



Nº 21, 1992

## REFLEXIONES SOBRE LA INICIATIVA PARA LAS AMÉRICAS

***Roberto Betancourt***

La iniciativa para las Américas del Presidente Bush surgió cuando en Europa se registran grandes cambios políticos e ideológicos. Esos hechos determinarán con seguridad modificaciones profundas en los esquemas económicos y modelos de desarrollo de tales países. Los cambios en Europa habrían preocupado a los Estados Unidos en su papel de gran potencia. La consecuencia de la situación internacional emergente es la preocupación estadounidense por consolidar un bloque propio, capaz de enfrentar exitosamente a la nueva Europa y al Asia, en donde el Japón surge como futura potencia. Esta situación ha alterado las expectativas de América Latina en materia de asistencia y cooperación para el desarrollo proveniente de los países industrializados.

Las prioridades políticas tienden a modificarse a la luz de los últimos acontecimientos en Europa y de la amenaza de una recesión, producto del conflicto en el Golfo Pérsico.

No hay duda de que el mercado de los Estados Unidos es de enorme importancia para América Latina. Tampoco es desconocido que la administración estadounidense dispone de abundantes normas legislativas de carácter proteccionista que le permiten actuar en ciertas ocasiones en forma unilateral y de manera discriminatoria no sólo en materia de comercio, sino, además, en asuntos de inversión y deuda. El hecho de poner en la mesa de discusiones la posibilidad de negociar una apertura de semejante mercado consumidor representa a la vez un poderoso incentivo y un desafío para los sectores exportadores latinoamericanos, pero también un reto para los funcionarios gubernamentales.

La poderosa economía de los Estados Unidos mantiene una fuerte influencia sobre la vida económica de los países de la región. Constituye, en la mayoría de los casos, el principal socio comercial de Latinoamérica, es definitivamente capaz de afectar sectores importantes de nuestras economías tanto a través de decisiones políticas, económicas, comerciales, monetarias y financieras. Un solo ejemplo es el efecto de las variaciones de las tasas de interés para el servicio de la deuda externa de la región. Su comportamiento involucra grandes beneficios o perjuicios para cada uno de los países endeudados.

El gobierno de los Estados Unidos se ha mostrado partidario de la libertad de mercado, sin embargo, en ocasiones no se ha constituido en seguidor de las reglas del GATT y ha mantenido divergencias con países de la región. Dispone de medidas legislativas que favorecen el proteccionismo y es capaz de influir en otros países para que se modifiquen ciertas políticas que considera contrarias a sus intereses comerciales.



A nivel gubernamental y privado se puede esperar diversas reacciones en torno a la conveniencia de establecer una zona de libre comercio, uniendo economías con grandes desigualdades en los grados de desarrollo.

Varios gobiernos latinoamericanos ya han señalado que es necesario tomar con cautela la iniciativa Bush, pero también la han interpretado como el deseo de la administración estadounidense de tratar conjuntamente los problemas del comercio, de la deuda externa y las inversiones.

En tal sentido, puede resultar útil el análisis retrospectivo de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (Caribbean Basin Economic Recovery Act) que fue aprobada por el Congreso de los Estados Unidos en 1983 y entró en vigor en enero de 1984. En ella el tema del comercio es el pilar del Programa.

La Iniciativa del Caribe planteó la creación de un régimen unidireccional de libre comercio para las exportaciones de 22 países, los cuales fueron escogidos sobre la base de criterios discriminatorios del Poder Ejecutivo de los Estados Unidos, durante un período de doce años. Guyana, Nicaragua y Surinam quedaron excluidos. Las exportaciones de productos textiles y prendas de vestir procedentes de los países del Caribe hacia el mercado estadounidense quedaron excluidas. Se propuso una asignación de 350 millones de dólares destinados al auxilio de los déficits de balanza de pagos de aquellos países que habían resultado más duramente afectados por la crisis económica. Se ofrecieron, además, incentivos tributarios para que las empresas norteamericanas invirtieran en El Caribe y había la intención de proporcionar asistencia técnica y capacitación al sector privado de los países beneficiarios.

Los criterios de carácter económico tomados en consideración para la selección de países fueron, entre otros, el haber otorgado o no un acceso razonable al mercado a los productos de exportación de los Estados Unidos y la existencia de planes de subvención a las exportaciones. Fueron tomados también en cuenta los esfuerzos de cada país para lograr su desarrollo económico.

La Iniciativa del Caribe es un conjunto de medidas legislativas y administrativas concebidas por el gobierno de los Estados Unidos para estimulara el desarrollo económico del Caribe. Tiene otros objetivos que se orientan a la expansión de la inversión extranjera y nacional de manera preferencial en sectores no tradicionales con el ánimo de diversificar las economías y aumentar las exportaciones.

A criterio de varios observadores la Iniciativa del Caribe se ha quedado corta u ha generado críticas desfavorables, insatisfacción y desilusión, luego de seis años de haberse puesto en marcha.



