

CATALOGADO

Distr.
RESTRINGIDA

LC/MEX/R.405
6 de mayo de 1993

ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLES

BIBLIOTECA NACIONES UNIDAS MEXICO

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

**ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LAS OPCIONES DE
CENTROAMERICA EN SUS RELACIONES COMERCIALES
CON LOS ESTADOS UNIDOS**

Este documento fue elaborado sobre la base del estudio realizado por el señor Craig Van Grastek, consultor del Proyecto CEPAL/UNCTAD "Apoyo a la participación de los países centroamericanos en las negociaciones comerciales bilaterales y multilaterales" (CAM/90/008).

Las opiniones son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

INDICE

	<u>Página</u>
PRESENTACION	1
I. EL CONTEXTO: ENTORNO DE LAS RELACIONES COMERCIALES CON LOS ESTADOS UNIDOS	3
1. Introducción	3
2. El nuevo orden mundial	4
3. El impacto del TLCNA y la IDA	6
4. Comentarios acerca de las políticas que podría seguir la nueva administración de los Estados Unidos	8
5. Las consecuencias para economías pequeñas	12
II. LAS OPCIONES: RANGOS Y CRITERIOS	15
1. Liberalización multilateral	17
a) Las opciones	18
b) Las ventajas	19
c) Las desventajas	20
2. Liberalización bilateral y plurilateral	21
a) La adhesión al TLCNA frente a negociaciones secuenciales	22
b) Negociaciones subregionales frente a negociaciones nacionales	24
c) Las opciones	25
d) Las ventajas	29
e) Las desventajas	30
3. Liberalización flexible o "a la carta"	32
a) Las opciones	33
b) Las ventajas	34
c) Las desventajas	35

	<u>Página</u>
4. Discriminación unilateral	35
a) La Iniciativa de la Cuenca del Caribe	35
b) Discriminación en contra de otras regiones	39
III. CONCLUSIONES	44
<u>Anexo estadístico</u>	47

PRESENTACION

La incertidumbre sobre el futuro de las relaciones comerciales entre los Estados Unidos y Centroamérica plantea múltiples interrogantes sobre los pasos a seguir por los países del Istmo Centroamericano para preservar sus intereses. El presente documento se enfoca a analizar las perspectivas de comercio de los Estados Unidos con los países centroamericanos, de manera que se aporte a la subregión una caracterización aproximada sobre la forma en que Washington considera esas opciones. Esta información se estima que ayudará a los responsables de la elaboración de las políticas comerciales de la subregión, mediante los elementos que presenta para evaluar las ventajas y desventajas de las distintas opciones.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha planteado la necesidad de que Centroamérica asuma un cabal conocimiento de los riesgos, y opciones que se le presentan frente a los múltiples compromisos de negociación comercial, y en el marco de un análisis de las opciones para una estrategia de negociaciones comerciales externas, 1/ ha indicado que "en las circunstancias actuales, la secuencia podría iniciarse con la consolidación de los compromisos centroamericanos al tiempo que se da un seguimiento continuo a las negociaciones efectuadas en el seno del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). Las negociaciones con los Estados Unidos se podrían impulsar una vez que se hubiera alcanzado un compromiso político por parte de ese país para negociar con Centroamérica, posiblemente acompañando al Caribe".

En la primera parte del documento se examina el entorno en que se dan actualmente las relaciones comerciales de Centroamérica con los Estados Unidos. La segunda sección analiza, a partir de estas consideraciones, las opciones de la región en mayor detalle.

Este documento se inserta en la mencionada visión estratégica frente a los Estados Unidos, desarrollando las opciones planteadas mediante una discusión de sus ventajas y desventajas. Asimismo, se presta particular atención a los efectos que sobre las relaciones comerciales de Centroamérica tendría el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLCNA o NAFTA, por sus siglas en inglés). 2/

1/ Al respecto, véase, CEPAL, La integración centroamericana frente a múltiples compromisos de negociación comercial (LC/MEX/R.377), 4 de diciembre de 1993 y Opciones para una estrategia de negociaciones comerciales externas de Centroamérica (LC/MEX/R.400), 1 de abril de 1993.

2/ En adelante, se empleará la sigla TLCNA para referirse al Tratado de Libre Comercio de Norteamérica, y TLC servirá para indicar un Tratado de Libre Comercio en un sentido general.

I. EL CONTEXTO: ENTORNO DE LAS RELACIONES COMERCIALES CON LOS ESTADOS UNIDOS

1. Introducción

El futuro de las relaciones comerciales entre los Estados Unidos y Centroamérica es incierto en múltiples aspectos. La región se ha beneficiado hasta ahora con el acceso preferencial al mercado de los Estados Unidos, primero con el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) y más recientemente con la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC o CBI, por sus siglas en inglés). Sin embargo, el margen de preferencia otorgado por dichos medios probablemente se verá afectado en el futuro próximo como consecuencia del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica, ya que el acuerdo ofrece a México un acceso al mercado de los Estados Unidos mejor que el derivado del SGP o la ICC y bien puede ocasionar una desviación del comercio y de las inversiones que, de otra forma, podrían haberse orientado hacia América Central. Al amparo de la Iniciativa de las Américas (IDA o EAI, por sus siglas en inglés), tal vez otros países de América Latina y el Caribe podrían adherirse al TLCNA o negociar Zonas de Libre Comercio (ZLC o FTAs, conforme sus siglas en inglés) propias con los Estados Unidos.

Con posterioridad a la ratificación del TLCNA ¿qué pasos podrían seguir los países Centroamericanos para asegurar sus intereses? Este es el punto central abordado en el presente documento. En lugar de desarrollar una serie de recomendaciones puntuales, se definen las alternativas principales que enfrenta la región. Al analizar las perspectivas de comercio de los Estados Unidos con los países centroamericanos, se proporciona un enfoque sobre la consideración de estas opciones desde el punto de vista de Washington.

El tema se complica por los cambios fundamentales en la concepción de economía política que ahora guía la política comercial de los Estados Unidos. El propósito de esta primera parte es destacar los aspectos clave de esos cambios y sus implicaciones para las relaciones comerciales entre ese país y Centroamérica. Las implicaciones generales están claras, pero todavía queda mucho espacio de maniobra y para elegir opciones. La administración del Presidente William Clinton aún no ha dado a conocer la posición que asumirá en relación con las negociaciones post-TLCNA y se anticipan cambios importantes en la política hacia la subregión. Por último, también se analiza el efecto que en sus relaciones con los Estados Unidos tiene el hecho de que las economías centroamericanas sean pequeñas.

2. El nuevo orden mundial

El factor más importante en la política exterior de los Estados Unidos, tanto económico como de otra naturaleza, es el final de la Guerra Fría, lo que plantea el reto de conducir la transición de la política económica hacia el Nuevo Orden Mundial. Los principales aliados de la situación anterior --los Estados Unidos, Europa Occidental y el Japón-- son ahora adversarios protagónicos en una nueva competencia. La percepción de una caída en la competitividad económica de los Estados Unidos es un punto de trascendental importancia, que puede llevar a ese país a descartar, o incluso revertir, muchas de las reglas que han dominado sus relaciones económicas hasta ahora. El más importante de estos cambios es la nueva posición asignada a la política económica internacional en la jerarquía de los objetivos nacionales. Si anteriormente aquélla estaba subordinada a consideraciones de seguridad, en el Nuevo Orden Mundial la competitividad económica es el atributo más importante de la seguridad nacional.

El énfasis sobre la competitividad es un elemento prevaleciente en la política exterior estadounidense, que afectará todos los aspectos de sus relaciones comerciales con Centroamérica. En el pasado, los Estados Unidos en la subregión se preocupaban por salvaguardar la estabilidad política; en el futuro, el objetivo principal será promover los intereses de los exportadores, inversionistas y consumidores estadounidenses. Sin embargo, no existe un desacuerdo fundamental entre la meta anterior y la actual. Tradicionalmente, los Estados Unidos han fomentado el desarrollo del sector privado, los mercados abiertos al capital y a los productos estadounidenses, así como la reducida intervención gubernamental. Con todo, existen diferencias clave en los medios para lograr esos objetivos.

Tal vez el giro más importante sea la extensión de la reciprocidad que exigirán los Estados Unidos. La ayuda externa es el ejemplo más claro de un instrumento de política no recíproca de los Estados Unidos: estaba dirigida principalmente por criterios políticos durante la Guerra Fría y sujeta, sólo en segundo término, a las reformas económicas por parte del receptor. En el futuro, estará vinculada sobre todo a los intereses de inversión y exportación estadounidenses. Las consecuencias económicas del Nuevo Orden Mundial se pueden ejemplificar de la siguiente manera. En la solicitud presupuestaria de la administración Clinton para el Año Fiscal (AF) 1994, figuran 25 millones de dólares para la asistencia financiera a América Central (eran 34 millones de dólares en 1993), mientras que la solicitud para los antes estados miembros de la Unión Soviética,

aumenta de 79 millones de dólares en el AF 1993 a 314 millones para el AF 1994. Aún más, la composición de los paquetes de ayuda a Rusia (que ascendería en total a 704 millones de dólares para el AF 1994) simboliza las nuevas prioridades, ya que la mayor parte va dirigida a promover la venta de granos de los Estados Unidos (el cuadro 1 detalla en parte la distribución geográfica, por tipos de actividad e instituciones del presupuesto estadounidense de ayuda exterior).

Puede formularse observaciones similares concernientes a la reciprocidad en las relaciones comerciales. Durante la Guerra Fría, los Estados Unidos estaban preparados a extender preferencias no recíprocas a Centroamérica y a otras regiones en vías de desarrollo, exhortando (aunque no exigiendo) a los países beneficiados a adoptar reformas de mercado. En las condiciones del Nuevo Orden Mundial, la conexión es mucho más directa. Los Estados Unidos insistirán en que una mayor liberalización de su mercado esté condicionada a las prácticas de sus socios comerciales. El ejemplo más obvio de esta tendencia es el TLCNA, en el cual México se obliga a corresponder su mejor acceso y con mayor seguridad al mercado estadounidense mediante una total reciprocidad en las concesiones otorgadas a los Estados Unidos.

La menor disposición a otorgar preferencias comerciales no recíprocas, representa un cambio de énfasis más que un abandono total de políticas anteriores. De hecho, existen indicios de que nunca hubo una aceptación total del concepto de trato especial y diferenciado para los países en vías de desarrollo, o del compromiso moral de proporcionar un porcentaje específico del producto interno bruto (PIB) en ayuda externa. Sin embargo, se otorgó acceso preferencial con el SGP y más tarde con la ICC, prácticamente mediante los mismos argumentos que justificaban la ayuda externa. Al desaparecer la justificación para estas preferencias, se duda sobre la voluntad de continuar otorgando beneficios no recíprocos. Contrariamente, los programas se están adaptando para servir fines económicos más que políticos. Desde mediados de los años ochenta, el SGP se utilizó como un elemento de presión sobre los países beneficiados. Varios receptores de estos privilegios se expusieron a perder el acceso preferencial al mercado de los Estados Unidos, si no resolvían sus disputas económicas con este país. Guatemala, entre otros países, ha enfrentado quejas con respecto a los derechos de sus trabajadores y a los regímenes de propiedad intelectual, mientras que Honduras ha recibido quejas sobre la propiedad intelectual.

Las prioridades cambiantes en la política internacional de los Estados Unidos podrían generar fricciones significativas con los países latinoamericanos, si no hubiera una evolución paralela y complementaria en el propio programa económico de la región. Existe una creciente convicción de

que la región fue perjudicada por filosofías económicas adoptadas en décadas anteriores. Varios gobiernos latinoamericanos han optado por promover políticas más orientadas al comercio, tanto a nivel nacional como internacional. En la década de los ochenta se produjo una inflexión en el patrón de desarrollo de América Latina y el Caribe. Como señala la CEPAL, esta década de "desarrollo perdido y de aprendizaje doloroso posiblemente equivalió a coyunturas históricas que ha tocado vivir en todas las experiencias exitosas de industrialización tardía. Acaso se trata de la base a partir de la cual la región podrá recuperar una senda de crecimiento con modalidades distintas en cuanto a instituciones y políticas, acompañada esta vez con un esfuerzo sostenido para superar los rezagos en los ámbitos de equidad y competitividad internacional, y en un contexto ambientalmente sustentable". 3/

El reto para América Central es desarrollar nuevas iniciativas de política que respondan a estos cambios de las orientaciones económicas en los Estados Unidos y América Latina. Esta visión complementaria se reflejó en la Iniciativa de las Américas. Sin embargo, por razones explicadas más adelante, los países del Istmo Centroamericano pueden quedar en desventaja en este programa, con respecto a otros socios comerciales de los Estados Unidos en América Latina.

3. El impacto del TLCNA y la IDA

En general la Iniciativa de las Américas, y en particular el TLCNA, son una manifestación de la concepción económica del Nuevo Orden Mundial. Ambos representan un giro radical de los enfoques de liberalización comercial no recíproca precedentes. El TLCNA y la IDA instan a los países a no buscar preferencias comerciales aisladas y excepcionales, sino a emprender una liberalización económica completa tanto a nivel nacional como internacional. De hecho, se requiere que los países otorguen en reciprocidad no solamente igual acceso a sus mercados para los bienes y servicios estadounidenses, sino que adopten una serie de compromisos económicos que se extienden más allá de la esfera tradicional de las políticas comerciales.

El TLCNA rechaza implícitamente el principio de que los países en vías de desarrollo poseen un derecho moral de recibir un trato especial y diferenciado por parte de los industrializados. Los negociadores de los Estados Unidos insistieron en que México hiciera concesiones recíprocas y en

3/ Véase, Transformación productiva con equidad (LC/G.1601 (SES 23/4)), 19 de marzo de 1990, pág. 12.

no otorgar excepciones sustanciales. Inicialmente, los representantes de México no aceptaron estas propuestas y buscaron un trato "asimétrico". Sus propuestas abarcaban desde períodos prolongados para la eliminación de aranceles, hasta una revisión menos rigurosa de los reglamentos sanitarios y fitosanitarios del país. Finalmente, los representantes de los Estados Unidos hicieron concesiones limitadas a estas peticiones, pero no estuvieron de acuerdo en dar a México preferencias especiales basadas en su carácter de país en vías de desarrollo. Lo más cercano a un trato especial y diferenciado incluido en el TLCNA contempla términos de la liberalización de aranceles, que de hecho tienen el efecto de consolidar el trato que actualmente tiene México en el SGP. El TLCNA también otorga concesiones excepcionales para algunos aspectos de la política energética en respeto a la Constitución Mexicana.

