latina debe realizar sus propios aportes y contribuciones a la Iniciativa. Debe añadir elementos complementarios y corregir las limitaciones derivadas de los criterios de elegibilidad y condicionalidad propuestos actualmente por Estados Unidos.

Con respecto a la acción regional, se planteó que las importantes coincidencias en el manejo de las políticas económicas y en las estrategias de desarrollo facilitan la definición de enfoques y criterios compartidos, incluso con respecto a la IPA. Se consideraron de importancia fundamental los entendimientos y prin-

cipios entre los países de la región tendientes a afianzar los procesos de integración y cooperación regional que se desarrollan en la actualidad. Ello permitiría reforzar la capacidad negociadora de América Latina y el Caribe frente a Estados Unidos y otros países o regiones.

En el encuentro del SELA se consideró importante y necesario definir, mediante el diálogo regional y subregional, principios, criterios y orientaciones comunes, así como consensos básicos respecto a problemas compartidos e identificar elementos y temas que perfeccionen y complementen la Iniciativa. Se señaló, asimismo, que las medidas que se llegasen a adoptar en escala regional debían considerarse una contribución a las acciones y entendimientos de carácter bilateral o de agrupaciones de países. Finalmente, se dijo que existía una complementariedad entre las acciones individuales y colectivas que podría adoptar la región en la instrumentación de la Iniciativa.

Con respecto a los aspectos comerciales de la Iniciativa, en la reunión del SELA se planteó que las negociaciones individuales o multilaterales con Estados Unidos deberían tomar en cuenta:

i) Un efectivo compromiso de *statu quo* que impidiese un nuevo proteccionismo, así como la aplicación de represalias unilaterales;

ii) la reciprocidad relativa;

iii) la cobertura total de productos y medidas en las negociaciones sobre acceso a los mercados; y

iv) el pleno respeto a las políticas nacionales en materia de explotación de recursos naturales y acceso a los mismos.

La solución de los problemas de acceso para las exportaciones de la región, se dijo, requería de resultados positivos en la Ronda de Uruguay. Se insistió en que el fortalecimiento del sistema multilateral de comercio era un objetivo fundamental de los países de la zona.

Sobre el tema de las inversiones se destacó que un ingrediente fundamental para promoverlas era mejorar las condiciones de acceso a los mercados, en especial al de Estados Unidos. Por ello se reconoció la necesidad de realizar esfuerzos adicionales a los previstos en la Iniciativa para superar el importante déficit de inversión acumulado en la región.

En materia de deuda se determinó que el marco orientador de las acciones a ese respecto sería la Propuesta Latinoamericana y Caribeña para una Solución al Problema de su Deuda Externa, aprobada por los estados miembros del SELA en junio de 1990. Se dijo, asimismo, que la IPA se refería principalmente a la deuda oficial. Para que incluyera los intereses de todos los países de la región se planteó que sería necesario que la Iniciativa previera acciones con respecto a la deuda con la banca comercial y con los organismos financieros multilaterales. Se señaló que la Propuesta incluye planteamientos concretos y que la instrumentación de las proposiciones sobre reducción de deuda de la Iniciativa debían procurar no empeorar las obligaciones de pago de los países de la zona en el corto plazo.

Se señaló que el ámbito previsto en la Iniciativa de canje de deuda por naturaleza debía ampliarse a otras áreas, en particular a proyectos sociales. Asimismo, se dijo que los gobiernos de la región debían tener una participación plena y activa en la administración de los fondos ambientales.

Con respecto a las acciones en materia ambiental los estados miembros del SELA señalaron que deberían considerarse las políticas y prioridades nacionales establecidas por los gobiernos de la región, especialmente las sociales, así como los principios de la Declaración de Brasilia de marzo de 1989 y de la Plataforma de Tlatelolco de marzo de 1991. También se externó que los proyectos de capacitación de personal y de educación en materia ambiental deberían ser elegibles para tal financiamiento.

El SELA reiteró la necesidad fundamental para los países de la región de incorporar a la IPA los asuntos relacionados con el desarrollo científico y la transferencia de tecnología, así como de orientar recursos significativos para que los países del área fortalezcan su capacidad para incorporar tecnología competitiva en la producción y mejorar la capacitación técnica y profesional.

En la Reunión de Consulta se reafirmó el papel del SELA como foro regional de consulta y coordinación, y se señaló la necesidad de asignar a esas actividades la periodicidad y especificidad que impongan las circunstancias. También se acordó solicitar a la Secretaría Permanente que se profundice en el análisis de los distintos elementos de la Iniciativa, incluyendo los relativos a las políticas ambientales y a la ciencia y la tecnología. Se le encomendó, asimismo, el seguimiento adecuado de la evolución del tema tanto en Estados Unidos como en la región. Para ello dicha Secretaría deberá colaborar con distintos organismos regionales, subregionales y hemisféricos competentes, como la ALADI, la ALIDE, el Banco de Desarrollo del Caribe, el BID, la CAF, el Caricom, la CEPAL, el Geplacea, el IICA, el INTAL, la Junac, la OEA, la OLADE y la SIECA, entre otros.

