

Documentos 4

LA POLÍTICA
DE COMERCIO EXTERIOR
DE COSTA RICA

Eduardo Lizano



Agosto, 2001

382.097286

L-726p

Lizano Fait, Eduardo

La política de comercio exterior de Costa Rica /
Eduardo Lizano. -- San José, C. R. : Academia de Centro-
américa, 2001.

56 p. ; 28 cm. -- (Documentos / Academia de Centro-
américa ; 4)

ISBN 9977-21-037-3

1. POLÍTICA COMERCIAL - COSTA RICA.
2. COMERCIO EXTERIOR - COSTA RICA. I. Título.
II. Serie.

Diagramación: Luis Fernando Quirós Abarca
Diseño de portada: Sussy Campos

Primera edición:
© Academia de Centroamérica
San José, Costa Rica, 2001

Reservados todos los derechos
Hecho el depósito de Ley

Impreso por Litografía e Imprenta LIL, S.A.
Apartado 75-1100 Tibás
San José, Costa Rica

Índice

RESUMEN EJECUTIVO	7
Introducción	9
I. EL COMERCIO EXTERIOR Y EL DESARROLLO NACIONAL	10
II. LA INTEGRACIÓN A LA ECONOMÍA INTERNACIONAL	14
La vía unilateral	14
La vía bilateral	15
La vía de la integración centroamericana	16
La vía multilateral	17
La vía de la globalización de las relaciones económicas internacionales	18
III. LA PRÓXIMA ETAPA DE LA POLÍTICA DE COMERCIO EXTERIOR	19
IV. LAS TRAMPAS MÁS COMUNES	22
V. LAS ÁREAS DE ACCIÓN INMEDIATA	25
REFERENCIAS	29
ANEXO	31
VI. COMENTARIOS	33
1. El camino a seguir <i>Anabel González</i>	33
2. ¿Qué hemos ganado y qué nos hace falta de la política comercial? <i>Ricardo Monge</i>	36
3. La política de comercio exterior de Costa Rica: Los retos de la próxima etapa <i>José Manuel Salazar</i>	42
4. ¿Es posible globalizarse sin morir en el intento? <i>Luis Guillermo Solís</i>	49

“The anti-globalization movement already has a remarkable track record of hurting the very people and causes it claims to champion”,

PAUL KRUGMAN, HEARTS AND HEADS.

“Son las élites tradicionales las más afectadas por la globalización y son ellas las que con mayor probabilidad se opondrán al cambio social”,

JAGDISH BHAGWATI, BOLETÍN FMI.

La Política de Comercio Exterior de Costa Rica

EDUARDO LIZANO

Resumen Ejecutivo

Este trabajo tiene el propósito de recordar la estrecha relación que ha existido en la historia económica costarricense entre el desarrollo económico del país y su inserción en la economía internacional. A la luz de esta experiencia, se analizan posteriormente los diversos caminos que Costa Rica ha seguido para lograr esa inserción, tales como el unilateral, el bilateral, el multilateral y el internacional. Avanzar por todos ellos plantea posibilidades y beneficios y, a la vez, retos y costos. Asimismo, se examina la próxima etapa de la política de comercio exterior del país. Al respecto se menciona la necesidad de seguir avanzado con mayor vigor por las mismas vías mencionadas, tratando de superar los obstáculos existentes. A la vez, se llama la atención sobre las trampas en las cuales debe evitarse caer, por cuanto ello pospondría la participación de Costa Rica en los diversos programas de apertura comercial e integración regional e internacional. Además, se mencionan los principales temas a los cuales debe darse, en el futuro inmediato, especial atención con el propósito de aprovechar las ventajas comparativas del país y de mejorar la competitividad de las empresas nacionales.

La Política de Comercio Exterior de Costa Rica

*Eduardo Lizano**

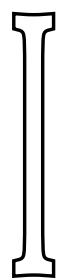
Introducción

Desde el siglo XIX Costa Rica ha tratado denodadamente de abrirse campo en los mercados internacionales. El desarrollo económico sostenido de un país de dimensiones tan reducidas como Costa Rica, depende, en buena medida, de su capacidad para obtener los beneficios derivados de una activa inserción en la economía internacional. No hay otro camino. Se trata de una condición necesaria, aunque, obviamente, no suficiente.

En este trabajo se aborda ese tema. El documento consta de cinco secciones. En la primera, se analiza la relación entre el comercio exterior y el desarrollo nacional. En la segunda se examinan las diversas vías por medio de las cuales la economía costarricense puede integrarse a los mercados internacionales. En la tercera, se consideran los elementos de la próxima etapa de la política de comercio exterior. En la cuarta, se estudian varias trampas que obstaculizan la inserción del país en la economía internacional. Finalmente, en la quinta, se mencionan los principales temas a los que es necesario dedicar especial atención.

El documento incluye, también, los puntos de vista de cuatro estudiosos de estos temas. Ellos son Anabel González, Directora General de la Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE), Ricardo Monge, Director Ejecutivo de la Comisión Asesora en Alta Tecnología (CAATEC), José Manuel Salazar, Director de la Unidad de Comercio de la Organización de Estados Americanos y Luis Guillermo Solís, Vicedecano de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Costa Rica.

