

BIBLIOTECA NACIONES UNIDAS MEXICO

Distr.
RESTRINGIDA

LC/MEX/R.246
4 de septiembre de 1990

ORIGINAL: ESPAÑOL

CATALOGADO

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CENTROAMERICA Y LA INICIATIVA DE LAS AMERICAS

Resumen y conclusiones

La Iniciativa de las Américas representa un punto de partida prometedor para reestructurar las relaciones entre los Estados Unidos y América Latina sobre la base de un diálogo constructivo que se asiente en instancias claras de negociación y tenga la flexibilidad necesaria para considerar objetivos y condiciones específicas de cada país y región. El programa propuesto por el Presidente Bush contempla acciones en materia de liberalización de comercio, fomento de la corriente de capitales y la reducción de deudas oficiales.

Por razones obvias, convendría que los gobiernos centroamericanos preparasen conjuntamente una respuesta meditada para presentarla cuanto antes, a fin de capitalizar sus programas de liberalización en marcha y tomar la delantera en las negociaciones, partiendo de las relaciones establecidas por los Presidentes Centroamericanos en la Declaración de Antigua.

Conceptualmente, en el campo comercial cabría sustentar como principio rector el que la disparidad de condiciones entre las partes descarta el otorgamiento de concesiones estrictamente recíprocas, pues las consecuencias políticas y sociales de una apertura comercial acelerada podrían poner en entredicho los objetivos mismos de la iniciativa. Ello justifica el otorgamiento de acceso inmediato al mercado norteamericano de los sectores y productos donde Centroamérica tiene capacidad de oferta en condiciones de competitividad internacional, por encima de las concesiones de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe.

Conviene que los arreglos de libre comercio con los Estados Unidos no impliquen la cancelación de convenios semejantes con otros países y grupos de países, dentro y fuera de América Latina. Asimismo, la obtención de una apertura inmediata del mercado mexicano hacia Centroamérica podría constituir un paso importante en la integración con el bloque norte.

Por su parte, la existencia del Mercado Común y de la planta productiva que le sirve, aconseja llevar adelante negociaciones conjuntas para fortalecer la posición centroamericana. La integración regional debe verse, no como instrumento defensivo frente al exterior, sino como instrumento activo de negociación y penetración de los mercados externos, a partir de las transformaciones de las actividades productivas en el marco del mercado ampliado.^{1/}

Acaso con realismo, la Iniciativa contempla un conjunto acotado de recursos financieros a canalizar en favor de América Latina, descansando más en los efectos benéficos de la liberación del comercio y en la inversión extranjera. La utilización de los fondos y facilidades financieras de la Iniciativa no permite esclarecer todavía la índole de los programas o la cuantía de los recursos susceptibles de ser utilizados por Centroamérica. Con todo, las condiciones de rezago y crisis de la región llevan a la conclusión de que se requerirán montos de cierta significación para compensar los efectos inmediatos del tratado de libre comercio y sustentar la transformación productiva.

Las prelaiones en cuanto al uso de los recursos financieros adicionales podrían ser, para Centroamérica, la modernización de instalaciones productivas, la diversificación de la base exportadora y el fortalecimiento de la infraestructura física y de servicios. La inversión extranjera se ha visto inhibida no tanto por su marco regulatorio sino por el riesgo sistémico que resulta de las tensiones sociales. Por ende, la reconversión productiva que requiere Centroamérica dependerá de que se aporte capital de riesgo y de que se asegure contra el riesgo político.

^{1/} Véase, G. Rosenthal, Treinta años de integración en América Latina: Un examen crítico, discurso pronunciado ante la ALADI, Montevideo, abril de 1990.

La oferta del Presidente Bush en cuanto a condonar la deuda de Honduras y El Salvador debe dar pie a una gestión inmediata que se haga extensiva al resto de Centroamérica.

Las normas de condicionalidad debieran ser simples y flexibles y surgir de la consideración de los objetivos conjuntos a alcanzar, de la cuantía de los recursos al servicio de las reformas y de la necesidad de no sobrecargar la ya compleja red de reglas y compromisos vigentes con organismos internacionales y gobiernos.