Puede esperarse que los representantes de los Estados Unidos insistan en forma similar con respecto a la reciprocidad en sus pláticas con otros países latinoamericanos, en el convencimiento de que la promesa de un acceso seguro y abierto a su mercado constituye un incentivo poderoso para las reformas económicas latinoamericanas.

Por estas razones, algunos beneficiarios de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe consideran a la IDA más como una amenaza que como una oportunidad. Se basan en dos planteamientos. El primero: existe la inquietud de que el libre comercio con México promoverá un incremento de los flujos a costa del comercio e inversiones con Centroamérica y el Caribe. El gran tamaño del mercado mexicano, aunado a su frontera contigua, los beneficios del TLCNA y la resultante confianza en la permanencia de las reformas económicas mexicanas, lo convierten en un destino muy atractivo para la inversión de capital. El segundo: negociar una ZLC significa ofrecer concesiones a los Estados Unidos a cambio de preferencias que en el pasado han obtenido en forma gratuita. Podría resultar difícil en el futuro reconciliar el interés de los países de la ICC en un trato especial y diferenciado, con la exigencia de reciprocidad y reformas económicas por parte de los Estados Unidos.

Aunque este aspecto de la IDA pueda parecer un retroceso en las preferencias comerciales no recíprocas, también tiene sus ventajas. En efecto, el programa rompería el carácter cíclico del patrón establecido por iniciativas previas de los Estados Unidos hacia Latinoamérica. Así, al surgir en la región una amenaza de desestabilización, Washington tendía a concluir que había dedicado poca atención y recursos a la zona de conflicto, y desarrollaba programas presentados como de gran trascendencia: una vez que pasaba el peligro percibido, la atención y el apoyo tendían a encaminarse

hacia otro lado. La Política del Buen Vecino de Roosevelt, el Fondo Fiduciario para el Desarrollo Social de Eisenhower, la Alianza para el Progreso de Kennedy y la Iniciativa para la Cuenca del Caribe de Reagan, se derivaron todas de la misma teoría de contención de amenazas mediante acciones en favor del desarrollo económico. Las cuatro iniciativas mencionadas fueron acompañadas de un reforzamiento en las operaciones de seguridad por parte de los Estados Unidos, y perdieron fuerza una vez que se percibió la superación de la crisis.

Si bien existe el riesgo de que el impulso a la IDA también pueda disminuir con el tiempo, hay razones sólidas para juzgar que se trata de una política más duradera. En primer lugar, no responde a ningún riesgo transitorio de seguridad, sino a un interés económico más perdurable. Además, se basa en una negociación recíproca, en la cual los Estados Unidos exigirán que las concesiones hechas a la región sean equiparadas, lo cual asegura un mayor interés en mantener la política. Por último, los acuerdos de comercio contemplados por este programa proporcionan una mayor solidez y permanencia de los compromisos. Las iniciativas anteriores se apoyaban en órdenes ejecutivos o en decretos legislativos, los cuales pueden ser fácilmente reformados, revocados o trasgredidos. Los tratados, en cambio, implican un acuerdo formal entre estados soberanos.

Ahora bien, se piensa que la IDA romperá el patrón comentado solamente si se cumplen dos condiciones. Primero, que otros países latinoamericanos acepten el mismo tipo de negociaciones adoptado por México, haciendo concesiones sustanciales y recíprocas a los Estados Unidos. Y en segundo lugar, que las orientaciones formuladas durante la administración Bush sean seguidas, por lo menos en términos generales, por la administración Clinton. Como se menciona más adelante, esta segunda condición es aún objeto de conjeturas.

4. Comentarios acerca de las políticas que podría seguir la nueva administración de los Estados Unidos

Existen dudas acerca de que la nueva administración Clinton mantenga, de hecho, el apoyo de los Estados Unidos hacia la Iniciativa de las Américas. De acuerdo con los lineamientos de la administración Bush, Chile sería el siguiente socio para negociar una ZLC, y después se procedería con una serie de negociaciones con los restantes países de América Latina y el Caribe. La administración del Presidente Clinton no ha anunciado formalmente si Chile será el siguiente país en turno o si de hecho adoptará la meta de negociar una ZLC hemisférica. Aunque es muy probable

que el nuevo gobierno siga en términos generales la misma política establecida por su predecesor, en este terreno sólo existen especulaciones.

La administración Clinton está actualmente concentrando sus energías en la culminación de las negociaciones del TLCNA y de la Ronda Uruguay. Mientras tanto, revisa sus opciones post-TLCNA, lo que podría conducir a cambios importantes en la puesta en marcha de la IDA.

La alternativa más radical sería abandonar completamente la IDA. La nueva administración podría concluir que la Iniciativa es una de las políticas adoptadas por Bush que no merece apoyo y que, por lo tanto, debiera ser reemplazada por prioridades enteramente nuevas. Esto podría significar prestar más atención al comercio con la Cuenca del Pacífico, el mercado de mayor crecimiento potencial de las décadas futuras, con el cual el intercambio genera la mayor parte del déficit comercial de los Estados Unidos.

También podría suceder que la nueva administración optara por acelerar el paso de las negociaciones. Un enfoque hipotético sería procurar la negociación de una ZLC hemisférica. ^{4/} Siempre en el terreno de las suposiciones, se podría considerar que la adhesión al TLCNA ofreciera un incentivo más atractivo. Algunos funcionarios estadounidenses son partidarios de una negociación única con todos los países dispuestos de América Latina y el Caribe, el cual sería el medio más eficiente y equitativo de adhesión al TLCNA. Sin embargo, podrían presentarse dificultades importantes de tipo técnico y de procedimiento en dicho enfoque, que permanece como una posibilidad no desarrollada.

Si bien es posible que la nueva administración opte por alguno de los extremos expuestos, es más probable que siga una política similar a la de su predecesor. No parece factible que la nueva administración deseche la IDA en su totalidad, ya que el Presidente Clinton ha declarado en varias ocasiones que considera a América Latina como un mercado clave para los Estados Unidos, y que apoya la meta de TLC adicionales. Además, su administración ha establecido ya un patrón de política económica internacional, consistente en aceptar el enfoque general asumido por sus predecesores con respecto a una región o cuestión específica, mas buscando incorporar su propio

^{4/} Un antecedente de este tipo de política se encuentra en la administración del Presidente Benjamin Harrison (1889-1893). El Secretario de Estado de Harrison, James Blaine, convocó la Conferencia Panamericana de 1889. Blaine finalmente fracasó en su intento de alcanzar este objetivo, en gran parte debido a que los países latinoamericanos tenían preocupaciones serias con respecto a la pérdida potencial de soberanía económica.

sello a tal política. Por ejemplo, se apoya la ratificación del TLCNA solamente si se pueden negociar "acuerdos paralelos" o "convenios adicionales" sobre fuerza de trabajo y el medio ambiente. Asimismo, se respalda la conclusión de la Ronda Uruguay pero se insiste en que se revisen cada uno de los puntos hasta su estado actual de negociación. En suma, se puede anticipar que la IDA permanecerá como una política de los Estados Unidos hacia América Latina y el Caribe, con algunas modificaciones que reflejen la visión del Presidente Clinton.

Algunos funcionarios en la Oficina del Representante Comercial de los Estados Unidos (ORC o USTR, por sus siglas en inglés) se oponen a los planes de negociar en secuencia inmediata con Chile, meta que les fue impuesta por el Departamento del Tesoro. ^{5/} En opinión de funcionarios del Departamento del Tesoro durante la pasada administración, se debería otorgar una ZLC a un país como recompensa por la adopción de reformas económicas. Los representantes comerciales se rehusaban a ser utilizados como instrumento de política monetaria internacional, pero se vieron dominados en sus objeciones por el Presidente Bush, el Secretario de Estado George Baker y el Secretario del Tesoro Thomas Brady. Es posible que el nuevo gobierno establezca las prioridades de la ORC mediante criterios más estrictamente relacionados con las prioridades de comercio. Se estima que el Departamento del Tesoro continuará teniendo mucha influencia en el establecimiento de las prioridades comerciales de los Estados Unidos, pero tal vez utilice una técnica diferente de la seguida durante la anterior administración. El nuevo Secretario del Tesoro (Lloyd Bentsen) no parece predispuesto a seguir los lineamientos de su predecesor. Precisamente, se ha opuesto a utilizar políticas comerciales para alcanzar metas no comerciales. Sí se considera que las reformas económicas de un país se hallan entre los puntos a considerar para decidir si es un candidato elegible para negociaciones de TLC, aunque este criterio ya no juega un papel dominante.

^{5/} El debate interno en los Estados Unidos sobre las negociaciones con Chile fue puesto en evidencia durante un intercambio reciente de correspondencia entre el Embajador Mickey Kantor, nuevo Representante de Comercio, y un grupo de senadores que apoyan las negociaciones de una ZLC con Chile. Cinco senadores le escribieron a Kantor, el 23 de marzo, instando a la administración Clinton a confirmar sus intenciones de proseguir las negociaciones de un TLC con Chile. Kantor respondió evasivamente el 16 de abril, declarando que el Presidente "también ha expresado su apoyo para acuerdos adicionales en este hemisferio, incluyendo a Chile, e interés en las dinámicas económicas de la Cuenca del Pacífico. Sin embargo, el curso de acción específico a ser tomado para estos asuntos aún debe ser determinado."

Entonces, surgen interrogantes sobre el "curso de acción específico" en la elección de las partes negociadoras de una ZLC. Conviene detenerse a considerar las implicaciones de la nueva situación para Centroamérica.

Si sus negociadores comerciales siguen la nueva tendencia aparente, los Estados Unidos dedicarán más atención a los países grandes que representen mercados potenciales de exportación para sus bienes y servicios. Esto podría significar un retroceso para Centroamérica (y probablemente para Chile también), tal como se verá a continuación. La subregión ofrece, desde un punto de vista puramente económico, menos atractivos para negociaciones que los principales mercados de América del Sur. En realidad, un mayor énfasis en el tamaño de las economías, asignaría una menor importancia a América Latina en general. La probabilidad de esta orientación ya se perfilaba desde antes. El Presidente Bush había propuesto, durante su campaña electoral de 1992, que los nuevos tratados de libre comercio fueran negociados con países de Europa Oriental y Asia, probablemente aun antes de completar las negociaciones de una ZLC hemisférica.

Por el momento, las decisiones a este respecto están pendientes y la selección final de partes negociadoras puede ser pospuesta por muchos meses. La inacabada revisión de la política comercial se hizo evidente el 9 de abril de 1993, cuando la administración Clinton declaró que buscará una renovación limitada de autoridad de negociación dentro de la llamada "vía rápida" (*fast track*). ^{6/} Esta renovación durará solamente un año, con el único propósito de completar la Ronda Uruguay. La administración no solicitó al Congreso autoridad para negociar acuerdos de libre comercio bilaterales o plurilaterales, para ratificación por la vía rápida de aprobación. Sin embargo, esto no excluye la posibilidad de que el Congreso pueda aún extender la vía rápida en 1993 para acuerdos bilaterales y plurilaterales.

^{6/} Este procedimiento establece que el poder ejecutivo del gobierno federal puede negociar a nombre de los Estados Unidos (a través de la Oficina del Representante Comercial) y que el Congreso tiene un plazo limitado para pronunciarse en torno a la globalidad de los acuerdos firmados ratificándolos o rechazándolos en su integridad. Es decir que el Congreso no tiene facultad --conforme a esta modalidad-- de introducir enmiendas o cambios en los acuerdos negociados.

5. Las consecuencias para economías pequeñas

Otro factor clave a ser considerado es el pequeño tamaño de las economías de los países centroamericanos, que condicionaría la prioridad que los Estados Unidos atribuyan a la subregión. Para las economías centroamericanas, en cambio, su relación con los Estados Unidos reviste un interés estratégico especial, ya que para ello es crucial contar con un marco multilateral a partir del cual negociar.

Es ampliamente aceptada como condición inevitable que las economías pequeñas son altamente dependientes de los mercados globales. La pequeñez en términos económicos implica: un acervo y una variedad limitados de recursos naturales y, por ende, una mayor necesidad de importar insumos; un mercado interno restringido y, a la par, una necesidad de exportar a fin de alcanzar economías de escala en la producción; y una tendencia a concentrarse en un rango relativamente estrecho de actividades productivas y, por lo tanto, una mayor vulnerabilidad a los cambios tecnológicos y al movimiento de los capitales. Estas características pueden ser aún más pronunciadas cuando la economía pequeña se encuentra estrechamente ligada a un solo gran mercado. Vínculos estrechos entre economías grandes y pequeñas representan tanto oportunidades como peligros para el socio menor. La economía pequeña puede beneficiarse de manera significativa de su acceso a una economía más próspera, en donde puede abastecer lucrativos nichos de mercado desde una posición conveniente, pero también corre el riesgo de volverse más dependiente. Si sus exportaciones a la economía mayor crecen a un ritmo menor o se reducen, ya sea por fluctuaciones de mercado o por decisiones deliberadas de política, los ingresos por las exportaciones del país pequeño --y sus perspectivas de desarrollo-- se pueden ver afectados adversamente.

Los países centroamericanos son economías pequeñas y dependientes de su acceso al mercado de los Estados Unidos. (Este punto se ilustra ampliamente con los datos presentados en el cuadro 2, que muestra el reducido peso de la subregión tanto económica y demográficamente como en términos de su comercio con los Estados Unidos, frente a Canadá, México o los dos principales grupos comerciales de América del Sur.) No solamente en términos absolutos, el PIB o el intercambio comercial de la subregión es reducido, sino que, en términos de poder de compra medido a través del ingreso por habitante, Centroamérica muestra niveles inferiores a otros subgrupos en el hemisferio. Incluso los países de la Comunidad del Caribe (CARICOM), que representan un grupo

menor en la región en términos absolutos, muestran un ingreso por habitante apreciablemente mayor dado que tienen los niveles más altos de este indicador en el continente.