* La mayor parte de las ideas fueron expuestas en una charla en el seminario organizado por el Ministerio de Comercio Exterior, el 30 de marzo del 2001, sobre el tema El Área de Libre Comercio de las Américas: retos y perspectivas para Costa Rica. El autor es Presidente del Banco Central de Costa Rica y es miembro fundador de la Academia de Centroamérica.



El comercio exterior y el desarrollo nacional

Desde hace mucho tiempo, al menos a partir de Adam Smith (1776), el tamaño del mercado ha sido considerado como uno de los elementos determinantes del proceso de desarrollo económico.¹ Esto se debe, a dos motivos. Por una parte, el grado de especialización del trabajo depende de la dimensión del mercado. En efecto, cuanto mayor sea el tamaño del mercado, más acentuada será la especialización de la mano de obra, la cual incide, a la vez, en el nivel de productividad de los factores de la producción y, por ende, en el ritmo de desarrollo económico. Por la otra, la posibilidad de obtener economías de escala guarda una estrecha relación con el tamaño del mercado; cuanto más extenso sea éste, mayores las economías de escala y viceversa, lo cual, de hecho, también incide favorablemente en el ritmo de dicho desarrollo. En realidad, puede notarse la estrecha relación existente entre la especialización del trabajo, las economías de escala y la productividad de los factores de la producción y el tamaño del mercado.

Los mercados pequeños no ofrecen un entorno propicio para el desarrollo económico, pues limitan la especialización del trabajo, así como las economías de escala y, por lo tanto, la productividad de los factores de la producción. Por ello, cuanto más pequeño sea el mercado de una economía, más difícil será para ella alcanzar tasas de crecimiento elevadas.

Bajo esta perspectiva, es oportuno entonces reconocer el tamaño tan pequeño de la economía costarricense, pues se trata de un país con una población de apenas cuatro millones de habitantes, cuyo ingreso promedio per cápita es de solo US \$4.000 al año. Un mercado de dimensiones tan reducidas no ofrece una base adecuada para lograr un crecimiento económico satisfactorio. El desarrollo de economías pequeñas como la de Costa Rica, depende de manera decisiva de su capacidad de incorporarse a la economía internacional, es decir, de operar en mercados cada día más amplios. Esta es una condición necesaria, aunque no suficiente, para poder alcanzar tasas de crecimiento económico elevadas.

Los costarricenses así lo entendieron claramente en la primera mitad del siglo XIX al tratar, de manera denodada, de promover productos de exportación. La mayoría de esos intentos no tuvieron los re-

1. En la teoría del crecimiento económico de Adam Smith este tema tiene singular importancia como puede constatarse en los tres primeros capítulos de la *Riqueza de las Naciones*. Más de un siglo después, Marshall volvió a dar gran importancia al mismo tema al dedicarle, otra vez, tres capítulos de sus *Principios*, Libro IV, capítulos 9 a 11. Para quienes se interesan en la historia de las doctrinas económicas debe recordarse que ya Platón, en *La República* (Libro Segundo), había insistido en la necesidad de la especialización del trabajo y su relación con el intercambio de bienes y el funcionamiento del mercado.

sultados deseados. No fue sino hasta que apareció el café, cuando Costa Rica logró insertarse en la economía mundial con relativo éxito. De ahí en adelante, el desarrollo económico del país se sustentó en la capitalización de los beneficios derivados de la exportación del café. Este proceso ha continuado sin desmayo, venciendo no pocos obstáculos. Ya hoy la economía costarricense ha logrado una apertura bastante pronunciada: el valor de las exportaciones, más las importaciones y el turismo representan más de las tres cuartas partes del producto interno bruto (PIB).

Sobre este tema conviene hacer varias observaciones:

- a) Los productores nacionales obtienen grandes ventajas al operar en mercados mucho más grandes que el local, debido a:
 - i) la mayor productividad resultado de la especialización del trabajo, las economías de escala y la productividad más elevada de los otros factores de la producción;
 - ii) mayor producción nacional, al no tener que limitarse a abastecer tan solo la demanda nacional. Por ejemplo, los productores de café exportan el 90 por ciento de sus cosechas y los bananeros el 95 por ciento de las suyas;
 - iii) la ampliación de las fuentes de abastecimiento de materias primas, bienes intermedios y bienes de capital necesarios para el proceso de producción, lo cual les permite obtener mejores precios de compra.
- b) Los consumidores nacionales, por su parte, también derivan grandes beneficios de un mayor volumen de comercio exterior, debido a:
 - i) la proliferación de las fuentes de abastecimiento para satisfacer sus necesidades de bienes finales y servicios, los cuales pueden comprar a mejores precios;
 - i) la mayor competencia a que se ven sometidos los productores nacionales, por la importación de bienes, que genera una tendencia a disminuir los precios. De esta manera, tales productores no solo deben hacerse más competitivos en los mercados extranjeros, sino también en el nacional.
- c) El aumento de las exportaciones no tiene el propósito de acumular reservas monetarias internacionales, sino de poder adquirir un mayor volumen de bienes importados. Lo importante es expandir el comercio exterior, o sea las exportaciones y las importaciones; pretender aumentar solo las primeras no tiene mayor sentido. En efecto, los consumidores y los productores nacionales, ambos, se benefician de importaciones más elevadas. Además, no sería posible aumentar solo las exportaciones, pues ello equivaldría a que los demás países abran sus economías a Costa Rica, mientras ésta mantiene su mercado cerrado a los productos extranjeros.
- d) La expansión del comercio exterior (exportaciones e importaciones), es decir, la mayor integración a la economía internacional, acarrea, sin duda, cambios en la estructura de la producción nacional. Por ejemplo, bienes rentables de producir con aranceles aduaneros del 50 por ciento, podrían dejar de serlo cuando dichos aranceles disminuyen a 25 por ciento, y otros que son rentables con un arancel de 25 por ciento, ya no lo son más si aquél se reduce a 10 por ciento. Lo contrario también sucede: bienes no rentables de producir cuando el proteccionismo es de 50 por