Puesto que algunos países pudiesen estar en condiciones de acelerar el cumplimiento de las metas, podrían plantearse ritmos diferenciales de avance, dentro de esquemas conjuntos de negociación. Esto último conlleva el compromiso implícito de fortalecer a la SIECA y a otras instituciones de la integración donde habrían de centrarse buena parte de los trabajos técnicos y de coordinación. La Iniciativa otorga al BID el rol protagónico en el establecimiento de diversos fondos de inversión. Sin embargo, para el caso centroamericano, correspondería al BCIE ser el canal preferente de manejo del financiamiento.

Es urgente definir el marco institucional que regirá la parte centroamericana en las negociaciones con los Estados Unidos. El mecanismo de negociaciones debería ser sencillo y ágil, capaz de defender los intereses de la región y de cada uno de los países. Asimismo, los negociadores deberán tener la jerarquía necesaria para concertar acuerdos en aspectos tanto comerciales, como financieros y de renegociación de la deuda.

Por último, Centroamérica debiera organizar foros y mecanismos de estudio y negociación interna y externa que le permitan prepararse de manera rigurosa y sistemática, así como crear los elementos necesarios de acuerdo consensual interno con los distintos sectores productivos y con la población.

Antecedentes

A lo largo de la década de los años ochenta, Centroamérica experimentó una doble crisis cuya resolución comprometió esfuerzos y sacrificios enormes. Por una parte, la especialización en unos cuantos productos primarios de exportación, que fue exitosa durante la posguerra, resultó, ya a fines de la década de los setenta, incapaz de sostener los ritmos previos de crecimiento. Alteraciones en el entorno internacional aceleraron ese proceso al reducir mercados y deteriorar las relaciones del intercambio, mientras tornaba más apremiante la reconversión tecnológica en actividades vinculadas a los mercados internos. Tal vez el éxito de las políticas de integración y desarrollo de las tres décadas que siguieron a la Segunda Guerra Mundial impidieron ver con claridad la avalancha de exigencias de cambio asociadas a la revolución integradora de la economía internacional.

La segunda crisis se relaciona con el avance de la democracia y la modernización de los regímenes políticos. Se viene ganando aquí una ardua batalla, pero todavía no se restaña la destrucción causada por los conflictos civiles y sus desfavorables repercusiones socioeconómicas. En el decenio pasado, la guerra cobró más de 100,000 vidas; creó corrientes enormes de inmigrantes, dentro y fuera de la región; destruyó valiosas obras de infraestructura, y ocasionó la paralización de las corrientes de inversión y la fuga de capitales. La exigencia de cambio, el desgaste que han provocado los conflictos bélicos y los desequilibrios económicos acumulativos, obstaculizan los intentos de los gobiernos y de las sociedades por lograr la reanudación del crecimiento autosostenido, requisito indispensable para cancelar la situación de pobreza extrema que aqueja al 40% de la población. Centroamérica emprende la modernización del aparato productivo y, en

particular, de sus sectores exportadores, dentro de severas restricciones en recursos financieros, tecnología e infraestructura.

La Declaración de Esquipulas de 1987 expresa la voluntad política de pueblos y gobiernos de obtener la paz y abrir las puertas a reformas políticas fundamentales. El hecho de que en la actualidad todos los países de la región cuenten con gobiernos electos dentro de procesos democráticos y se hayan suprimido en alto grado las luchas armadas demuestra palmariamente progresos significativos en afianzar los derechos ciudadanos básicos, la legitimidad del poder público y la pacificación de la región.

En la Declaración de Antigua, los presidentes centroamericanos manifestaron su decisión de emprender la reconstrucción de las economías y del Mercado Común, como medio de asegurar la expansión ordenada de la producción, dentro de un esfuerzo cada vez más intenso en favor de la equidad distributiva.

La iniciativa del Presidente Bush

En junio pasado, el Presidente Bush anunció el comienzo de una etapa nueva en la política de los Estados Unidos con respecto a América Latina. Ello fue el producto de una revisión de las relaciones intercontinentales y del propósito de formar una asociación distinta y más estrecha que promoviese el realismo económico y el afianzamiento de la democracia en la región.

La decisión de reformar las estrategias hacia América Latina refleja objetivos diversos: ante los avances de la integración europea, la reunificación alemana y la liberalización de las relaciones económicas con Europa Oriental, tanto como en la formación de otro polo económico en el Oriente encabezado por Japón, se ha tornado apremiante unir y fortalecer la economía continental con objeto de asegurar mercados; de otro lado, una década de crisis en América Latina y el Caribe plantea problemas de

estabilidad interna de envergadura internacional, como lo demuestra la crisis del endeudamiento latinoamericano, precisamente en la zona de influencia geográfica e históricamente más cercana a los Estados Unidos; finalmente la iniciativa persigue apoyar o facilitar reformas económicas congruentes con los paradigmas económico y político dominantes que reduzcan la dispersión o divergencia de las estrategias nacionales. De ahí el énfasis en la liberalización externa, la privatización de empresas públicas y la protección del medio ambiente.

