

NACIONES UNIDAS

**COMISIÓN ECONÓMICA
PARA AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE – CEPAL**



Distr.
LIMITADA

LC/L.944
11 de junio de 1996

ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

**LAS POLÍTICAS COMERCIALES ENTRE AMÉRICA LATINA Y LOS
ESTADOS UNIDOS: UNA EVALUACIÓN ANALÍTICA**

El presente documento fue preparado por la División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento, con el apoyo de la Oficina de la CEPAL en Washington, D.C.

96-5-498

ÍNDICE

	<u>Página</u>
RESUMEN	1
I. VISIÓN GENERAL	3
II. POLÍTICA PARTIDISTA Y POLÍTICAS COMERCIALES DE LOS ESTADOS UNIDOS	5
A. PUNTOS DE VISTA SEGÚN EL PARTIDO POLÍTICO	5
B. AUGE EN LA POLÍTICA DE GRUPOS DE INTERESES	6
C. CAMBIOS EN EL SENO DEL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS QUE AFECTAN EL LIBRE COMERCIO	7
D. UNILATERALISMO ENÉRGICO	9
E. PROTECCIÓN ADMINISTRADA	12
III. MODALIDADES DEL COMERCIO ENTRE LOS ESTADOS UNIDOS Y AMÉRICA LATINA	15
A. CORRIENTES COMERCIALES ACTUALES	15
B. CORRIENTES COMERCIALES ACTUALES EN RELACIÓN CON OTRAS REGIONES	18
C. BALANZAS COMERCIALES	23
D. PRODUCTOS PRINCIPALES EXPORTADOS ENTRE LAS DOS ÁREAS	24
1. Exportaciones de los Estados Unidos hacia América Latina	24
2. Exportaciones de América Latina hacia los Estados Unidos	24
IV. EL TLC Y LA ADHESIÓN DE OTROS PAÍSES	29
A. LA RAZÓN DE SER DEL TLC	29
B. LA DIMENSIÓN POLÍTICA ESTADOUNIDENSE DEL TLC	31
1. Grupos favorables al TLC	31
2. Grupos opuestos al TLC	32

C. CUESTIONES PARLAMENTARIAS	33
D. PROBLEMAS PRESIDENCIALES	34
1. Acesión de Chile al TLC y aprobación expedita	35
2. El proceso del TLC y su ampliación a otros países	36
V. LA CONSTITUCIÓN DEL ÁREA DE LIBRE COMERCIO DE LAS AMÉRICAS	37
A. FINALIDAD Y PUESTA EN MARCHA	37
B. CÓMO LOGRARLO Y PERSPECTIVAS EN EL CONTEXTO ACTUAL	38
VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	41
BIBLIOGRAFÍA	45
Anexo 1 Exportaciones de los Estados Unidos, 1990-1994	49
Anexo 2 Los diez productos principales importados de los Estados Unidos en 1993	50
Anexo 3 Los diez productos principales exportados por América Latina en 1993	56
 CUADROS Y GRÁFICOS	
Cuadro 1 Exportaciones de los Estados Unidos hacia algunos países y regiones	16
Cuadro 2 Importaciones de los Estados Unidos provenientes de algunos países y regiones	18
Cuadro 3 Exportaciones de los Estados Unidos: América Latina en relación con otras regiones, 1994	19
Cuadro 4 Tendencias del comercio de América Latina por regiones	20
Cuadro 5 Exportaciones de América Latina por regiones: 1988, 1991 y 1994	21
Cuadro 6 Importaciones de América Latina por regiones: 1988, 1991 y 1994	22
Cuadro 7 Balanza comercial de los Estados Unidos por regiones	23
Cuadro 8 Exportaciones de los Estados Unidos hacia América Latina en 1993	25
Cuadro 9 Exportaciones de América Latina hacia los Estados Unidos en 1993	26
Cuadro 10 Exportaciones mundiales de América Latina, excluidos los Estados Unidos, en 1993	27
Gráfico 1 Exportaciones de los Estados Unidos hacia América Latina en 1994	17

RESUMEN

Se han producido muchos cambios en la política de los Estados Unidos en materia de comercio, que afectan la manera como este país pone en práctica las políticas comerciales y la legislación con América Latina y el resto del mundo. El gobierno, el Congreso, los grupos de intereses y el público de los Estados Unidos juegan todos un papel importante.

Como parte de la estrategia económica de los Estados Unidos para lograr el crecimiento económico, el empleo y mejores niveles de vida, el comercio se ha convertido en un elemento esencial y se relaciona concretamente con la apertura de los mercados estadounidenses en todo el mundo. Este enfoque constituye actualmente el núcleo del programa de las políticas comerciales de los Estados Unidos. De acuerdo con esta estrategia, los Estados Unidos buscan la manera de incrementar sus mercados de exportación en América Latina y uno de esos medios consiste en los planes de integración.

Las nuevas políticas comerciales de los Estados Unidos y las ventajas partidistas pueden jugar un papel más decisivo para determinar el ritmo y la orientación de la integración hemisférica o los acuerdos comerciales que la sola economía. El aplazamiento del ingreso de Chile al TLC hasta después de las elecciones no constituye sorpresa alguna, habida cuenta de la relación que existe entre la manera como el público estadounidense inspecciona minuciosamente las cuestiones del comercio, las políticas comerciales y las elecciones. Una mejor comprensión de cómo funcionan y se interrelacionan estos mecanismos puede ayudar a evitar que se emitan juicios erróneos respecto de las complejidades intrínsecas a los intereses y prioridades de los Estados Unidos, lo que se traduce en decepciones en América Latina.

El presente trabajo constituye un primer paso y un aporte para analizar lo que acontece en el seno de la política de los Estados Unidos en materia comercial, así como su relación y sus limitaciones con respecto a América Latina, teniendo en cuenta los cambios más importantes inherentes a la estructura de formulación de las políticas estadounidenses en cuestiones comerciales.

I. VISIÓN GENERAL

En el mundo de la posguerra, los objetivos de la política exterior de los Estados Unidos se hallan en proceso de evolución y una nueva estructura está en formación. Nuevas normas económicas y políticas reemplazan a aquéllas tradicionalmente anticomunistas, en las que el comercio y el desarrollo económico tienen un papel cada vez más importante que jugar.

Los países en desarrollo constituyen los mercados de más rápido crecimiento para los bienes y servicios estadounidenses. Los artículos con un gran valor agregado y la maquinaria de alta tecnología originarios de los Estados Unidos se venden muy bien en los países en desarrollo. El aumento del nivel de vida en América Latina significa nuevas oportunidades para los Estados Unidos, ya que América Latina adquiere mayor cantidad de bienes de los Estados Unidos.¹ Aunque esta concepción, basada en las oportunidades del mercado y la "ventaja recíproca", representa un cambio nítido respecto de las actividades tradicionales en materia de ayuda, existen discrepancias y desacuerdos importantes entre los partidos políticos estadounidenses y al interior de ellos, los grupos de intereses y el público en general respecto de cuál debe ser la orientación de las políticas comerciales de los Estados Unidos, tal como se analizará más adelante.

El presente trabajo se propone evaluar la política de los Estados Unidos en materia comercial y la manera como afecta a las futuras políticas comerciales y el proceso de integración de las Américas. Para los gobiernos de la región, es importante comprender la política partidista de los Estados Unidos y la manera como influye en las cuestiones del comercio, para que fortalezcan su posición negociadora y puedan participar más activamente en el proceso de integración. ¿Qué interés tienen los Estados Unidos en iniciar la constitución de zonas de libre comercio con América Latina? ¿Qué obstáculos se prevén y qué grupos en los Estados Unidos están comprometidos a llevar a cabo estos planes de integración? ¿Quiénes serán los ganadores o perdedores y por qué?

Este trabajo se dividirá en cuatro partes para abordar estos temas. En la primera parte se presentará una relación de la política partidista y las políticas comerciales de los Estados Unidos en la actualidad. Se analizará la complejidad de las políticas comerciales en el contexto del escenario político de los Estados Unidos: apoyo partidista y bipartidista, grupos de intereses especiales y estrategias comerciales actuales. En la segunda parte se hará una relación analítica de las modalidades actuales del comercio entre las dos regiones, así como del intercambio de los productos principales, con miras a determinar la existencia de sectores de intereses en los Estados Unidos que apoyan una mayor integración. En la tercera

¹ Esta nueva manera de pensar se refleja en la Oficina del Representante Comercial de los Estados Unidos (1994, pp. 8 y 9). Aunque este punto de vista no es forzosamente nuevo, la adhesión de los Estados Unidos a este objetivo es más fuerte y más realista que antes. Véase Fauriol y Weintraub (1995, p. 126); Atwood (1995, p. 15) y McLarty III (1995).

parte se hará una síntesis de las consecuencias políticas del acuerdo del TLC: cuál es la razón de ser del TLC, qué grupos le son adversos o favorables y cuáles son las perspectivas de su ampliación a otros países del hemisferio. En la cuarta parte se abordará la propuesta de formación de un Área de Libre Comercio de las Américas, su finalidad y factibilidad política. En la parte final, se formularán recomendaciones normativas para la región con base en todos estos resultados.

II. POLÍTICA PARTIDISTA Y POLÍTICAS COMERCIALES DE LOS ESTADOS UNIDOS

A. PUNTOS DE VISTA SEGÚN EL PARTIDO POLÍTICO

En la última mitad del siglo XX, el comercio internacional no ha sido en los Estados Unidos una cuestión partidista importante ni ha sido utilizado por los electores estadounidenses como medio de diferenciar un partido de otro. Esto se debe a la experiencia que ambos partidos obtuvieron de la ley Smoot-Hawley, que se cree que contribuyó ampliamente a agravar la depresión mediante la aplicación de la estructura arancelaria más elevada en la historia de los Estados Unidos.² Después de la Segunda Guerra Mundial, el compromiso de ayudar a la reconstrucción de Europa occidental y el surgimiento de los Estados Unidos como potencia económica sin rivales de importancia fueron factores significativos para favorecer la liberalización del comercio. En este contexto, hubo continuidad en las políticas comerciales de varios gobiernos estadounidenses, sin importar el partido en el poder, en favor del libre comercio.

Sin embargo, en el transcurso del tiempo, hubo alguna desviación en el grado de compromiso respecto del libre comercio de parte de los dos partidos políticos más importantes. Los demócratas tradicionalmente habían apoyado la liberalización del comercio y los bajos aranceles. Pero para finales del decenio de 1960, una facción importante del Partido Demócrata, la Federación Norteamericana del Trabajo - Congreso de Organizaciones Industriales (AFL-CIO) y otros grupos del sindicalismo organizado habían dejado de apoyar la liberalización comercial, porque estimaban que los competidores extranjeros subvencionaban sus productos e inundaban el mercado estadounidense, lo que colocaba a los productores de este país en desventaja. Los republicanos, que tradicionalmente se habían inclinado más hacia el proteccionismo, comenzaron a favorecer políticas comerciales más liberales, especialmente después de 1970, debido al escepticismo general que manifestaban hacia las políticas intervencionistas del Estado (Destler, 1995, p. 177).

Otro paso importante en la reversión de esta actitud se ha atribuido al cambio del dominio geográfico de los dos partidos. En el pasado, los republicanos habían dominado políticamente los Estados de las regiones nordoriental y centrooccidental, que históricamente son más proteccionistas y sindicalistas. Sin embargo, en el último decenio, el apoyo republicano ha variado gradualmente para depender en mayor medida de los Estados del sur, más favorables al libre comercio y menos sindicalistas (Destler, 1995, p. 31). Este cambio no polarizó fuertemente a cada uno de los partidos, aunque se ha observado comúnmente que los demócratas son más proteccionistas y los republicanos más favorables al libre

² Antes de 1932, los republicanos apoyaban las medidas arancelarias para ayudar a levantar la actividad comercial, mientras que los demócratas favorecían la liberalización del comercio.

comercio. Sin embargo, a pesar de las diferencias partidistas, hasta 1980 el tema del comercio se manejaba de manera consensual y bipartidista.

Después de 1980, las políticas comerciales de los Estados Unidos cambiaron radicalmente. El viejo sistema fue reemplazado por un proceso complejo y a veces contradictorio de formulación de las políticas comerciales. Lo que es más importante, las políticas comerciales de los Estados Unidos se volvieron más partidistas y menos comprometidas con la liberalización del comercio. Las prácticas restrictivas resultaron políticamente más aceptables que antes y orientaron las políticas comerciales hacia las ventajas partidistas, lo que se ha mantenido hasta el presente. El cambio en materia de políticas comerciales puede atribuirse, entre otras cosas, a que: a) el creciente incremento de la interdependencia en la economía mundial ha hecho más notoria la competencia extranjera y ha favorecido el surgimiento de grupos de intereses especiales; b) el comercio se ha vuelto económicamente más importante para los Estados Unidos y ha incrementado, en consecuencia, el interés de este país en la ampliación de los mercados ultramarinos de exportación; c) proteccionistas y partidarios del libre comercio de ambos partidos y de centros intelectuales han puesto en entredicho la aplicabilidad de una ideología favorable al libre comercio en momentos en que otros países subvencionan y protegen sus propios mercados; d) el Congreso se ha convertido en un foro más abierto a la inspección pública, lo que hace que la legislación comercial se convierta más en una cuestión de interés público; e) el público de los Estados Unidos ha llegado a ver un nexo, con razón o sin ella, entre las importaciones y la pérdida de empleos, lo que los convierte en más proteccionistas que nunca.

B. AUJE EN LA POLÍTICA DE GRUPOS DE INTERESES

Los decenios de 1970 y 1980 introdujeron cambios importantes en la política de los grupos de intereses y en el número y la gama de industrias que buscaban protección. Este período se caracterizó principalmente por una afluencia masiva de importaciones, el abultamiento del déficit comercial, un mayor desempleo y un Congreso que se hacía más receptivo a los grupos de intereses en materia comercial y sindical. Era también la época en que las compañías estadounidenses se enfrentaban a la competencia cada vez mayor de las firmas extranjeras y perdían mercados fuera de los Estados Unidos.

Los grupos de intereses atribuyeron la pérdida de participación en los mercados a un sistema injusto de comercio en general y a prácticas desleales de comerciantes japoneses en particular. La persistencia del déficit comercial con el Japón y el éxito exportador de los países de reciente industrialización de Asia, también contribuyeron a aumentar la frustración y el desencanto con los beneficios de la liberalización del comercio. En este contexto, determinadas compañías e industrias de los Estados Unidos han sostenido que el libre comercio ha pasado de moda en un mundo que se caracteriza por la injerencia del Estado en los mercados. En su mensaje principal afirman que: a) los países extranjeros mantienen sus mercados cerrados a las importaciones provenientes de los Estados Unidos, lo que coloca en desventaja a los productores estadounidenses; b) los Estados extranjeros utilizan un sistema de subvenciones, reglamentaciones de compra y normas técnicas para favorecer a sus productores nacionales; c) puesto que otros países subvencionan y protegen sus industrias, los Estados Unidos deben responder de manera similar, ya que de otra forma el resultado será el debilitamiento constante de la base industrial estadounidense. Estas opiniones, aunque no son aceptadas por todos, cuentan con el apoyo por igual de grupos conservadores y liberales.

El consenso general de la sociedad estadounidense es que el déficit comercial de los Estados Unidos se debe a prácticas "desleales" de otros países; otras explicaciones, al parecer, se pasan por alto. La valorización del dólar estadounidense a comienzos y mediados de los años ochenta socavó la competitividad de los productores estadounidenses respecto del mundo exterior y constituye, al parecer, el factor principal causante del incremento del déficit comercial y la pérdida de participación de los Estados Unidos en los mercados mundiales y no la deslealtad del comercio en sí (Bayard y Elliot, 1994, p. 14). El lento crecimiento en Europa y Japón, unido a la crisis de la deuda en América Latina, deprimieron la demanda de importaciones en estos países y contribuyeron al aumento del déficit comercial, junto con la costumbre reciente de los Estados Unidos de financiar el gasto y la inversión mediante la venta de activos y deuda y la contratación de préstamos del exterior, en vez de utilizar el ahorro interno, como lo hace el Japón.

El aumento de los grupos de intereses y la protección se facilita, en general, por el desequilibrio político crónico entre quienes se benefician de la protección comercial y quienes pagan el costo. Los productores y trabajadores amenazados por las importaciones se han organizado y es probable que actúen por cuenta propia, mientras que los consumidores están diseminados, desorganizados y a veces no se percatan del costo que implica para ellos las prácticas proteccionistas. Aunque en el pasado los productores para la exportación influyeron en las políticas comerciales de los Estados Unidos, últimamente no han tenido la eficacia que muestran los productores amenazados por las importaciones.

No obstante, la opinión general de que las prácticas comerciales son "desleales" no se ha traducido en la adopción, por los Estados Unidos, de políticas industriales selectivas al estilo japonés, como parte de un plan industrial a largo plazo. Muy por el contrario, las políticas comerciales de los Estados Unidos se han vinculado estrechamente a determinados grupos de intereses, de acuerdo con la fuerza política de éstos. En la actualidad, existen niveles de protección relativamente elevados para un puñado de industrias y productos agrícolas sin que se observe una modalidad estratégica coherente: industrias en decadencia (textiles y vestuario), industrias dinámicas (semiconductores), industrias de defensa (transporte marítimo y máquinas herramientas) e industrias de base regional (automóviles y acero en la región del oeste medio). Análogamente, la protección para productos agropecuarios (frutas y hortalizas, trigo, maní, algodón, tabaco, productos lácteos, ovejas y azúcar) parece no tener relación con plan estratégico alguno para aumentar las exportaciones agrícolas estadounidenses (Krueger, 1995, p. 15).

Lo más importante que cabe observar en este caso no es la justedad del consenso general en los Estados Unidos respecto de determinado tema, por ejemplo, el déficit comercial estadounidense, sino el hecho de que éste se ha convertido en sí mismo en una cuestión debatida acaloradamente en la sociedad estadounidense. La política de los grupos de intereses está en alza y, como resultado, los políticos tienden más a sucumbir a sus demandas a cambio de votos, lo que representa un cambio notorio respecto de la manera como se manejaba en el pasado la política en materia comercial, como se analizará más adelante.