ciento, lo son si el arancel baja a 25 por ciento y otros no rentables con un arancel del 25 por ciento, sí lo son si aquél disminuye a 10 por ciento.

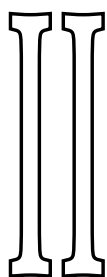
Así entonces, la apertura comercial tendrá como consecuencia ineludible, modificar la estructura de la producción nacional; en otras palabras, bienes que antes se producían, ahora se deja de hacerlo, y viceversa.

- e) La pretensión de determinar, previamente a la apertura comercial, aquellos bienes y servicios en cuya producción el país será competitivo, representa un ejercicio ocioso, pues eso no puede definirse de antemano. Los bienes y servicios que el país exportará dependen de sus ventajas comparativas y éstas varían, en el transcurso del tiempo, con la evolución de los costos relativos en otros países, con la aparición de nuevas tecnologías y con la modificación de la estructura de la demanda de los consumidores nacionales y del extranjero. Nada de ello puede predecirse o anticiparse.
- f) La decisión de tomar las ventajas comparativas como el elemento esencial para orientar el comercio exterior, significa dejar de cotejar los costos absolutos de producción entre los países competidores y optar por referirse más bien a los costos relativos. Por ello, podría resultar más beneficioso importar un bien aun cuando pudiera producirse más barato en el país, si el uso alternativo de los factores de la producción que dejaría disponibles la importación de ese bien, pudieran ser utilizados para producir otros bienes cuyo valor cubriera, no solo el costo adicional de dicha importación, sino además un valor adicional.
- g) La integración de la economía costarricense a la internacional no se circunscribe solo a la apertura comercial, o sea al aumento del comercio exterior; abarca también aspectos financieros, como es la apertura de la cuenta de capital. Por consiguiente, la inserción en la economía internacional debe incluir también los mercados financieros internacionales. De esta manera, los ahorrantes locales podrán diversificar su cartera de activos, al poder invertir en el extranjero, y los productores nacionales podrán proceder de igual manera con respecto a su cartera de pasivos, al poder financiarse en el exterior.

En conclusión, debe quedar claro que para todos los países, pero mucho más para los pequeños y pobres como Costa Rica, el proteccionismo arancelario y financiero, significa, de hecho, dispararse a sus propios pies, pues representa un muy serio obstáculo para alcanzar un ritmo acelerado de crecimiento económico.

Sobre este particular, deben tenerse en cuenta varias diferencias notorias entre los países ricos y los pobres. Primera, los países ricos, como ya han alcanzado niveles de vida relativamente satisfactorios, su urgencia por crecer más es mucho menor que la de los países en vías de desarrollo. Segunda, los países desarrollados disponen de suficientes recursos para sacrificar a sus consumidores y obligarlos a transferir parte de sus ingresos a los productores nacionales, sin mayor menoscabo de sus condiciones de vida; mientras, en los países pobres los niveles de vida son tales que difícilmente puede procederse de igual manera, sin causar perjuicios adicionales considerables. Tercera, si los países ricos echan piedras en el camino de su propio desarrollo, si cometen esa grave equivocación, los países pobres no tienen por qué imitar tal error. Cuarta y última, los países desarrollados disponen de suficientes recursos como para poder desperdiciarlos en gastos

militares y subsidios, entre otros, pero los países pobres, dada la marcada escasez de recursos, deben hacer un cuidadoso análisis de costo-beneficio por cada colón gastado. Por todo lo anterior, un país tan pequeño como Costa Rica ¡qué duda cabe!, requiere de una activa participación en la economía internacional, pues este es el único camino para acelerar el desarrollo económico y mejorar las condiciones de vida de la población.



La integración a la economía internacional

En su marcha por lograr una mayor integración comercial y financiera a la economía internacional, Costa Rica ha transitado múltiples caminos, de manera simultánea. No ha querido poner todos los huevos en una sola canasta y, por lo tanto, ha seguido varias vías, a la vez: unilateral, bilateral, regional, multilateral y mundial. A continuación, se analizan las ventajas y dificultades de cada una de ellas.