Durante la XVII Reunión del Consejo Latinoamericano del SELA, celebrada en septiembre último, mediante la Decisión 315 se encomendó a la Secretaría Permanente:

i) Examinar y seguir los principales acontecimientos relacionados con la Iniciativa, tanto en Estados Unidos como en el ámbito de los distintos modelos de integración, incluyendo las posiciones individuales de los países;

ii) seguir los avances relativos a las negociaciones del tratado de libre comercio entre Canadá, Estados Unidos y México y examinar las experiencias que de ellos se derivan para América Latina y el Caribe;

iii) analizar las experiencias prácticas de países del Caribe y Centroamérica en el marco de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe y los países del Caribe bajo el Caribcan;

iv) otorgar asistencia técnica a los países miembros del SELA en sus negociaciones con Estados Unidos en el marco de la Iniciativa. En colaboración con los organismos regionales e internacionales competentes y con base en los datos existentes, identificar y evaluar para cada país, subregión y región, las medidas

arancelarias y no arancelarias que afecten las condiciones de acceso al mercado de Estados Unidos, y

v) convocar a una Reunión de Consulta sobre las Relaciones de América Latina y el Caribe con Estados Unidos.

Consideraciones finales

Para evaluar la situación actual y las perspectivas de la IPA en el contexto de las relaciones entre Estados Unidos y la región, conviene considerar los elementos fundamentales que surgen de la posición del Gobierno estadounidense en esa materia mediante diversas declaraciones de algunos funcionarios de ese país.

Las declaraciones permiten prever tanto la evolución futura de la IPA como los criterios principales que ese país consideraría para incorporar a las economías de la región a la Iniciativa. En particular, destacan:

i) La IPA constituye un proyecto de largo plazo debido a que su concreción requiere previamente un laborioso proceso de importantes reformas económicas y consenso político. Un factor adicional que se debe tomar en cuenta es el aparente interés de Washington de ponderar los resultados del NAFTA antes de proceder a negociar otros acuerdos de libre comercio;

ii) para Estados Unidos la negociación del NAFTA deberá ser el primer paso en el proceso de liberación en escala hemisférica. Los principios, criterios y pautas que de ahí surjan serán la base para negociar acuerdos de libre comercio con otros países de la región;

iii) lograr resultados exitosos de la Ronda de Uruguay es de suma importancia para el futuro de la Iniciativa;

iv) Estados Unidos no concibe la IPA como un instrumento para constituir un bloque hemisférico; más bien, dicho país insiste en la importancia de lograr la liberación comercial en escala global, y

v) funcionarios del Gobierno estadounidense han precisado los criterios y las condicionalidades que deberán satisfacer las economías del área que desean negociar acuerdos de libre comercio con su país.

Para la Secretaría Permanente del SELA los argumentos del documento presentado en la Reunión de Consulta, las conclusiones de dicha reunión y las del Consejo Latinoamericano del SELA continúan siendo válidos a la luz de la evolución de la Iniciativa hasta la fecha y las perspectivas que se anuncian para el futuro cercano. Por ello 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, podrían servir de base para la acción del Grupo de Río conforme a la evolución de los acontecimientos en torno a la propuesta estadounidense.

La IPA es un proyecto de largo plazo y de concreción gradual. Esto lleva a destacar la importancia de tres elementos: la gestión

diplomática, incluyendo la consulta y la coordinación; la evaluación de los costos y beneficios de la IPA, y la compatibilización, convergencia y consolidación de los procesos de integración regional. Es más, la posición adoptada por Estados Unidos de que la Iniciativa no debería conducir a la creación de un bloque hemisférico y el interés de dicho país por aumentar sus vínculos con otras regiones, subraya la necesidad de que los países de la región promuevan la apertura y cooperación con la CEE, Japón, los países de la ASEAN y otros espacios económicos.

El hecho de que la IPA aún se encuentre en una etapa relativamente incipiente de elaboración permite a América Latina intervenir para tratar de excluir o modificar los aspectos considerados perjudiciales e incluir otros que mejoren los beneficios de la propuesta. Ello precisará de una activa gestión diplomática que prevea el uso permanente de los mecanismos de consulta y coordinación con que cuentan los gobiernos de la zona y una intensa labor de diálogo con Estados Unidos, particularmente con el Poder Ejecutivo y el Congreso.

La heterogeneidad existente en América Latina y el Caribe tendrá, sin duda, una influencia predominante en la definición de los términos y condiciones en que se celebren en el marco de la Iniciativa los 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 de agrupaciones de países. Al respecto, tal como señaló la Secretaría Permanente del SELA, es necesario diferenciar claramente las ventajas que ofrece un diálogo regional colectivo con Estados Unidos sobre criterios, reglas de juego y temas con respecto a la Iniciativa, de una negociación colectiva de dimensión regional que, ante las actuales circunstancias, tanto en la región como en Estados Unidos, no resulta viable.

En forma paralela deben redoblarse los esfuerzos para evaluar los costos y beneficios de la Iniciativa para la región, así como los cambios en escala mundial que han de producirse en el largo plazo y que incidirán en las relaciones económicas externas de América Latina y el Caribe. A tal efecto, será necesario establecer mecanismos más ágiles y flexibles para el intercambio de información entre los países de América Latina y el Caribe.

En el corto plazo, antes del término de la Ronda de Uruguay, será importante insistir en el cumplimiento por parte de Estados Unidos de su compromiso con respecto a la promoción de reducciones arancelarias más significativas 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, a fin de lograr la necesaria compatibilidad y convergencia de los procesos de integración que se desarrollan actualmente en América Latina y el Caribe. No cabe duda que una mayor liberación 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 del área y favorecería la participación de la región en un proceso de liberación comercial en escala hemisférica. □