C. CAMBIOS EN EL SENO DEL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS QUE AFECTAN EL LIBRE COMERCIO

El artículo 1 de la constitución de los Estados Unidos otorga al Congreso la facultad exclusiva de reglamentar el comercio internacional. No concede al Presidente autoridad específica alguna en materia comercial. Sin embargo, durante la mayor parte del período de posguerra, el Congreso había mostrado moderación en el ejercicio de su facultad de reglamentar el comercio. Los parlamentarios trabajaban con

el poder ejecutivo y dejaban que éste tomara la iniciativa para coordinar los intereses nacionales y las políticas comerciales de los Estados Unidos. Durante este tiempo, el Congreso no legisló casi nunca en materia de protección respecto de determinadas importaciones, si bien se orientó hacia la preferencia por un mayor intervencionismo comercial (Destler, 1995, p. 66).

Para 1985, al término de este proceso de cambio gradual, el Congreso se aprestaba a ejercer un papel más directo en el establecimiento de las políticas comerciales de los Estados Unidos. Dos de los factores más inmediatos que contribuyeron a este cambio normativo fueron: a) el déficit comercial sin precedentes de los Estados Unidos, y b) el debilitamiento de la Comisión de Medios y Arbitrios de la Cámara de Representantes, la más importante de las dos comisiones parlamentarias encargadas de elaborar la legislación comercial en general. En el plano externo, el Congreso se sentía presionado para intervenir en el comercio, como consecuencia de la percepción, por parte del público, del déficit comercial como un problema económico importante y sus exigencias en favor de la adopción de medidas más severas para ampliar las exportaciones hacia mercados extranjeros protegidos. En el seno del propio Congreso se introdujeron reformas internas para restringir la facultad delegada en el presidente de la Comisión de Medios y Arbitrios. Una consecuencia directa de esta reestructuración parlamentaria fue la eliminación de la práctica de preparar la legislación comercial en privado (Wiarda, 1994, p. 119). En el pasado, las políticas comerciales liberales se habían basado parcialmente en la práctica de reuniones de comisiones a puertas cerradas, que protegían a los legisladores del cabildeo por parte de grupos de intereses hasta tanto no se terminara la redacción de la ley comercial. Ahora, con reuniones abiertas, los distintos congresistas y senadores que deseaban resistir a las presiones proteccionistas se mostraban más renuentes a proceder de esta manera ante la mirada de los cabilderos de intereses especiales.

Un resultado clave del incremento de la sensibilidad parlamentaria a la opinión pública en temas comerciales —y uno que es de particular interés para América Latina— ha sido la incapacidad de renovar el sistema de disposiciones de aprobación expedita.

Este sistema fue creado en virtud de la sección 151 de la Ley de comercio de 1974. Originalmente se proponía determinar el proceso de autorizar y poner en práctica los acuerdos internacionales relacionados con las barreras no arancelarias al comercio. Comenzó concediendo al poder ejecutivo la facultad de negociar acuerdos. Una vez que el Presidente presentaba al Congreso un proyecto de ley para ejecutar un acuerdo, ambas cámaras debían votar el proyecto dentro de los 90 días de su presentación, aceptándolo o rechazándolo sin introducir absolutamente modificación alguna. Esto se hacía para aumentar la credibilidad del Presidente en el extranjero, cuando suscribía acuerdos comerciales mediante la garantía de que el Congreso respondería con la adopción de medidas legislativas rápidas. Este proceso excluía, en cierta forma, al Senado y a la Cámara de Representantes de la actividad principal de negociar acuerdos, con lo que el Congreso quedaba al abrigo de las presiones para modificar rubros a favor de determinados grupos de intereses nacionales. Durante todo el proceso, la Oficina del Representante Comercial de los Estados Unidos (RCEU) funcionaba como coordinadora entre el Presidente, el Congreso y el sector privado. Administraba un sistema de asesoramiento del sector privado, formulaba consultas al Congreso y presidía las comisiones interinstitucionales que elaboraban las políticas comerciales con el poder ejecutivo (Oficina del Representante Comercial de los Estados Unidos, 1994, p. 109).

El proceso de disposiciones de aprobación expedita contó con gran apoyo parlamentario y fue renovado cinco veces durante un período de 15 años. Después de su creación en 1974, se prorrogó en la ley de acuerdos comerciales de 1979 y se amplió para incluir las negociaciones bilaterales en la Ley sobre Aranceles y Comercio de 1984. El sistema de disposiciones de aprobación expedita se amplió a la Ley general de comercio y competitividad de 1988 y el Congreso lo prorrogó una vez más en la

primavera de 1991 hasta 1994 (Destler, 1995, p. 213). Con arreglo al sistema de disposiciones de aprobación expedita, el poder ejecutivo pudo suscribir acuerdos con muchos países distintos —Israel (1985), Canadá (1988) y México (1991)— y negociar acuerdos multilaterales complejos —el Acuerdo de la Ronda Uruguay (1994).

Sin embargo, desde la última prórroga en 1991, la decisión respecto de si renovar o no el sistema de disposiciones de aprobación expedita (y, en tal caso, en qué condiciones) se ha convertido en una cuestión pública visible y controvertida, lo que hace que la votación sobre el tema sea más vulnerable a las presiones de los grupos de intereses y los críticos que desean la reforma del sistema. Un buen ejemplo del efecto de los grupos de intereses respecto de la renovación del sistema de disposiciones de aprobación expedita ha sido el problema de cómo debería tratar dicho sistema las cuestiones laborales y ecológicas. Los llamados a los diferentes grupos de intereses y las exhortaciones de éstos ilustran asimismo las divisiones partidistas en el seno del Congreso en relación con los temas del comercio. La comunidad empresarial de los Estados Unidos se opone generalmente a la inclusión de la protección del medio ambiente y a la reglamentación de los derechos de los trabajadores y de las normas laborales en los nuevos acuerdos comerciales, y ha logrado que sus opiniones se conozcan de diversas maneras en el Congreso. Como resultado, los republicanos han adoptado una postura de apoyo a la comunidad empresarial, en el sentido de que estos temas no caben de manera alguna en los acuerdos de "libre comercio". Los demócratas, por su parte, están a favor de su inclusión como medio de reconquistar votos de los grupos sindicalistas y ecologistas que se opusieron activamente a la adhesión de México al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC). Estos dos grupos de intereses estiman que la no inclusión de estos temas indica que las negociaciones comerciales solamente se refieren a la protección de los intereses y bienes de los empresarios, a expensas de los trabajadores y el medio ambiente.

En este clima de política partidista y fuerte cabildeo por parte de grupos de intereses contrapuestos, el gobierno de los Estados Unidos no pudo, en 1994, obtener autorización para emplear los procedimientos del sistema de disposiciones de aprobación expedita en futuras negociaciones comerciales. En la actualidad, parece que no se producirá prórroga alguna de dicho sistema hasta 1997, es decir, habrá que esperar hasta después de las elecciones presidenciales de los Estados Unidos para hacer un nuevo intento.

En resumen, la influencia de los grupos de intereses y la política partidista han influido cada vez más en las políticas comerciales y la renovación del sistema de disposiciones de aprobación expedita. El comercio se ha convertido en un tema importante para el público estadounidense, lo que implica que los distintos congresistas, e inclusive el Presidente, pueden perder votos para ser reelegidos, según la postura que adopten en las cuestiones comerciales. Esto crea la oportunidad para que los grupos de intereses ejerzan presión sobre el Congreso y la Oficina del RCEU a fin de que se opongán a determinado acuerdo. De manera que las políticas comerciales se han politizado en los Estados Unidos porque actualmente pueden utilizarse para obtener ventajas políticas o pueden afectar desfavorablemente las posibilidades de reelección de un político.

D. UNILATERALISMO ENÉRGICO

En 1985 se produjo otra respuesta de los grupos de intereses, cuando el gobierno adoptó la postura retórica del comercio "libre pero leal". En ese entonces, los Estados Unidos introdujeron una nueva táctica comercial mediante la cual comenzaron por exigir que los asociados comerciales de este país

redujeran los obstáculos a las exportaciones y a las inversiones de los Estados Unidos y aumentaran la protección de los derechos de propiedad intelectual. Esta postura evolucionó posteriormente en lo que se conoce mejor como "unilateralismo enérgico".³

Aunque los detalles del proceso han variado con el tiempo, el criterio general ha consistido en ejercer presión sobre un asociado comercial de dos maneras: primeramente, se adopta una determinación y se publica un informe oficial, que prueba que un país ha aplicado prácticas comerciales desleales; en segundo lugar, se emprenden negociaciones bilaterales para presionar al país transgresor a fin de obligarlo a efectuar determinadas concesiones con la amenaza de que los Estados Unidos tomarán represalias si el progreso realizado es insuficiente. Este método se califica de "enérgico" porque busca la manera de ejercer presión sobre los países participantes en el intercambio comercial a fin de que hagan cambios concretos tema por tema, sin que los Estados Unidos accedan a adoptar un marco más amplio de concesiones recíprocas; y como "unilateral" porque evita explícitamente todos los acuerdos e instituciones multilaterales en favor de negociaciones y medidas correctivas directas e individuales. En esta área de las políticas comerciales de los Estados Unidos, el hincapié se hace claramente en la expansión de las exportaciones a través de represalias comerciales unilaterales.

Las medidas de represalia antes mencionadas pueden adoptarse actualmente con arreglo a varias disposiciones, actualmente famosas, de la Ley de comercio de los Estados Unidos: la sección 301, la sección 301 especial y la sección súper 301. La sección 301 fue creada mediante la Ley de comercio de 1974. Su finalidad consistía en autorizar la adopción de medidas contra las exportaciones extranjeras subvencionadas, que posteriormente se modificaron para ampliar la facultad discrecional del Presidente de ejercer represalias contra las barreras extranjeras, y nuevamente se cambió en la Ley sobre Aranceles y Comercio de 1984.⁴ Mediante la última modificación se autorizó al RCEU a iniciar investigaciones sin tener una orden del Presidente. Posteriormente se creó la súper 301 mediante la Ley general de comercio y competitividad de 1988. Estipulaba la adopción de un plan de acción comercial orientado hacia resultados concretos, mientras permitía la mitigación de los criterios para los países considerados culpables. Con arreglo a este plan, el RCEU debía determinar las prioridades comerciales, iniciar procesos y adoptar represalias en caso necesario contra prácticas injustificadas. Como parte de la campaña orientada hacia resultados concretos, se puede señalar a cualquier país como sujeto a la sección 301 si se estima que aplica modalidades injustificadas, irracionales o discriminatorias en materia de políticas o prácticas comerciales que tienen un efecto adverso importante sobre el comercio de los Estados Unidos.

El proceso de señalamiento es sumamente político y a menudo los países pueden evitar ser agregados a la lista mediante concesiones de último minuto. Después de la conclusión de la investigación, si el asunto no se resuelve y se determina que las prácticas son irracionales o discriminatorias, el RCEU determina si procede adoptar medidas y en tal caso, de qué tipo. Cabe observar que las normas de la sección 301 no se aplican a los Estados Unidos y que de hecho, este país ha violado reiteradamente las disposiciones de esta sección (Krueger, 1995, p. 66).

Aunque la sección 301 y las secciones conexas se han utilizado principalmente en contra del Japón, la República de Corea y la República Popular de China, los países de América Latina también han sido objeto de investigaciones. Casi todos los países del hemisferio han sido investigados en uno u otro

³ Expresión a la que hace referencia Bhagwati (1991).

⁴ Véase Bayard y Elliot (1994, pp. 23, 27, 29 y 35) para una descripción detallada de la sección 301.

momento durante los años noventa. De 1983 a 1994, Chile y El Salvador figuraban en la lista de vigilancia de la sección 301 especial, en tanto que Colombia, Guatemala, Perú y Venezuela se agregaron a la lista durante el mismo lapso (CEPAL, 1995, p. 8). En 1994, Argentina fue colocada en la lista de vigilancia prioritaria de la sección 301 especial por no haber mejorado la legislación vigente en materia de patentes.

El Brasil ha sido blanco frecuente de las investigaciones de la sección 301 especial y se ha visto envuelto en varios casos durante los decenios de 1980 y 1990. Mediante el empleo de la sección 301 especial, que incluye los derechos de propiedad intelectual, el RCEU inició un proceso en contra del Brasil en 1985 en materia de informática y programas computacionales y nuevamente en 1987 en relación con productos farmacéuticos (Bayard y Elliot, 1994, p. 189, cuadro 8.1). En 1989 se adoptaron medidas en virtud de la sección súper 301 contra el Brasil debido a las restricciones que impuso a la importación de aproximadamente 1 000 artículos, así como por su sistema restrictivo de otorgamiento de licencias (Bayard y Elliot, 1994, pp. 155 y 162). Estas acciones por parte de los Estados Unidos motivaron una solicitud del Brasil para analizar en el seno del GATT las medidas adoptadas en virtud de la sección súper 301. Las investigaciones de la sección 301 se suspendieron en mayo de 1990 después de que el Brasil liberalizó sus políticas de importación, parcialmente en respuesta a las quejas de los Estados Unidos. En 1993 el RCEU inició otra investigación contra el Brasil en relación con las políticas y prácticas que rehúsan dar una protección apropiada y eficaz a los derechos de propiedad intelectual. Con base en las seguridades de que el Brasil, como parte de sus propias reformas internas, dará mayor acceso de mercado a productos que dependen de la protección de los derechos de propiedad intelectual, el RCEU decidió poner fin a la investigación en febrero de 1995 (Oficina del Representante Comercial de los Estados Unidos, 1994, pp. 96 y 100). En 1994 el gobierno de los Estados Unidos, en cumplimiento de disposiciones legales, realizó una revisión de países cuyos mercados y prácticas en materia de adquisiciones han causado preocupación recientemente. El Brasil fue singularizado por sus políticas en los sectores de computadores, programas computacionales, telecomunicaciones y electrónica digital.

Por último, está el caso en curso que fue planteado en relación con las exportaciones bananeras de Colombia y Costa Rica a la Unión Europea. Esto ilustra con precisión el nuevo y mayor nivel de injerencia del Congreso de los Estados Unidos en controversias del comercio internacional. En 1994, el RCEU inició investigaciones con arreglo a la sección 301 contra Costa Rica y Colombia por sus prácticas en materia de exportaciones bananeras a la Unión Europea en relación con la aplicación del Acuerdo marco sobre el banano (Banana Framework Agreement). Este acuerdo entre la Unión Europea, Colombia y Costa Rica fijó una cuota específica para estos dos países. En respuesta, los Estados Unidos desean que se elimine este acuerdo marco y que la Unión Europea ajuste su sistema de cuotas para incluir a los tres nuevos Estados miembros. El RCEU sostiene, en nombre de Chiquita Brands International, la petición de la sección 301, en el sentido de que el Acuerdo marco y el régimen de cuotas de la Unión Europea discriminan contra compañías estadounidenses y les causan graves dificultades económicas (Inside US Trade, 1995a, p. 6).

La queja de Chiquita cuenta con amplio apoyo en el Congreso debido a que la empresa contribuye en forma importante con fondos para las comisiones nacionales de los partidos Demócrata y Republicano (Inside US Trade, 1995b, p. 7). Habida cuenta del apoyo político a Chiquita en el Congreso y en el ejecutivo, los funcionarios del gobierno solicitan que Colombia y Costa Rica renuncien a este acuerdo para que no se les nieguen las ventajas comerciales, con arreglo a la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, el Sistema Generalizado de Preferencias y la Ley de Preferencia para el Comercio Andino. Las negociaciones aún están en curso.

Vale la pena observar que este caso representa la nueva disposición del Congreso de adoptar decisiones unilaterales en materia de políticas comerciales. El Congreso ha propuesto diversas formas de represalias en este caso, sin la participación del poder ejecutivo e incluso antes de que el RCEU haya concluido una investigación con arreglo a la sección 301. Es justamente este tipo de legislación rápida sobre temas únicos que la política comercial de viejo cuño y el sistema de disposiciones de aprobación expedita trataban de evitar. En este caso, una sola compañía ha podido montar una campaña en el Congreso para que las políticas comerciales de los Estados Unidos se ajusten a sus intereses empresariales. En un estudio realizado por la firma consultora Arthur D. Little International se llega a la conclusión de que el desafío de los Estados Unidos al régimen bananero de la Unión Europea se orienta principalmente a salvar a Chiquita de una mala inversión (Inside US Trade, 1995c, p. 11). El caso finalmente terminó contra Chiquita y será llevado a la Organización Mundial del Comercio (OMC). Sin embargo, su importancia radica en el hecho que demuestra claramente la nueva vulnerabilidad del Congreso de los Estados Unidos a los grupos de intereses en materia de cuestiones comerciales.

E. PROTECCIÓN ADMINISTRADA

Los Estados Unidos, mientras negocian acuerdos bilaterales y multilaterales sobre expansión de mercados, tratan al mismo tiempo de proteger el mercado interno respecto de países que consideran que utilizan prácticas de "comercio desleal". Se imponen restricciones a las importaciones y se establecen correctivos a través de normas que figuran en las Leyes sobre medidas correctivas al comercio, que abarcan diversas áreas: a) disposiciones antidumping y contra las subvenciones y b) disposiciones en materia de cláusulas de salvaguardia y comercio desleal. Aun cuando no se recurra realmente a los correctivos, estas leyes pueden utilizarse en negociaciones bilaterales como instrumentos de las políticas comerciales de los Estados Unidos.

Mediante la amenaza de recurrir a las Leyes sobre medidas correctivas al comercio, los Estados Unidos pueden presionar en favor de la expansión recíproca del mercado y obligar a los países con quienes realiza el intercambio a aceptar medidas bilaterales, como por ejemplo las restricciones voluntarias a las exportaciones a manera de solución de compromiso. Este método se utilizó en el pasado con países de América Latina que accedieron a imponer restricciones voluntarias a las exportaciones de acero, especialmente Brasil, Venezuela, México y Tabago (CEPAL, 1995, p. 6).⁵

Las dos medidas que gozan de mayor favor para restringir las exportaciones son las disposiciones antidumping y los derechos compensatorios, de las cuales la primera se ha convertido en el "instrumento proteccionista preferido". En la actualidad las medidas relativas a las cláusulas de salvaguardia gozan de menor popularidad debido a que sus efectos cesan después de determinado lapso y su renovación es difícil. A diferencia de la cláusula de salvaguardia, las medidas correctivas antidumping y los derechos compensatorios pueden continuar de manera indefinida, o hasta que el Departamento de Comercio determine que ya no es necesario continuar con los correctivos.