A raíz de su tamaño, Centroamérica es especialmente vulnerable a los cambios antes mencionados en el sistema global de comercio. Su intercambio con los Estados Unidos representa más de la cuarta parte del PIB total de la subregión, y para algunos países la proporción es aún mayor. Incluso México, que también es dependiente de su acceso al mercado de los Estados Unidos, tiene como contrapeso un mercado interno de gran tamaño. En contraste, los Estados Unidos no pueden ser en forma alguna caracterizados como dependientes de esta relación. En 1991, Centroamérica representó el 5% de las exportaciones de los Estados Unidos a América Latina y el Caribe, y una proporción prácticamente insignificante de las exportaciones totales de ese país. La subregión representa menos del 1% del intercambio total de los Estados Unidos.

Estas cifras tienen distinta importancia, en función de las orientaciones que se asuman en la política comercial de los Estados Unidos. Durante el debate en relación con la aprobación de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, el pequeño tamaño de la región jugó a su favor: un posible incremento en las importaciones de una región de pequeños productores representaba una amenaza menor para las industrias estadounidenses. Así, se redujo en parte la oposición en el Congreso hacia la Iniciativa, la cual fue, sin embargo, considerable. En cambio, con la Iniciativa para las Américas, el reducido tamaño de la región se vuelve una desventaja. Los negociadores de los Estados Unidos probablemente desplegarán sus esfuerzos primero hacia mercados que les ofrezcan atractivos más sustanciales. Un antecedente abarca esa presunción: negociaron su primer TLC en el hemisferio occidental con su socio comercial más grande (Canadá) y después se dirigieron a su tercer socio más grande México. ^{7/} Esta tendencia sugiere que los responsables de la conducción de la política comercial percibirán mayores ventajas en llevar a cabo negociaciones con Brasil, Colombia o Venezuela, o tal vez con el Mercado Común del Cono Sur (MERCOSUR) o el Grupo Andino, antes que dedicar sus limitados recursos a pláticas con Centroamérica.

Las consecuencias del pequeño tamaño de la región se destacan a lo largo de este análisis. Centroamérica no se encuentra entre los socios comerciales más grandes de los Estados Unidos. La importancia relativa de la región se acrecienta solamente en el contexto del comercio de ciertos productos o como abastecedora de ciertos nichos de mercado. Tal es el caso del banano o del café

^{7/} Japón ocupa el 2o. lugar como socio comercial de los Estados Unidos.

en que --en conjunto-- Centroamérica se perfila como uno de los principales abastecedores del mercado estadounidense. Asimismo, como reexportadora hacia los Estados Unidos de bienes procesados (maquila) la subregión adquiere un perfil en alguna medida relevante. No obstante ello, parece claro que los gobernantes de la región tal vez tengan dificultades en convencer a la parte estadounidense de que debería otorgárseles la misma prioridad durante los primeros años del Nuevo Orden Mundial, que la recibida durante la última década de la Guerra Fría.

II. LAS OPCIONES: RANGOS Y CRITERIOS

En este capítulo se examinan las diversas opciones disponibles para los países de Centroamérica en sus relaciones comerciales con los Estados Unidos. Estas incluyen la liberalización multilateral, plurilateral y bilateral, así como la búsqueda de la discriminación unilateral (mediante la obtención de preferencias no recíprocas). Antes de analizar estas opciones y evaluar sus ventajas y desventajas, es conveniente revisar los criterios que permiten definir estrategias de negociación que vayan más allá de los parámetros tradicionales. Uno de ellos, que actualmente se considera esencial para juzgar el valor relativo de una iniciativa de política, es la medida en que tal o cual política promueve la competitividad económica de un país. Por otra parte, el crecimiento sostenido, apoyado en la competitividad, desde la perspectiva planteada en los documentos recientes de la CEPAL, no puede darse sino de manera integrada a la eliminación de rezagos en relación con la equidad. ^{8/}

De manera deliberadamente simplista, se puede reducir a tres los elementos centrales que definen la competitividad económica. El primero --los recursos de un país-- no es fácilmente manejable a través de políticas económicas. Mientras que algunos recursos, como la localización geográfica o los bienes naturales, son acervos independientes de la voluntad humana; otros, como la infraestructura del transporte y el capital humano, pueden ser modificados en el largo plazo. Este componente de la competitividad económica, por lo tanto, no tiene ninguna injerencia en la evaluación de una iniciativa de política en el corto plazo.

El segundo componente --las condiciones de acceso que un país tiene a los grandes mercados internacionales-- en el pasado era virtualmente el único parámetro utilizado para evaluar y llevar a cabo iniciativas comerciales. Por lo general, el objetivo de quienes estaban involucrados en la elaboración de políticas comerciales en América Latina era obtener el acceso más favorable y con menor costo a los mercados de los Estados Unidos y otros países industrializados (por ejemplo, no estar obligados a otorgar concesiones recíprocas a sus socios comerciales industrializados). Desde ese punto de vista, el SGP y la ICC, fueron catalogados como iniciativas valiosas, además se le dio menor importancia a los foros recíprocos como las negociaciones comerciales multilaterales.

^{8/} Véase, CEPAL, Equidad y transformación productiva: Un enfoque integrado (LC/G/1701 (SES 24-3)), 6 de febrero de 1992.

Existe un tercer componente de la competitividad económica, que hasta ahora no ha figurado en forma prominente en los análisis. Se trata de un conjunto de factores intangibles que se engloba usualmente en la frase "la confianza de los inversionistas." Para apreciar la importancia que se asigna a infundir confianza a los inversionistas nacionales e internacionales, se citan usualmente los ejemplos de Hong Kong y de Singapur. Estos países no gozaban de ninguna de las ventajas mencionadas anteriormente y ambos han crecido a una velocidad impresionante en las últimas tres décadas. Este éxito suele ser atribuido en gran parte a la confianza que los inversionistas, tanto nacionales como extranjeros, tuvieron en las políticas de estos estados, así como en su permanencia. Por el contrario, existe una percepción generalizada en los Estados Unidos de que los países de América Latina han adoptado políticas calificadas como hostiles hacia los inversionistas. A su vez, los inversionistas no consideran que las reformas de mercado autónomas tengan un grado apreciable de permanencia.

Este último punto es de extrema importancia en el contexto de las reformas de mercado que actualmente se implantan en América Latina. Las modificaciones realizadas en los últimos años en la conducción de la política económica representan un cambio tan drástico de las prácticas antiguas, que los inversionistas nacionales y extranjeros se preguntan si realmente serán duraderas. Por esta razón, los convenios comerciales de carácter recíproco pueden tener un valor muy especial. La credibilidad en las reformas económicas de los países es mayor cuando éstas son incorporadas y consolidadas como compromisos asumidos mediante acuerdos o tratados internacionales. Un convenio comercial puede convertirse en un valioso complemento a las reformas económicas nacionales e internacionales. Al comprometerse en un acuerdo con los Estados Unidos, ya sea a nivel bilateral, plurilateral o multilateral, un país puede aumentar la confianza del sector privado en la permanencia de las reformas económicas, así como alentar la inversión extranjera. Tanto México como Chile han adoptado este enfoque y, en consecuencia, ven a los TLC con los Estados Unidos como oportunidades para asegurar y complementar sus iniciativas económicas. El valor de esta política se puede apreciar en México, donde la afluencia de capital extranjero ha sido considerable.

Desde esta perspectiva, es más difícil definir lo que constituye una "concesión" para los Estados Unidos. Se podría argumentar que las medidas tomadas en América Latina para la liberalización del comercio, no son realmente concesiones en el sentido tradicional de este término, si se presentan como parte integral de las reformas económicas del país. Las promesas hechas a los

Estados Unidos constituirían entonces, una parte de un paquete más amplio de reformas de mercado, todo lo cual está dirigido a aumentar la competitividad económica y a atraer la inversión.

Existen varias opciones de ámbitos de acción o foros diferentes en los que se puede buscar acuerdos comerciales. Un resumen de éstos, se presenta en las páginas siguientes.

1. Liberalización multilateral

La primera opción que se considera, es la liberalización multilateral bajo los auspicios del GATT. Esta institución es la piedra angular del régimen del comercio mundial y el lugar de reunión de más de 110 socios comerciales. La Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales es el octavo y el ejercicio de mayor alcance dentro de las negociaciones del GATT. Estados Unidos es el país que ha planteado las mayores exigencias y que ha impulsado la agenda de negociaciones más ambiciosa en la Ronda Uruguay. Además de gestionar la reducción de tarifas y otros temas tradicionales del GATT, sus representantes plantearon que los reglamentos y disciplinas multilaterales se extiendan a áreas que no habían estado previamente en la mesa de negociaciones, como el comercio de servicios, las medidas sobre la inversión relacionada con el comercio y sobre los derechos de la propiedad intelectual.

Antes de 1980, los países de América Latina habían sostenido una posición ambivalente frente al GATT. Como puede apreciarse (véase el cuadro 3), solamente tres de ellos estaban entre los 23 países que originalmente fueron partes contratantes; a pesar de que casi todos los países de América Latina y el Caribe participaron en las negociaciones para su establecimiento en 1946-1947, pocos fueron los que adhirieron al GATT en las dos décadas siguientes. Esta reticencia fue reforzada por un conjunto de concepciones prevalecientes en la región en aquella época, que apuntaron en muchos casos hacia la adopción de políticas contrarias a las premisas del libre comercio no discriminatorio. En este contexto, el GATT a menudo era considerado un instrumento que restringía espacio de maniobra a las estrategias de desarrollo. A principios de la década de los ochenta, la mitad de los países de América Latina seguían estando fuera del sistema del GATT, y Nicaragua era el único país miembro del Istmo Centroamericano.

Con la adopción en años recientes de reformas orientadas al comercio, los países de América Latina se han ido uniendo al GATT en un número mayor. Con el inicio de la Ronda Uruguay se creó un incentivo a tales adhesiones al abrirse la participación en las negociaciones a no miembros

siempre y cuando iniciaran procesos de incorporación al Acuerdo. México siguió este camino al adherir en 1986; en la misma dirección han marchado varios países más desde entonces. ^{9/} Estados Unidos ha alentado este proceso y también ha participado activamente en las pláticas que preceden al ingreso de cada uno. Las negociaciones para el ingreso de un país permiten a las partes contratantes imponer una "cuota de entrada" al solicitante, y los responsables de la política comercial de los Estados Unidos han utilizado estas oportunidades para lograr compromisos sobre tarifas, subsidios y otros puntos.

En virtud de una cláusula de la ICC, se estimularon los recientes procesos de adhesión de países centroamericanos. Precisamente, la Sección 212(c)(4) de esta iniciativa señala que, al determinar si un país es designado o no para recibir los beneficios de la ICC, el Presidente de los Estados Unidos debería tomar en cuenta "la medida en que ese país observa las reglas del comercio internacional, establecidas en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio así como códigos aplicables [del GATT]." Esta cláusula fue utilizada por los negociadores de Estados Unidos, para obtener compromisos o cartas de intención de los gobiernos de países no miembros del GATT en la región, prometiendo la iniciación de los procesos de adhesión en un futuro cercano. Los beneficios extendidos bajo la ICC, no estuvieron, sin embargo, condicionados a una búsqueda activa de la membresía del GATT y los representantes de los Estados Unidos no ejercieron presión sobre sus beneficiarios. Los negociadores de los Estados Unidos aparentemente mostraron menor entusiasmo porque adhirieran al GATT los países de la Cuenca del Caribe, que el que tenían los legisladores que elaboraron los estatutos de la ICC. Desde la perspectiva de los negociadores, es mucho más importante que los países sean miembros activos del GATT y que trabajen en él y no simplemente que adhiriesen como resultado de una obligación.

a) Las opciones

Existen dos puntos a ser considerados por los países de Centroamérica: la culminación de los procesos de ingreso al GATT y la conclusión de la Ronda Uruguay. Cuatro de los países centroamericanos ya son partes contratantes del GATT. Nicaragua ingresó en 1950; Costa Rica,

^{9/} Actualmente en América Latina sólo Suriname y las Antillas Holandesas se encuentran fuera del GATT en el sentido de no ser parte contratante, no ser miembros de facto o haber hecho solicitudes de adhesión.

El Salvador y Guatemala adhirieron entre 1990 y 1991. Por otra parte, la primera reunión del Grupo de Trabajo para el ingreso de Honduras se llevó a cabo el 9 de abril de 1993. ^{10/} Suponiendo que las pláticas prosigan normalmente, se puede anticipar que Honduras será miembro del GATT en el transcurso de 1993.

En cuanto a la conclusión de la Ronda Uruguay, la cual está dominada por las disputa sobre agricultura y sobre el acceso recíproco a los mercados entre los Estados Unidos y la Comunidad Europea, si bien los países centroamericanos no están en posición de ejercer una influencia considerable sobre ella, sí pueden participar en una forma constructiva en este proceso.

b) Las ventajas

El beneficio más inmediato derivado del ingreso al GATT se daría en relación con la IDA. Algunos funcionarios de los Estados Unidos han sugerido que se tome en cuenta el ingreso de un país al GATT, al decidir si éste puede ser elegible para iniciar negociaciones de un TLC. Si los países centroamericanos buscan un convenio subregional con los Estados Unidos, parecería conveniente que se finalizaran las negociaciones para el ingreso de Honduras al GATT. Su adhesión también traería consigo beneficios intrínsecos ya que permite consolidar los pasos dados hacia una reforma económica. En cambio, no se favorecería la percepción de su ambiente comercial si este país fuera uno de los pocos latinoamericanos que permanecen todavía fuera del GATT.

Con respecto a la conclusión de la Ronda Uruguay, es conveniente considerar las consecuencias para la región si estas pláticas fracasaran. Aun cuando este punto pareciera contradecir una percepción intuitiva, la decisión de los Estados Unidos de iniciar negociaciones conducentes a TLC bilaterales y plurilaterales, hace imperativo que la Ronda Uruguay sea un éxito. Quienes están a favor de la prevalencia de un sistema multilateral a ultranza observan con temor cualquier convenio bilateral o regional, ya que lo consideran un doble peligro para el GATT. Por una parte, estos acuerdos pueden disminuir los beneficios de un sistema multilateral por medio de la liberalización discriminatoria y de la desviación del comercio, así como pueden, por otra parte, introducir un grado de politización no deseado en el sistema mundial de comercio. El TLCNA y la IDA no son los únicos trasgresores de esa visión multilateral, ya que otras iniciativas regionales

^{10/} Las negociaciones para el ingreso de Panamá se están llevando a cabo, pero se encuentran todavía en una etapa inicial.