La Iniciativa para las Américas plantea acciones en materia de liberalización del comercio, fomento de las corrientes de capitales y reducción de las deudas oficiales. En materia comercial propone la creación de un sistema de libre comercio en el hemisferio que contribuya a incorporar plenamente a América Latina en la economía internacional y a crear bases nuevas de crecimiento.^{2/} Se busca, además, apoyar las negociaciones multilaterales de la Ronda de Uruguay.

La formación de una zona multilateral de libre comercio se concibe como una meta de largo plazo con escalones intermedios determinados por la celebración de negociaciones bilaterales con países específicos que culminen en tratados de libre comercio, semejantes al firmado entre Estados Unidos y Canadá o al que se configura con México. También se prevé emprender negociaciones bilaterales menos ambiciosas que conduzcan a eliminar trabas

^{2/} Vale la pena recordar que, en mayo de 1990, la CEPAL anticipó "la posibilidad de crear una zona de libre comercio que comprenda al Canadá, los Estados Unidos de América, México, los países del Istmo Centroamericano y los del Caribe. Las naciones centroamericanas no deben renunciar a examinar las potencialidades de planteamientos como éste, pero evidentemente conviene que lo hagan de manera conjunta, incluso para disminuir los riesgos inherentes a tales arreglos". Véase Documento de Discusión para la Cumbre Económica Centroamericana (LC/MEX/L.132, 23 de mayo de 1990).

comerciales importantes con países específicos, como ha sido el caso de Bolivia.

Aun cuando la iniciativa no considera --como lo hacen los acuerdos constitutivos de la Comunidad Económica Europea-- la liberalización de los movimientos de la mano de obra, pretende suprimir los escollos al intercambio de bienes y al flujo de capitales, mientras que protege la propiedad tecnológica e intelectual y se convienen sistemas jurídicos de solución de disputas.

El segundo componente de la propuesta del Presidente Bush pretende crear condiciones propicias al acrecentamiento de la inversión extranjera y a reducir hasta revertir la fuga de ahorros latinoamericanos. Para ello, se recomienda liberalizar los regímenes de inversión con el fin de atraer los ahorros limitados de la economía mundial por los cuales la competencia será intensa. Ello implica derregular los regímenes aplicables a la inversión extranjera, liberalizar los sectores financieros o asegurar a los flujos del capital foráneo contra riesgos de distinta índole. El paquete financiero comprende, además, la creación de un fondo de préstamos sectoriales que se canalizarían a los países comprometidos a liberalizar el régimen de inversiones y a emprender programas de privatización de empresas o actividades estatales. Durante los dos primeros años de funcionamiento del fondo, los programas se llevarían a cabo con la participación conjunta del BID y el Banco Mundial.

Del mismo modo, se anticipa la creación de un fondo quinquenal de inversiones, también manejado por el BID, con el propósito de facilitar las reformas de los préstamos sectoriales ya mencionados. Los recursos ascenderían a 1,500 millones de dólares, de los cuales un tercio sería aportado por los Estados Unidos; se desembolsarían a razón de 300 millones

anuales y se destinarían a suministrar asistencia técnica, a entrenar personal de los países o a mejorar la infraestructura del sector productivo privado.

El tercer componente de la Iniciativa está dirigido a aliviar el problema del endeudamiento latinoamericano mediante dos acciones complementarias. De un lado, se procurará que el Banco Interamericano de Desarrollo una esfuerzos y recursos con el FMI y el Banco Mundial para apoyar transacciones encaminadas a reducir la deuda comercial, o su servicio, en países comprometidos a emprender las reformas internas que auspician esas instituciones. De otro, se reconoce que en algunos países la carga del servicio de la llamada deuda oficial --esto es, la contratada de gobierno a gobierno-- representa una carga excesiva.