Los Estados Unidos aumentan gradualmente el nivel de protección que suministran en virtud de estas disposiciones. Recientemente se han moderado los criterios que utiliza el RCEU para señalar a los

⁵ Es importante observar que el TLC dejó intactas las Leyes sobre medidas correctivas al comercio (Sinclair, 1993, p. 229).

países culpables. La transferencia de responsabilidad del Departamento del Tesoro al Departamento de Comercio, en materia de investigación de los costos de los productos de las compañías extranjeras ha aumentado el número de conclusiones favorables que pueden acogerse a las medidas de "desgravación" (Krueger, 1995, p. 38). Esto no sorprende, puesto que el Departamento de Comercio mantiene vínculos más estrechos con la comunidad empresarial y es, por lo tanto, más sensible a las presiones provenientes de ese sector. A pesar de que la reforma de las disposiciones antidumping fue uno de los temas principales en las conversaciones de la Ronda Uruguay, los negociadores de los Estados Unidos lograron suavizar las estipulaciones, con lo que limitaron las repercusiones de las reformas de la Ronda Uruguay. El gobierno de los Estados Unidos procedió de esta manera para apaciguar a los grupos de intereses internos (Destler, 1995, p. 242).

Las Leyes sobre medidas correctivas al comercio se conocen principalmente por su utilización contra los países de Asia oriental, pero estos "correctivos" también han apuntado a América Latina. En momentos en que los Estados Unidos se aprestan a iniciar planes de integración con la región y habida cuenta de las consecuencias de ese proceso en relación con la eliminación de los obstáculos al comercio, es oportuno observar la frecuencia con que se recurre a esas barreras en contra de los exportadores de América Latina. A febrero de 1995, regían derechos antidumping contra Argentina (cuatro rubros), Brasil (13 rubros), México (seis rubros) y Venezuela (cuatro rubros). Aunque en términos absolutos no es una cifra alarmante, más de la mitad se ha invocado en los últimos tres o cuatro años. ⁶

En el contexto del clima político actual, será difícil que los políticos estadounidenses moderen las Leyes sobre medidas correctivas al comercio y utilicen criterios más estrictos respecto de lo que se consideran "comerciantes desleales", por temor a ser calificados de defensores de prácticas del comercio desleal. La probabilidad de un cambio en esta esfera disminuye más aún debido al creciente activismo de un Congreso renuente a provocar la hostilidad de sus electores y grupos de intereses en materia de temas comerciales.

En síntesis, existe en los Estados Unidos una nueva toma de conciencia del público respecto de las cuestiones comerciales y la creencia de que este país resulta perjudicado por llevar a cabo una política de libre intercambio cuando otros no lo hacen. La afición creciente a la política de enfrentamiento en materia comercial ha debilitado la adhesión de los Estados Unidos al multilateralismo en favor de un enfoque bilateral, aunque esto se equilibra con el apoyo amplio a la OMC y a la puesta en marcha de los acuerdos de la Ronda Uruguay.

Al mismo tiempo, entre los encargados de formular las políticas hay una toma de conciencia cada vez mayor en el sentido de que las exportaciones de los Estados Unidos producen ingresos importantes y contribuyen al bienestar de la economía estadounidense al generar empleo interno. Teniendo esto presente, en la sección siguiente se analizarán las actuales corrientes comerciales entre ambas regiones. También se señalarán aquellos sectores que se beneficiarán más en este momento con un incremento del comercio entre los dos grupos. En el caso de los Estados Unidos, estas industrias serán las que presionarán en favor de una mayor integración con América Latina y por lograr el cabildeo de parlamentarios en su nombre. Son precisamente las ventajas de corto plazo las que determinarán las posibilidades de reelección; aunque hay industrias que pueden beneficiarse en el largo plazo, es más probable que no se organizarán para marcar la diferencia entre buscar un acuerdo comercial o no.

⁶ Para una lista pormenorizada, véase CEPAL (1995, p. 4).

III. MODALIDADES DEL COMERCIO ENTRE LOS ESTADOS UNIDOS Y AMÉRICA LATINA

Los Estados Unidos y América Latina constituyen los mercados tradicionales para las exportaciones respectivas de ambas partes. En los últimos años, mientras la estructura interna del mercado estadounidense ha variado poco, América Latina ha adoptado políticas económicas más orientadas hacia el mercado, abiertas y competitivas. Las barreras comerciales se hallan en un proceso de reducción generalizada y se han realizado reformas internas para facilitar la inversión extranjera. Se ha acelerado la integración regional y ha sido una de las causas de la mayor expansión del comercio. América Latina ocupa el segundo lugar en el mundo como la región de más rápido crecimiento, después de la región de Asia y el Pacífico y ofrece, por lo tanto, muchas oportunidades para que las exportaciones de los Estados Unidos aumenten aún más. América Latina será uno de los dos mercados principales de exportación para los Estados Unidos en el año 2010,⁷ y ésta es una de las razones principales para que los Estados Unidos se lancen hacia una integración regional hemisférica. En la sección siguiente se analizarán las corrientes y tendencias comerciales en la actualidad entre las dos regiones para ilustrar más aún este punto.

A. CORRIENTES COMERCIALES ACTUALES

Puesto que el presente trabajo hace hincapié en la mejor manera de comprender cuál es el interés de los Estados Unidos en la búsqueda de acuerdos e integración en materia comercial con América Latina, el análisis se hará desde la perspectiva estadounidense.

En los cinco últimos años América Latina ha contribuido de manera importante al crecimiento de las exportaciones de los Estados Unidos. Las exportaciones estadounidenses hacia América Latina crecieron con mayor rapidez que en cualquier otra región del mundo. Concretamente, entre 1990 y 1994, las exportaciones de los Estados Unidos hacia América Latina se incrementaron en 79%, mientras que las importaciones lo hicieron sólo en 38% durante el mismo lapso. En 1994, América Latina compró 88 000 millones de dólares en mercancías estadounidenses, en comparación con 49 000 millones en 1990.

América Latina representa 15% del total de las exportaciones mundiales de los Estados Unidos y esta proporción va en aumento. México, Brasil, Argentina, Colombia y Venezuela representan los mercados más grandes para los Estados Unidos en América Latina, y las exportaciones hacia estos países acusan elevadas tasas de crecimiento. Entre 1990 y 1994, las exportaciones estadounidenses hacia México aumentaron en 80%, a Argentina en 280%, a Colombia en 100%, al Brasil en 60% y a Venezuela en

⁷ Véase el resumen del USTR Bulletin (1995a, p. 3).

30%. Al mismo tiempo, las importaciones efectuadas por los Estados Unidos han crecido a un ritmo mucho más lento, salvo en el caso de la República Dominicana, en que las importaciones superaron a las exportaciones en 6% (véanse los cuadros 1 y 2).⁸

Cuadro 1

EXPORTACIONES DE LOS ESTADOS UNIDOS HACIA ALGUNOS PAÍSES Y REGIONES

(Millones de dólares)

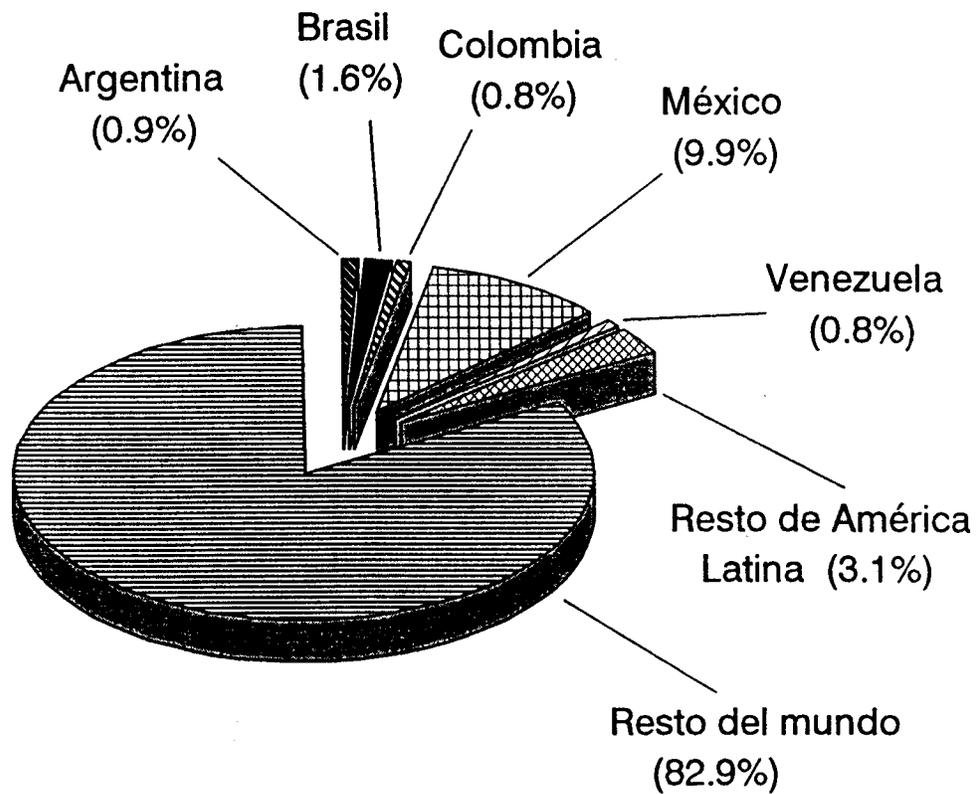
Área	1990	1991	1992	1993	1994	Variación porcentual*
El mundo	393 106	421 743	447 366	465 353	512 397	30.3
Canadá	82 959	85 146	90 156	100 191	114 255	37.7
Japón	48 585	48 147	47 764	47 950	53 481	10.1
Unión Europea	98 086	103 120	102 851	97 759	102 820	4.8
América Latina	48 944	58 521	71 095	73 358	87 635	79.1
Argentina	1 179	2 049	3 222	3 772	4 466	278.8
Brasil	5 062	6 154	5 740	6 045	8 119	60.4
Chile	1 672	1 840	2 455	2 605	2 776	66.0
Colombia	2 038	1 947	3 282	3 229	4 070	99.7
Costa Rica	992	1 034	1 348	1 547	1 867	88.2
Rep. Dominicana	1 658	1 743	2 098	2 350	2 800	68.9
Ecuador	680	948	999	1 098	1 196	75.9
México	28 375	33 276	40 598	41 636	50 840	79.2
Venezuela	3 107	4 668	5 438	4 599	4 042	30.1

Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI), Direction of Trade Statistics Yearbook, Washington, D.C., julio de 1995.

* 1990/1994.

⁸ Para una lista pormenorizada de todos los países, véase el anexo 1.

Gráfico 1

EXPORTACIONES DE LOS ESTADOS UNIDOS
HACIA AMERICA LATINA EN 1994

Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI), DOT, julio de 1995.

Cuadro 2

IMPORTACIONES DE LOS ESTADOS UNIDOS PROVENIENTES DE ALGUNOS PAÍSES Y REGIONES

(Millones de dólares)

Área	1990	1991	1992	1993	1994	Variación porcentual*
El mundo	517 018	509 299	552 599	600 007	689 310	33.3
Canadá	93 780	93 736	101 292	113 617	131 956	40.7
Japón	93 070	95 010	99 481	110 418	122 470	31.6
Unión Europea	95 561	89 433	97 110	101 215	115 046	20.4
América Latina	63 853	62 269	68 257	74 306	88 149	38.0
Argentina	1 664	1 410	1 370	1 298	1 835	10.3
Brasil	8 586	7 232	8 145	8 021	9 307	8.4
Chile	1 571	1 525	1 627	1 702	2 073	32.0
Colombia	3 409	2 969	3 064	3 270	3 407	-0.1
Costa Rica	1 105	1 263	1 542	1 673	1 776	60.7
Rep. Dominicana	1 827	2 095	2 452	2 758	3 188	74.5
Ecuador	1 547	1 513	1 482	1 563	1 937	25.2
México	30 797	31 866	35 886	40 745	50 356	63.5
Venezuela	9 938	8 777	8 636	8 707	8 989	-9.5

Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI), Direction of Trade Statistics Yearbook, Washington, D.C., julio de 1995.

* 1990/1994.

B. CORRIENTES COMERCIALES ACTUALES EN RELACIÓN CON OTRAS REGIONES

América Latina no sólo es importante en sí como región para los Estados Unidos sino también en relación con otras regiones del mundo. A veces pasa inadvertido en los Estados Unidos y el resto del mundo el hecho de que, cuantitativamente, los países de América Latina son más importantes para los Estados Unidos como socios comerciales que muchos otros países de mayor tamaño o más conocidos en otras regiones del mundo.

El Brasil importa mayores cantidades de los Estados Unidos que todos los países escandinavos, y México más que Alemania, Francia e Italia en conjunto. Es interesante observar que esto se aplica especialmente a las economías de menor tamaño de América Latina. Por ejemplo, en 1994 la República

Dominicana importó tanto o más que la India o Indonesia. El Salvador adquirió mayor cantidad de bienes estadounidenses que Pakistán; Chile compró más que Rusia; Guatemala más que Portugal, y Costa Rica más que toda Europa oriental. Por consiguiente, no es sorprendente que en la Cumbre de las Américas, realizada en diciembre en Miami, algunos funcionarios del gobierno consideraron la creación de una zona hemisférica de libre comercio como de importancia nacional y estratégica para los Estados Unidos.⁹

Cuadro 3

**EXPORTACIONES DE LOS ESTADOS UNIDOS: AMÉRICA LATINA EN RELACIÓN CON
OTRAS REGIONES, 1994**
(Millones de dólares)

América Latina	Exportaciones	Exportaciones	Otros países
Brasil	8 119	6 073	Dinamarca + Finlandia + Noruega + Suecia
Chile	2 776	2 579	Rusia
Costa Rica	1 867	1 678	Polonia + República Checa + Hungría + Rumania + Bulgaria
Rep. Dominicana	2 800	2 296	India
		2 811	Indonesia
El Salvador	932	719	Pakistán
		830	Grecia
Guatemala	1 355	1 054	Portugal
México	50 840	40 064	Alemania + Francia + Italia
Perú	1 408	1 373	Austria

Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI), Direction of Trade Statistics Yearbook, Washington, D.C., julio de 1995.

El intercambio Estados Unidos-América Latina ha sido un componente creciente de las cifras del comercio de ambas regiones en los últimos años. América Latina como región ha importado más de los Estados Unidos y exportado más a ese país que a otras regiones del mundo durante muchos años. En el período 1990-1994 los Estados Unidos agrandaron continuamente su participación en el mercado a expensas de la Unión Europea, Japón y el resto del mundo. A su vez, las exportaciones de Estados Unidos hacia América Latina han aumentado más rápidamente en los cuatro últimos años (79%) que al Japón (10%), la Unión Europea (5%), Canadá (38%) o el resto del mundo (35%), como se indica en el cuadro 1 (también véase el cuadro 4).

⁹ Véanse las observaciones formuladas por Brown y Bershefsky (1995).

Cuadro 4

TENDENCIAS DEL COMERCIO DE AMÉRICA LATINA POR REGIONES**(Porcentaje del comercio mundial)**

	Exportaciones			Importaciones		
	1988	1991	1994	1988	1991	1994
Estados Unidos	35.9	37.0	43.8	38.2	41.1	44.6
Unión Europea	23.0	22.5	17.4	20.6	18.6	17.7
Japón	6.0	5.9	4.6	6.8	6.3	6.2
Otros países	35.1	34.5	34.3	34.5	34.0	31.5

Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI), Direction of Trade Statistics Yearbook, Washington, D.C., julio de 1995.

Mientras entre 1988 y 1994 los Estados Unidos aumentaban la proporción de sus exportaciones hacia América Latina, en los distintos países de América Latina se conformaba una modalidad interesante respecto del destino de las exportaciones. Aunque gran cantidad de países, encabezados por México, los países centroamericanos y Venezuela, aumentan la proporción de sus exportaciones hacia los Estados Unidos, otros —especialmente los países del Mercado Común del Sur (MERCOSUR)— disminuyen realmente el porcentaje de sus exportaciones hacia los Estados Unidos y lo incrementan hacia mercados distintos de los Estados Unidos y la Unión Europea, en tanto que otros —como Chile y Colombia— han venido diversificando sus mercados. Al mismo tiempo, unos cuantos países de América Latina, todos en la cuenca del Pacífico, aumentan la proporción de sus exportaciones hacia el Japón, independientemente de que incrementen o no sus exportaciones hacia los Estados Unidos, como se señala en los cuadros 5 y 6.

El comportamiento en el plano de los distintos países hace aflorar el efecto de los acuerdos políticos y preferenciales en las modalidades del comercio. Nicaragua constituye un buen ejemplo del papel importante que juega la política en el giro espectacular del intercambio con la Unión Europea en favor de los Estados Unidos, el efecto de los acuerdos preferenciales como en el caso del MERCOSUR, el efecto de la industria maquiladora (ensamblaje en zonas francas) respecto del incremento de las exportaciones centroamericanas hacia los Estados Unidos, y las estrategias de diversificación aplicadas por países como Chile y Colombia. Estos resultados indican que para gran cantidad de países sudamericanos los Estados Unidos representan un mercado de exportación menos importante que para los países de Centroamérica y México. Correlativamente, los Estados Unidos exportan más hacia estos países, lo que podría traducirse en un intercambio comercial desequilibrado en favor de los Estados Unidos. Bolivia y Paraguay son los únicos países sudamericanos que aumentaron el porcentaje de sus exportaciones hacia los Estados Unidos durante el período examinado.