--sobre todo, la conformación del Mercado Unico Europeo-- también han sido objeto de críticas. Estas preocupaciones no deben ser tomadas a la ligera, ya que si la Ronda Uruguay no tuviera éxito, el GATT se volvería cada vez más intrascendente y los acuerdos comerciales regionales podrían degenerar en bloques proteccionistas. Un mejor acceso a los mercados de los Estados Unidos es muy valioso para los países centroamericanos, pero ello no debería significar perder el acceso relativamente abierto de que gozan en los mercados de Europa y Asia.

En una visión más optimista, los resultados de las negociaciones podrían ser de utilidad a varios intereses de la región. Concluir la Ronda Uruguay puede facilitar nuevas negociaciones con los Estados Unidos. Los negociadores de este país, ahora ocupados en las pláticas en Ginebra, podrían dedicar una mayor atención a América Latina y a otras regiones. Asimismo, los compromisos que adquieran los países de Centroamérica en la Ronda Uruguay, pueden ser la base para negociaciones futuras con los Estados Unidos.

c) **Las desventajas**

La principal desventaja de adherirse al GATT es la "cuota de ingreso" que los países en vías de desarrollo están obligados a pagar. Las adhesiones al GATT significan negociaciones singularmente favorables desde la perspectiva de las partes contratantes existentes, ya que implican concesiones de un solo lado. El nuevo miembro adquiere compromisos en el protocolo de adhesión, los cuales pueden abarcar tanto aranceles como cuestiones no tarifarias, sin obtener a cambio concesiones de las otras partes (más allá de las que otorga el GATT en general a todas las partes contratantes). Más aún, los Estados Unidos recientemente han optado por una posición más exigente en estas negociaciones de adhesión. Los países que pretendan ingresar después de que concluya la Ronda Uruguay, podrían enfrentar posibles compromisos unilaterales sobre asuntos como inversión, servicios y derechos sobre la propiedad intelectual.

Se prevé que la Ronda Uruguay probablemente ampliará las obligaciones de los países en vías de desarrollo, sin que ello garantice un aumento equivalente en los beneficios obtenibles al amparo del régimen de trato diferencial. De hecho, el resultado que surja de la Ronda podría hacer desaparecer gradualmente ciertos acuerdos restrictivos para el azúcar, los textiles y otros productos, con la consecuente eliminación de garantía de acceso a una porción del mercado de que ahora gozan los países de Centroamérica, forzándolos a competir en un nivel de mayor igualdad frente a otros

productores que pueden contar con superiores ventajas naturales. Los resultados netos de la Ronda Uruguay serán probablemente benéficos a largo plazo, pero se podrían presentar dificultades importantes en el período de transición.

2. Liberalización bilateral y plurilateral

Centroamérica puede considerar también la opción de negociar un TLC con los Estados Unidos. Precisamente la IDA propone expandir la ZLC siguiendo el ejemplo del TLCNA hasta establecer un sistema de libre comercio en toda América. Es posible, aunque no inevitable, que la administración Clinton mantenga ese objetivo como marco de acción.

Se presentan dos cuestiones de procedimiento importantes que todavía están por resolverse en la política de los Estados Unidos. La primera se refiere a los medios para llevar a cabo nuevas negociaciones. El dilema se plantea en torno a continuar la liberalización con la adhesión de nuevos países al TLCNA mediante negociaciones bilaterales. El segundo punto se refiere a la forma que asumirán las negociaciones individuales. Una posibilidad consiste en enfatizar la importancia de la integración subregional entre los países de América Latina y el Caribe, por medio de la búsqueda de negociaciones con aquellos grupos que han logrado el mayor progreso en establecer el libre comercio entre ellos. Alternativamente, las pláticas podrían realizarse país por país con los Estados Unidos, favoreciendo a aquellos socios comerciales que individualmente hayan logrado el mayor progreso hacia reformas económicas nacionales e internacionales.

Estos puntos se analizan brevemente a continuación, junto con algunos comentarios sobre la ventajas y desventajas generales de acuerdos comerciales discriminatorios.

a) **La adhesión al TLCNA frente a negociaciones secuenciales**

El TLCNA puede ser no sólo un modelo para futuros acuerdos, sino el vehículo para nuevas negociaciones. Allí se incluye una cláusula de adhesión que permite el ingreso de nuevos socios a la zona de libre comercio. (Artículo 2204 del acuerdo). ^{11/}

La adhesión evitaría la desventaja primordial de negociaciones en serie, en las que los beneficios de la liberalización comercial se limitarían a un grupo de socios comerciales. Si los Estados Unidos llegaran a celebrar acuerdos separados con México, El Salvador y Uruguay, por ejemplo, estos tres países no se beneficiarían automáticamente del acceso recíproco a sus respectivos mercados. Estarían sujetos a un patrón "radial" de liberalización, es decir, sus respectivos acuerdos se desprenderían --como los rayos de una rueda-- de un centro (Estados Unidos) sin estar conectados individualmente entre sí. En cambio, una adhesión al TLCNA permitiría a los países aprovechar completamente los beneficios de las economías de escala, al incorporarse todos con una apertura recíproca a una zona creciente de libre comercio.

Desde un punto de vista estrictamente económico, la incorporación radial es mucho menos atractiva que la adhesión al TLCNA. Sin embargo, si se toman en cuenta las complicaciones políticas y administrativas en el caso de la mera adhesión, el valor del otro enfoque es más difícil de juzgar. No debería asumirse que tal mecanismo puede despolitizar las negociaciones o minimizar las demandas que se harán a los nuevos adherentes.

El lenguaje del texto negociado del TLCNA deja sin respuesta varios puntos relacionados con los procedimientos de adhesión. El más importante se refiere al ámbito de las negociaciones que estarían permitidas y a los procedimientos de ratificación para aprobar nuevos miembros. Como punto de partida, se deberían resolver las siguientes preguntas antes de que la utilidad de la cláusula de adhesión pueda ser evaluada:

^{11/} El Artículo 2204 no es muy detallado y solamente establece que "cualquier país o grupo de países podrán incorporarse a este Tratado sujetándose a los términos y condiciones que sean convenidos entre ese país o grupo de países y ... [los miembros existentes del TLCNA]" También estipula que la adhesión debe ser aprobada "de acuerdo con los procedimientos legales aplicables de cada país" y que el TLC "no tendrá vigencia entre cualquiera de las Partes y cualquier país o grupo de países que se incorpore si, al momento de la adhesión, cualquiera de ellas no otorga su consentimiento."

i) ¿Cada uno de los países miembros del TLCNA tiene derecho al veto absoluto contra negociaciones para admitir nuevos miembros?; ¿tendrá entonces cada nuevo país el mismo derecho al veto cuando se trate de futuros aspirantes?

ii) ¿Los términos sustantivos del TLCNA limitarán el ámbito de futuras negociaciones o los puntos que no surgieron en el acuerdo trilateral, podrán ser tratados en pláticas subsecuentes?

iii) Si una nueva cuestión surge en las negociaciones de un TLC ¿se aplicarán los términos solamente al nuevo miembro del grupo?; ¿podrán estas nuevas negociaciones de un TLC ser utilizadas como un medio para dar por terminado cualquier "asunto pendiente" del mismo tratado?

iv) ¿Hasta qué punto puede un país solicitante optar por librarse de compromisos específicos en el TLCNA, por medio de reservas o excepciones negociadas?

v) ¿Pueden los términos de TLC entre países latinoamericanos (por ejemplo, entre México y Centroamérica) ser incorporados de alguna manera dentro de la ZLC de la que forman parte los Estados Unidos?

vi) ¿Cuál será la función que tendrá el Congreso de los Estados Unidos dentro de este esquema? ¿Insistirán los legisladores en tener la última palabra en lo que se refiere a la iniciación de negociaciones y a la aprobación de sus resultados?

La administración Clinton está considerando problemas de esta índole, pero se encuentra en una etapa muy preliminar y su trato está reservado por ahora a los asistentes. Las respuestas a estas preguntas pueden tardarse meses. Actualmente, se está a la espera de los resultados finales y la promulgación la legislación que implanta el TLCNA, la renovación y posible reforma de la autoridad negociadora que el Congreso de Estados Unidos otorga al Presidente y, por último, al inicio de nuevas negociaciones.

Todavía existe otra barrera potencial para la negociación-por-adhesión: México no se opone a las negociaciones de otros TLC, ya que ha llegado a un acuerdo con Chile y está negociando una serie de acuerdos de liberalización comercial y complementación económica con los países centroamericanos, Colombia y Venezuela. No obstante, ninguno de estos acuerdos parece ser tan amplio en su alcance y términos como el TLCNA.

Existen motivos para plantear como cuestión no resuelta si la adhesión al TLCNA sería el medio ideal para futuras negociaciones en el marco de la IDA.

b) Negociaciones subregionales frente a negociaciones nacionales

Uno de los aspectos potencialmente problemáticos de la Iniciativa de las Américas sería sus implicaciones para la integración económica de América Latina, en la medida que distrajera la atención de asuntos pendientes dentro de la integración regional.

Al respecto, la posición de los Estados Unidos parece sostener lo contrario. El Presidente Bush insistió en que este programa debería promover la eliminación de barreras comerciales entre los países de América Latina y del Caribe. Varias veces enfatizó su convencimiento de que las economías de la región se beneficiarían significativamente y que el desarrollo económico prosperaría, si los países pudieran reducir las barreras entre ellos y así aprovechar las ventajas de economías de escala. Desde esta óptica, un mayor acceso al mercado de los Estados Unidos se presenta como un incentivo para promover la integración regional y subregional; solamente después de que se haya logrado el progreso en esta dirección, los Estados Unidos estarían dispuestos a entablar negociaciones para lograr una ZLC hemisférica. En consonancia con estos criterios, el Presidente Bush giró instrucciones al ORC para que las negociaciones con grupos de países que estuvieran ligados regionalmente sean consideradas prioritarias frente a pláticas bilaterales secuenciales.

A pesar de las intenciones de Bush, todavía no está claro si los Estados Unidos aprovecharán esta oportunidad para promover la integración regional. Aparentemente existen diferencias, en los círculos responsables del diseño de políticas, acerca de la relativa importancia de promover la integración subregional o las reformas económicas nacionales. No se ha llegado todavía a una decisión clara acerca de cuál de estos dos enfoques servirá de patrón para las negociaciones en el marco de la IDA.

Existe una ventaja importante, desde la perspectiva de los Estados Unidos, en negociar con grupos regionales: facilitaría la extensión de una ZLC a todo el mundo, si se pudiera llevar a cabo negociaciones solamente con cuatro o cinco bloques de un mayor número de países, en lugar de una larga serie de procesos con más de 20 socios comerciales por separado. De todos modos, sería más difícil proceder subregionalmente si alguno de los países en un grupo ha llevado a cabo un número significativamente menor de reformas económicas, en comparación con los otros miembros. Tanto las ventajas como las desventajas de negociaciones plurilaterales, se multiplicarían si los Estados Unidos optaran por la posibilidad hipotética de una única negociación hemisférica de acceso al TLCNA.

También es importante mencionar que algunos de los representantes de los Estados Unidos en las negociaciones han optado por una actitud ambivalente hacia las actuales negociaciones comerciales a nivel subregional entre los países latinoamericanos y algunas veces se muestran escépticos respecto de la utilidad de los acuerdos subregionales como un precedente de futuros TLC. Se sugiere que tales acuerdos, como una ZLC entre Chile y México, pueden dar una impresión no real de las dificultades a presentarse en las negociaciones de acuerdos comerciales con los Estados Unidos. ^{12/} Desde su perspectiva, habría que eliminar todas las barreras arancelarias; pese a ello, los acuerdos comerciales entre los países latinoamericanos con frecuencia excluyen sectores o productos específicos. Un segundo aspecto es que el TLC Chile-México abarca temas como los servicios y la inversión de una manera muy superficial (por ejemplo, delega autoridad a un consejo bilateral). Los Estados Unidos proponen disciplinas en estas áreas que son mucho más específicas. En consideración a negociaciones de acuerdos en curso, como los de los países centroamericanos, también expresan preocupación acerca de que se pudiera establecer un principio de trato asimétrico que favorezca a aquellos considerados como de menor desarrollo relativo, lo cual entraría en conflicto directo con la posición asumida dentro del TLCNA.

c) Las opciones

En las negociaciones para un TLC, se puede adoptar varios enfoques. Sin embargo, el Presidente de los Estados Unidos no cuenta actualmente con la suficiente autoridad para asumir cualquiera de ellos. Los términos de una nueva autorización negociadora dentro de la administración Clinton, darán indicios acerca de las opciones que buscarán los Estados Unidos.

Según la legislación estadounidense, los acuerdos comerciales pueden tener validez sólo si son aprobados por el Congreso en forma de ley. Desde 1974 estas leyes han sido sometidas a consideración mediante reglamentaciones especiales de aprobación por la vía rápida (fast track), que prevén un tratamiento expedito del Congreso y prohíben reformas directas al documento. Esta autoridad de aprobación rápida es otorgada por el Congreso por períodos limitados que se han ido

^{12/} El TLC entre Chile y México sí cubre muchos de los puntos que los Estados Unidos quieren incluir en las negociaciones, pero existen varias diferencias importantes. La opción entre estas alternativas será debatible, cuando menos temporalmente, si Chile es el próximo país en la línea para las negociaciones de un TLC con Estados Unidos. Al igual que unos pocos países de la región, como Panamá y la República Dominicana, Chile no es miembro de un grupo comercial subregional.

renovando a lo largo del tiempo. El plazo actual expira el 31 de mayo de 1993. El Presidente no puede negociar nuevos TLC, ya sea como adhesiones o como acuerdos por separado, sin antes obtener autorización renovada por parte del Congreso.