La vía unilateral

A partir de mediados de la década de los años ochentas, el país decidió dismantelar, paulatinamente, el proteccionismo arancelario. Por una parte, los impuestos a las importaciones se redujeron. Primero, el arancel aduanero máximo se fijó en 80 por ciento, luego se disminuyó a 40 por ciento, para reducirlo posteriormente a 20 por ciento y al fin llegar a 15 por ciento, vigente en la actualidad. Además, se procedió a “arancelizar” las restricciones cuantitativas, con lo cual de hecho ellas desaparecieron. Por otra parte, se eliminaron en casi su totalidad los impuestos y las restricciones cuantitativas a las exportaciones.

Esta vía corresponde a la así llamada “apertura unilateral”, que consiste en abrir la economía nacional, sin solicitar reciprocidad al resto del mundo. En realidad, cuando el proteccionismo es muy elevado esta es la política más acertada, dados los dos objetivos que se persiguen. El primero, busca mejorar la competitividad de los productores nacionales, mediante una mejor asignación de los factores de la producción, la cual se logra gracias a la disminución del nivel general de los costos internos consecuencia, a la vez, del abaratamiento de las importaciones. El segundo, trata de mejorar la situación de los consumidores nacionales, como resultado de la mayor competencia entre los bienes nacionales y los importados, éstos ahora más baratos al reducirse el arancel proteccionista.

El proceso de desgravación arancelaria puede ir acompañado, simultáneamente, de una devaluación de la moneda nacional. En este primer caso no se propicia una disminución efectiva de los precios de los bienes y servicios importados, pues si bien, por una parte, tales precios se reducen debido a la desgravación arancelaria, por la otra, aumentan como consecuencia de la devaluación monetaria. Este esquema –desgravación arancelaria y devaluación monetaria– protege a los productores nacionales de la competencia externa, aunque favorece al sector exportador, ya que su rentabilidad aumenta, al compararla con la de las actividades dedicadas a abastecer el mercado nacional. En efecto, mientras la si-

tuación de las empresas abastecedoras del mercado local queda inalterada, la de aquellas dedicadas a la exportación se ve beneficiada por la devaluación. Por consiguiente, se evita así la confrontación directa entre los productores nacionales y los importadores, pero, también, se propicia el desplazamiento de los factores de la producción, poco a poco, de las actividades dedicadas a abastecer el mercado interno a aquellas orientadas a la exportación. De esta manera, se lleva a cabo el proceso de cambio estructural de la economía del país.

También puede darse el caso de una desgravación arancelaria, pero sin devaluación monetaria. Aquí al final se llega al mismo resultado, es decir, a una mayor inserción de la economía costarricense en los mercados internacionales. Sin embargo, el proceso sería un tanto diferente. Mientras en la primera situación los productos nacionales no enfrentan directamente la competencia de los importados, en la segunda sí y ello obliga a una reestructuración de las actividades nacionales con mayor rapidez, con sus consecuentes costos y beneficios. Por otra parte, la rentabilidad de las exportaciones también aumenta, gracias a la rebaja general de los costos de producción, debido a la desgravación arancelaria.

Ahora bien, cuando el proteccionismo llega a niveles relativamente bajos, por ejemplo del 10 por ciento, de lo cual Costa Rica está aun lejos, entonces las reducciones adicionales del arancel aduanero no se llevarían a cabo unilateralmente, sino mediante negociaciones con otros países, a fin de ampliar el acceso de los productos nacionales a los mercados de esos países. Es decir, se trata de un toma y daca: abrir más el mercado nacional, a cambio de un mayor acceso a los mercados externos. Ello es así por cuanto la importancia relativa de asignar mejor los factores de la producción, con respecto a lograr acceso a mercados más amplios, se inclina a favor de esto último.

La vía bilateral

Consiste en concretar tratados comerciales entre dos países. Este tipo de acuerdos ha proliferado en años recientes, como lo ponen en evidencia los convenios de esta índole suscritos por Costa Rica con México, República Dominicana, Chile y Canadá y los que posiblemente, formalice con Panamá y Trinidad y Tobago.

Estos tratados persiguen diversos objetivos. Algunas veces se procura, por medio de ellos, integrarse a economías relativamente semejantes a la costarricense en cuanto a tamaño y grado de desarrollo; por ejemplo, las de República Dominicana, Panamá y Trinidad y Tobago. En otras, se busca aprender a competir en mercados más grandes que los de Costa Rica, tales como los casos de México y Chile. En algunas otras, el propósito es atraer inversiones extranjeras y turismo y no solo promover el comercio, como sucede con Canadá. A pesar de sus ventajas, la vía bilateral no deja de presentar serias dificultades, a las cuales se hace referencia de inmediato.