Cuadro 5

EXPORTACIONES DE AMÉRICA LATINA POR REGIONES: 1988, 1991 Y 1994

(Porcentaje del total mundial)

	1988				1991				1994			
	EE.UU.	UE	Japón	Otros	EE.UU.	UE	Japón	Otros	EE.UU.	UE	Japón	Otros
América Latina	35.9	23.0	6.0	35.1	37.0	22.5	5.9	34.5	43.8	17.4	4.6	34.3
Argentina	13.3	29.8	3.6	53.3	10.4	33.2	3.8	52.6	11.0	26.3	2.6	60.1
Bolivia	20.5	27.5	0.8	51.2	18.7	27.5	0.2	53.7	26.9	25.8	0.2	47.1
Brasil	25.8	27.7	6.7	39.8	20.2	31.2	8.1	40.6	19.0	27.4	6.7	47.0
Chile	19.4	36.1	12.3	32.3	17.6	31.8	18.2	32.4	17.3	23.3	16.9	42.5
Colombia	39.4	27.2	5.2	28.1	39.0	25.2	3.2	32.6	35.8	28.9	4.0	31.4
Costa Rica	44.5	26.0	0.8	28.7	46.7	27.4	1.3	24.7	47.7	25.7	0.7	25.9
Ecuador	45.9	9.3	2.5	42.4	48.0	16.7	2.2	33.1	44.3	20.7	2.9	32.0
El Salvador	39.6	27.4	4.6	28.4	33.8	22.1	2.7	41.3	44.1	21.5	0.6	33.7
Guatemala	28.6	20.0	2.4	49.0	37.5	11.1	2.8	48.6	37.5	11.8	2.6	48.1
Honduras	50.9	22.9	4.1	22.2	52.4	21.7	5.1	20.7	65.8	14.1	6.7	13.3
México	65.9	13.1	6.0	14.9	69.5	12.4	4.6	13.6	80.4	4.7	2.1	12.7
Nicaragua	0.0	45.2	16.7	38.0	20.2	26.7	14.0	39.1	48.5	22.0	0.3	29.2
Panamá	49.5	20.9	0.0	29.6	40.6	26.9	0.9	31.6	25.8	17.7	4.0	52.5
Paraguay	3.5	29.9	1.1	65.6	4.5	30.4	0.5	64.6	9.4	21.0	3.3	66.3
Perú	21.7	29.6	12.0	36.6	21.2	27.2	8.9	42.6	16.6	30.9	10.3	42.3
Rep. Dominicana	60.5	18.8	4.5	16.2	64.0	21.6	3.6	10.8	46.6	27.9	2.1	23.4
Uruguay	11.2	26.3	1.3	61.1	10.1	25.1	1.3	63.5	6.9	0.0	1.1	72.0
Venezuela	42.8	10.9	4.0	42.4	47.9	9.6	2.2	40.4	50.0	8.2	1.9	39.9

Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI), Direction of Trade Statistics Yearbook, Washington, D.C., julio de 1995.

Cuadro 6

IMPORTACIONES DE AMÉRICA LATINA POR REGIONES: 1988, 1991 Y 1994

(Porcentaje del total mundial)

	1988					1991					1994					
	EE.UU.	UE	Japón	Otros	EE.UU.	UE	Japón	Otros	EE.UU.	UE	Japón	Otros	EE.UU.	UE	Japón	Otros
América Latina	38.2	20.6	6.8	34.5	41.1	18.6	6.3	34.0	44.6	17.7	6.2	31.5				
Argentina	17.3	29.3	6.6	46.9	18.0	22.4	7.2	52.3	23.2	29.3	3.5	44.1				
Bolivia	21.8	12.5	11.8	53.8	25.9	15.7	12.3	46.2	19.9	12.3	14.4	53.4				
Brasil	20.9	21.6	6.6	51.0	23.2	22.6	5.8	48.3	24.3	25.0	5.6	45.1				
Chile	19.7	19.5	7.7	53.1	20.5	18.3	8.4	52.8	23.3	19.2	8.9	48.6				
Colombia	35.1	19.5	10.4	35.1	37.2	18.2	9.4	35.2	37.4	18.8	9.5	34.4				
Costa Rica	38.9	12.9	6.7	41.5	43.5	10.8	6.0	37.9	58.6	10.1	3.6	27.7				
Ecuador	32.7	20.5	13.7	33.0	31.0	21.5	9.6	37.9	35.0	17.1	12.3	35.6				
El Salvador	38.0	11.1	5.0	45.9	39.9	10.4	4.8	44.8	44.0	10.6	5.1	40.3				
Guatemala	37.8	17.0	6.3	38.9	41.4	12.7	6.4	39.4	43.8	11.3	3.8	41.1				
Honduras	41.1	14.3	8.9	35.7	39.5	14.7	8.7	37.0	58.4	9.7	5.0	26.9				
México	66.7	16.2	6.0	11.1	64.8	16.4	5.4	13.4	70.6	12.0	5.8	11.6				
Nicaragua	2.5	20.1	3.2	74.2	25.6	12.0	6.6	55.8	24.5	10.1	4.2	61.3				
Panamá	37.7	10.8	4.5	47.0	35.8	7.3	6.8	50.1	27.4	7.0	18.6	47.0				
Paraguay	10.3	19.6	7.3	62.8	14.4	14.0	12.5	59.0	26.3	9.7	5.7	58.3				
Perú	29.9	24.0	4.7	41.4	25.0	19.6	5.7	49.7	28.2	16.3	6.4	49.1				
Rep. Dominicana	41.3	12.6	14.4	31.7	43.0	14.2	4.9	37.9	41.5	16.2	6.3	36.1				
Uruguay	7.9	20.9	3.0	68.2	9.9	17.1	3.8	69.2	9.4	19.2	2.8	68.6				
Venezuela	42.3	27.8	5.3	24.5	47.5	22.6	4.9	25.0	43.2	21.0	4.5	31.4				

Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI), Direction of Trade Statistics Yearbook, Washington, D.C., julio de 1995.

C. BALANZAS COMERCIALES

Uno de los temas principales de preocupación para los encargados de formular las políticas de los Estados Unidos, como se mencionó en las secciones anteriores, ha sido el déficit comercial persistente de ese país con el resto del mundo. De 1991 a 1994, el déficit comercial estadounidense con los países desarrollados aumentó en 207% y el total para todos los países en desarrollo fue casi la mitad: 129% (Oficina del Representante Comercial de los Estados Unidos, 1994, p. 23). En 1994, el intercambio comercial de los Estados Unidos con América Latina se hallaba aproximadamente en equilibrio y la balanza comercial ascendía a sólo 514 millones de dólares. Este hecho es importante porque es lo contrario de lo que ha venido sucediendo con la región de Asia y el Pacífico.

Cuadro 7

BALANZA COMERCIAL DE LOS ESTADOS UNIDOS POR REGIONES

(Millones de dólares)

Región	1990	1991	1992	1993	1994
El mundo	(123 912)	(87 556)	(105 233)	(134 654)	(176 913)
Canadá	(10 821)	(8 590)	(11 136)	(13 426)	(17 701)
Japón	(44 485)	(46 863)	(51 717)	(62 468)	(68 989)
Unión Europea	2 525	13 687	5 741	(3 456)	(12 226)
Otras regiones	(56 222)	(42 042)	(50 959)	(54 356)	(77 483)
América Latina	(14 909)	(3 748)	2 838	(948)	(514)

Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI), Direction of Trade Statistics Yearbook, Washington, D.C., julio de 1995.

Como se describió en la sección anterior, el déficit comercial estadounidense es el que ha causado gran descontento dentro de los Estados Unidos y ha hecho que el comercio se convirtiera en un tema tan político en los últimos años. Sobre este punto, América Latina puede lograr algunas ventajas políticas a expensas de los países de reciente industrialización de Asia oriental, que presentan excedentes constantes con los Estados Unidos. Entre los responsables de formular las políticas en Washington, la diferencia en materia de desempeño de las exportaciones estadounidenses entre las dos regiones ha sido un incentivo adicional para desear la búsqueda de una mayor integración con los países de América Latina, a diferencia de los de Asia.

D. PRODUCTOS PRINCIPALES EXPORTADOS ENTRE LAS DOS ÁREAS

El presente trabajo centra la atención en el proceso político relativo a las zonas de libre comercio en los Estados Unidos. Las presiones políticas en este país no provienen de industrias que no hayan estado previamente en contacto con América Latina. El interés de los Estados Unidos no se basa en esperanzas o consideraciones teóricas. El apoyo principal en los Estados Unidos para la creación de cualquier zona de libre comercio vendrá de las empresas que ya funcionan en la región y que estiman que es posible lograr una mayor expansión. En virtud de esta hipótesis, resulta útil analizar el intercambio actual de productos entre los Estados Unidos y América Latina a fin de caracterizar y comprender la índole de los vínculos entre ambos.

Para describir la nueva realidad objetiva, se utilizó una base amplia de datos de la CEPAL y se procesaron todos los productos que América Latina importa de los Estados Unidos, a nivel de tres dígitos en la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional, clasificados por valor, y se eligieron los diez productos principales. Se siguió el mismo procedimiento para las exportaciones de América Latina a los Estados Unidos. Estos cálculos revelan algunos resultados interesantes, que se describen a continuación.

1. Exportaciones de los Estados Unidos hacia América Latina

Los Estados Unidos exportaron hacia América Latina principalmente equipos y bienes industriales de alta tecnología: vehículos automotores, repuestos y accesorios, computadores, equipo para telecomunicaciones, productos electrónicos, maquinaria eléctrica, equipos de generación de energía eléctrica y plásticos y otros productos químicos. En este campo los exportadores de los Estados Unidos tienen un acceso al mercado establecido en la región y se beneficiarían con un mayor intercambio. Hay dos puntos que pueden plantearse a este respecto: a) se trata precisamente del tipo de bienes que los Estados Unidos desean producir más en el futuro y b) es justamente la esfera en que los Estados Unidos compiten más vigorosamente con el Japón y los países de reciente industrialización de Asia.

En el plano de los países, el perfil es notablemente coherente, aunque la importancia relativa de los distintos productos varía de un país a otro. En general, predominan los equipos de alta tecnología y los bienes industriales intermedios. Si se considera a América Latina como un todo, las exportaciones principales de los Estados Unidos consisten en automóviles, repuestos y accesorios, exportados en su mayoría a México, Venezuela, Chile y Colombia; computadores hacia Argentina, Brasil, Colombia, Chile y Paraguay; equipo para telecomunicaciones hacia México, Argentina, Paraguay y Venezuela, y aeronaves y equipo conexo hacia Argentina, Brasil y Colombia. Los productos agropecuarios no figuran en la lista de los diez productos más importantes, salvo el trigo, que se exporta a Bolivia y Ecuador, y el tabaco a Paraguay (véase el anexo 2).

2. Exportaciones de América Latina hacia los Estados Unidos

Hay dos componentes en las exportaciones de América Latina hacia los Estados Unidos: a) el comercio de productos derivados del petróleo y b) el comercio de bienes semimanufacturados y manufacturados. El comercio del petróleo no incluye solamente a los principales productores históricos —México,

EXPORTACIONES DE LOS ESTADOS UNIDOS HACIA AMÉRICA LATINA, 1993(Miles de dólares)

Diez productos más importantes	Valor	Porcentaje
Repuestos y accesorios para automotores	5 580 776	7.74
Válvulas catódicas y transistores de tubos	2 416 921	3.35
Resinas y materias plásticas artificiales	2 296 700	3.18
Máquinas automáticas para procesamiento de datos	2 227 126	3.09
Maquinaria y aparatos eléctricos	2 072 739	2.87
Equipos para telecomunicaciones	2 054 240	2.85
Aparatos eléctricos para fabricar circuitos	1 888 125	2.62
Equipo para distribución de electricidad	1 799 932	2.49
Manufacturas de metales básicos	1 762 718	2.44
Productos de polimerización	1 498 722	2.08
Otros productos	48 545 634	67.29
Total	72 143 633	100

Fuente: CEPAL, Banco de Datos del Comercio Exterior de América Latina y el Caribe (BADECEL).

Venezuela y Ecuador— sino también a los nuevos productores, como Colombia y Argentina, y ascendió a más de 10 000 millones de dólares en 1993. Los Estados Unidos importaron asimismo gran cantidad de productos refinados por valor de 3 000 millones de dólares durante el mismo año. El monto general de las importaciones conexas con el petróleo procedentes de América Latina representó casi 16% de todas las exportaciones latinoamericanas. La importación de productos derivados del petróleo constituye un rubro tradicional de los Estados Unidos y es poco probable que resulte muy afectado por cualquier área nueva de libre comercio.

Resulta más interesante, si se observan los rubros de los diez productos principales, que el comercio de bienes semimanufacturados y manufacturados representó 30% de las exportaciones de América Latina hacia los Estados Unidos. Si se excluye el petróleo crudo, el resto de los diez productos más importantes exportados hacia los Estados Unidos consistió en bienes semimanufacturados y manufacturados. Los exportadores latinoamericanos más importantes hacia los Estados Unidos en este campo, como cabe prever, son las tres grandes economías de la región: México, Brasil y Argentina, en orden descendente. México es el mayor exportador de estos bienes y con el acuerdo del TLC, es probable que continúe siéndolo, aunque Brasil y Argentina juegan también un papel importante.

El perfil regional de preferencia por la exportación hacia los Estados Unidos de mayor cantidad de bienes, que van desde los semimanufacturados hasta los manufacturados, es aún más sorprendente si se compara con la composición de las exportaciones de América Latina al resto del mundo sin incluir los

Estados Unidos. Fuera de las exportaciones a los Estados Unidos, América Latina parece ser una región que exporta exclusivamente productos tradicionales, materias primas y productos agropecuarios, con la excepción de automóviles para pasajeros. Estos resultados parecen indicar que puede haber mayores oportunidades de diversificación orientada a bienes con más valor agregado si el intercambio se hace con los Estados Unidos que con las otras regiones, como la Unión Europea y el Japón (véase el cuadro 10).

En el plano de los distintos países, se observan dos modalidades muy distintas, aparte el comercio del petróleo: a) las grandes economías (es decir, México, Brasil y Argentina) realizan el comercio de bienes manufacturados, y b) las otras economías más pequeñas no exportan bienes manufacturados y siguen exportando materias primas y productos agropecuarios tradicionales.

Cuadro 9

EXPORTACIONES DE AMÉRICA LATINA HACIA LOS ESTADOS UNIDOS EN 1993
(Miles de dólares)

Los diez productos principales	Valor	Porcentaje	Principales exportadores
Petróleo crudo	10 635 751	15.93	Argentina, Colombia, Ecuador, México, Venezuela
Automóviles para pasajeros	3 296 026	4.94	México
Productos derivados del petróleo	3 198 421	4.79	Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela
Equipos para distribución de electricidad	2 786 894	4.17	México
Repuestos y accesorios para automotores	2 138 043	3.20	Brasil, México, Venezuela
Maquinaria y aparatos eléctricos	1 996 945	2.99	México
Receptores de televisión	1 753 265	2.63	México
Equipo para telecomunicaciones	1 675 785	2.51	México
Calzado	1 571 973	2.35	Brasil, Uruguay
Aparatos eléctricos para fabricar circuitos	1 504 512	2.25	México
Otros productos	36 222 620	54.24	
Total	66 780 235	100.00	

Fuente: CEPAL, Banco de Datos del Comercio Exterior de América Latina y el Caribe (BADECEL).

México, como es de prever, exporta más bienes manufacturados hacia los Estados Unidos que cualquier otro país de la región. Los proveedores principales de materias primas, en el rubro del petróleo crudo, son Colombia, Ecuador, Venezuela y en menor medida Argentina; México exporta más petróleo crudo al resto del mundo. En cuanto a minerales, el estaño constituye la exportación principal de Bolivia

a los Estados Unidos y el cobre la de Chile, si bien este país exporta más cobre al resto del mundo. Los proveedores de productos agropecuarios son Argentina, con carne y frutas; Colombia, con hortalizas; Chile, con frutas; Ecuador, con crustáceos, y Uruguay, con pescado y carnes envasadas. Sin embargo, para la mayoría de los países, entre esos productos compuestos por bienes semimanufacturados, las exportaciones hacia los Estados Unidos parecen predominar respecto de aquéllas al resto del mundo (véase el anexo 3).

En síntesis, los Estados Unidos y América Latina saldrán beneficiados con un mayor incremento del intercambio comercial. América Latina adquiere de los Estados Unidos muchos bienes de capital y de alta tecnología, con lo que favorece un área de producción de interés estratégico para los Estados Unidos. Por otra parte, los Estados Unidos compran a América Latina más bienes semimanufacturados y elaborados que a cualquier otra región del mundo, de manera que un mayor comercio con los Estados Unidos sería beneficioso para los esfuerzos de la región por diversificar su producción hacia bienes de mayor valor agregado.

El presente análisis revela que ambas partes saldrían ganando con la suscripción de más acuerdos comerciales entre los dos grupos si se negocian adecuadamente. Sin embargo, como se dijo anteriormente, la economía no es el único aspecto para decidir si habrá de ampliarse o no el acceso al TLC a fin de incluir a otros países de América Latina. A continuación se analizará el tema para saber si existe o no un compromiso auténtico de formar el Area de Libre Comercio de las Américas para el año 2005 y la posibilidad de que esto suceda.

Cuadro 10

**EXPORTACIONES MUNDIALES DE AMÉRICA LATINA, EXCLUIDOS LOS ESTADOS UNIDOS,
EN 1993**

(Miles de dólares)

Los diez productos principales	Valor	Porcentaje
Petróleo crudo	5 909 139	7.54
Forrajes para animales	4 433 072	5.66
Productos derivados del petróleo, refinados	3 682 920	4.70
Cobre	3 347 772	4.27
Mineral de hierro y concentrados	2 381 236	3.04
Café y sucedáneos del café	2 218 367	2.83
Automóviles para pasajeros	2 076 876	2.65
Semillas y frutas oleaginosas	1 879 948	2.40
Lingotes, otras formas primarias de hierro y acero	1 870 720	2.39
Carne y carne comestible	1 736 091	2.22
Otros productos	48 821 848	62.31
Total	78 357 989	100

Fuente: CEPAL, Banco de Datos del Comercio Exterior de América Latina y el Caribe (BADECEL).

IV. EL TLC Y LA ADHESIÓN DE OTROS PAÍSES

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC), actualmente vigente entre los Estados Unidos, Canadá y México, aborda las dificultades inherentes a la integración de dos economías industrializadas con un país en desarrollo, y por esta razón sirve como uno de los modelos de futuros acuerdos comerciales de los Estados Unidos en América Latina. Supone asimismo compromisos exigentes de los países integrantes. Algunos países quizá estén listos y otros tal vez no para lograr plenamente la disciplina intrínseca en un convenio como el TLC. Asimismo, otros países quizá prefieran concertar planes para una integración más estrecha con otras regiones, como la Unión Europea, mediante la profundización y ampliación del MERCOSUR, mientras que otros quizá prefieran los acuerdos bilaterales. Sea lo que fuere, el TLC supone objetivos diferentes para cada país interesado, pero según el consenso general de los especialistas en la materia, la repercusión global del TLC será favorable, como se verá a continuación.