A su vez, hay varias alternativas para extender una nueva autorización de este tipo. La más interesante, desde la perspectiva de los países de Centroamérica, es el "Caribbean Basin Free Trade Agreement Act" (Ley sobre Acuerdos Comerciales con la Región del Caribe) (H.R.1403). Esta propuesta legislativa fue introducida el 18 de marzo de 1993 por el representante Samuel Gibbons (Demócrata (D) del Estado de Florida). Fue avalada también por sus pares J.J. Pickle (D-Texas), Philip Crane (Republicano (R)-Illinois) y Charles Rangel (D-Nueva York). Estos tres legisladores, así como el propio Gibbons, han apoyado desde hace tiempo la ICC. La posición del señor Gibbons promueve los intereses de la región, ya que es Presidente del "Subcomité Comercial" del "Comité de Procedimientos y Financiamiento" de la Cámara de Representantes (equivalente a la de diputados), que es el foro principal de discusión de políticas comerciales en dicha Cámara.

La propuesta de Gibbons extendería la autoridad negociadora al Presidente con los países de la ICC, hasta mediados de 1996. Otorgaría autoridad específica para negociar el acceso de esos países al TLCNA, "con acuerdos suplementarios adecuados" o para negociar acuerdos comerciales recíprocos similares al TLCNA. Estas negociaciones podrían realizarse individualmente con los países de la ICC o con grupos de países.

La legislación propuesta también contiene provisiones con las que se intenta hacer frente a los problemas expresados por los países beneficiarios de la ICC, sobre el efecto del TLCNA en sus exportaciones tanto de textiles y ropa como de azúcar. Por lo que se refiere a las prendas de vestir, prevé, entre otros elementos, un tratamiento arancelario similar al de México, para las exportaciones que estén contempladas en la ICC, durante un período transitorio que podría durar tres años o hasta que el TLC entre Estados Unidos y los países de la Cuenca del Caribe entrase en operación; lo que se cumpla primero. En cuanto al azúcar, encargaría al Presidente la supervisión de los efectos del TLCNA y lo exhortaría a desarrollar acciones (sin especificar cuáles) para aminorar cualquier efecto adverso en los países de la ICC. Ello podría redundar en un aumento de las cuotas arancelarias del azúcar (también presumiblemente a expensas de otros países) en el caso de que un incremento de las importaciones provenientes de México requiriera de una disminución de las importaciones del resto del mundo.

Esta propuesta de legislación está todavía en una etapa muy incipiente del proceso legislativo. La H.R.1403 ha sido enviada al "Comité de Procedimiento y Financiamiento" y al "Comité de Reglamentaciones" de la Cámara. La administración Clinton no ha expresado ninguna opinión sobre ella. El señor Gibbons solicitó comentarios en general sobre la propuesta de las partes interesadas, las cuales todavía se están recogiendo.

Debe subrayarse que el solo hecho de la introducción de esta legislación no constituye una invitación por parte de los Estados Unidos para sostener negociaciones con los países que se pretende sean beneficiarios. Como será analizado más adelante, tanto el señor Gibbons como los demás que favorecen la propuesta conforman un círculo pequeño de congresistas que apoyan la ICC y que han impulsado numerosas iniciativas, frustradas en sus intentos, por promover los intereses de la subregión. Ciertamente, no existe garantía alguna de que lograrán el apoyo de parte del resto del Congreso, especialmente si se toma en cuenta la oposición que el Senado ha presentado al incremento de beneficios a la actual legislación del ICC en el pasado.

Aún si esta legislación fuera aprobada como ley, tan sólo permitiría (no requeriría) de negociaciones específicas de TLC o de mera adhesión. Tal legislación únicamente proveería la oportunidad para que el poder ejecutivo siguiera esta alternativa, si el Presidente Clinton y sus colaboradores así lo desearan. Dentro del gobierno de los Estados Unidos, el ejecutivo toma la iniciativa en la búsqueda de nuevas negociaciones comerciales y el Congreso sólo otorga o retiene su consentimiento para estas propuestas. La introducción del documento de Gibbons es, por ende, más una invitación al Presidente de parte de quienes apoyan esta iniciativa, que una invitación a la subregión del Caribe por parte de los Estados Unidos. Hasta que el poder ejecutivo tome una determinación positiva para buscar un TLC con el Caribe o con países de la Cuenca en forma individual o en subgrupos, la promulgación de esta ley tendrá escaso significado.

Es concebible que los países centroamericanos puedan tener alguna influencia sobre el resultado de este debate, comunicando su opinión al respecto a los poderes ejecutivo y legislativo del

Gobierno de los Estados Unidos. ^{13/} Los funcionarios centroamericanos podrían informar a sus contrapartes estadounidenses que realmente están interesados en iniciar pláticas para formar parte del TLCNA y/o de una ZLC, así como también confirmar su deseo de cumplir con las demandas implícitas de los Estados Unidos para tales negociaciones (por ejemplo, la extensión de concesiones recíprocas y la adopción de reformas económicas complementarias).

Es imposible predecir cómo será recibida esta propuesta por el poder ejecutivo. El abanico de las respuestas potenciales incluye: una decisión afirmativa para buscar tales negociaciones; una decisión acerca de que una autoridad bilateral o plurilateral sería más útil (esto es, una que fuera igualmente aplicable a países en otras regiones y por lo tanto, no implicara favorecer únicamente las negociaciones con la Cuenca del Caribe); una decisión para aceptar la autoridad bilateral o plurilateral de negociar, sin ningún compromiso específico de emplearla en la región o en alguna otra parte en un futuro cercano; o una oposición rotunda a que sea extendida dicha autoridad en este momento. Existen también diversos medios o instrumentos legislativos que pueden ser utilizados para promulgar dicha propuesta. Uno de ellos podría ser incluir una provisión así en la legislación que instrumente el TLCNA. Alternativamente, podría llegar a formar parte de un documento simple que también extienda la autoridad de negociación para la terminación de la Ronda Uruguay, un proyecto de ley comercial más amplio (denominado Omnibus Trade Bill, por ejemplo, que prolongue la facultad de negociación, renueve el SGP, apruebe nuevamente la capacidad del Ejecutivo contenida en el Acta "Super 301", etc.); o aun la anuencia para instrumentar los resultados de la Ronda Uruguay, cuando ella culmine, la cual probablemente no sea ejercida por lo menos en un año.

^{13/} Hasta el momento de escribir este documento, funcionarios de la ORC y de otras agencias, no han prestado mucha atención a la propuesta y es probable que no expresen públicamente la opinión oficial a este respecto, hasta que el señor Gibbons cite a una reunión oficial sobre el asunto. A la fecha, no se ha programado ninguna audiencia ni tampoco es seguro que sea solicitada. Existe la oportunidad de realizarla entre la solicitud del presidente de autoridad de negociación multilateral fechada el 9 de abril y la decisión tomada por parte del Congreso a este respecto. Es posible que, con la cooperación del representante Gibbons, tales gestiones puedan inducir a los funcionarios de la administración de los Estados Unidos a considerar las ventajas de tal enfoque.

d) **Las ventajas**

El interrogante todavía pendiente es si se incluiría entre los intereses de los países centroamericanos negociar un TLC con los Estados Unidos. ¿Debería la subregión intentar influir sobre el debate exhortando a los representantes y legisladores de ese país a considerar seriamente el proyecto de ley de Gibbons? Alternativamente, si el proyecto de Gibbons (o algo semejante) no es promulgado, ¿debería la región de todas formas, expresar claramente su deseo de negociar un TLC o su adhesión al TLCNA en un futuro cercano? Al margen de los diferentes enfoques plurilaterales o bilaterales, de adhesión al TLCNA o de negociaciones secuenciales, corresponde considerar algunos puntos generales.

El primero se refiere a las consecuencias derivadas de la no participación centroamericana en estas negociaciones. Suponiendo que la administración Clinton finalmente decidiera proceder con el objetivo más amplio de negociar una zona de libre comercio hemisférica estaría claramente dentro de los intereses de los países centroamericanos impedir que los dejaran fuera de las negociaciones. En términos generales se sugiere que cualquier iniciativa bilateral o plurilateral, podría tener implicaciones negativas para aquellos países que no formen parte de ella. La teoría del libre comercio internacional alerta en contra de uniones aduaneras, TLC y otros acuerdos comerciales discriminatorios, sobre la base de que pueden tanto crear como desviar el comercio. En una visión de equilibrio estático, aquellos países que formen parte de tales acuerdos, normalmente experimentarán una ganancia neta en el comercio y el bienestar, pero aquellos excluidos podrán sufrir un perjuicio equivalente. ^{14/} Estos puntos sugieren que los países deberían considerar negociaciones para lograr TLC, incluso como una forma de autodefensa.

Con todo, los países de Centroamérica podrían disfrutar de beneficios sustanciales derivados de negociar un TLC con los Estados Unidos. Estos beneficios se extenderían más allá de las ventajas de un comercio sin aranceles, que ya se aplica con algunas de las exportaciones. Tal como se sugirió en los comentarios introductorios de esta sección, los TLC pueden tener el efecto de incrementar la confianza de los inversionistas nacionales y extranjeros en la economía. Al negociar

^{14/} Alternativamente, en visiones de equilibrio dinámico, una progresiva liberalización a partir de arreglos de tipo parcial como los esquemas de integración, uniones aduaneras o zonas de libre comercio restringidas, es vista como una segunda mejor alternativa a la no apertura. En la medida que se generen beneficios en el interior del grupo se producen incrementos de ingresos que podrán, en principio, también incrementar la demanda proveniente de terceros.

un acuerdo de este tipo con un socio comercial, los Estados Unidos dan de hecho su aprobación a políticas económicas llevadas a cabo por los gobiernos extranjeros y otorgan mayor seguridad de que estas reformas no serán transitorias. Esto podría contribuir a la promoción de la inversión y el comercio mucho más que los programas del SGP y de la ICC.

e) **Las desventajas**

Existen dos desventajas de propiciar una ZLC con los Estados Unidos, vinculadas al tiempo de negociación y aplicación, y a sus costos.

Los TLC son acuerdos extraordinariamente complejos y toman mucho más tiempo para negociarse de lo que comúnmente se imagina. Es posible que la misma lentitud del proceso debilite el mensaje que se quiera dar al sector privado. La lentitud con que se desarrolló la legislación de la ICC es un ejemplo claro. Transcurrió más de un año entre el anuncio de la Iniciativa, por parte del Presidente Reagan, y su aprobación por el Congreso. Entretanto, una parte considerable del entusiasmo inicial por el comercio y la inversión en la región se había disipado. Podrían resultar similares efectos si algunos países centroamericanos anunciaran su intención de lograr un TLC con los Estados Unidos y pasasen varios años antes de que el mismo se firmara y aplicara.

En realidad transcurrirán varios años, de hecho, en caso de lograr Centroamérica la iniciación de algún tipo de proceso de negociación. Mientras que el señor Gibbons y algunos de sus colaboradores han expresado la opinión de que los países del ICC deberían de ser los siguientes socios, no se tienen garantías de que otros legisladores o (aún más importante) la administración Clinton, sean de la misma opinión. ^{15/}

Existen dos razones por las que a los países centroamericanos les puede resultar difícil convencer al Poder Ejecutivo de los Estados Unidos de que son ellos las siguientes partes negociadoras. El primer obstáculo se refiere a su tamaño pequeño en comparación con otros países o grupos comerciales en América Latina. Según los datos del cuadro 2, es evidente que por lo menos seis países latinoamericanos registran un PIB mayor en relación con el mercado centroamericano en su conjunto. Los países andinos son seis veces más grandes que el mercado

^{15/} Existe un grupo de senadores que presionan a la actual administración para que se confirme a Chile como el próximo socio comercial, sin que las intenciones del poder ejecutivo sobre el particular sean totalmente claras.

centroamericano, mientras que el MERCOSUR es 17 veces mayor. Puede sostenerse que Centroamérica es un mercado mejor para bienes norteamericanos, ya que absorbe más importaciones de los Estados Unidos por unidad de PIB. Sin embargo, este argumento puede ser fácilmente descartado, dado que la baja propensión a importar bienes de los Estados Unidos, por ejemplo de Argentina, tan sólo significa que se posee un superior potencial de crecimiento y, por lo tanto, debe haber mayor interés de Washington a negociar, en ese caso, con Buenos Aires.

El segundo problema es que subsisten algunos puntos pendientes en la política de los Estados Unidos con respecto a Centroamérica. Continúa aún una investigación, dentro del proceso SGP, referente a la protección de los derechos de los trabajadores en Guatemala (un tema que podría causar oposición en el Congreso en las negociaciones para un TLC), y la ORC ha expresado su descontento con los regímenes de propiedad intelectual en El Salvador, Guatemala y Honduras. El hecho de que Honduras no haya completado su ingreso al GATT podría, asimismo, causar problemas aun cuando pudieran ser temporales. Las disputas sobre inversión que se tienen con Costa Rica y Nicaragua podrían ser problemáticas (sobre todo en el Senado). Lo más probable es que Washington pondría como condición ya sea una resolución de estos problemas o alguna indicación de progreso, previo a cualquier compromiso de proceder con las negociaciones.

A esta desventaja se suma la incierta dirección de la política comercial de los Estados Unidos. Esta incertidumbre nace no sólo de una efectiva revisión de las opciones con que cuenta ese país sino que la revisión misma aparece también como parte de una estrategia. Asumiendo, de nuevo, que los Estados Unidos realmente quieran buscar otros TLC en la región, subsiste el vacío de que no se ha declarado la secuencia de las futuras negociaciones, sólo la sugerencia de emprenderlos con aquellos que mejor se hayan preparado con tal objeto. Dicha preparación puede ser ejemplificada por reformas económicas autónomas, incluyendo políticas internas de economías de mercado, reducción de barreras al comercio y la inversión, y participación activa en iniciativas de liberalización multilaterales y subregionales. El atractivo de este enfoque, desde la perspectiva de los negociadores estadounidenses, es que se alienta a los países a tomar medidas unilateralmente, que disminuyen el costo para los Estados Unidos en la mesa de negociaciones. La desventaja, desde el punto de vista centroamericano, es que este enfoque prolonga la incertidumbre sobre el turno negociador de la región y conduce, en la medida que se adopten liberalizaciones unilaterales, a reducir los recursos o armas con que iniciarán tales negociaciones.