- *Primera.* Con frecuencia, la ampliación del mercado, es poco significativa y eso plantea posibilidades reales de “desviación” de comercio, en magnitudes considerables, perjudicando así a los consumidores y productores nacionales.
- *Segunda.* Las dificultades administrativas de estos convenios son apreciables. En especial se sobrecarga a los funcionarios aduaneros. En efecto, el manejo de las diferencias de las listas de excepción, de las reglas de origen y del contenido de valor agregado representan, a menudo problemas prácticamente insuperables. Para dichos funcionarios, decidir acerca de las tarifas que

deben cobrarse a los diversos productos, cuando ellas dependen de diferentes disposiciones y normas acerca del valor agregado de los bienes y del origen de las materias primas contempladas en cinco o seis tratados comerciales, significa enfrentar situaciones cotidianas, de muy difícil administración.

- *Tercera.* Los problemas para los empresarios son aun peores. Efectivamente, si una empresa costarricense debe tomar en cuenta que exportaciones al país A necesitan un 20 por ciento de valor agregado, pero al país B el porcentaje por ese concepto es del 40 por ciento y que, por otro lado, para exportar al país C, la materia prima usada en la manufactura de los respectivos bienes debe provenir en un 100 por ciento de ese mismo país, mientras que para venderle al país D, se puede utilizar el 50 por ciento de materias primas de origen costarricense, entonces se torna evidente lo difícil que es para dicho empresario poder organizar la producción, las compras y las ventas de su fábrica o finca.
- *Cuarta.* La proliferación de tratados bilaterales puede llegar a absorber la mayor parte de la atención de la administración pública y de los empresarios para atender los problemas derivados de ese tipo de acuerdos. Se corre así el grave peligro de no poner suficiente énfasis en otros temas, más importantes, relacionados con la política de comercio exterior en el mediano plazo, tales como los acuerdos multilaterales, ello dada la marcada escasez de recursos humanos especializados en esa área.

La vía de la integración centroamericana

Desde hace ya varias décadas, Costa Rica participa activamente con los países del Istmo en el proceso de integración económica centroamericana, institucionalizado en el Mercado Común Centroamericano (MCCA). Bajo este esquema integracionista se va más allá del enfoque bilateral y se adopta uno de carácter subregional (conjunto relativamente pequeño de países).

Para Costa Rica el MCCA tiene una importancia especial dada la cercanía geográfica de las naciones participantes, la semejanza de sus economías (tamaño y grado de desarrollo), amén de la tradición y los aspectos históricos. Se trata del área "natural" para la integración económica de Costa Rica. El proceso de integración centroamericana da tiempo a los países miembros para aprender a producir mejor; consiste, de hecho, en una especie de campo de entrenamiento. Ello representa un activo muy valioso para cuando se participe en programas similares más amplios y profundos.

Sin embargo, para los cinco países centroamericanos el MCCA, a pesar de sus ventajas, no es suficiente en una perspectiva de mediano plazo, por varias razones, entre ellas las siguientes:

- *Primera.* Las cinco economías centroamericanas, aun unidas, representan un mercado relativamente reducido, pues su PIB anual es de apenas US \$50.000 millones, es decir alrededor del 10 por ciento del tamaño de la economía de México. Por consiguiente, la dimensión del mercado regional no es una base suficiente para sustentar el desarrollo económico del Istmo. De ahí la necesidad de propiciar la integración de esas economías a esquemas mucho más vastos.
- *Segunda.* Por desgracia, con harta frecuencia, el proceso de integración centroamericana es tomado como rehén por algunos países miembros, según la respectiva situación política interna rei-

nante en cada uno de ellos. Este proceder crea gran incertidumbre pues no se sabe, a ciencia cierta, cuándo las fronteras serán cerradas y el flujo de mercaderías obstaculizado, usualmente por asuntos sin relación con el proceso mismo de integración subregional.

- *Tercera.* No ha sido posible, a pesar de múltiples intentos, establecer un procedimiento adecuado para resolver conflictos en el MCCA. Esta situación aumenta aun más el grado de incertidumbre del proceso. Ahora bien, no sería de extrañar que un procedimiento de esa naturaleza llegue a ponerse en práctica dentro del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), antes de que los países centroamericanos se pongan de acuerdo entre ellos.
- *Cuarta.* El proceso de integración centroamericana camina a paso de tortuga. Entre los ejemplos más evidentes puede señalarse el proyecto de interconexión eléctrica de la región. Estudios técnicos no faltan, financiamiento tampoco, pero no hay decisión para concretarlo. En el mundo actual, caminar despacio significa, irremediablemente, quedar rezagado. En el caso centroamericano esta situación, dado su grado de subdesarrollo, es el doble de angustiante.

La vía multilateral

El regionalismo o multilateralismo se ha puesto, sin duda, de moda. Se trata de acuerdos comerciales en los cuales participan grupos de países de relativa importancia. En algunos casos son convenios de gran magnitud, como la Unión Europea (UE) y el NAFTA (North American Free Trade Agreement); en otros, son más pequeños, como el Mercosur, la Comunidad Andina, el MCCA o el Caricom. En casi todos los continentes han surgido programas cuyo propósito consiste en estrechar los nexos comerciales y financieros entre sus miembros, tal como el Association of South East Asian Countries (ASEAN).