A. LA RAZÓN DE SER DEL TLC

El TLC constituye una respuesta estratégica de los Estados Unidos a las tendencias globales, es decir, una Europa más amplia y unificada, un Japón más fuerte y la formación de áreas de libre comercio en la cuenca del Pacífico. El TLC surgió con anterioridad a una serie de acuerdos bilaterales en el hemisferio. En 1983, los Estados Unidos negociaron la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, que liberalizaba el comercio y las inversiones; en 1985 los Estados Unidos y México suscribieron un Acuerdo bilateral sobre subvenciones y derechos compensatorios y en 1987 un Acuerdo marco sobre inversiones y comercio. Las negociaciones para la suscripción del Tratado de libre comercio entre el Canadá y los Estados Unidos tuvieron lugar en 1988. En 1991, el Canadá, México y los Estados Unidos habían empezado las negociaciones para la firma de un convenio de comercio trilateral que incluyera inversiones, servicios financieros, telecomunicaciones y transporte.

La constitución del TLC obedeció a varios objetivos. Los Estados Unidos consideraban que el TLC mejoraba un mercado de exportación ya en crecimiento hacia México, en que los bienes intermedios, de capital y de alta tecnología representaban el grueso del valor. Existe asimismo una dimensión de política exterior. Los Estados Unidos consideran el TLC como un medio de garantizar el carácter irreversible de las reformas democráticas y económicas emprendidas por México. La existencia de un vecino políticamente estable es de importancia estratégica para los Estados Unidos. También se consideró el TLC como un medio de detener la emigración de mexicanos hacia los Estados Unidos, problema cuya importancia como tema político ha venido en aumento.

Para México, la accesoión al TLC era una manera de reforzar las reformas normativas orientadas hacia el mercado que se venían aplicando desde 1985 mediante la ampliación del proceso de reformas a sectores como automóviles, textiles y prendas de vestir, finanzas, telecomunicaciones y transporte terrestre. Mediante el ingreso al TLC, México tendría un fácil acceso al mercado de los Estados Unidos y la inversión extranjera aumentaría aún más.

Para el Canadá, el TLC fortalecería el ingreso preferencial al mercado de los Estados Unidos, al tiempo que mejoraría el acceso del Canadá al mercado mexicano en sectores claves como servicios financieros, automóviles y adquisiciones oficiales. También aseguraría el acceso a América Latina al suministrarle un medio importante de fortalecer el comercio y las inversiones y contrarrestar, al mismo tiempo, el predominio de los Estados Unidos como la economía más vigorosa del hemisferio.

Para América Latina, el TLC sirve de modelo a los países que estudian seguir una trayectoria similar. El TLC se considera como un medio de mejorar el intercambio con los Estados Unidos, pero su atractivo principal es triple: a) es un medio de atraer la inversión extranjera directa; b) en el plano político, hace más difícil que los gobiernos den marcha atrás a las reformas de reestructuración aprobadas actualmente por gobiernos que se orientan hacia la economía de mercado, y c) el deseo de no ser excluidos de un importante bloque comercial, ya que la competencia internacional intensifica las áreas antes mencionadas de bienes de capital, acceso al mercado y tecnología.

A diferencia de otros acuerdos de libre comercio en la región, el TLC no sólo incluye la eliminación de barreras al comercio, tales como aranceles y cuotas, sino que abarca también nuevas áreas como los servicios y la protección de la propiedad intelectual. También aborda temas no tradicionales, como medio ambiente y normas laborales, cuestiones de derechos humanos, contraposiciones entre autonomía nacional e integración económica y el efecto de integrar un país de bajos salarios en una región de altos salarios.

Según diversos estudios, las repercusiones generales del TLC variarán en cada uno de los tres países. Algunos sectores se beneficiarán más que el promedio, en tanto que otros experimentarán desventajas en términos de pérdidas de producción y empleo en el corto plazo (Kehoe, 1994, pp. 3 y 11). El efecto dinámico más importante del TLC para el Canadá y los Estados Unidos podría relacionarse con el hecho de que el crecimiento de México ofrecería oportunidades favorables de inversión y mercados para las exportaciones en los otros países. Los resultados de diversos estudios indican que el efecto del TLC, como porcentaje del producto interno bruto (PIB) a través de modelos de equilibrio general, será mayor en México y menor en los Estados Unidos, en tanto que el Canadá se situará entremedio, si bien las ventajas absolutas serán mayores en los Estados Unidos.

Se ha mencionado el ingreso de España en la Unión Europea en 1986 como medio de comparar la accesoión de México al TLC. El aspecto más importante de la entrada de España a la Unión Europea fue el incremento nítido de la inversión extranjera, que se relaciona estrechamente con el aumento del PIB y las exportaciones (Kehoe, 1994, p. 16). Cabe esperar que esta modalidad se repita con el TLC mediante aumentos considerables en el PIB, alimentados por la inversión nacional y extranjera, e incrementos en las importaciones que se traducirían en déficit en gran escala para México.

Sin embargo, es importante señalar que los modelos económicos no pueden pronosticar de modo confiable la manera como estos efectos se distribuyen en toda la sociedad. Tampoco resulta claro determinar la manera de estructurar un acuerdo para aumentar las ventajas del comercio o estimar exactamente el tipo de cambios que pueden realizarse desde el punto de vista de la política y la psicología de los inversionistas a raíz de una integración de esta índole.

Con esta advertencia, en la siguiente sección se examinarán las opiniones complejas y ampliamente divergentes en la sociedad y el sistema político estadounidenses como consecuencia del debate sobre el TLC, que continúa en la actualidad como un tema candente.

B. LA DIMENSIÓN POLÍTICA ESTADOUNIDENSE DEL TLC

El TLC no constituye únicamente un instrumento económico, sino que es también un acuerdo con consecuencias importantes en los aspectos político y cultural. La relación entre los Estados Unidos y México ha cambiado profundamente en los diez últimos años. Para México, el libre comercio representa un cambio fundamental con respecto al pasado y vincula el futuro de ese país a sus relaciones con los Estados Unidos. La apertura unilateral del mercado mexicano y la búsqueda de inversión extranjera directa por parte de este mercado se ha traducido en una vinculación social y económica importante y sin precedentes entre México y los Estados Unidos; mientras México ha venido liberalizando su economía, su estructura política se ha abierto al cambio a un ritmo mucho más lento y el TLC acelera este proceso (Baer y Weintraub, 1994a, p. 179).

En los Estados Unidos, el debate sobre el TLC fue tan intenso y divisionista que se convirtió en uno de los temas más controvertidos de la historia estadounidense y el debate aún sigue en la actualidad. Hay grupos que apoyan el Tratado y lo consideran un estímulo para las economías de los Estados Unidos y México. Pero hay otros que se oponen inflexiblemente a él. Las razones para oponerse al Tratado incluyen una gama de temas como la mano de obra, el medio ambiente, los grupos de intereses especiales, la inmigración, el racismo, las ventajas políticas y el egoísmo. Todas estas fuerzas disímiles conforman una coalición con peso suficiente en la política partidista estadounidense como para mellar y a veces cambiar el apoyo al Congreso o la Casa Blanca. Se puede votar contra un tema que tiene sentido económico en respuesta a otras fuerzas consideradas como que tienen precedencia, tal como se analizará en detalle a continuación.

1. Grupos favorables al TLC

Diversos grupos en los Estados Unidos están a favor del TLC. La mayor parte de los grupos empresariales estadounidenses lo apoyan. Entre ellos figuran la Asociación nacional de industriales (National Association of Manufacturers), que representa el 85% de la producción y puestos de trabajo en la industria estadounidense; la Cámara de Comercio de los Estados Unidos de América; la Mesa redonda del sector empresarial (Business Roundtable), grupo que representa a más de 200 empresas importantes de los Estados Unidos; el Consejo de las Américas (Council of the Americas), que representa los intereses estadounidenses en América Latina; la Asociación de fabricantes de repuestos y accesorios para automotores (Automotive Parts and Accesories Association), aunque están conscientes de que habrá algunos efectos negativos. La mayoría de pequeños grupos y asociaciones empresariales estima asimismo que el TLC se traducirá en un aumento neto de puestos de trabajo e ingresos para ambos países. La gran mayoría de los académicos y grupos de estudio principales de los Estados Unidos también apoya el Tratado. Reconocen asimismo que algunos trabajadores estadounidenses saldrán perjudicados en el corto plazo y será preciso readiestrarlos, pero en el largo plazo, canadienses, estadounidenses y mexicanos saldrán todos beneficiados (Wiarda, 1994, p. 122). En resumen, las fuerzas positivas en los Estados Unidos consideran el acuerdo en el largo plazo; se crearán más puestos de trabajo que los que se perderán, se estimulará el crecimiento económico en todos los países, aumentará el ingreso por habitante,

los programas sociales pueden progresar y se podrá asegurar la estabilidad política en México. Además, los parlamentarios también reconocen en privado la fuerza de estos argumentos. En igualdad de circunstancias, el TLC debería haber sido acogido con agrado y ampliado con escasa dificultad. Sin embargo, esto no es lo que sucedió. No sólo hubo oposición al TLC y a la adhesión de otros países, sino que algunos grupos ponen en entredicho su misma existencia.

2. Grupos opuestos al TLC

Hay otras razones más apremiantes para no apoyar el TLC o su expansión, de las que no se habla abiertamente. La antipatía y condescendencia hacia México, el racismo, los prejuicios, el sentimiento defensivo y nacionalista y el deseo de una protección más fuerte. A este respecto, México constituye un blanco fácil, a la inversa del Japón por ejemplo. Los temas de los que no se habla tan abiertamente son precisamente los que a fin de cuentas pueden pesar más para determinar la orientación que tomará el TLC, como se examinará a continuación.

a) Grupos de coalición

Los grupos opuestos al TLC se han formado con personas que tienen opiniones radicalmente diferentes, que han puesto de lado estas diferencias y han establecido una coalición para concretar su oposición al TLC. Estos grupos van desde la extrema derecha hasta la extrema izquierda.

La extrema derecha ha planteado el problema de la inmigración masiva mediante un llamado a las fuerzas xenofóbicas y a los grupos de sentimientos aislacionistas que ponen en primer lugar a los Estados Unidos. La extrema izquierda, representada por grupos del poder negro y algunos grupos de consumidores, sostiene que el capitalismo prosperará a la sombra del TLC y a expensas de los trabajadores de ambas partes y que la comunidad empresarial saldrá beneficiada al circunvenir la legislación de los Estados Unidos en materia ambiental. Aunque todos estos grupos marginales son de pequeño tamaño en términos cuantitativos, también han obtenido amplio apoyo de grupos moralistas como la Iglesia Metodista Unificada (United Methodist Church) y la Iglesia Unitaria (Unitarian Church), así como la Asociación norteamericana para la prevención de la crueldad contra los animales (American Society for the Prevention of Cruelty to Animals).

Otro de los grupos que se opone al TLC es el sindicalismo organizado, principalmente la AFL-CIO. Sus argumentos principales contra el TLC, de los que se hacen eco otros grupos, son que: a) el TLC proporcionará una gran ventaja a los inversionistas de capital a expensas de los trabajadores; b) se exportarán puestos de trabajo de los Estados Unidos a México y la mayor movilidad laboral se traducirá en puestos no sindicalizados con menores salarios; c) el TLC transformará a México en una gigantesca industria maquiladora (ensambladoras en zona franca) y contribuirá escasamente a la propia industrialización interna, al crecimiento tecnológico y a la competitividad de México; d) el TLC es más político que económico y hace peligrar los puestos de los trabajadores y electores estadounidenses (Wiarda, 1995, pp. 124 y 125).

La fuerza del tema de los puestos de trabajo es significativa, especialmente porque se presenta en un momento de inseguridad laboral en los Estados Unidos. Ross Perot, al vincular el TLC a la pérdida de puestos de trabajo y a la situación de la economía estadounidense en la campaña electoral de 1992, transformó el debate sobre el TLC en un tema electoral presidencial y se tratará de igual manera en las

próximas elecciones en 1996. Con su mensaje de que la salvaguardia de los puestos de trabajo estadounidenses y de los propios Estados Unidos significaba una oposición al TLC, el candidato captó 19% de la votación del electorado en 1992, si bien pasó por alto el hecho de que aun cuando se producirían pérdidas de empleo en el corto plazo, las exportaciones crearían puestos de trabajo en los Estados Unidos.

Por último, entre los grupos ecologistas que se oponen al TLC figuran Greenpeace, Public Citizen y Public Voice. Su crítica principal consiste en que se ha minimizado la evaluación de los problemas potenciales del medio ambiente y que el TLC adolece de estrategias concretas de aplicación para proteger el medio ambiente, junto con el hecho de que las leyes de protección ambiental de México son demasiado débiles para ofrecer salvaguardias apropiadas.

En general, todos estos grupos en conjunto plantearon temas muy emotivos para el pueblo estadounidense, es decir, puestos de trabajo, medio ambiente y pobreza, con el resultado final de que la culpa por los problemas de cada quien recayó en el TLC. A todo lo anterior se agregan los temas locales o regionales, que inclinan más aún el péndulo contra el TLC.

b) Grupos comerciales

Los cultivadores de cítricos y hortalizas en la Florida y los pescadores de atún en California constituyen un buen ejemplo. Los agricultores de la Florida meridional, del sudoeste y de California temen la afluencia de productos agropecuarios más baratos. Aunque muchos agricultores estadounidenses anteriormente preferían la mano de obra barata de inmigrantes mexicanos, en la actualidad muchos se han sumado a dirigentes sindicalistas y ecologistas para oponerse al TLC. Esta preocupación continúa hasta el presente.

En la actualidad, las frutas y hortalizas mexicanas son más baratas que los productos cultivados en los Estados Unidos. Los agricultores de la Florida y California sostienen que podrían perder 30% del volumen de estos productos una vez que se eliminen los aranceles (Wiarda, 1995, p. 127). A fin de cuentas, los cabilderos del sector de los cítricos y hortalizas en los Estados Unidos obtuvieron salvaguardias especiales para su industria fuera del TLC, pero continúa la presión para hacer algo. En este contexto, según una carta de diciembre de 1995 del Secretario de Agricultura y el RCEU, el actual gobierno ha aceptado la adopción de una serie de medidas para socorrer la industria del tomate de la Florida ante la invasión de tomates importados de México (Inside US Trade, 1995d). En general, los cultivadores de la Florida y California estiman que el gobierno no cumplió lo que había prometido, es decir puestos de trabajo, y por el contrario muchos pierden mercados ante la competencia de México.

C. CUESTIONES PARLAMENTARIAS

Todos los grupos antes mencionados ejercen indudablemente presiones sobre el Congreso y la Casa Blanca en su decisión respecto de si apoyar o no el TLC. Los políticos son locales y, por lo tanto, los electores determinarán la reelección o incluso la vigencia política de un parlamentario.

En el seno del Congreso, la mayoría de los miembros del Senado y la Cámara de Representantes apoya generalmente en privado el libre comercio, salvo algunos parlamentarios demócratas y los

representantes novatos de ambos partidos, que suelen mostrarse escépticos respecto del TLC. Desean tener buenas relaciones con México y consideran que las ventajas de la estabilidad y el crecimiento económico de México favorecen a los Estados Unidos. Sin embargo, también reciben muchas presiones y exigencias proteccionistas de sus electores para que den la batalla, lo que a la postre puede pesar más en la manera como consideran el Tratado.

Por ejemplo, la pérdida de puestos de trabajo de corta duración, que se siente particularmente en Nueva Inglaterra, en los Estados donde se concentra la industria metalúrgica y en la región del oeste medio, donde se ubican las fábricas de textiles, calzado y automóviles, da lugar a la respuesta de que los parlamentarios de estos Estados no simpatizan con el TLC. Otro ejemplo es el movimiento sindical. Aunque el sindicalismo organizado está en decadencia en todo el país, algunos Estados industriales como Michigan, Ohio, Nueva York, Pennsylvania, Massachusetts e Illinois son fuertemente sindicalistas y los aspirantes a políticos acusan, por consiguiente, la influencia de lo que aquéllos dicen. Muchos parlamentarios demócratas también dependen de la AFL-CIO para las contribuciones a las campañas y sienten, por lo tanto, la necesidad de ajustarse a sus exigencias. Además, hay otros representantes que pueden apoyar el TLC en principio, pero desean situarse a la derecha en cuestiones ambientales. También están conscientes de que los demócratas dependen mucho más de esos electores. Todo esto se traduce finalmente en contar con un apoyo tibio o ningún apoyo al TLC.

Además del nexo entre grupos de presión y medidas parlamentarias, la cuestión del TLC se ha utilizado también para lograr ventajas políticas. Achacar al TLC todos los males del país ha dado buenos dividendos políticos y aunque este sentimiento disminuyó un poco en 1993, volvió a surgir después de la crisis del peso mexicano, lo que hace más difícil que los congresistas lo apoyen. El problema de la pérdida de puestos de trabajo que plantean los distintos grupos, como los de Ross Perot y Ralph Nader, el Black Caucus y otros han tenido enorme repercusión en el Partido Demócrata debido a que muchos de estos grupos votan por los demócratas, lo que obliga a la mayoría de los parlamentarios demócratas a adoptar una actitud cautelosa cuando se ocupan de algo relacionado con el TLC.

D. PROBLEMAS PRESIDENCIALES

El TLC se ha convertido en una cuestión presidencial. Nunca antes se había relacionado tan estrechamente un tema de comercio con las posibilidades de elección o reelección como el TLC. Por tal razón, los aspectos políticos y reeleccionarios tal vez constituyan el factor más importante para apoyar o ampliar el TLC e inclusive para poner en entredicho el actual TLC.