Con el propósito de atender ese problema, la Iniciativa contempla --sujeta a la aprobación del Congreso Norteamericano-- la reducción del principal de las deudas oficiales, singularmente las relacionadas con los programas de la AID y de la ley 480, sin que ello signifique baja en las corrientes de ayuda que actualmente se canalizan a los países. La amortización del principal de la deuda restructurada se haría en función de las necesidades de los países beneficiarios, y el pago de intereses podría efectuarse en moneda local; esos recursos integrarían un fideicomiso para apoyar proyectos de mejoramiento ambiental. Al propio tiempo, se facilitarían operaciones de intercambio de deuda por acciones o de descuento de deuda concedida por el Export-Import Bank de los Estados Unidos o la Commodity Credit Corporation, para financiar proyectos de protección ambiental.

En conjunto, la Iniciativa articula temas centrales a la conducción de las estrategias nacionales, como son el comercio, la inversión y el

endeudamiento. Representa un nuevo punto de partida en las relaciones hemisféricas y la posibilidad de reestructurar los nexos económicos con los Estados Unidos sobre bases equitativas y de beneficio recíproco. Sin embargo, debe recordarse que tanto el proceso de aprobación legislativa en el Congreso Norteamericano como las gestiones de apoyo entre gobiernos de países industrializados podrían tomar varios años. Igual cosa ocurre con el indispensable diálogo que ha de llevarse a cabo con los países latinoamericanos para arribar a compromisos recíprocos. Por último, faltaría desglosar la Iniciativa en una serie de programas específicos y crear los canales institucionales para su instrumentación y evaluación.

Criterios formativos de la posición centroamericana

La Iniciativa de las Américas reconoce la conveniencia de otorgar apoyos y ayudas especiales a las economías pequeñas o de menor desarrollo relativo, que podrían reforzar significativamente las estrategias que vienen implantando los países centroamericanos y que coinciden con la naturaleza de las reformas impulsadas por el Presidente Bush: apertura externa, privatización, fomento de la inversión extranjera y, en general, fortalecimiento de los mecanismos del mercado.

El mérito de la iniciativa es que constituye una prueba de buena voluntad: reconoce los problemas latinoamericanos y ofrece soluciones compatibles tanto con las relaciones norteamericanas en el reordenamiento de la economía mundial, como con sus capacidades reales --económicas y políticas-- de brindar ayuda a la región. Dado su origen, es natural que la propuesta examine los problemas desde la perspectiva estadounidense, relegando a plano secundario temas decisivos desde la perspectiva de los países centroamericanos.

La propuesta centroamericana, a la par de recibir con beneplácito la iniciativa, debe insistir en cuatro cuestiones centrales a la configuración del proceso subsiguiente de negociaciones. La primera sería en el sentido de evitar que se tome el paquete de compromisos como algo rígido e inamovible, para hacer viable el equilibrio de los diferentes énfasis que pudiesen surgir entre ambas partes.

La segunda, que las concesiones de uno y otro abandonen criterios inflexibles o de estricta reciprocidad para tomar en cuenta la disponibilidad y cuantía de los recursos externos complementarios o los costos derivados de la instrumentación de los acuerdos.

La tercera, que se acuerden cuanto antes foros y mecanismos donde puedan llevarse a cabo el diálogo político, sobre los principios que conduzcan a armonizar los intereses de las partes y abrir las puertas al ordenamiento de las negociaciones de detalle. El diálogo y la negociación institucionalizados acrecentarían la eficacia del programa al convertirlo en proyecto hemisférico verdaderamente compartido.

Por último, que las negociaciones de un posible acuerdo de libre comercio sean conjuntas. Así lo aconseja la preservación del Mercado Común y de sus beneficios. La mejora de la posición centroamericana en los mercados mundiales debe apoyarse en la ampliación de los estrechos mercados nacionales, lo que sugiere un escalón intermedio en la liberalización del intercambio. Así lo aconseja también la estrategia de acercarse progresivamente a la formación de un mercado común de alcance latinoamericano que coadyuve a compensar las ventajas de los grandes bloques económicos en que tiende a fragmentarse el Mundo Occidental.

Por lo demás, la negociación conjunta tendría otras ventajas: en lo procesal, aligeraría la carga de negociaciones coincidentes en el tiempo a

que habrá de hacer frente el gobierno norteamericano; en lo sustantivo, facilitaría la incorporación simultánea de todos los países centroamericanos al mismo régimen de libre comercio, tanto como la convergencia de las políticas nacionales tan necesaria para aprovechar plenamente los beneficios de la integración; en el tiempo, colocaría a Centroamérica en una posición privilegiada, por cuanto los Estados Unidos, pese al tamaño de su economía, enfrentarán escollos y necesitarán establecer calendarios para asimilar los inevitables ajustes internos derivados de celebrar tratados de libre comercio con muchas de las naciones del hemisferio.