Complicaciones adicionales podrían obstruir el camino hacia el libre comercio. Los negociadores estadounidenses disponen de limitados recursos; además la IDA no ha recibido un rango de prioridad elevado. Aun si se decidiera asignarle una mayor importancia no sería objeto de un trato urgente. Otro problema radica en la estrategia negociadora, según la cual una concesión parece de poca importancia si se otorga rápidamente. En la aplicación específica de la política comercial, las negociaciones normalmente continúan hasta que casi expira el plazo de la autorización concedida. Las partes negociadoras siempre sentirán que tienen ventaja al evitar conceder en algún punto de especial importancia. Estos momentos de estancamiento pueden prolongarse durante semanas, y a veces hasta meses.

Por otra parte, la negociación de un TLC implica mayores concesiones por parte de los países centroamericanos que de los Estados Unidos. Algunos negociadores admiten abiertamente que las negociaciones requieren de intercambios desiguales. Desde su punto de vista, el mercado norteamericano es mucho más abierto que el de los países latinoamericanos; así, el objetivo es obtener un equilibrio de resultados y no uno de concesiones. Asimismo, no debe juzgarse que el TLCNA haya resuelto todas las cuestiones inherentes a lograr acuerdos mediante la IDA, y que, por ende, requeriría de adaptaciones menores a las circunstancias específicas de los demás países. Tomando en cuenta los antecedentes, es previsible que surjan nuevos escollos en la mesa de negociación de futuros acuerdos. El TLC de Estados Unidos-Canadá es mucho más amplio de lo que había sido el TLC Estados Unidos-Israel, por ejemplo. De la misma manera el TLCNA sobrepasa en varios aspectos al acuerdo bilateral con Canadá.

No obstante las dificultades, es recomendable que los países centroamericanos no desistan de todo esfuerzo por adherirse al TLCNA o de entablar negociaciones para lograr un TLC propio con los Estados Unidos. Las cuestiones precedentes se plantean con el propósito de ilustrar algunos problemas que podrían surgir en el proceso negociador. Con todo, en las conclusiones se plantean algunos pasos que los países centroamericanos podrían seguir, tomando en consideración estos planteamientos.

3. Liberalización flexible o "a la carta"

El celebrar un TLC completo abarcando la totalidad de los temas no es la única manera posible de negociar con los Estados Unidos. Un país puede, de manera alternativa o adicional, negociar

aspectos específicos, ya sea mediante acuerdos ejecutivos o tratados sujetos a ratificación parlamentaria. Más adelante se explican tres posibilidades como ésta, y en el cuadro 4 se resumen algunos de los acuerdos que ciertos países de la región han suscrito al respecto.

a) **Las opciones**

Un tipo de opción flexible, "a la carta", es un acuerdo marco de trabajo, que en principio entraña pocas concesiones aunque, a la vez, su trascendencia no es muy significativa. Estos acuerdos consisten en una serie de compromisos que la administración Bush pactó casi con todos los países de la región, siguiendo el modelo del celebrado con México en 1987. Permiten consultas entre los negociadores estadounidenses y sus contrapartes pero no contienen ningún compromiso concreto. El principal valor real de estos acuerdos es la demostración del interés de un país o grupo regional por la IDA. Los Estados Unidos lograron acuerdos marco de trabajo con Honduras y Costa Rica en 1990 y El Salvador, Guatemala y Nicaragua en 1991. Los únicos países de América Latina y el Caribe con los que no se tienen dichos acuerdos son Cuba, Haití y Suriname.

En un nivel de mayor compromiso, los Estados Unidos plantean negociar Tratados de Inversión Bilaterales (TIB o BIT, por sus siglas en inglés) con sus socios comerciales de la región. En ellos se prevé otorgar el Trato Nacional y de Nación Más Favorecida (NMF) a la inversión de ambos países y se convienen los mecanismos obligatorios para la solución de controversias. En 1991 se concluyó un TIB con Argentina que incluye un innovador procedimiento para la solución de controversias. Se contemplan varias opciones posibles frente a las disputas de inversión, pudiendo elegirse si éstas van a ser resueltas por mediación internacional o quedarán sujetas a las leyes nacionales. Los Estados Unidos están, asimismo, negociando un TIB con Costa Rica, así como con otros países de la región. Es importante destacar que los negociadores estadounidenses prefieren lograr TIB con estos países antes de entablar negociaciones encaminadas a una ZLC. Este proceso no parece ser un prerrequisito absoluto, ya que México no lo aceptó. (La ORC continúa insistiendo en que Chile negocie un TIB, aunque hasta ahora ha chocado con la negativa de este país.)

Durante los últimos dos años, los Estados Unidos han vinculado las negociaciones de un TIB con el tema de la protección de la propiedad intelectual. Los países que se encuentran en negociaciones (o que están contemplando llevarlas a cabo) han sido informados que deben lograr acuerdos simultáneos en los que se comprometan a mejorar la protección de patentes, marcas

registradas y otros puntos relacionados. El objetivo es lograr compromisos equivalentes a los que asumió México en el TLCNA. Es importante resaltar que la ORC ha expresado su preocupación por la protección de la propiedad intelectual en El Salvador, Guatemala y Honduras.

Asimismo, se están desarrollando pláticas para finalizar Acuerdos para Intercambio de Información Tributaria (AIIT o TIEA, por sus siglas en inglés) entre los Estados Unidos y otros países de la región. Estos acuerdos permiten compartir información sobre la tributación de las corporaciones y personas que operan en ambos países, con el propósito de descubrir evasión fiscal. También se ha manifestado el interés por lograr dichos acuerdos con los países de la Cuenca del Caribe, ofreciendo a cambio ciertas ventajas fiscales, que incluirían créditos tributarios o deducciones a actividades empresariales o por asistir a convenciones. (Así, los contribuyentes estadounidenses podrían deducir gastos de operación legítimamente realizados para asistir u organizar una convención o junta de negocios en un país beneficiario de la ICC que tenga un AIIT). Se contempla, además, el derecho de organizar una empresa externa de ventas o comercialización, subsidiaria de un exportador de los Estados Unidos especializado en ventas, acogándose a beneficios fiscales. Podrían asimismo acceder a los "fondos 936", disponibles a través del gobierno de Puerto Rico. Los Estados Unidos tienen AIIT con Costa Rica y Honduras, así como con otros siete países latinoamericanos y del Caribe. Adicionalmente, están negociando tratados más completos sobre tributación patrimonial y a los ingresos con México y Venezuela.

Este recuento no agota la lista de posibles acuerdos o "tratados a la carta" que pueden llevarse a cabo. Prácticamente cualquier sección no arancelaria del TLCNA, por ejemplo, podría ser, en principio, objeto de un tratado aparte. Esto incluye aspectos como medidas sanitarias y fitosanitarias, comercio de los servicios, y solución de controversias.

b) Las ventajas

Existen tres ventajas al negociar acuerdos "a la carta" con los Estados Unidos. La primera es que este enfoque puede facilitar futuras negociaciones en el marco de un TLC, ya que permite demostrar la decisión del país a realizar reformas económicas. Estos acuerdos son mucho más fáciles de negociar y no requieren que un país espere durante meses o años a ubicarse como prioridad de los Estados Unidos. Segundo, el negociar este tipo de acuerdos puede ser una buena señal para los inversionistas nacionales y extranjeros. Esto es especialmente cierto para los TIB en

los que se asegura que el capital de los inversionistas no será arbitrariamente expropiado. Tercero, se obtienen incentivos fiscales de los Estados Unidos al negociar los AIIT.

c) Las desventajas

La negociación de un acuerdo con un solo fin implica dar ventajas a los negociadores estadounidenses, ya que así se limitan las oportunidades de equilibrar o intercambiar concesiones entre áreas de negociación. Una de las ventajas de un TLC o un acuerdo multilateral en el GATT es que cada país puede obtener algún grado de reciprocidad en áreas no relacionadas entre sí, a cambio de las concesiones que hace al otro país. Por ejemplo, un país en vías de desarrollo puede lograr un mayor acceso al mercado textil de un país industrializado a cambio de comprometerse a dar una mayor protección a los derechos de propiedad intelectual. Es mucho más difícil lograr intercambios de este tipo cuando un acuerdo se refiere a un solo tema. Por sí mismos, los AIIT y los TIB ofrecen mayores ventajas a los Estados Unidos que a sus socios comerciales.

4. Discriminación unilateral

El último conjunto de opciones que aquí se examina es, de hecho, el más tradicional. Los Estados Unidos han otorgado trato más favorable a algunos socios comerciales, por medio de formas de discriminación unilateral o preferencias no recíprocas de diversa índole. Estas incluyen beneficios no recíprocos para países en vías de desarrollo, como se sancionan en el SGP y la ICC, así como mediante el otorgamiento de trato más favorable para una región en la distribución de cuotas o contingentes arancelarios.

a) La Iniciativa de la Cuenca del Caribe

La ICC es un área de libre comercio de un solo sentido, que desde 1984 ha permitido la entrada a los Estados Unidos, libre de aranceles, a numerosos productos de países de Centroamérica y el Caribe. Pertenece al tipo de políticas adoptadas en los años de la Guerra Fría. Como muchos de los programas de asistencia patrocinados por los Estados Unidos desde el Plan Marshall a la Alianza para el Progreso, la ICC es el componente de una política que tenía como objetivo enfrentar amenazas de inestabilidad con medidas que promovieran el progreso económico.

Aun cuando la ICC fue presentada como un gran esfuerzo de los Estados Unidos para ayudar a la región, sus resultados han sido considerablemente menores a los esperados. Algunas cifras descriptivas pueden ejemplificar el punto. 16/ Las importaciones estadounidenses procedentes de los países centroamericanos se incrementaron 54.8% entre 1983 y 1991, en un contexto en que las importaciones totales (de cualquier origen) crecieron 88.8%. Por otra parte, se aprecia que las importaciones de productos no tradicionales considerados por la ICC evolucionaron ligeramente mejor, incrementándose 60.1% durante el mismo período. En conjunto, sin embargo, la participación de las ventas hechas por los países beneficiados por la ICC en el mercado estadounidense cayó del 2.7% en 1984 al 1.7% en 1991. La actividad que tuvo el mayor éxito en las ventas a Estados Unidos fue la "maquila" o ensamblado de ropa y prendas de vestir, rubro que no se beneficia con trato libre de aranceles en la ICC. 17/ De los 8,200 millones de dólares que importaron los Estados Unidos de la Cuenca del Caribe en 1991, sólo el 13.6% entraron con las reglas de la ICC. Otras estimaciones 18/ indican que alrededor de 20% de las exportaciones centroamericanas a Estados Unidos ingresan libres de aranceles con la ICC, SGP y otros instrumentos preferenciales. Es decir que, de hecho, el 80% de las ventas de la subregión ingresan pagando aranceles.

Si se examinan más cuidadosamente las preferencias de importación del programa en favor de la ICC, es evidente el por qué estos beneficios no han cumplido con las metas establecidas. En principio, los aranceles ya no representan una barrera importante a la mayoría de los productos que entran a los Estados Unidos. La tarifa promedio aplicable es de tan sólo 5%, mientras que el arancel promedio pagado por las importaciones procedentes de los beneficios de la ICC oscila entre 3% y 4%. La eliminación de los aranceles no se traduce en una preferencia amplia por los productos de los países del Caribe en relación con sus competidores de otras partes del mundo. Estos márgenes disminuyen aún más si se considera que la mayoría de los países en vías de desarrollo se benefician del SGP, cuyas reglas y cobertura de productos es sólo marginalmente menos atractiva que la de la

16/ Todas las cifras citadas en este párrafo provienen de publicaciones del Departamento de Comercio de los Estados Unidos y de la Comisión para el Comercio Internacional. Incluyen a Panamá como parte de Centroamérica.

17/ Estos productos están sujetos a un trato especial dentro de las líneas 9806 y 9807 que regulan el ingreso a los Estados Unidos de materiales exportados temporalmente para su procesamiento en el exterior.

18/ Véase, CEPAL, Opciones para una estrategia..., op. cit., cuadro 3, pág. 6.

ICC. El beneficio real varía de producto a producto, de manera que los países comprendidos por la ICC tienen una ventaja mínima en aquellos productos a los que se aplica un arancel bajo, mientras que su preferencia se incrementa para artículos con aranceles altos. Son algunos de estos artículos con altos aranceles los que específicamente se excluyen del beneficio en la cobertura del programa. Entre los productos a los que no se les proporciona beneficios en la ICC, están la ropa y los textiles (sujetos a aranceles de entre el 5% y el 40%), algunos productos de piel (aun cuando se han incluido algunos desde 1990 con una reducción de hasta 20% sobre tarifas que van del 2% al 40%) y atún enlatado (cuyos aranceles oscilan entre el 6% y el 35%).

Desde sus comienzos, el programa ha carecido de apoyo en el Congreso, y ha sufrido una disminución en el interés del Ejecutivo. El Congreso no aprobó la legislación original de la ICC del Presidente Reagan sino hasta más de un año después de su propuesta, además de que le hizo varias modificaciones para reducir su efectividad. Incluso, la votación aprobatoria del Acta de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe de 1983 (ARECC o CBERA, por sus siglas en inglés) fue muy estrecha. En la Cámara de Representantes, la votación para evitar mayores modificaciones fue derrotada por 212 a 204. En el Senado se intentó eliminar el paquete legislativo del que la ICC era parte; el intento fue derrotado por 51 a 46.

Ha habido varios intentos para mejorar las preferencias de la ICC pero siempre se le ha opuesto una fuerte resistencia. La única que pudo ser instrumentada fue la llamada propuesta "CBI II", conocida formalmente como "Acta de Expansión de la Recuperación Económica de la Región del Caribe de 1990". Esta legislación fue patrocinada por el representante Samuel Gibbons y el senador Bob Graham (Demócrata-Florida). Antes de ser enmendado, reduciendo los beneficios originalmente propuestos, el documento se proponía ampliar la cobertura de productos, extender su duración, proteger las cuotas de importación de azúcar de los beneficiarios de la ICC y hacer varios cambios técnicos en su operación y de los programas relacionados. En su forma final, el documento sólo logró extender de manera permanente las preferencias de la ICC anterior, incorporar reducciones limitadas a los aranceles de los productos de piel e incrementar la asignación autorizada a los turistas estadounidenses para introducir mercancías a su país sin pago de aranceles.

i) Las opciones. Es posible que se pueda hacer aún otro intento para reformar la ICC. Los elementos probables de un "CBI III" podrían incluir puntos como la eliminación de las barreras arancelarias que todavía existen y un compromiso de protección a los intereses de la región durante

el período de transición del acuerdo de la Ronda de Uruguay (de la cual se espera que inicie un proceso para la eventual eliminación de las cuotas de textiles y azúcar).