Tal como se mencionó en la primera sección, la política de los Estados Unidos en materia de intercambio se ha convertido en uno de los conflictos entre el Congreso y la Casa Blanca, con la excesiva politización de temas a causa de las ventajas políticas y personales y la injerencia de grupos de intereses que no representan necesariamente el interés económico del país o del público. En Washington rara vez se abordan los problemas sólo a base de sus méritos. Muy rápidamente cambian la manera como el Congreso considera al Presidente y la dirección que toman los sucesos políticos. Por el momento, no existe un apoyo efectivo a las disposiciones de aprobación expedita de parte de los demócratas o los republicanos. Hay escepticismo acerca de una mayor expansión del TLC y una mayor integración en el futuro cercano, aun en el caso de Chile, que fue invitado a adherirse al TLC durante la Cumbre de las Américas, como se examinará más adelante.

1. Accesión de Chile al TLC y aprobación expedita

El TLC está lejos de considerarse plenamente ejecutado. Es preciso dar cuerpo a los mecanismos de ejecución y vigilancia. Aún no se ha consolidado la repercusión del TLC en las economías y las políticas de los tres países miembros. Además, la impopularidad del TLC respecto del ingreso de México ha hecho que el público, el Congreso y los políticos en general se muestren hastiados y cautelosos en cuanto a lanzarse a suscribir más acuerdos de libre comercio. Chile, que era el país de turno (en realidad fue tomado en cuenta antes que México), tiene actualmente dificultades para comenzar las negociaciones reales debido a la guerra partidista que libran los oponentes a la facultad de aprobar disposiciones de manera expedita.

Un año después de la crisis del peso y no obstante la reciente turbulencia de la economía mexicana a causa de la devaluación del peso, la actividad comercial de los Estados Unidos en México aún es fuerte y va en aumento. Aunque se produjo una gran salida de inversiones de corto plazo, la inversión directa —incluyendo la construcción de fábricas, equipos y servicios— ha seguido llegando a México y al resto de América Latina (The Washington Post, 1995). Sin embargo, la crisis enfrió el apoyo parlamentario al TLC y planteó inquietudes acerca de la velocidad a la que debía realizarse el proceso de integración. Aunque el gobierno atribuyó al TLC el mérito de que México no hubiera echado marcha atrás para elevar los aranceles y otras barreras al comercio a raíz de la crisis del peso y por el restablecimiento de la estabilidad de la economía mexicana en un lapso muy breve, también reconoció que los beneficios del TLC no se habían logrado plenamente debido a esa crisis.

El derrumbe del peso amenazó con diseminar el pánico financiero en Sudamérica y puso en entredicho la capacidad de los gobiernos latinoamericanos de impulsar reformas económicas y su disposición para adherir a un acuerdo como el TLC. En consecuencia, se ha atacado al propio TLC. La devaluación del peso mexicano ha logrado que las exportaciones de ese país sean muy competitivas en los Estados Unidos, lo que ha irritado aún más a grupos proteccionistas estadounidenses, quienes sostienen que si Chile ingresa al TLC, debe prohibírsele imitar el ejemplo de México (The Economist, 1995, p. 35). Por todas las razones anteriores, las perspectivas de una ampliación del TLC en el futuro cercano no parecen muy alentadoras.

En respuesta al estancamiento respecto de la renovación de la facultad para negociar disposiciones de aprobación expedita, Canadá dio inicio a un acuerdo "provisional" de libre comercio con Chile que a la postre se transformará en el TLC. Canadá ha dado a la accesión de Chile al TLC una prioridad importante en materia de políticas comerciales. La accesión de Chile se considera como una garantía de que el Tratado sigue siendo dinámico, flexible y orientado hacia el exterior, en lugar de convertirse en una estructura de tipo rayos-y-eje o en una miscelánea de acuerdos bilaterales entre América Latina y los Estados Unidos.¹⁰ La accesión de Chile se considera un primer paso decisivo para asegurar que el proceso de accesión realmente funciona. Esto también es congruente con el deseo del Canadá de que el libre comercio exista en todo el hemisferio para el año 2005, tal como se acordó en la Cumbre de las Américas reunida en Miami. Aunque algunos funcionarios estadounidenses consideran los acuerdos bilaterales como una manera de mantener el ímpetu del TLC a falta del sistema de disposiciones de aprobación expedita, los canadienses apoyan la accesión al TLC como la mejor manera de lograr la integración comercial a nivel regional (Inside US Trade, 1995e, p. 13).

¹⁰ Para un análisis, véase Rich (1994, p. 4).

2. El proceso del TLC y su ampliación a otros países

En general, el TLC fue y todavía es un tema emotivo, nacionalista, sumamente politizado e incluso xenofóbico en que el argumento racional se sacrificó a menudo en aras de emociones más profundas (Baer y Wiarda, pp. 135 y 183). Lo que es más importante, la atención de los políticos estadounidenses se centra actualmente en las próximas elecciones presidenciales de 1996, lo que implica que los aspectos internos tendrán prioridad en el orden del día y limitarán seriamente una mayor integración económica por el momento. El gobierno, que se apresta para una campaña eleccionaria, está más interesado en la actualidad en apaciguar a los grupos que se oponen al TLC que en buscar el sistema de aprobación expedita. La atención de Washington se centra actualmente en el presupuesto federal y en Bosnia.

Por el momento se hace hincapié en ampliar el programa del Sistema Generalizado de Preferencias y lograr igual tratamiento en el TLC a los países de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe. Al mismo tiempo, Robert Dole, ex-jefe de la mayoría en el Senado y actual candidato republicano a la presidencia, propone un período de enfriamiento para futuras conversaciones comerciales (Inside US Trade, 1995f, p. 7) y un compás de espera para evaluar primeramente los resultados del TLC y el acuerdo de la Ronda Uruguay. Criticó asimismo la utilización del sistema de disposiciones de aprobación expedita que hizo el actual gobierno para aprobar el TLC y la Ronda Uruguay. Sin embargo, el mayor obstáculo en las próximas elecciones presidenciales son las fuerzas como Pat Buchanan, Ross Perot y los otros grupos antes mencionados, que plantean la posibilidad de archivar durante un año el sistema de aprobación expedita. Sin embargo, a pesar de esta perspectiva, por el momento el gobierno parece todavía estar comprometido a continuar con el programa de la Cumbre de las Américas, como se analizará a continuación.

V. LA CONSTITUCIÓN DEL ÁREA DE LIBRE COMERCIO DE LAS AMÉRICAS

Los dirigentes de 34 países del hemisferio occidental, que participaron en la Cumbre de las Américas en Miami en diciembre de 1994, emprendieron la negociación de un acuerdo que integrará a las Américas en una sola "Área de Libre Comercio de las Américas". Esta zona sería compatible con las disposiciones de la OMC, no levantaría barreras contra terceros países y tendría un conjunto de normas y obligaciones. La terminación de las negociaciones se programó a más tardar para el año 2005 y a finales del presente siglo debería lograrse un progreso concreto hacia la realización de este objetivo.

A. FINALIDAD Y PUESTA EN MARCHA

El objetivo final del Área de Libre Comercio de las Américas (Oficina del Representante Comercial de los Estados Unidos, 1994, p. 89) va más allá de la liberalización del comercio para incluir la creación de mecanismos más vigorosos que promuevan y protejan la corriente de inversiones productivas en el hemisferio y fomenten la creación e integración progresiva de mercados de capital. Además, habrá una nueva forma de cooperación en proyectos de infraestructura en materia de telecomunicaciones, energía y transporte a fin de dar un estímulo importante a los esfuerzos de integración (Schott, 1995, p. 4).

Como preparativo a las futuras negociaciones que lleven a la creación del Área de Libre Comercio de las Américas, se establecieron inicialmente siete grupos de trabajo en la primera reunión de ministros encargados del comercio en junio de 1995, que incluirían el acceso a los mercados, los procedimientos aduaneros y las normas de origen, las inversiones, normas y barreras técnicas al comercio, medidas sanitarias y fitosanitarias, subvenciones y derechos antidumping y compensatorios; también se creó un grupo de trabajo a cargo de examinar las economías más pequeñas. En la segunda reunión ministerial de marzo de 1996 se establecieron otros cuatro grupos de trabajo para abordar las áreas de adquisiciones oficiales, derechos de propiedad intelectual, servicios, y políticas en materia de competencia. La tarea de estos grupos consiste en señalar y examinar los problemas específicos del comercio en cada área para suministrar información básica y análisis económicos y determinar las áreas de acuerdo y desacuerdo en las diversas disciplinas, lo que facilitará las futuras negociaciones en estas esferas durante la formación del Área de Libre Comercio de las Américas. Los grupos están abiertos a la participación de todos los países.

Los resultados de la Cumbre de Miami en diciembre de 1994 dejaron una sensación de progreso y realizaciones y se consideraron como el mejor paso dado por los Estados Unidos en América Latina en muchas décadas. Predominaba entonces un sentimiento de armonía en las relaciones entre los Estados Unidos y América Latina, que marcaba una nueva época (Wiarda, 1995, p. 44). Estos resultados eran impresionantes, habida cuenta de la falta de preparación de los Estados Unidos para esta reunión y la

ambivalencia de este país respecto de la forma que esta Cumbre debía adoptar —el actual gobierno anunció la Cumbre, envió las invitaciones y luego pasó por alto la propuesta durante gran parte de 1994.

Habiéndose perdido en el Congreso la batalla en favor de la facultad de negociar en forma expedita, existía a la postre un sentimiento entre los negociadores estadounidenses de que los Estados Unidos serían realmente incapaces de asumir un verdadero compromiso en favor de una zona de libre comercio en el hemisferio. Sin embargo, en los preparativos para la Cumbre, mientras los Estados Unidos no tenían un programa claro de lo que sería sus resultados, América Latina tomó la iniciativa al hacer que los Estados Unidos centraran la atención principalmente en los temas comerciales. El apoyo de la empresa privada estadounidense para que se diera prioridad al comercio en el orden del día fue también un factor contribuyente. Se incluyeron asimismo otros temas, por ejemplo, derechos humanos, tráfico de estupefacientes y reforma del Estado. En medio del entusiasmo general y un notable consenso sobre los objetivos y la índole de las tareas futuras, la primera Cumbre dejó muchas preguntas sin responder. Algunas de estas preguntas se abordaron en la segunda reunión ministerial en Cartagena; otras que aún quedan por plantearse determinarán la trayectoria que se seguirá y el tiempo que tomará alcanzar la meta, como se analizará a continuación.

B. CÓMO LOGRARLO Y PERSPECTIVAS EN EL CONTEXTO ACTUAL

El proyecto de trabajar hacia la constitución de un Área de Libre Comercio de las Américas es un ejercicio que comienza. En este contexto, aún no se ha determinado la manera de llegar al punto de establecer dicha zona. Al parecer, en la actualidad los países siguen una trayectoria de convergencia de los acuerdos principales y no la de ampliar uno de los grandes acuerdos regionales. Todavía queda por decidir cómo se logrará este objetivo. Se desconoce cuál de los acuerdos será la base de convergencia o si habrá un proceso de convergencia de los acuerdos regionales por etapas hasta llegar a la integración hemisférica.¹¹

El Brasil prefiere profundizar el MERCOSUR y luego considerará su relación con el TLC. El MERCOSUR ha iniciado acuerdos con otros países que no son miembros, como Chile y Bolivia. El TLC no tiene una trayectoria tan clara. El gobierno de los Estados Unidos no cuenta con el sistema de aprobación expedita ni inclusive con una indicación clara de lo que debería contener la autorización de un nuevo sistema de aprobación expedita; aparte la posibilidad de la adhesión de Chile al TLC, la participación de otros países en un futuro próximo es sólo una posibilidad lejana. Canadá desea ampliar el TLC como parte integrante de un proceso hacia la creación de un Área de Libre Comercio de las Américas. Apoya la existencia de un conjunto de normas consolidadas, a diferencia de una serie fragmentaria de acuerdos bilaterales y subregionales. Otra de las opciones es el "criterio de círculos concéntricos", que es similar a las diferencias de velocidad en materia de integración propuestas en la Unión Europea para sus integrantes y futuros Estados miembros, es decir, un acuerdo básico entre los países dispuestos a cumplir con las obligaciones del TLC e ingresar como afiliados, mientras otros países que aún no están listos se adherirán finalmente cuando estén preparados para participar.

¹¹ Véase el discurso pronunciado por César Gaviria, Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, en el Foro Empresarial de las Américas, Cartagena de Indias (Colombia), marzo de 1996.

Entre las diversas opciones para llegar al Área de Libre Comercio de las Américas se han presentado dos propuestas que concitan el interés del gobierno de los Estados Unidos: a) un acuerdo a nivel hemisférico en determinadas áreas funcionales como inversiones, derechos de propiedad intelectual y solución de controversias, o b) acuerdos en estas mismas áreas, pero sólo con aquellos países que se consideran preparados para suscribirlos; dichos acuerdos se ampliarían a otros países a medida que sus economías estén en capacidad de asumir las obligaciones inherentes. Estos acuerdos se consideran como pasos progresivos para avanzar finalmente hacia un Área de Libre Comercio de las Américas, pero se corre el riesgo de que no conduzcan a ninguna parte. Se espera que en la próxima reunión ministerial, que tendrá lugar en 1997, se tendrá una mejor idea de la forma que adoptará dicha Área.

Otra cuestión urgente es el contenido del acuerdo. ¿Qué obligaciones y derechos figurarán en el acuerdo? ¿Irá el acuerdo más allá de los derechos y obligaciones especificados en el caso de la OMC? ¿Qué expectativas debería suscitar? Para la elaboración de este acuerdo se ha asignado un papel importante al sector privado. La participación activa del sector privado es una garantía de que el proceso contribuirá a la formación exitosa de un Área de Libre Comercio de las Américas y ayudará a movilizar la opinión pública a favor de la creación de dicha Área en América Latina y los Estados Unidos. El sector privado ya ha formulado recomendaciones basadas en medidas iniciales, franqueza en el establecimiento de las políticas, programas y normas, así como convergencia creciente de las reglamentaciones que rigen el comercio y la inversión, en especial la creación de procedimientos aduaneros, normas de inspección sanitaria y fitosanitaria y barreras técnicas eficaces.

Considerando todo lo anterior, ¿cuáles son las perspectivas actuales para la creación de un Área de Libre Comercio de las Américas? Aunque desde la Cumbre de Miami han surgido dudas respecto de la factibilidad de crear esta Área en el futuro próximo, existe al parecer un compromiso genuino de parte de los funcionarios oficiales para alcanzar este objetivo. Sin embargo, ha habido dificultades a las que es preciso prestar atención, ya que pueden afectar el ritmo al que se establecerá el Área y la forma que adoptará.

En primer lugar, el fracaso en conceder facultades al poder ejecutivo para aprobar disposiciones en forma expedita y el aplazamiento del ingreso de Chile al TLC pueden causar retrasos para alcanzar la meta acordada en la Cumbre (*Inside US Trade*, 1995g, p. 9). También vale la pena señalar que en la Declaración de Principios de Miami no figura un compromiso para alcanzar el libre comercio en el año 2005, sino solamente para comenzar a ejecutar el acuerdo. Posteriormente será preciso completar un período de transición para lograr el libre comercio (Schott, 1995, p. 14). Determinar cuánto tiempo tomará esta empresa es otro asunto. La crisis mexicana bien puede influir en el ritmo de los esfuerzos de integración en el hemisferio occidental a corto plazo. Además, los Estados Unidos pueden determinar una nueva estrategia de ampliación para otros países o pueden descartar fundamentalmente el tema.

Otro aspecto importante del que no se habla mucho es que existen muy pocos fondos públicos para ayudar a poner en marcha el Área de Libre Comercio de las Américas. Los fondos asignados a la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional son actualmente insignificantes, el Departamento de Estado de los Estados Unidos carece de fondos para el proyecto y el Congreso de los Estados Unidos y el público están en la "onda del ahorro" para equilibrar el presupuesto estadounidense (Wiarda, 1995, p. 55). En todo esto, el mensaje inequívoco no es necesariamente que uno deba mostrarse desalentado respecto de la factibilidad del Área, sino que es preciso entender mejor la economía política de la integración y la realidad del proceso decisorio en todos los países.

El comercio, como parte integrante de otros temas políticos, es sumamente inestable. Sólo se puede proyectar un escenario posible; el resultado final es difícil de predecir porque los acontecimientos y los problemas cambian constantemente. Sea lo que fuere, lo cierto es que los acuerdos preferenciales se han traducido en incrementos significativos en el intercambio hemisférico y que se forman constantemente nuevos grupos de intereses creados. Existe un auténtico deseo de parte de todos los países por una integración abierta, pero subsisten muchas dificultades, incluidas las elecciones presidenciales en los Estados Unidos en 1996, que han contribuido a moderar el entusiasmo inicial en favor de una integración hemisférica. Sin embargo, en la última reunión ministerial, celebrada en marzo de 1996, se dio un impulso adicional para llevar la integración del hemisferio un paso más cerca de la realidad.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La política estadounidense en materia de comercio ha cambiado drásticamente en el último decenio. Se han producido conflictos constantes entre el Congreso y la Casa Blanca, con la excesiva politización de los temas motivada por ventajas políticas y personales y la injerencia de grupos de intereses, y no necesariamente por el interés económico del país o del público. La situación política actualmente es más partidista y hay menor adhesión a la liberalización del comercio. Por estas razones, la política estadounidense en materia comercial se ha vuelto compleja y a veces contradictoria cuando se trata de formular políticas comerciales a escala internacional.

Las políticas comerciales han estado estrechamente vinculadas a determinados grupos de intereses de acuerdo con la fuerza política de éstos, y el propio comercio se ha convertido en un tema de acalorado debate en la sociedad estadounidense. Los políticos tienden más que nunca a ceder a presiones externas a cambio de votos. Estos cambios repercuten fuertemente en las políticas comerciales actuales y futuras en relación con América Latina y el proceso de integración de las Américas. Por ejemplo, el fracaso en renovar el sistema de aprobación expedita y el consiguiente aplazamiento de la adhesión de Chile al TLC es el resultado de la sensibilidad parlamentaria a la opinión pública respecto de las cuestiones comerciales.

América Latina es la región del mundo que ocupa el segundo lugar en importancia en cuanto a mayor rapidez de crecimiento y es uno de los mercados primarios de exportación para los Estados Unidos. La balanza comercial de los Estados Unidos con América Latina también se ha mantenido generalmente en equilibrio. Tales son las razones principales para que los Estados Unidos se lancen a un comercio regional a escala hemisférica. Los Estados Unidos exportan principalmente bienes industriales y de alta tecnología, justamente el tipo de artículos que este país desea producir más en el futuro y en los que compete más enérgicamente con el Japón y los países de reciente industrialización de Asia oriental. Estas industrias son las que apoyarán la formación de áreas de libre comercio con América Latina. En consecuencia, los intereses agropecuarios de los Estados Unidos tienen pocos motivos para apoyar la constitución de estas áreas. En el corto plazo, es poco probable que obtengan gran cosa de ello, y quizá se abran a una mayor competencia.