En ese sentido y en el de allegar recursos y enriquecer las posibilidades de desarrollo de la región que apenas sale de la crisis política y está inmersa en una crisis económica, conviene que los arreglos de libre comercio con los Estados Unidos no impliquen la cancelación de convenios semejantes con otros países y grupos de países, dentro y fuera de América Latina. En este último caso, están vigentes acuerdos comerciales de alcance parcial y se emprenden negociaciones para obtener preferencias no recíprocas que tomen en cuenta el menor grado de desarrollo relativo de Centroamérica.^{3/} De la misma manera, hay ya contactos institucionalizados con la Comunidad Económica Europea que se vienen traduciendo en ampliación de la cooperación financiera, técnica y comercial.

^{3/} Esto facilitaría, con posterioridad, la convergencia de los sistemas subregionales de integración, como se ha planteado en la Iniciativa del Presidente Bush y había sido estudiado en diversas oportunidades por la CEPAL y los organismos de la integración. Véase BID-INTAL Salazar Santos, F., El problema de la convergencia de las acciones parciales en el marco de la integración latinoamericana, Argentina 1980; BID-INTAL, La vinculación entre los países centroamericanos y la Asociación Latinoamericana de Integración, Argentina 1981.

Temas estratégicos de la negociación

Con antelación a la propuesta Bush, Centroamérica había adoptado estrategias comerciales e industriales que se encaminaban a favorecer el esfuerzo exportador y a cancelar las ineficiencias del proteccionismo excesivo.^{4/} Sin embargo y a pesar de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, se encuentra restringido el acceso al mercado norteamericano de productos donde se tienen capacidades ociosas, experiencia productiva y pueden emprenderse fácilmente programas de reconversión industrial (textiles, vestuario, calzado y productos del cuero). De la misma manera debiera incorporarse la liberación permanente de escollos arancelarios y de otro tipo a los nuevos rubros de exportación no tradicional (flores, plantas de ornato, hortalizas, pescado, mariscos), donde también se han creado y están en proceso de ampliarse las capacidades de oferta necesarias.^{5/} Negociar la eliminación inmediata de las trabas a los productos donde Centroamérica ha construido ventajas comparativas sería un criterio de negociación de primera importancia.

Cabe enfatizar que una liberalización abrupta concentra los costos en el corto plazo, mientras los beneficios sólo se alcanzan a más largo término. La rápida sustitución de producción doméstica ineficiente por oferta externa erosiona la balanza de pagos, por cuanto el desarrollo de nuevas exportaciones implica tiempo para resolver los problemas de la inversión, la

^{4/} Véase CEPAL, Evolución reciente de las políticas de comercio exterior, mimeografiado, México 1990.

^{5/} Las negociaciones que actualmente se llevan a cabo en el GATT y otros foros internacionales, en cuanto a la renovación o eliminación del Acuerdo sobre Multifibras, será prueba de la decisión del gobierno norteamericano por perfeccionar el libre comercio mundial y favorecer al Tercer Mundo. En todo caso, en los acuerdos de libre comercio habría que subsanar esa barrera y alentar el intercambio intrasectorial de textiles con amplios márgenes de beneficio mutuo.

tecnología y la comercialización. Dada la disparidad en grado de desarrollo entre los Estados Unidos y Centroamérica, la supresión total e inmediata de barreras implicaría costos asimétricos y provocaría reacomodos mayúsculos en los mercados, con cierres de plantas, caída de los salarios reales y desempleo. La escasez de divisas, las restricciones asociadas al manejo de los desequilibrios macroeconómicos existentes y la disminución de la ayuda externa canalizada a Centroamérica limitarían la creación de nuevas fuentes de trabajo y multiplicarían los costos sociales.

Por eso, las concesiones comerciales no debieran ser recíprocas, ni en montos, ni en el tiempo para llevarlas a cabo. Centroamérica requeriría de plazos y financiamiento para emprender a marchas forzadas la reconversión industrial de actividades donde hay capacidad instalada y donde sería viable competir con ventaja.

Con relación a la liberalización del comercio, Centroamérica podría seguir una ruta paralela de integración a la economía norteamericana, promoviendo la eliminación de las barreras arancelarias y no arancelarias que limitan el acceso al mercado mexicano.