Las ventajas de esos convenios son obvias:

- *Primera.* Permiten operar en mercados mucho más amplios que los nacionales. El acceso a mercados tan grandes, como el de la UE (Unión Europea) o el de la futura ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas), reduce en mucho el riesgo de la “desviación” de comercio.
- *Segunda.* Es más fácil tomar decisiones sobre la liberalización parcial del comercio mediante estos convenios, que dentro del marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC), dadas las múltiples dificultades para promover las rondas de negociación comerciales mundiales.
- *Tercera.* El multilateralismo o regionalismo, cuando es abierto, se concibe como un paso previo o etapa transitoria, hacia la internacionalización –es decir, la globalización– de la economía mundial. En otras palabras, no pretende quedarse encerrado entre murallas proteccionistas, sino más bien abrirlas. Si se comienza por esta etapa se debe, solamente a las circunstancias adversas por las que atraviesa la OMC. Los países, en efecto, se ven forzados a actuar de esta manera aunque su objetivo real sea la mundialización de la economía.

Los peligros de esa clase de acuerdos también son evidentes:

- i) El multilateralismo o regionalismo podría, en realidad, no resultar abierto, sino cerrado, con lo cual pretendería transformarse en una alternativa permanente al mundialismo.

- ii) Dentro del regionalismo, así como del bilateralismo y el MCCA, se constituyen grupos de interés que posteriormente, para defender sus intereses, se oponen a la apertura subsiguiente. Así, se transforman en grandes obstáculos para lograr la integración de la economía mundial.
- iii) La administración de los programas regionales requieren recursos humanos muy escasos. Se corre así el peligro de dejar huérfano, política y técnicamente al proceso más amplio e importante de la globalización de la economía internacional.

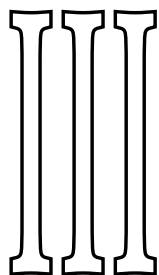
La vía de la globalización de las relaciones económicas internacionales

Debe quedar claro que los intereses de Costa Rica consisten en participar de lleno en la economía internacional, integrada lo más posible, es decir, globalizada. El desarrollo de una economía tan pequeña como la costarricense depende, del tamaño de los mercados a los cuales tenga acceso, de la capacidad para aprovechar las oportunidades y de enfrentar los retos de la globalización de las relaciones económicas en el ámbito mundial. Ahí es donde residen, en realidad, los intereses de Costa Rica. Los cantos de sirena del proteccionismo, expresados en sus diversas tonalidades, no deben causar confusión. El norte está claramente definido. Por eso la política comercial externa del país debe dar la más alta prioridad a la participación activa e imaginativa en el marco de la OMC.

Gracias a un personal de alta calidad y una visión clara de los objetivos nacionales, Costa Rica ha logrado una influencia, en el seno de la OMC, bastante más grande de la que le correspondería, dado su tamaño relativo. El país debe redoblar esfuerzos en esa dirección. La tarea por delante es difícil y compleja. En la llamada ronda de Uruguay se dio un paso decisivo al transformar el GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) y crear la OMC. Ahora es necesario avanzar más allá y crear la organización institucional adecuada para asegurar el buen funcionamiento de este organismo. Este objetivo no podrá lograrse, no quepa duda, si se pretendiera que numerosos países, tan pequeños como Costa Rica, tuvieran derecho de veto en asuntos de interés directo para las naciones de la Unión Europea, los Estados Unidos de América, Japón y China.

Costa Rica participa en este proceso aliada con otros países, como en el seno de Cairns², y debe seguir haciéndolo activamente. Lo esencial es tener siempre presente que el futuro no reside en los tratados comerciales bilaterales, ni en el MCCA, ni aun en el ALCA, por más importantes que sean transitoriamente, sino en la OMC.

2. El grupo Cairns está formado por 18 países con una alta producción agrícola, cuyas exportaciones representan la tercera parte del comercio internacional de este tipo de bienes. Desde su formación en 1986, este grupo ha logrado incluir el tema de la agricultura en la agenda multilateral sobre comercio. Fue gracias al esfuerzo de Cairns que por primera vez se lograron establecer en la Ronda Uruguay los lineamientos básicos para reformar el comercio internacional de productos agrícolas. Así, se fijaron las normas para liberalizar el comercio agrícola, las cuales fueron la base del Acuerdo sobre Agricultura de la OMC.