En los Estados Unidos, el debate sobre el TLC fue tan intenso y provocó tantas divisiones que se convirtió en uno de los temas más controvertidos en la historia de este país, y el debate continúa en la actualidad. Aunque el TLC, con base en sus propios méritos económicos, debería ser acogido con agrado por todos los participantes, no sólo ha habido oposición vigorosa sino que también algunos grupos cuestionan abiertamente su existencia. Existen razones más apremiantes para no apoyar el TLC o su ampliación, de las que no se habla tan francamente. Éstas comprenden toda una gama: prejuicios, sentimientos defensivos y nacionalistas, racismo, ventajas políticas, egoísmo y proteccionismo. El TLC se ha convertido también en un tema presidencial. Nunca antes se había relacionado una cuestión comercial tan estrechamente con las posibilidades de elección o reelección.

La impopularidad del TLC respecto del ingreso de México ha hecho que el público, el Congreso y los políticos en general se muestren cansados y cautelosos respecto de la ampliación del Tratado a otros países por el momento. La crisis mexicana, en particular, enfrió el apoyo parlamentario para continuar con la integración. Aunque los resultados de la Cumbre de Miami dejaron un sentimiento de progreso y realización, también quedaron sin responder muchas preguntas en cuanto a la formación del Área de Libre Comercio de las Américas que es preciso abordar. Asimismo, hay poco financiamiento en los Estados Unidos para ayudar en la ejecución del Área. Por el momento, en vísperas de una campaña electoral, el gobierno actual muestra mayor interés en apaciguar a los grupos que se oponen al TLC que en lograr autorización para el sistema de aprobación expedita o una mayor integración.

En un aspecto más optimista, lo cierto es que los acuerdos preferenciales se han traducido en incrementos significativos del comercio interhemisférico y se forman nuevos grupos de intereses creados que a fin de cuentas contribuirán a configurar la orientación de las futuras políticas comerciales de los Estados Unidos. La hipótesis predominante de los encargados de formular las políticas en los Estados Unidos es la confianza en el largo plazo respecto de América Latina. Existe al parecer un compromiso sincero de parte de los Estados Unidos para la formación de un Área de Libre Comercio de las Américas, pero a la postre la disposición de proseguir no es clara. El comercio en sí mismo no será el factor determinante. La actitud pública de los Estados Unidos respecto de América Latina en conjunto sigue caracterizándose por la estrechez de miras y la ambivalencia. La postura independiente del Brasil en relación con el proceso de libre comercio de la región quizá debilite también los objetivos hemisféricos. Existen en el hemisferio dos agrupaciones subregionales importantes y potencialmente rivales: el TLC y el MERCOSUR, cada una de las cuales con el predominio de un miembro. La conveniencia y las perspectivas de la integración hemisférica dependerán en gran medida a fin de cuentas del grado de compromiso de ambas agrupaciones.

En este contexto de intereses conflictivos, se proponen las siguientes recomendaciones:

1. Para fortalecer la posición negociadora de los países miembros y permitirles participar más activamente en el proceso de integración, la planificación deberá hacerse con base en el pronóstico del clima político en Washington tanto como en los principios económicos, puesto que la política de los Estados Unidos en materia comercial es actualmente más partidista y menos comprometida con la liberalización del comercio.
2. Las políticas comerciales de los Estados Unidos se vinculan estrechamente a determinados grupos de intereses según la fuerza política de éstos. Ello significa que sería muy ventajoso para América Latina tomar contacto con estos grupos y obtener el apoyo de aquéllos que saldrían ganando con un incremento del intercambio. En el caso de América Latina, es el sector industrial y no el agropecuario el que obtendría ventajas con una mayor integración, por ejemplo, en materia de automóviles, computadores y equipo para telecomunicaciones. América Latina debe negociar con estos grupos desde una posición "compradora" y no "vendedora". Los países que adquieren principalmente bienes estadounidenses y experimentan un crecimiento y están, por consiguiente, en una posición negociadora más fuerte son Brasil, México, Argentina, Colombia y Venezuela.
3. Es importante hacer hincapié ante el público y los grupos de cabilderos de los Estados Unidos que los países latinoamericanos son socios comerciales más importantes que muchos otros países de mayor tamaño o más conocidos del resto del mundo. Esto no se sabe mucho en los Estados Unidos.

4. La circunstancia de que las corrientes comerciales de los Estados Unidos con América Latina están aproximadamente en equilibrio, a diferencia de lo que sucede con la región de Asia y el Pacífico, debería otorgar alguna ventaja política a los gobiernos latinoamericanos durante las negociaciones. En la misma línea, a fin de evitar las mismas fricciones como las que existen con los países de la cuenca del Pacífico, ambas partes deberían mantener sus mercados abiertos.
5. Ahora que los Estados Unidos están aparentemente comprometidos a lanzarse hacia una mayor integración con la región, la esfera de los derechos antidumping constituye el rubro más importante de negociación de país a país y como grupo en el seno de la OMC, porque este punto se ha convertido en el instrumento proteccionista preferido del comercio de los Estados Unidos. Aunque este problema se abordó en el Acuerdo de la Ronda Uruguay, a la postre los cambios sustanciales fueron desdibujados considerablemente, lo que se tradujo en resultados más modestos que los deseados.
6. La composición de las exportaciones de América Latina hacia los Estados Unidos revela que 30% de los productos destinados a este país son bienes semimanufacturados y manufacturados, lo que no sucede en el caso de otras regiones del mundo. Esto puede indicar que los Estados Unidos constituyen un mercado más atractivo en cuanto a la diversificación hacia bienes de mayor valor agregado, al contrario de otros países.
7. La actitud del público estadounidense hacia América Latina en conjunto sigue caracterizándose por la estrechez de miras y la ambivalencia. A fin de corregir esta percepción errada, es de capital importancia contar con mejor información y un mejor conocimiento de lo que es América Latina y lo que tiene que ofrecer. Esto se lograría mejor negociando con América Latina como grupo y no con el esfuerzo de cada país tratando de convencer al resto del mundo de que es distinto del resto de la región. Las giras de negocios y las misiones de investigación por parte de políticos estadounidenses en América Latina y la divulgación positiva de la región en los medios de comunicación de los Estados Unidos contribuirían bastante a mejorar la opinión que el público estadounidense tiene de la región.
8. Debido a que el TLC se vinculó a la pérdida de puestos de trabajo y a la situación de la economía en la campaña para las elecciones presidenciales de 1992, el debate sobre el TLC se convirtió en tema de la elección presidencial y se tratará de igual forma en las próximas elecciones de 1996. Por tal razón, América Latina debería mostrarse cautelosa respecto de prever resultados rápidos en las políticas comerciales estadounidenses en esta área.
9. La crisis del peso mexicano produjo efectos negativos de corto plazo en los Estados Unidos. En particular, enfrió el apoyo parlamentario a la formación de futuras áreas de libre comercio y a la necesidad de comprender la mecánica de los problemas cambiarios. Los gobiernos interesados deberían percatarse de este cambio.
10. Otros dos aspectos importantes que es preciso tener presentes se refieren a que en la Declaración de Principios de Miami no figura un compromiso para alcanzar el libre comercio en el año 2005, sino solamente para comenzar la ejecución del acuerdo. Después se necesitará terminar un período de transición para lograr el libre comercio. La duración de este período dependerá de las partes interesadas. Los Estados Unidos pueden elaborar una nueva estrategia de ampliación del acuerdo o pueden descartar el tema. Esto significa que América Latina también deberá buscar otras opciones para fomentar el comercio con otras regiones.

11. También deberá tenerse en cuenta que hay pocos fondos públicos en los Estados Unidos para ayudar a poner en marcha el Área de Libre Comercio de las Américas y que posiblemente no se dispondrá de más dinero en el futuro próximo, habida cuenta del ánimo ahorrativo derivado de la necesidad de equilibrar el presupuesto de los Estados Unidos. Esto hará mucho más difícil la puesta en marcha del Área de Libre Comercio de las Américas.
12. Para dar un estímulo importante a los esfuerzos de integración, es preciso crear mecanismos más vigorosos que fomenten y protejan la corriente de inversiones productivas, alienten el desarrollo económico y la integración progresiva de los mercados de capital. Para que esto suceda, se necesitan nuevas formas de cooperación en proyectos infraestructurales en materia de telecomunicaciones, energía y transporte.
13. Habrá que estudiar detenidamente todas las vías disponibles que conduzcan a la integración, porque no existe un camino correcto o equivocado. Existen dos agrupaciones subregionales importantes potencialmente rivales: el TLC y el MERCOSUR, cada una de ellas con un miembro predominante. Estas dos agrupaciones subregionales representan 95% del PIB del hemisferio y más de 85% del comercio intrarregional. Habrá que seguir de cerca los acontecimientos en dichas agrupaciones para comprender mejor la velocidad a la que puede progresar la integración y la orientación que puede tomar.
14. La economía no es el único aspecto que debe tenerse en cuenta para determinar el ritmo y la orientación de la integración del hemisferio. Hay otras fuerzas en los Estados Unidos que pueden tener precedencia al votar a favor o en contra. Por ejemplo, la oposición al TLC se basa en temas bien conocidos como la mano de obra y el medio ambiente, pero la inmigración, el racismo, las ventajas políticas y el egoísmo también desempeñan un papel importante. Los temas de los que no se habla son precisamente los que en definitiva pueden pesar más, y esto deben tenerlo en cuenta los gobiernos afectados cuando traten de comprender la manera como votarán los políticos a fin de cuentas.

BIBLIOGRAFÍA

- Atwood, J. Brian (1995), "Sustainable development and crisis prevention. The US agenda for international development", Internationale Politik und Gesellschaft, International Politics and Society, N° 1/1995, Hamburgo.
- Baer, M. Delal y Sidney Weintraub (1994a), "The pressures for political reform in Mexico", The NAFTA Debate: Grappling with Unconventional Trade Issues, M. Delal Baer y Sidney Weintraub (comps.), Washington, D.C., Center for Strategic and International Studies.
- _____ (1994b), The NAFTA Debate: Grappling with Unconventional Trade Issues, Washington, D.C., Center for Strategic and International Studies.
- Baer, M. Delal y H. Wiarda (1994), "New patterns of conflict and cooperation", The NAFTA Debate: Grappling with Unconventional Trade Issues, M. Delal Baer y Sidney Weintraub (comps.), Washington, D.C., Center for Strategic and International Studies.
- Bayard, Thomas O. y Kimberly Ann Elliott (1994), Reciprocity and Retaliation in U.S. Trade Policy, Washington, D.C., Institute for International Economics, septiembre.
- Bhagwati, Jagdish (1991), The World Trading System at Risk, Princeton, Princeton University Press.
- Brown, Ronald y Charlene Bershefsky (1995), "Integration with Latin America is good for U.S.A.", South-North Development Monitor, 3 de julio.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1995), Barreras que imponen los Estados Unidos a las exportaciones procedentes de América Latina y el Caribe, 1994 (LC/G.1861), Santiago de Chile.
- Departamento de Comercio de los Estados Unidos (1995), Summary of Proceedings: Western Hemisphere Trade and Commerce Forum, Denver, Colorado, 1-2 de julio.
- Destler, I.M. (1995), American Trade Politics, Washington, D.C., Institute for International Economics, abril.
- Fauriol, Georges y Sidney Weintraub (1995), "U.S. policy, Brazil and the Southern Cone", The Washington Quarterly, Washington, D.C.

- Gobierno de Canadá, Department of Foreign Affairs and International Trade (1995), "Launch of negotiations to achieve Chile's accession to the NAFTA", documento de trabajo, N° 103, Toronto, 7 de junio.
- Grinspun, Ricardo y Maxwell A. Cameron (comps.) (1993), The Political Economy of North American Free Trade, Montreal, McGill-Queen's University Press.
- Inside US Trade (1995a), "US course unclear in banana dispute with Costa Rica, Colombia", Washington, D.C., 25 de agosto.
- _____ (1995b), "Common cause shows major Chiquita contributions to both parties", Washington, D.C., 17 de marzo.
- _____ (1995c), "Fischler will not seek new mandate for US banana talks", Washington, D.C., 6 de octubre.
- _____ (1995d), "Administration acts to help tomato growers against Mexican imports", Washington, D.C., 15 de diciembre.
- _____ (1995e), "Canada, Mexico, Chile eye interim bilateral path, officials say", Washington, D.C., 15 de diciembre.
- _____ (1995f), "Dole opposition spells death for fast-track bill, Senate aide says", Washington, D.C., 10 de noviembre.
- _____ (1995g), "Confidential US paper calls for early decision of FTAA roadway", Washington, D.C., 11 de agosto.
- _____ (1995h), "US back Mercosur offer for bloc-to-bloc talks between Cartagena", Washington, D.C., 1 de diciembre.
- Kehoe, Timothy (1994), "The economic impact of North American Free Trade", The NAFTA Debate: Grappling with Unconventional Trade Issues, M. Delal Baer y Sidney Weintraub (comps.), Washington, D.C., Center for Strategic and International Studies.
- Krueger, Anne O. (1995), American Trade Policy: A Tragedy in the Making, Washington, D.C., American Enterprise Institute.
- McLarty III, Thomas F. (1995), "Libre comercio es aún prioridad nacional", USTR Information Report, Santiago de Chile, Embajada de los Estados Unidos, 1 de junio.
- Oficina del Representante Comercial de los Estados Unidos (1994), 1995 Trade Policy Agenda and 1994 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program, Washington, D.C., Government Printing Office.
- Rich, Patricia G. (1994), An Examination of the Chile-Mexico Agreement: A Viable form of Integration, documento de trabajo, N° 26, Santiago de Chile, CEPAL, abril.

- Schott, Jeffrey J. (1995), "Prospects for free trade in the Americas", Washington, D.C., Institute for International Economics, marzo, inédito.
- Sinclair, Scott (1993), "NAFTA and U.S. trade policy: Implications for Canada and Mexico", The Political Economy of North American Free Trade, Londres.
- South-North Development Monitor (1995), "Integration with Latin America is good for the U.S.A.", Malasia, 3 de julio.
- The Economist (1995), "The Americas drift towards free trade", Londres, 8 de julio.
- The Washington Post (1995), "US investors look South", Washington, D.C., 3 de julio.
- USTR Bulletin (1995a), "Exitos de política de comercio del Presidente Clinton", Santiago de Chile, Embajada de los Estados Unidos, 6 de diciembre.
- _____ (1995b), "Initial work program. Summit of the Americas Trade Ministerial, Joint Declaration", Denver, Colorado, 30 de junio.
- Weintraub, Sidney (1994), Integrating the Americas: Shaping Future Trade Policy, Centro Norte-Sur, University of Miami.
- Wiarda, Howard J. (1995), "After Miami: The Summit, the Peso crisis, and the future of US Latin American relations", Journal of Interamerican Studies and World Affairs, vol. 37, N° 1, University of Miami.
- _____ (1994), "U.S. domestic politics", The NAFTA Debate: Grappling with Unconventional Trade Issues, M. Delal Baer y Sidney Weintraub (comps.), Washington, D.C., Center for Strategic and International Studies.

Anexo 1
 EXPORTACIONES DE LOS ESTADOS UNIDOS, 1990-1994
 (Millones de dólares)

Área	1990	1991	1992	1993	1994	Variación porcentual*
El mundo	393 106	421 743	447 366	465 353	512 397	30.3
Canadá	82 959	85 146	90 156	100 191	114 255	37.7
Japón	48 585	48 147	47 764	47 950	53 481	10.1
Unión Europea	98 086	103 120	102 851	97 759	102 820	4.8
Otros países	114 532	126 809	135 500	146 095	154 206	34.6
América Latina	48 944	58 521	71 095	73 358	87 635	79.1
Argentina	1 179	2 049	3 222	3 772	4 466	278.8
Bolivia	138	190	222	216	186	34.8
Brasil	5 062	6 154	5 740	6 045	8 119	60.4
Chile	1 672	1 840	2 455	2 605	2 776	66.0
Colombia	2 038	1 947	3 282	3 229	4 070	99.7
Costa Rica	992	1 034	1 348	1 547	1 867	88.2
República Dominicana	1 658	1 743	2 098	2 350	2 800	68.9
Ecuador	680	948	999	1 098	1 196	75.9
El Salvador	556	534	741	869	932	67.6
Guatemala	759	951	1 208	1 310	1 355	78.5
Honduras	563	627	808	898	1 012	79.8
México	28 375	33 276	40 598	41 636	50 840	79.2
Nicaragua	68	147	188	150	185	172.1
Panamá	867	981	1 100	1 191	1 276	47.2
Paraguay	307	375	415	521	794	158.6
Perú	778	840	1 002	1 069	1 408	81.0
Uruguay	145	217	231	253	311	114.5
Venezuela	3 107	4 668	5 438	4 599	4 042	30.1

Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI), Direction of Trade Statistics Yearbook, Washington, D.C., julio de 1995.

* Variación porcentual acumulada, 1990-1994.