En el largo plazo, buena parte de los estrangulamientos financieros los podría subsanar la inversión extranjera y la recuperación del acceso al crédito de la banca comercial internacional. De inmediato, el acrecentamiento necesario de los flujos de capital foráneo estará sujeto a factores restrictivos que poco dependen de los regímenes centroamericanos de trato liberal a la inversión del exterior.

Sin desconocer los progresos, subsisten tensiones políticas y fuentes no resueltas de inestabilidad económica que inhiben las decisiones de inversión de empresas extranjeras. El decaimiento de la integración y la perspectiva de la apertura externa reducen los alicientes de los inversionistas

potenciales. El primero, por disminuir el tamaño del mercado interno y, el segundo, por eliminar el imperativo de salvar las barreras arancelarias a través de la construcción in situ de instalaciones productivas.

En tales circunstancias, habrá que propugnar por la creación de fondos de apoyo especialmente dirigidos al financiamiento de programas cooperativos de reconversión industrial y de fomento a las exportaciones. Dichos fondos asumirían no sólo la función crediticia, sino la de aportar capital de riesgo, por lo menos de modo transitorio. Al propio tiempo serán indispensables inyecciones masivas de asistencia técnica. El concurso del BID y el BIRF jugará un papel catalítico en la canalización de recursos humanos y en el fortalecimiento de las instituciones centroamericanas, singularmente las de carácter regional, como el BCIE y la SIECA.

Para que la competitividad externa no descansa sobre salarios bajos debe reflejar una disminución de costos de producción internos, que sólo será posible si mejoran la red de carreteras, las telecomunicaciones y los servicios portuarios. Por tanto, no obstante desconocerse el monto y el destino de los recursos que Centroamérica pudiese recibir al amparo de la Iniciativa de las Américas, sería posible afirmar que la ayuda debiese alcanzar proporciones mayores a la media latinoamericana y reconocer prelación en algún grado distintas. Lo primero se justifica en el atraso comparativo de los países, que reduce su capacidad de respuesta frente a los reacomodos de la liberalización, cuanto por la necesidad de crear o mejorar los servicios básicos de infraestructura --de un nuevo sector exportador y de una industria modernizada--, afectados por un decenio de baja inversión y destrucción por diversos conflictos bélicos.

Lo segundo está relacionado con características propias de la historia centroamericana. Por su tamaño, las economías de la región han registrado

tradicionalmente un grado de apertura apreciable. La planta industrial resiente, sobre todo, la falta de renovación tecnológica que se asocia a la crisis de las transacciones regionales y, en algunos países, a los efectos de las luchas civiles. Más aún, los regímenes de trato a la inversión extranjera y de protección a la propiedad intelectual no son, en modo alguno, restrictivos sino que la alientan. Al propio tiempo, los servicios financieros y de la banca alcanzan un grado de apertura muy superior al promedio latinoamericano. De otro lado, en las naciones de la región, los gobiernos no impulsaron formas de intervención que los llevase a manejar empresas desplazadoras de la actividad empresarial privada, como ocurrió en muchos otros países latinoamericanos. Si se exceptúa el caso especial de Nicaragua, por norma general las empresas estatales están centradas en la prestación de servicios básicos, esto es, producen bienes públicos o se ubican en actividades donde su presencia corrige fallas evidentes de los mercados (agua potable, energía eléctrica, telecomunicaciones, educación, etc.). Hay además, programas en marcha --algunos bien avanzados-- de privatización de las empresas y organismos que no llenan los requisitos mencionados (Costa Rica, Honduras y Nicaragua).

En consecuencia, las prelación de los programas de apoyo a la formación de una zona de libre comercio con los Estados Unidos, debieran orientarse a crear y modernizar las capacidades productivas regionales a fin de asegurar un doble objetivo: impulsar las transformaciones productivas que garanticen a medio término el re acceso al desarrollo sostenido, y reducir los efectos negativos del propio tratado de libre comercio en el corto y mediano plazos.