Debe enfatizarse que tal documento no ha sido presentado aún al Congreso. Por lo contrario, el líder de la mayoría en el Senado (el senador George Mitchell, Demócrata-Maine) ha presentado propuestas de legislación en la dirección opuesta, eliminando trato preferencial a los zapatos y otros productos de piel provenientes de la Cuenca del Caribe. Aquellos legisladores que han intentado mejorar las preferencias no recíprocas de comercio para la región, están promoviendo ahora la idea de negociaciones recíprocas de TLC con países de la ICC, como es el caso de la propuesta Gibbons.

Es posible, asimismo, que el valor relativo de las preferencias de la ICC se incrementen marginalmente en caso de que el SGP expire.

ii) Las ventajas. Las ventajas de una "CBI III" son evidentes. Las preferencias arancelarias de la región están aún incompletas y serán superadas por el acceso del que México gozará dentro del TLCNA. El conseguir una eliminación total de aranceles pondría a los países de la Cuenca del Caribe en una posición mucho más pareja con México y otros países con los que los Estados Unidos podrían negociar.

iii) Las desventajas. La desventaja principal de este enfoque redundaría, con toda certeza, en un desperdicio del tiempo y aspiraciones de la región. Los países de Centroamérica y el Caribe dedicaron una gran cantidad de sus recursos diplomáticos en los últimos años de la década de los ochenta a la propuesta "CBI II" pero obtuvieron muy pocos resultados. Simplemente, es muy poco probable que los Estados Unidos otorguen nuevas preferencias no recíprocas a la Cuenca del Caribe, a menos que se tenga una razón política de peso. Aún al principio de los ochenta, cuando se tenían razones políticas para ello, el Congreso estadounidense apenas accedió a la propuesta original.

La administración Clinton no ha declarado posición alguna sobre la expansión de la ICC, en parte porque no se ha presentado ninguna propuesta formal en Washington, pero hay razones para creer que se opondría a tal iniciativa. Es notorio que ni el Secretario del Tesoro, Lloyd Bentsen, ni el Vicepresidente, Albert Gore, apoyaron la ICC cuando estuvieron en el Senado. De hecho, fue el senador Bentsen quien abogó en contra de las nuevas concesiones a los países beneficiarios de la ICC en 1990 como parte del paquete "CBI II". Bentsen era el presidente del "Comité de Finanzas" (equivalente en el Senado del "Comité de Procedimientos y Financiamiento") cuando se opuso repetidamente a las propuestas del representante Gibbons. Por su parte, el Presidente Clinton y el

Vicepresidente Gore criticaron duramente a las administraciones de Reagan y Bush por su apoyo a las industrias de exportación de Centroamérica, caracterizándolo como "exportación de empleos estadounidenses" durante la campaña electoral de 1992.

La administración Clinton está obligada por ley a presentar un informe al Congreso antes del primero de octubre de 1993 sobre la operación de la ICC, el cual es requerido por el paquete "CBI II". Es posible que un bosquejo del mismo sirva para reevaluar la utilidad del programa en su versión actual. Esto no significa necesariamente que la administración propondrá nuevos beneficios para la región. Por lo contrario, se podrían imponer nuevas condiciones a aquellos países en vías de desarrollo que quieran seguir gozando de las preferencias del SGP y condiciones más rígidas para que un país sea considerado como beneficiario de la ICC.

En caso de que la administración Clinton apoye una propuesta "CBI III", es dudoso que este enfoque supere la dificultad principal que afecta a la región. Como ya se mencionó, las preferencias arancelarias son escasamente relevantes en un contexto de aranceles bajos. Es mucho más importante prestar atención a las preocupaciones de los inversionistas nacionales y extranjeros acerca de tener un adecuado clima de negocios. Los inversionistas quieren garantías de que su capital será protegido de inestabilidades políticas o de cambios importantes de política, y de que las condiciones locales serán favorables a los empresarios. Las reformas de políticas, aunadas a los acuerdos recíprocos de comercio, pueden contribuir a enfrentar estas preocupaciones; la extensión unilateral de preferencias de los Estados Unidos no bastaría.

b) Discriminación en contra de otras regiones

En definitiva, los Estados Unidos podrían favorecer a los países centroamericanos aumentando sus preferencias a favor de la subregión y discriminando a otros países fuera de Centroamérica. Esto se podría dar ya sea a través de cambios en las cuotas y en los niveles de contingentes arancelarios impuestos a productos de interés para la subregión o permitiendo que expire el SGP.

Las cuotas y los niveles de los contingentes arancelarios tienen particular importancia en el comercio de los Estados Unidos con Centroamérica, ya que limitan el acceso de varios de los productos más importantes exportados por la región. En conjunto, más de la mitad de las importaciones de los Estados Unidos provenientes de Centroamérica en 1991 estuvieron sujetas a

restricciones cuantitativas (por ejemplo, azúcar, textiles, y prendas de vestir), o enfrentaron el riesgo de que se establecieran cuotas (por ejemplo, en el caso del café). Mientras que estos instrumentos proteccionistas regulan el acceso de la región al mercado estadounidense, existen circunstancias bajo las cuales tal protección al mercado interno pudieran ser empleadas para beneficiar a los exportadores centroamericanos.

Se suele utilizar el término "sobreprecio por cuotas" para describir las ganancias por encima de lo normal que acumulan los abastecedores en un mercado restringido. Si el gobierno interviene para limitar la competencia, por medio de la imposición de límites a las importaciones, la demanda excedería al abastecimiento, los precios se elevarían y las ganancias por unidad aumentarían. Todos los abastecedores, ya sean extranjeros o nacionales, podrían vender sus productos con un sobreprecio y, por lo tanto, apropiarse de ganancias derivadas de la aplicación de cuotas. Los abastecedores extranjeros enviarían menos productos de los que destinarían a un mercado abierto, pero recibirían mayores ganancias por unidad. Dependiendo de la relativa fuerza de los precios y volúmenes, el efecto neto de las cuotas puede ser tanto positivo como negativo. Un abastecedor extranjero puede beneficiarse de manera neta si no está sujeto a restricciones o si la porción de las cuotas que recibe se establece a un nivel muy por encima de su capacidad productiva. En caso de que el país importador discrimine activamente en favor del país exportador, éste puede recibir beneficios sustanciales de la medida de protección.

Los aspectos potencialmente benéficos de la existencia de cuotas fueron la razón fundamental por muchos años del Acuerdo Internacional Sobre el Café (ICA). El arreglo data de la administración Kennedy y era parte de las medidas adoptadas en la Alianza para el Progreso, cuando los Estados Unidos esperaban que el establecimiento de un cártel de productores de café serviría para estabilizar los precios a un nivel relativamente alto, y de esta forma promover mayores ingresos para éstos en América Latina y otros lugares. Sin embargo, en los años siguientes, los Estados Unidos perdieron progresivamente el entusiasmo por este tipo de arreglos, ya que perpetuaba un mercado segmentado en el cual ellos y otros países consumidores importantes realizaban gastos que los no miembros del Acuerdo no compartían. Las exigencias de cambios por parte de los Estados Unidos llevaron a meses de negociaciones infructuosas, las cuales finalmente se rompieron en junio de 1989. Con la ausencia de cuotas, los precios han venido dependiendo principalmente de los niveles de producción. Actualmente, como en el pasado, la mejor opción para asegurar precios elevados se asociaría a una caída en las cosechas de los principales productores, como son Brasil y Colombia.

La ICC no ofrece ventajas para los exportadores de café centroamericanos, ya que la importación de café a los Estados Unidos está exenta de aranceles para todos los países. El café representa actualmente alrededor de un 11% de las exportaciones centroamericanas a los Estados Unidos.

El azúcar es un producto un tanto menos importante que el café, representando alrededor de un 6% de las importaciones de los Estados Unidos provenientes de la región. Los Estados Unidos han modificado algunas veces sus cuotas sobre el azúcar para beneficiar a "países amigos" y castigar a sus adversarios. Esto fue cierto a principio de los años sesenta, cuando eliminaron la cuota de Cuba y redujeron las importaciones de la República Dominicana; más recientemente, la administración Reagan redistribuyó entre otros abastecedores la cuota del azúcar para Nicaragua. La participación actual en la cuotas para las importaciones de azúcar está menos sujeta a su uso por intereses políticos, ya que sus montos han sido asignados sobre la base de una fórmula estadística. Sin embargo, se han presentado propuestas periódicas que ofrecerían un trato más favorable para los países beneficiarios de la ICC, especialmente en el caso de que la importación total de azúcar de los Estados Unidos disminuyera.

Los productos textiles y de la industria del vestido comprenden alrededor de un 37% de los embarques de la región hacia los Estados Unidos. Esta es una área en la que los países centroamericanos definitivamente se han beneficiado de la discriminación positiva por parte de los Estados Unidos. Los abastecedores de Asia y otros lugares han estado sujetos a restricciones relativamente rígidas: Hong Kong, Corea y Taiwán han estado limitados a un crecimiento de su cuota anual no mayor al 1%. Esto ha fomentado la desviación de la producción --por parte de los productores asiáticos e importadores estadounidenses-- hacia otros países que no están limitados por tales cuotas restrictivas. Esta tendencia fue favorecida en 1986 cuando la administración Reagan instauró un "programa de acceso especial" para la región. El sistema proporciona niveles garantizados de acceso (NGA o GAL, por las siglas en inglés) que son adicionales y normalmente más altos que las cuotas aplicables a otros productos de la industria del vestido. El programa gira alrededor de acuerdos anuales bilaterales entre los Estados Unidos y países individuales de la región del Caribe, mediante los cuales se establecen NGA en cada una de varias categorías de vestido. A la entrada de los productos de vestido terminados u otros productos textiles (por ejemplo, alfombras o toallas) al mercado de los Estados Unidos, se paga el impuesto solamente sobre el valor añadido por las operaciones hechas en el exterior. Los países centroamericanos se han beneficiado de esta discriminación de los Estados Unidos a su favor. Las importaciones de textiles y productos de vestir

provenientes de la región, aumentaron de 114.6 millones de dólares en 1983 a 1,030 millones en 1991.

Existe aún otro medio por el cual se pueda aumentar la discriminación de los Estados Unidos en favor de Centroamérica. La legislación de los Estados Unidos para la autorización del SGP expira el 4 de julio de 1993. A menos de que sea renovada explícitamente por el Congreso, el programa cesará de existir. La ICC, en cambio, no enfrenta tal fecha límite. La administración Clinton no ha formulado aún sus propuestas con respecto a la renovación del SGP. Las únicas manifestaciones hasta ahora indican que la nueva administración sí pretende la renovación del programa y que el presidente pedirá autorización para incluir a Rusia en los beneficios SGP. Está pendiente de resolver si los Estados Unidos impondrán criterios más estrictos hacia los países beneficiarios, eliminarán del programa a algunos de los países en vías de desarrollo más avanzados o buscarán autorización para conducir una nueva "revisión general" del programa (lo cual implica negociaciones con los países beneficiarios acerca de su acceso futuro al Sistema). Tampoco está claro si la administración pretende un período extendido de renovación para el programa o si simplemente pedirá al Congreso que lo renueve por otros doce meses, a fin de retomar el asunto el año próximo. Todos estos puntos se encuentran actualmente en debate dentro de la administración.

i) Las opciones. Existen pocas opciones efectivas desde la perspectiva de Centroamérica, dado que son escasas las acciones que estos países pueden emprender para fomentar las preferencias a su favor respecto de otras regiones. Esto depende más bien del curso que sigan los Estados Unidos o, en el caso del SGP, de la falta de acciones al respecto. Sin embargo, en el supuesto caso de que los Estados Unidos restrinjan más su mercado, los países de la subregión podrían considerar enviar representantes ante ellos, urgiendo para que sus intereses sean protegidos.

ii) Las ventajas. Las ventajas derivadas de la aplicación de cuotas se explicaron en secciones precedentes. Con respecto al SGP, sería de beneficio para los intereses de los países centroamericanos que este programa fuera eliminado o se sujetara a criterios más estrictos. Si esto sucediera, los únicos países que disfrutarían del acceso libre de impuestos al mercado de los Estados Unidos (además de Canadá, México e Israel) serían los de Centroamérica, el Caribe y los andinos. Así, el valor marginal de las tarifas preferenciales de la ICC se vería obviamente incrementado.

iii) Las desventajas. Existen dos problemas en tomar posiciones que parezcan fomentar las restricciones comerciales de los Estados Unidos o que induzcan a verse beneficiados por ellos. Sería impropio que los países centroamericanos promovieran la adopción de políticas proteccionistas

y discriminatorias de los Estados Unidos. En otro plano, los cambios de este tipo tal vez no favorecerían los intereses de largo plazo de Centroamérica. No existen garantías de que las restricciones a importaciones de otras regiones se darían con una continuación de las preferencias a favor de la subregión. La eliminación o desaparición del SGP podría poner un énfasis mayor a la ICC y al establecimiento de nuevas condiciones a ser cubiertas por los países beneficiarios, incluso a considerar la reducción de estos beneficios y a la eventual eliminación total del programa.

Por ahora parece que la política de los Estados Unidos se está alejando de las preferencias o la discriminación en favor de la región. El TLCNA implica, por ejemplo, que el aumento en las importaciones de azúcar provenientes de México (o futuros países miembros) se daría a expensas de menores montos absolutos en las cuotas aplicadas para otros países. Más aún, la Ronda Uruguay podría llevar a una liberalización multilateral más amplia en las importaciones de azúcar y del sector textil y del vestido. Si la Ronda tiene éxito, será cada vez más difícil para los países de Centroamérica y el Caribe recibir trato preferencial en el mercado de los Estados Unidos.