Del análisis de la Iniciativa del Caribe se pueden obtener varias conclusiones que serán de utilidad para configurar una posición latinoamericana frente a la Iniciativa Bush. Así, se podría mencionar que:

- a) En lo que respecta a países admisibles, parecería deseable, aunque en la práctica se reconoce que no será factible, que la Iniciativa incluya a todos los países de América Latina y El Caribe. Se puede prever que los criterios de selección excluirán a los gobiernos comunistas, a los que no demuestren haber contribuido para no permitir el envío de drogas a los Estados Unidos y a aquellos que no respetan los derechos humanos. El trato preferencial concedido en materia de comercio por América Latina a otros países desarrollados no debe constituirse en impedimento para su elección como beneficiario.
- b) En cuanto a los productos admisibles se tendrá en cuenta que los Estados Unidos excluyeron en la Iniciativa del Caribe el ingreso libre de derechos de textiles y prendas de vestir de acuerdo a la ley de 1983, pero también de atún envasado; petróleo y sus derivados; calzado; guantes de trabajo hechos de cuero, goma o plástico; maletas y bolsos; prendas de vestir hechas de cuero; relojes y piezas de repuesto, si es que algún elemento constitutivo provenía de un país comunista. Se excluyó igualmente el azúcar, jarabes, melazas, carne de vacuno y de ternera. Los bienes enunciados son importantes en el comercio exterior de varios países latinoamericanos. Por otra parte, se debe tener en consideración que los diversos organismos regulatorios estadounidenses presentan exigencias como por ejemplo las normas de origen, manejan disposiciones de la legislación tributaria y otras como las normas de buena calidad y seguridad, seguridad ambiental y seguridad pública en general a fin de restringir importaciones. Es necesario evitar el riesgo de que queden excluidos bienes para cuya producción varios países latinoamericanos tienen capacidad y tecnología. La Iniciativa Bush no debería contener las tradicionales cláusulas de salvaguardia para retirar el beneficio de exención de derechos en caso de que un producto importado amenace provocar perjuicios graves a la agricultura o industria estadounidense.
- c) A la región no le convendría una Iniciativa que tenga un límite en el tiempo. Recuérdese que la Iniciativa del Caribe se extendió hasta diciembre de 1995, pero que se ha propuesto su vigencia indefinida.
- d) Se debe tener en cuenta que la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos (IIC) tiene bajo su responsabilidad la presentación de informes periódicos al Congreso sobre las repercusiones y efectos reales y futuros de la competencia extranjera sobre la mano de obra y las industrias de los Estados Unidos.
- e) La Iniciativa podría incluir el acceso al Guaranteed Access Level (GAL) Programme o directamente otorgar la apertura del mercado para los productos montados o elaborados fuera de los Estados Unidos a partir de materiales o piezas procedentes de Estados Unidos. Los Programas 806 y 807 del Tariff Schedule of the U.S, (TSUS) prevén ya una



disminución del valor para fines aduaneros en los casos antes señalados. Los productos bajo este régimen tendrían un menor costo, se estimularía la demanda del consumidor norteamericano y con ello se aumentaría el ingreso de divisas de los países beneficiarios.

- f) El sistema de Preferencias de los Estados Unidos otorga la reducción total de gravámenes de importación a cerca de 3.200 productos. El valor total de importaciones bajo el SGP es de alrededor de cincuenta mil millones de dólares; de ellos más de doce mil millones corresponden a importaciones desde países de América Latina y El Caribe. El aprovechamiento del SGP de los Estados Unidos por países, desde su establecimiento en 1976, es desigual. México, Brasil y Argentina han sabido aprovecharlo de manera significativa.
- g) La Iniciativa Bush puede conducir a un incremento de las importaciones de materias prima y bienes de capital por parte de los países latinoamericanos, en especial en aquellos cuyos sectores productivos tengan la capacidad de reaccionar para aumentar la producción de bienes manufacturados.
- h) Se debería exigir la revisión de las normas de origen para las importaciones procedentes de la región, para lo cual convendría reexaminar el Sistema Armónico de Clasificación Arancelaria de los Estados Unidos.
- i) Tanto las barreras no arancelarias de los Estados Unidos cuanto las cuotas y otras medidas especiales de protección no pueden quedar sin revisión.

En materia de inversiones se debería sugerir la creación de alicientes e incentivos importantes por parte de los Estados Unidos en su legislación. Podrían contribuir a los objetivos de la Iniciativa Bush la introducción de programas de fomento aplicados por los organismos federales, estatales y organizaciones del sector privado de los Estados Unidos como: Departamento de Comercio, USAID, OPIC, Banco de Exportaciones e Importaciones de los Estados Unidos, etc. Se podría analizar, además, la conveniencia de crear un Comité de Promoción Empresarial.

En cuanto al tema de la deuda oficial de los países de América Latina y El Caribe, la Iniciativa debería adecuar a las realidades de los países deudores de la región algunas opciones definidas en la XIV Cumbre de Países Industrializados, celebrada en Toronto en junio de 1998. Las alternativas presentadas van desde:

- a) Cancelación contable o parcial de obligaciones del valor nominal de la deuda;
- b) Tasas de interés de carácter concesionario; y,
- c) Períodos de reembolso más largos.

No se debería descartar tampoco:

- a) La posibilidad de eliminar los intereses de mora vencidos y reducir los que estén en vencimiento;
- b) Para la reestructura del a deuda se debería establecer como criterio el análisis del comportamiento de las exportaciones de los países de América Latina y El Caribe, pues las restricciones



comerciales tienen un enorme efecto e inciden en la capacidad de pago;

- c) No debería suspenderse la cobertura ni alterarse la condiciones del seguro de crédito a la exportación.

La Iniciativa debería ser objeto de amplio análisis y diálogo sustantivo que garantice beneficios para cada una de las partes y conduzca al desarrollo económico de los países de la región.