Centroamérica está lejos de haber concluido el reacomodo interno a que la orilló la doble crisis de los años ochenta. Con todo, la superación de

los desequilibrios macroeconómicos --balanza de pagos, tensiones inflacionarias-- demanda ensanchar, diversificar y mejorar las estructuras productivas. Tal imperativo se torna más exigente ante la firma de un convenio de libre comercio por cuanto habría de evitarse el simple desplome de las actividades y el empleo internos, singularmente en ramas donde hay un grado satisfactorio de competitividad. En consecuencia, los apoyos fundamentales de la iniciativa norteamericana habrían de dirigirse a tres campos principales: la reconversión y modernización selectiva de producciones del sector privado, el fomento regionalizado de exportaciones no tradicionales y el mejoramiento de la infraestructura física y de servicios dentro de concepciones también de alcance regional.

El cumplimiento de los acuerdos y la fijación de las inevitables reglas de condicionalidad debe ser función de los objetivos comunes, de la rapidez con que se quiera y pueda instrumentarlos, de la cuantía de los fondos de apoyo y de los efectos colaterales del programa fuera de la esfera económica. Fines y medios deben guardar correspondencia entre sí y tener la flexibilidad imprescindible para adaptarse a cambios imprevistos de circunstancias. Multiplicar las metas y los compromisos de corto y largo plazos tiene por resultado acrecentar exponencialmente las normas de condicionalidad, hasta tornar imposible la evaluación de la marcha de los programas y cercenar peligrosamente los márgenes de maniobra política de los gobiernos. Por tanto, junto a la flexibilidad incorporada orgánicamente a metas y reglas de condicionalidad, se requiere un ejercicio responsable de simplificación.

La disponibilidad de ayuda extranjera suficiente puede romper las obstrucciones ocasionadas por la falta de una masa crítica de recursos, sin la cual no es posible avanzar con seguridad y rapidez en la ejecución de las reformas. Así lo señalan las experiencias del Plan Marshall, la

reconstrucción del Japón, el despegue de Corea o, recientemente, el diseño de los apoyos de la Comunidad Económica Europea a Polonia y a la República Democrática Alemana. Por eso, la fijación de las metas en el tiempo y de las propias reglas de condicionalidad ha de ser función de la cuantía y el carácter de los recursos asequibles. Ciertamente hay "trade offs" entre la magnitud de la contribución externa y la de los esfuerzos y sacrificios internos.

Son pocos los recursos financieros adicionales que la Iniciativa para las Américas propone canalizar hacia América Latina. En algunas instancias, las fuentes e instrumentos resultan particularmente aptos para despejar los obstáculos a la reforma. Ese es el caso de la reducción de la deuda oficial, que para Centroamérica representaría un paso importante en atenuar la crisis fiscal y el drenaje de ahorros al exterior.^{6/} Los fondos de desarrollo sectorial podrían ser también sumamente eficaces, si se ordenan en función de atender a los estrangulamientos internos de la oferta.

Otra vía de utilización eficaz de los apoyos externos se relaciona en el caso centroamericano al fomento de programas regionales de infraestructura y servicios básicos. Centroamérica está a punto de sufrir una crisis energética de grandes proporciones. Las inversiones de las últimas décadas son notoriamente insuficientes y la vulnerabilidad con respecto al uso de hidrocarburos importados es sensiblemente elevada. Fallas similares, aunque quizás no tan graves, se dan en la red de carreteras, las telecomunicaciones y los servicios portuarios, debilitando los esfuerzos encaminados a reducir

^{6/} En ocasión de la Reunión Cumbre de Presidentes de Centroamérica, se planteó la posibilidad de gestionar la aplicación de los acuerdos del Grupo de los Siete (resolución de Toronto) con respecto al trato especial en materia de endeudamientos bilaterales en beneficio de los países de menor desarrollo relativo.

los costos internos y elevar la competitividad de la empresa privada frente al exterior.

Finalmente, la Iniciativa de las Américas no incorpora el tratamiento de los movimientos de mano de obra, como lo hace con respecto al capital o las mercaderías y servicios. Se trata de un tema espinoso que no se presta a soluciones simples. Sin embargo, está en el interés centroamericano proteger a sus nacionales incorporados a la fuerza de trabajo estadounidense, dar estabilidad legal a su residencia y en el futuro reordenar los procesos migratorios a los Estados Unidos.^{7/}

^{7/} Se estiman en más de 1,000 millones de dólares las remesas anuales de más de dos millones de centroamericanos que viven en los Estados Unidos. (Véase, J.R. Vargas, et. al., El impacto económico y social de las migraciones en Centroamérica, trabajo auspiciado por ACNUR, CEPAL y PNUD, mimeografiado, México, 1989)