La próxima etapa de la política de comercio exterior

Esas son las vías abiertas. En algunas de ellas Costa Rica ha transitado con entusiasmo y soltura, en otras con menor éxito. Ahora se plantean las preguntas de ¿hacia adónde orientar la acción en el futuro inmediato? ¿Cuál es la próxima etapa de la política de comercio exterior de Costa Rica? Sobre estos temas, cabe mencionar específicamente lo siguiente:

1. En cuanto a la **apertura unilateral**, el MCCA debe disminuir cuanto antes de 15 por ciento a 10 por ciento el arancel externo común para bienes finales, en un plazo de cinco semestres.
2. Respecto al **bilateralismo** y al **MCCA**, básicamente, se trata de hacer más de lo mismo, pero de manera más eficiente. Concretamente es necesario:
 - i) fortalecer el acceso a los mercados, es decir consolidar el espacio económico;
 - ii) perfeccionar los mecanismos de resolución de controversias;
 - iii) simplificar los tratados, buscando que sean lo más semejantes entre sí (listas de excepción, normas de origen, valor agregado). De ese modo, se reducirían las dificultades de su funcionamiento, ya mencionadas anteriormente;
 - iv) asegurar que los acuerdos sean compatibles con el esquema mucho más amplio del ALCA; y
 - v) dedicar suficientes recursos humanos y financieros a la administración de esos convenios, a fin de hacer frente a los mayores requerimientos de información, de interpretación sobre el alcance de las disposiciones y normas, de vigilancia de su aplicación, de la evaluación de su marcha y de la publicación de resultados.

Pero, también, es necesario evitar la tentación de multiplicar demasiado los esfuerzos en esa dirección. En tal sentido después de negociar con Panamá y Trinidad y Tobago, el país debería hacer un alto en el camino, para poder así concentrar la atención en el ALCA y la OMC.

3. Acerca del **ALCA** es oportuno señalar varios puntos, cuya incorporación al tratado definitivo sería de gran trascendencia para Costa Rica:
 - i) evitar plazos de desgravación demasiado largos, por el perjuicio que ellos acarrearán a los consumidores nacionales;

- ii) insistir en la necesidad de adoptar “velocidades diferentes” y “geometrías variables” en el proceso de integración, lo cual permitiría a países poco interesados, como los del Mercosur, avanzar lentamente, mientras que otros como los de América Central y los del Caribe, podrían hacerlo a un paso mucho más rápido;
- iii) incluir en el tratado del ALCA, además de los productos manufacturados, bienes agrícolas y servicios;
- iv) lograr un tratado “moderno”, esto es, que contemple temas como garantía de inversiones, propiedad intelectual y compras estatales, amén de un procedimiento expedito para la resolución de controversias;
- v) tomar en cuenta los temas relacionados con las normas laborales y las condiciones ambientales.

Por último, es de vital importancia, en una perspectiva de mediano plazo, que el tratado del ALCA sea en un todo compatible con las normas y las disposiciones de la OMC. Este es requisito *sine qua non* para poder pasar cuanto antes del regionalismo o multilateralismo al enfoque global y mundial.

4. Sobre la OMC, debe tenerse siempre presente que su fin último es la arquitectura de la organización del comercio mundial, o sea la economía globalizada. Es bajo ese marco y en ese entorno en donde los países pequeños, como Costa Rica, pueden promover y defender mejor sus intereses. Para tales propósitos, dos tareas de primordial importancia son:

- i) Convencer a los países en vías de desarrollo a participar y apoyar decididamente las nuevas negociaciones comerciales en el ámbito mundial. Esto es en su propio provecho, pues de lo contrario, las naciones grandes, básicamente las de la Unión Europea (UE), así como los Estados Unidos de América (EE.UU.), Japón y China, se pondrán de acuerdo entre ellas, fuera de la OMC, dejando a los países pobres a la vera del camino. Como ejemplo palpable de esta situación puede señalarse la reciente negociación sobre el banano: Monsieur Lamy, representante de la UE y Mister Zoellick, representante de los EEUU, se pusieron de acuerdo entre ellos, quedando los países productores viendo para el icaco.

En Seattle los grandes perdedores fueron los países pobres y no los ricos, pues estos no tenían tanta urgencia, como aquellos, de aumentar aun más su comercio exterior. Por eso es indispensable participar y negociar, solo así será posible gozar de los beneficios de la internacionalización de la economía mundial.

- ii) Buscar la reforma institucional de la OMC, para lograr su funcionamiento adecuado. Una organización, en la cual Costa Rica y muchos otros países de tamaño semejante, tengan, cada uno derecho de veto en asuntos de gran importancia para la UE, los Estados Unidos de América, Japón y China, simplemente no es viable.

Una organización con más de 140 miembros, que requiera de la unanimidad de votos para tomar sus decisiones, está condenada a la inacción y al inmovilismo, tal como ocurre con la Conferencia de las Naciones Unidas Sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés). Fórmulas existen muchas, sin duda; lo necesario es proceder a la negociación política para determinar cuál de ellas aplicar.

En resumen, la política de comercio exterior de Costa Rica puede visualizarse en tres etapas, cuya importancia relativa varía en el transcurso del tiempo.

- i) en la primera, la mayor relevancia ha residido en los tratados bilaterales y en el MCCA.
- ii) en la segunda, el énfasis se pone en el ALCA. Este esquema suplantarán, en buena medida, aunque no del todo, los acuerdos comerciales bilaterales y el MCCA.
- iii) en la tercera etapa, el ALCA perderá importancia relativa frente a los tratados y acuerdos de ámbito mundial dentro de la OMC. Bajo esta perspectiva, el regionalismo abierto del ALCA más bien servirá de apoyo a la economía internacional globalizada.