III. CONCLUSIONES

Esta sección final no pretende delinear una estrategia general para la definición y alcance de los intereses económicos de Centroamérica; ésta es la tarea de los responsables de la definición de políticas de la región. Más bien parte de una suposición: que los países centroamericanos querrán mantener la opción y tal vez emprender acciones para negociar un TLC con los Estados Unidos, ya sea directamente o en la forma de acceso al TLCNA; simultáneamente, se opina que tendrán que enfrentar un ambiente político incierto. Se presentan tres recomendaciones de acuerdo con este objetivo general.

La primera: la región deberá estar preparada para considerar un TLC como un objetivo de largo plazo. Más específicamente, los responsables del establecimiento de políticas deben examinar en su propio contexto iniciativas como la propuesta Gibbons. Existe la posibilidad de que la administración Clinton sea persuadida de seguir el camino propuesto por el representante Gibbons y sus colegas. La región podría considerar en ese caso algunas acciones para fomentar tal propuesta y aprovecharla para negociar. Al mismo tiempo podría ser un error el enfatizar demasiado este tipo de iniciativas legislativas. Existen razones para anticipar que la revisión de políticas de la administración Clinton, a final de cuentas, le asignará una prioridad menor a Centroamérica y el Caribe. Esto no quiere decir que la región debiera ignorar o desechar el planteamiento Gibbons ni desistir de presionar (llevando a cabo acciones de cabildeo) para su aprobación. Quiere decir que los responsables de las políticas de la región debieran considerar qué otras opciones podrían seguir, en caso de que esta iniciativa no prosperase.

Esto conduce a la segunda recomendación: se sugiere que los países centroamericanos debieran considerar los pasos que podrían facilitar futuras negociaciones de un TLC con los Estados Unidos. Mientras que la administración Clinton tal vez ponga un mayor énfasis que la precedente en el tamaño económico de socios comerciales para las negociaciones de TLC, probablemente también tome en consideración los avances que los países hayan desarrollado hacia la liberalización económica. Dicho de otra forma, los países centroamericanos podrían aumentar sus posibilidades de lograr negociaciones tempranas de un TLC, emprendiendo reformas tanto autónomas como negociadas. Este tipo de acciones, sin embargo, puede reducir el poder negociador subregional al entregar, sin contrapartida ni reciprocidad, concesiones que podrían ser parte de la negociación global de un TLC.

Varias de las opciones examinadas en este documento debieran ser vistas no como enfoques mutuamente excluyentes en las relaciones comerciales con los Estados Unidos, sino como esfuerzos complementarios. Se estima que la secuencia de negociaciones comerciales de Centroamérica debe tomar en cuenta tanto los compromisos políticos existentes, como la importancia de las contrapartes como mercados o fuente de inversión. ^{19/}

Como mínimo, debe plantearse que será ventajoso para la subregión lograr la adhesión de Honduras al GATT, participar activamente en la conclusión de la Ronda Uruguay y continuar el proceso hacia la integración económica centroamericana. Otros pasos a considerarse serían reformas económicas adicionales a nivel nacional (de manera unilateral) y la negociación flexible de acuerdos parciales con los Estados Unidos. Otro paso de valor simbólico sería negociar un acuerdo marco subregional para las negociaciones con los Estados Unidos. Actualmente, todos los países centroamericanos tienen acuerdos bilaterales con Washington; en cambio los países del MERCOSUR y de la CARICOM fueron aún más lejos y negociaron sus marcos de trabajo en forma conjunta. Todos estos pasos son útiles no solamente por el valor extrínseco, con respecto a que avancen los prospectos para las negociaciones de un TLC, sino por su valor intrínseco. La liberalización comercial, las reformas nacionales y la diplomacia económica activa pueden ayudar a reforzar la confianza de los inversionistas y a atraer capital nuevo a la región. Dos criterios pueden servir para evaluar la importancia de cada una de las acciones anteriores: las circunstancias actuales, en particular los acuerdos políticos, y los compromisos de negociaciones que de ellos se derivan; y segundo, la importancia del mercado en cuestión para las exportaciones centroamericanas como origen de inversiones.

La tercera recomendación es que los responsables de la elaboración de políticas en Centroamérica se beneficiarían de una constante atención hacia los acontecimientos de Washington. En circunstancias normales las decisiones políticas adoptadas en los Estados Unidos tienen un enorme impacto en los intereses del Istmo Centroamericano. En este momento, en que la administración Clinton está emprendiendo una amplia revisión de las políticas comerciales de ese país, la importancia de obtener información correcta y oportuna es aún mayor. Existen diversos temas específicos en la política comercial de los Estados Unidos que merecen un cuidadoso análisis. Además de la propuesta Gibbons y la solicitud de autorización de la administración Clinton para

^{19/} Ibídem.

llevar a cabo negociaciones multilaterales, entre otros temas específicos se cuentan la negociación de los acuerdos complementarios al TLCNA, su ratificación por el Congreso, la renovación y posible enmienda de la legislación que autoriza al SGP, las negociaciones "a la carta" por parte de los Estados Unidos con otros socios comerciales y la culminación de la Ronda Uruguay. Estas y otras cuestiones merecerán una incrementada atención en el corto plazo inmediato.

Anexo estadístico

Cuadro 1

ESTADOS UNIDOS: PRESUPUESTO DE AYUDA EXTERIOR, 1993-1994 a/

	Millones de dólares	Porcentajes
Total del Presupuesto Federal	1,510,000.0	100.000
Asistencia y reentrenamiento a trabajadores (desplazados por TLC)	2,100.0	0.139
Total ayuda exterior	21,600.0	1.430
Por países seleccionados		
Israel y Egipto	5,400.0	25.000
Rusia	704.0	3.259
Europa Central y del Este	409.0	1.894
América Latina	224.4	1.039
Bahamas	1.2	0.006
Bolivia	17.0	0.079
Brasil	1.5	0.007
Centroamérica	25.0	0.116
Colombia	25.0	0.116
Ecuador	1.5	0.007
Jamaica	1.3	0.006
Perú	17.0	0.079
Venezuela	1.0	0.005
Programa regionales (A. Latina)	6.3	0.029
Iniciativa de las Américas b/	32.5	0.150
OEA	46.5	0.215
OPS	48.6	0.225
Asia	30.0	0.139
Por tipo de actividad		
Fuerzas de Paz	1,000.0	4.630
Control demográfico	100.0	0.463
Lucha contra proliferación de armas	50.0	0.231
Programas de protección al medio ambiente	35.0	0.162
Apoyo al comercio y desarrollo	20.0	0.093
Por instituciones		
EXIM Bank	1,000.0	4.630
AID	190.0	0.880

Fuente: Nota de prensa (Excelsior, 9 de abril, EFE desde Washington)

a/ 1 de octubre de 1993-1 de septiembre de 1994.

b/ Para planes de reducción de deuda bilateral, a través del USDA.

Cuadro 2

AMERICA LATINA Y EL CARIBE: IMPORTANCIA RELATIVA COMO SOCIOS COMERCIALES DE ESTADOS UNIDOS
(listados por grupos de integración, en orden alfabético, datos para 1991)

	Población	Producto Interno Bruto	Producto por habitante	Importaciones desde E.U.A.	Exportaciones a E.U.A.	Importancia como socio comercial de E.U.A.	
	(Miles)	('000 dls. de 1980)	(Dólares de 1980)	('000 dls. corrientes)	('000 dls. corrientes)	(respecto al total)	("Ranking", 1 al 50)
Canadá	26,800	521,500	19,459	85,146	93,736	19.21	1
México	86,973	213,492	2,455	33,276	31,866	7.00	3
Centroamérica (MCCA)	26,964	20,583	763	3,293	3,253	0.70	---
Costa Rica	3,111	4,481	1,441	1,034	1,263	0.25	44
El Salvador	5,279	3,572	677	534	322	0.09	---
Guatemala	9,467	7,613	804	951	985	0.21	48
Honduras	5,298	3,198	604	627	617	0.13	---
Nicaragua	3,809	1,718	451	147	66	0.02	---
Caribe (CARICOM)	5,850	12,742	2,178	2,856	2,324	0.56	---
Antigua y Barbuda	76	341	4,480	75	5	0.01	---
Bahamas	257	2,200	8,560	721	488	0.13	---
Barbados	256	897	3,506	176	32	0.02	---
Belice	191	352	1,843	114	48	0.02	---
Dominica	83	53	635	43	6	0.01	---
Grenada	85	156	1,839	32	9	0.00	---
Guyana	800	401	501	86	100	0.02	---
Jamaica	2,486	3,206	1,290	963	618	0.17	---
San Cristóbal y Nieves	44	126	2,861	46	18	0.01	---
Santa Lucía	155	102	657	88	23	0.01	---
San Vicente y las Granadinas	117	168	1,438	43	56	0.01	---
Trinidad y Tabago	1,300	4,741	3,647	469	921	0.15	---

	Población	Producto Interno Bruto	Producto por habitante	Importaciones desde E.U.A.	Exportaciones a E.U.A.	Importancia como socio comercial de E.U.A.	
	(Miles)	('000 dls. de 1980)	(Dólares de 1980)	('000 dls. corrientes)	('000 dls. corrientes)	(respecto al total)	("Ranking", 1 al 50)
Canadá	26,800	521,500	19,459	85,146	93,736	19.21	1
México	86,973	213,492	2,455	33,276	31,866	7.00	3
Centroamérica (MCCA)	26,964	20,583	763	3,293	3,253	0.70	---
Pacto Andino	94,033	155,981	1,659	8,593	14,299	2.46	---
Bolivia	7,346	4,499	612	190	217	0.04	---
Colombia	33,612	47,738	1,420	1,947	2,969	0.53	29
Ecuador	10,851	14,945	1,377	948	1,513	0.26	42
Perú	21,998	18,746	852	840	823	0.18	49
Venezuela	20,226	70,052	3,463	4,668	8,777	1.44	17
Mercosur	193,545	381,027	1,969	8,795	8,941	1.90	---
Argentina	32,713	80,596	2,464	2,049	1,410	0.37	35
Brasil	153,322	287,938	1,878	6,154	7,232	1.44	16
Paraguay	4,398	5,683	1,292	375	47	0.05	---
Uruguay	3,112	6,810	2,188	217	252	0.05	---
Fuera de esquemas de integración							
Chile	13,385	36,216	2,706	1,840	1,525	0.36	37
Haití	6,647	1,335	201	392	297	0.07	33
Panamá	2,466	3,988	1,617	981	290	0.14	---
República Dominicana	7,320	7,754	1,059	1,743	2,095	0.41	---

Fuente: CEPAL, CELADE y FMI.

Cuadro 3

AMERICA LATINA Y EL CARIBE: PARTICIPACION EN EL GATT a/

Parte contratante inicial	Adhirió antes o durante la Ronda Tokio	Adhirió después de la Ronda Tokio	Parte contratante <u>de facto</u>	En proceso de adhesión
Brasil Chile Cuba	Haití (1950) Nicaragua (1950) República Dominicana (1950) Perú (1951) Uruguay (1953) Trinidad y Tabago (1962) Jamaica (1963) Guyana (1966) Argentina (1967) Barbados (1967) Colombia (1979)	Belice (1983) México (1986) Antigua y Barbuda (1987) Bolivia (1990) Costa Rica (1990) El Salvador (1990) Guatemala (1991) Venezuela (1990)	Bahamas Dominica Grenada San Cristóbal y Nieves Santa Lucía San Vicente y las Granadinas	Honduras Ecuador Panamá Paraguay

a/ Al 16 de abril de 1993.

Cuadro 4

ESTADOS UNIDOS: CLASIFICACION DEL TRATO DADO A PAISES DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE a/

	Parte contratante del GATT	Acuerdo marco	Tratado bilateral sobre inversiones	Acuerdo de intercambio de información tributaria	Preferencias comerciales acordadas b/
México	Sí	Sí	No	Sí	SGP
<u>Centroamérica (SIECA)</u>					
Costa Rica	Sí	Sí	No c/	Sí	SGP y CBI/ICC
El Salvador	Sí	Sí	No	No	SGP y CBI/ICC
Guatemala	Sí	Sí	No	No	SGP y CBI/ICC
Honduras	No c/	Sí	No	Sí	SGP y CBI/ICC
Nicaragua	Sí	Sí	No	No	CBI/ICC
<u>Caribe (CARICOM)</u>	De facto	Sí	No	No	SGP y CBI/ICC
Bahamas	Sí	Sí	No c/	Sí	SGP y CBI/ICC
Barbados	Sí	Sí	No	No c/	SGP y CBI/ICC
Belice	De facto	Sí	Sí	Sí	SGP y CBI/ICC
Grenada	Sí	Sí	No	Sí	SGP y CBI/ICC
Guyana	Sí	Sí	No c/	Sí	SGP y CBI/ICC
Jamaica					
Trinidad y Tabago	Sí	Sí	No	Sí	SGP y CBI/ICC
<u>Pacto Andino</u>	Sí	Sí	No c/	No	SGP y
Bolivia	Sí	Sí	No c/	No c/	PCPA/ATPA
Colombia	No c/	Sí	No	No	SGP y
Ecuador	Sí	Sí	No	No c/	PCPA/ATPA
Perú	Sí	Sí	No c/	No c/	SGP y
Venezuela					PCPA/ATPA
<u>Mercosur</u>	Sí	Sí	No c/	No	PCPA/ATPA
Argentina	Sí	Sí	No	No	SGP
Brasil	No c/	Sí	No	No	
Paraguay	Sí	Sí	No c/	No	
Uruguay					SGP
<u>Fuera de subgrupos regionales</u>	Sí	Sí	No	No	SGP
Chile	Sí	No	No c/	No	SGP
Haití	No c/	Sí	Sí	No	SGP
Panamá					
República Dominicana	Sí	Sí	No	Sí	SGP
Suriname	Sí	No	No	No	SGP y CBI/ICC
					SGP y CBI/ICC
					SGP

Fuente: E. Van Grastek, consultor, sobre la base de entrevistas con funcionarios del gobierno de los Estados Unidos.

a/ Al 16 de abril de 1993.

b/ Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), Iniciativa para la Cuenca del Caribe (CBI/ICC) o Preferencias comerciales para los Países Andinos (PCPA/ATPA)

c/ Denota que no existe un acuerdo o tratado vigente (puede estar en proceso de negociación o que ha sido concluida la negociación pero no ha sido ratificado el instrumento).