Anexo 2

LOS DIEZ PRODUCTOS PRINCIPALES IMPORTADOS DE LOS ESTADOS UNIDOS EN 1993
(Miles de dólares)

Producto	Argentina	
	Importados de los Estados Unidos	
	Valor en dólares	Porcentaje
Máquinas para la elaboración automática de datos	377 914	9.91
Equipo para telecomunicaciones	239 059	6.27
Aeronaves y equipo conexo	186 281	4.89
Productos de polimerización	93 194	2.44
Máquinas para imprimir y encuadernar	91 386	2.40
Aparatos eléctricos rotativos y sus partes	88 637	2.32
Automóviles para pasajeros	82 333	2.16
Maquinaria y aparatos eléctricos	80 404	2.11
Productos químicos diversos	78 456	2.06
Compuestos organo-inorgánicos y heterocíclicos	74 360	1.95
Otros productos	2 420 938	63.49
Totales	3 812 962	100

Producto	Bolivia	
	Importados de los Estados Unidos	
	Valor en dólares	Porcentaje
Trigo y morcajo, sin moler	23 242	8.98
Equipos y partes industriales	16 739	6.47
Productos derivados del petróleo	10 783	4.17
Aeronaves y equipo conexo	9 501	3.67
Máquinas para la elaboración automática de datos	7 462	2.88
Otros productos químicos inorgánicos	7 284	2.81
Vehículos automotores para transporte	7 156	2.76
Otras sémolas y harinas finas de cereales	5 887	2.27
Equipo para telecomunicaciones	5 459	2.11
Repuestos y accesorios para automotores	5 363	2.07
Otros productos	160 002	61.81
Totales	258 878	100

Anexo 2 (cont. 1)

Brasil

Producto	Importados de los Estados Unidos	
	Valor en dólares	Porcentaje
Máquinas para la elaboración automática de datos	414 501	6.51
Productos derivados del petróleo	307 060	4.82
Aeronaves y equipo conexo	303 481	4.76
Hulla, coque y briquetas	274 526	4.31
Repuestos y accesorios para máquinas de oficina	255 733	4.02
Válvulas y tubos catódicos, transistores	222 205	3.49
Compuestos de funciones nitrogenadas	179 552	2.82
Equipo para telecomunicaciones	171 082	2.69
Partes y accesorios no eléctricos	158 838	2.49
Instrumentos de medición y control	157 250	2.47
Otros productos	3 924 894	61.62
Totales	6 369 122	100

Colombia

Producto	Importados de los Estados Unidos	
	Valor en dólares	Porcentaje
Aeronaves y equipo conexo	195 643	6.02
Máquinas para la elaboración automática de datos	170 477	5.25
Vehículos automotores de carretera	140 049	4.31
Hidrocarburos y sus derivados	130 553	4.02
Aparatos rotativos eléctricos y sus partes	120 082	3.70
Productos de polimerización	105 616	3.25
Papel y cartón	73 894	2.27
Vehículos automotores para transporte	73 691	2.27
Otra maquinaria especial	71 167	2.19
Partes y accesorios no eléctricos	70 806	2.18
Otros productos	2 097 247	64.55
Totales	3 249 225	100

Anexo 2 (cont. 2)

Chile

Producto	Importados de los Estados Unidos	
	Valor en dólares	Porcentaje
Vehículos automotores para transporte	147 995	5.97
Máquinas para la elaboración automática de datos	123 023	4.97
Equipos y partes industriales	113 775	4.59
Otra maquinaria y equipos especiales	92 944	3.75
Partes y accesorios no eléctricos	79 930	3.23
Equipo mecánico de manipulación de mercancías	78 212	3.16
Productos de polimerización	62 244	2.51
Equipo para telecomunicaciones	61 861	2.50
Equipo de calefacción y refrigeración	56 787	2.29
Abonos manufacturados	56 413	2.28
Otros productos	1 603 896	64.75
Totales	2 477 080	100

Ecuador

Producto	Importados de los Estados Unidos	
	Valor en dólares	Porcentaje
Motores de combustión interna	36 157	4.46
Trigo y morcajo sin moler	34 749	4.29
Maquinaria y equipos industriales	33 419	4.13
Lingotes y otras formas primarias de hierro y acero	30 693	3.79
Máquinas para la elaboración automática de datos	27 183	3.36
Automóviles para pasajeros	26 483	3.27
Productos de polimerización	24 210	2.99
Partes y accesorios no eléctricos	23 498	2.90
Bombas para líquidos	21 431	2.65
Vehículos automotores de transporte	19 234	2.37
Otros productos	533 064	65.80
Totales	810 121	100

Anexo 2 (cont. 3)

México

Producto	Importados de los Estados Unidos	
	Valor en dólares	Porcentaje
Partes y accesorios para vehículos automotores	5 109 038	10.57
Válvulas y tubos catódicos y transistores	2 139 911	4.43
Resinas y materias plásticas artificiales	2 028 925	4.20
Maquinaria y aparatos eléctricos	1 689 173	3.50
Aparatos eléctricos para fabricar circuitos	1 617 326	3.35
Equipo para distribución de electricidad	1 606 228	3.32
Manufacturas de metales básicos	1 597 166	3.31
Equipo para telecomunicaciones	1 312 640	2.72
Productos de polimerización	967 140	2.00
Máquinas para la elaboración automática de datos	859 063	1.78
Otros productos	29 394 559	60.83
Totales	48 321 169	100

Paraguay

Producto	Importados de los Estados Unidos	
	Valor en dólares	Porcentaje
Tabaco manufacturado	44 893	19.62
Máquinas para la elaboración automática de datos	16 842	7.36
Otros aparatos de electricidad	12 923	5.65
Receptores de televisión	11 812	5.16
Equipo para telecomunicaciones	11 053	4.83
Receptores de radio	6 675	2.92
Partes y accesorios para máquinas de oficina	5 963	2.61
Instrumentos musicales	5 894	2.58
Juguetes, juegos y artículos de deporte	5 353	2.34
Fonógrafos, grabadoras y reproductores de sonido	5 096	2.23
Otros productos	102 317	44.71
Totales	228 821	100

Anexo 2 (cont. 4)

Perú

	Importados de los Estados Unidos	
	Valor en dólares	Porcentaje
Productos derivados del petróleo	78 987	6.38
Aparatos rotativos eléctricos y sus partes	66 654	5.38
Trigo y morcajo sin moler	53 897	4.35
Equipo para calefacción y refrigeración	49 979	4.03
Máquinas para la elaboración automática de datos	40 903	3.30
Partes y accesorios no eléctricos	38 342	3.09
Productos de polimeración	37 059	2.99
Productos químicos diversos	31 968	2.58
Papel y cartón	30 138	2.43
Motores de combustión interna	28 365	2.29
Otros productos	782 650	63.17
Totales	1 238 942	100

Uruguay

Producto	Importados de los Estados Unidos	
	Valor en dólares	Porcentaje
Máquinas para la elaboración automática de datos	15 945	7.61
Abonos manufacturados	9 570	4.56
Equipo para telecomunicaciones	6 911	3.30
Remolques y otros vehículos sin motor	5 510	2.63
Instrumentos de medición, verificación y control	5 225	2.49
Partes y accesorios para máquinas de oficina	5 193	2.48
Bombas y compresores, ventiladores y sopladores	5 050	2.41
Resinas y materias plásticas artificiales	4 976	2.37
Equipo para calefacción y refrigeración	4 805	2.29
Maquinaria y aparatos eléctricos	4 557	2.17
Otros productos	141 906	67.69
Totales	209 648	100

Anexo 2 (concl.)

Producto	Venezuela	
	Importados de los Estados Unidos	
	Valor en dólares	Porcentaje
Automóviles para pasajeros	307 613	5.95
Automotores para transporte	203 857	3.94
Partes y accesorios de automotores	200 926	3.89
Equipo para calefacción y refrigeración	195 147	3.78
Máquinas para la elaboración automática de datos	173 813	3.36
Otros equipos y máquinas especiales	164 919	3.19
Buques, embarcaciones y estructuras flotantes	161 327	3.12
Partes y accesorios no eléctricos	151 971	2.94
Equipo para telecomunicaciones	148 727	2.88
Bombas y compresores, ventiladores y sopladores	146 639	2.84
Otros productos	3 312 726	64.10
Totales	5 167 665	100

Fuente: CEPAL, Banco de Datos del Comercio Exterior de América Latina y el Caribe (BADECEL).

Anexo 3
LOS DIEZ PRODUCTOS PRINCIPALES EXPORTADOS POR AMÉRICA LATINA EN 1993
(Miles de dólares corrientes)

Argentina

Producto	Exportado a los Estados Unidos		Exportado al mundo	
	Valor en dólares	Porcentaje	Valor en dólares	Porcentaje
Cuero	147 961	12	598 756	5
Carne preparada o en conserva	126 926	10	275 592	2
Petróleo crudo	87 399	7	527 363	4
Frutas en conserva y preparados de frutas	75 359	6	124 416	1
Manufacturas de cuero	63 167	5	107 898	1
Tubos y accesorios de tubería de hierro o acero	57 268	5	290 904	2
Pescado fresco	48 183	4	302 250	2
Productos derivados del petróleo, refinados	44 932	4	606 181	5
Joyas y objetos de orfebrería y platería	40 955	3	48 090	0
Tabaco en bruto	39 481	3	116 979	1
Otros productos	532 093	42	10 118 932	77
Totales	1 263 724	100	13 117 361	100

Bolivia

Producto	Exportado a los Estados Unidos		Exportado al mundo	
	Valor en dólares	Porcentaje	Valor en dólares	Porcentaje
Estaño	83 020	38.65	96 004	11.87
Joyería, objetos de orfebrería y platería	71 637	33.35	72 880	9.01
Madera trabajada simplemente	19 126	8.90	49 651	6.14
Frutas y nueces	6 729	3.13	15 293	1.89
Ropa exterior, de punto o ganchillo	6 602	3.07	9 714	1.20
Minerales de metales básicos	4 604	2.14	141 059	17.44
Productos derivados del petróleo, refinados	3 376	1.57	6 359	0.79
Metales básicos no ferrosos diversos	2 965	1.38	6 431	0.79
Minerales de metales preciosos	2 345	1.09	47 760	5.90
Artículos de viaje	1 718	0.80	1 948	0.24
Otros productos	12 688	5.91	361 840	44.73
Totales	214 810	100	808 939	100

Brasil

Producto	Exportado a los Estados Unidos		Exportado al mundo	
	Valor en dólares	Porcentaje	Valor en dólares	Porcentaje
Calzado	1 366 297	17.33	1 859 596	4.81
Motores de combustión interna	323 644	4.11	793 497	2.05
Productos derivados del petróleo, refinados	307 910	3.91	615 520	1.59
Frutas en conserva y preparados de frutas	283 189	3.59	923 708	2.39
Receptores de radio	282 379	3.58	336 193	0.87
Partes y accesorios de automotores	264 844	3.36	1 239 440	3.20
Lingotes y otras formas primarias de hierro y acero	254 936	3.23	1 743 235	4.50
Café y sucedáneos del café	239 423	3.04	1 306 402	3.38
Pulpa y papel	187 135	2.37	718 438	1.86
Aeronaves y equipo conexo	186 286	2.36	299 717	0.77
Otros productos	4 186 254	53.11	28 863 778	74.58
Totales	7 882 297	100	38 699 524	100

Anexo 3 (cont. 1)

Colombia

Producto	Exportado a los Estados Unidos		Exportado al mundo	
	Valor en dólares	Porcentaje	Valor en dólares	Porcentaje
Petróleo crudo	818 231	29.03	1 058 571	14.20
Productos vegetales crudos	293 338	10.41	385 032	5.17
Café y sucedáneos del café	224 572	7.97	1 209 402	16.22
Frutas y nueces	201 189	7.14	438 607	5.88
Perlas y piedras preciosas y semipreciosas	170 666	6.06	404 089	5.42
Ropa exterior para mujeres y niñas	148 522	5.27	198 142	2.66
Productos derivados del petróleo, refinados	127 287	4.52	264 158	3.54
Hulla, coque y briquetas	94 989	3.37	557 395	7.48
Aeronaves y equipo conexo	71 938	2.55	96 312	1.29
Ropa exterior para hombres y niños	59 045	2.10	90 910	1.22
Otros productos	608 348	21.59	2 752 006	36.92
Totales	2 818 125	100	7 454 624	100

Chile

Producto	Exportado a los Estados Unidos		Exportado al mundo	
	Valor en dólares	Porcentaje	Valor en dólares	Porcentaje
Cobre	311 173	20.28	2 646 063	28.43
Frutas y nueces	292 016	19.03	734 687	7.89
Pescado fresco	146 222	9.53	502 067	5.39
Madera trabajada simplemente	54 993	3.58	192 180	2.06
Frutas envasadas	40 517	2.64	143 435	1.54
Productos químicos inorgánicos	39 036	2.54	110 014	1.18
Plata, platino, etc.	38 105	2.48	82 076	0.88
Productos de madera manufacturados	34 404	2.24	42 842	0.46
Joyería, objetos de orfebrería y platería	32 741	2.13	37 097	0.40
Bebidas alcohólicas	30 017	1.96	131 272	1.41
Otros productos	515 121	33.57	4 686 255	50.35
Totales	1 534 345	100	9 307 988	100

Ecuador

Producto	Exportado a los Estados Unidos		Exportado al mundo	
	Valor en dólares	Porcentaje	Valor en dólares	Porcentaje
Petróleo crudo	570 092	41.66	1 149 022	38.05
Crustáceos y moluscos	341 476	24.96	468 209	15.50
Frutas y nueces	176 798	12.92	560 732	18.57
Café y sucedáneos del café	45 391	3.32	107 364	3.56
Pescado fresco	39 368	2.88	53 098	1.76
Cacao	36 899	2.70	78 450	2.60
Productos vegetales	29 447	2.15	39 080	1.29
Productos derivados del petróleo, refinados	25 286	1.85	100 842	3.34
Madera trabajada simplemente	11 557	0.84	15 242	0.50
Pescado y moluscos procesados	10 320	0.75	71 682	2.37
Otros productos	81 692	5.97	376 157	12.46
Totales	1 368 326	100	3 019 878	100

Anexo 3 (cont. 2)

México

Producto	Exportado a los Estados Unidos		Exportado al mundo	
	Valor en dólares	Porcentaje	Valor en dólares	Porcentaje
Petróleo crudo	4 361 912	10.16	6 485 314	12.50
Automóviles para pasajeros	3 245 447	7.56	4 242 481	8.18
Equipo para distribución de electricidad	2 756 826	6.42	2 778 354	5.35
Maquinaria y aparatos eléctricos	1 931 936	4.50	2 008 824	3.87
Partes y accesorios de automotores	1 784 231	4.16	2 013 789	3.88
Receptores de televisión	1 753 077	4.08	1 774 014	3.42
Equipo para telecomunicaciones	1 662 012	3.87	1 719 531	3.31
Aparatos eléctricos para fabricar circuitos	1 444 212	3.36	1 465 697	2.82
Legumbres frescas	1 210 601	2.82	1 250 985	2.41
Motores de combustión interna	1 066 106	2.48	1 653 492	3.19
Otros productos	21 719 007	50.59	26 493 905	51.06
Totales	42 935 367	100	51 886 386	100

Paraguay

Producto	Exportado a los Estados Unidos		Exportado al mundo	
	Valor en dólares	Porcentaje	Valor en dólares	Porcentaje
Cueros	15 473	29.27	50 412	6.95
Semillas y frutas oleaginosas	14 953	28.29	225 622	31.11
Chapas, madera terciada y otras maderas trabajadas	9 287	17.57	19 821	2.73
Aceite de origen vegetal	2 521	4.77	6 545	0.90
Azúcar y miel	2 277	4.31	2 277	0.31
Artículos de viaje	1 252	2.37	1 768	0.24
Alcoholes, fenoles y derivados	1 079	2.04	1 573	0.22
Madera trabajada simplemente	814	1.54	41 381	5.71
Piensos para animales	793	1.50	58 627	8.08
Aceites esenciales, materias aromatizantes y soporíferas	774	1.44	6 580	0.90
Otros productos	3 641	6.89	310 633	42.83
Totales	52 864	99.97586561743	725 239	100

Perú

Producto	Exportado a los Estados Unidos		Exportado al mundo	
	Valor en dólares	Porcentaje	Valor en dólares	Porcentaje
Productos derivados del petróleo, refinados	157 827	20.95	199 670	5.99
Piensos para animales	91 417	12.13	587 680	17.63
Joyería, objetos de orfebrería y platería	62 246	8.26	67 534	2.03
Plata, platino, etc.	52 616	6.98	73 736	2.21
Prendas de vestir y accesorios	45 915	6.09	74 028	2.22
Zinc	38 817	5.15	128 235	3.85
Cobre	33 378	4.43	636 610	19.10
Prendas de vestir de punto o ganchillo	28 656	3.80	70 501	2.11
Crustáceos y moluscos	23 441	3.11	48 510	1.46
Tejidos de punto de algodón	13 594	1.80	23 288	0.70
Otros productos	205 494	27.28	1 423 623	42.71
Totales	753 401	100	3 333 415	100

Anexo 3 (concl.)

Uruguay

Producto	Exportado a los Estados Unidos		Exportado al mundo	
	Valor en dólares	Porcentaje	Valor en dólares	Porcentaje
Cueros	33 114	23.40	100 441	6.25
Prendas de vestir y accesorios	19 288	13.63	59 245	3.69
Calzado	15 940	11.27	24 517	1.53
Pescado fresco	11 938	8.44	66 874	4.16
Carnes preparadas o envasadas	11 194	7.91	23 828	1.48
Lana y otros pelos de animales	11 019	7.79	60 837	3.79
Ropa exterior y accesorios	8 095	5.72	18 681	1.16
Tejidos de fibras textiles	7 382	5.22	53 811	3.35
Ropa exterior para hombres y niños	4 961	3.51	29 741	1.85
Ropa exterior para mujeres y niñas	4 912	3.47	23 637	1.47
Otros productos	13 645	9.64	1 145 003	71.27
Totales	141 488	100	1 606 615	100

Venezuela

Producto	Exportado a los Estados Unidos		Exportado al mundo	
	Valor en dólares	Porcentaje	Valor en dólares	Porcentaje
Petróleo crudo	4 798 117	60.94	7 318 833	48.13
Productos derivados del petróleo, refinados	2 274 031	28.88	4 467 017	29.37
Aluminio	108 355	1.38	555 053	3.65
Productos químicos orgánicos	89 779	1.14	120 810	0.79
Arrabio, polvos y granalla de hierro o acero	79 478	1.01	104 819	0.69
Partes y accesorios para automotores	71 720	0.91	92 242	0.61
Lingotes y otras formas primarias de hierro y acero	42 138	0.54	175 101	1.15
Hulla, coque y briquetas	39 587	0.50	129 477	0.85
Frutas y nueces	30 394	0.39	50 197	0.33
Crustáceos y moluscos	30 354	0.39	40 790	0.27
Otros productos	309 740	3.93	2 153 542	14.16
Totales	7 873 693	100	15 207 881	100

Fuente: CEPAL, Banco de Datos del Comercio Exterior de América Latina y el Caribe (BADECEL).