Dentro de esta perspectiva, se considera que:

- el mercado bilateral es preferible a los mercados nacionales tomados por separado;
- el mercado regional es preferible al mercado bilateral, incluido el MCCA;
- el mercado internacional (mundial) es preferible al mercado regional (ALCA).

Es muy importante, sin duda, tener presente que no todos los caminos llevan necesariamente a Roma. En efecto, el bilateralismo, el regionalismo y el MCCA, pueden representar obstáculos muy significativos a la construcción de un orden económico integrado mundialmente. Pero, a la vez, pueden constituirse en etapas transitorias, muy valiosas por sus características compatibles y coadyuvantes con ese objetivo final.

N

Las trampas más comunes

Sin embargo, el terreno está cuajado de trampas. Ellas impiden a Costa Rica tomar las decisiones oportunas, para participar con la debida celeridad, en los programas de integración económica continental (ALCA) y mundial (OMC). El país pierde así opciones valiosas.

A continuación se examinan las principales de esas trampas.

1. Posponer la participación en los programas de integración económica internacional por cuanto Costa Rica debe integrarse solo con países relativamente “iguales”. Este planteamiento es incorrecto e irreal. Incorrecto porque las ventajas comparativas no dependen de la “igualdad” entre los miembros del proceso de integración, sino, de otros elementos, como del tamaño del mercado. Irreal por cuanto Costa Rica ya participa activamente en el ALCA, junto con otros 33 países muy “desiguales”, y en la OMC, con más de 140 países, también muy “desiguales” entre sí.
2. Posponer la participación en los programas de integración económica internacional, hasta que Costa Rica adquiriera suficiente experiencia, mediante su participación en esquemas de integración más modestos. Esta posición está equivocada, porque Costa Rica ya ha tenido un largo período de entrenamiento en el MCCA y de aprendizaje con el desarrollo de las zonas francas y con el funcionamiento de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, todo lo cual le ha servido para exportar, ni más ni menos, al mercado estadounidense.
3. Posponer la participación en los programas de integración económica internacional para cuando Costa Rica esté “debidamente preparada”. ¿Qué quiere decir “debidamente preparada”? Nadie ha dado una respuesta precisa y cabal a esta pregunta. Sin embargo, con mucha frecuencia, se menciona la necesidad de que Costa Rica alcance niveles competitivos en el ámbito internacional, en cuanto a áreas tales como:
 - tarifas de servicios públicos (energía, telecomunicaciones, transporte, entre otros)
 - precios de combustibles
 - salarios
 - cargas sociales
 - tasas de interés activas reales
 - aranceles de importación para materias primas, bienes intermedios y bienes de capital
 - sistema tributario.

Se considera entonces que mientras la situación con respecto a estos rubros, cuya incidencia en la competitividad de las empresas es innegable, no sea “igual”, “semejante” o “equivalente”, a la de otros países, Costa Rica debería posponer su participación activa en los procesos de integración económica. Planteada así la necesidad de “prepararse debidamente”, la tesis no tiene sustento.

En efecto, no pueden desconocerse las diferencias significativas entre los países especialmente en cuanto a tamaño, recursos naturales, dotación (cantidad y calidad) de factores de la producción e instituciones. De hecho, esas diferencias explican las ventajas comparativas de los países y las razones acerca de por qué unos de ellos son competitivos en la producción de ciertos bienes y servicios y algunos lo sean en otros campos. Las corrientes de comercio –importaciones y exportaciones– se basan precisamente en esta circunstancia.

Ahora bien, ciertas de esas diferencias dependen de condiciones “naturales”, y otras, en cambio, se deben a decisiones de política económica. Valga mencionar que hace poco los empresarios nacionales se quejaron acremente por el reciente aumento de las tarifas eléctricas. Insisten, no sin cierta razón, en que buena parte de ese incremento tuvo un propósito fiscal, es decir, permitir al Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) generar un excedente financiero, para luego canalizarlo al gobierno y así ayudar a financiar el déficit fiscal.

Sin embargo, pareciera que esos mismos empresarios no han percibido, en toda su extensión y gravedad, la situación precaria de las finanzas públicas. De hecho, una vez tomada la decisión política de incurrir en un déficit fiscal consolidado equivalente a aproximadamente el 4 por ciento del producto interno bruto (PIB), no queda más remedio que buscarle financiamiento. Este puede provenir de la venta de bonos al sector privado, lo cual presionaría las tasas de interés al alza, o bien al sector público, para lo cual los entes públicos deberían generar un excedente o superávit financiero, mediante la restricción de su gasto o bien el aumento de las tarifas de los servicios públicos, como la electricidad.

Así, los empresarios y, el país en general, se encuentran en una encrucijada: bien aceptar pagar más impuestos o disminuir el gasto público a fin de eliminar el déficit fiscal, o bien aceptar tasas de interés o tarifas de servicios públicos más elevadas para asegurar el financiamiento del déficit fiscal. Realmente, no hay quite, pues no hay otra salida.

4. Posponer la participación de Costa Rica en los programas de integración económica internacional, pues ello generaría una reducción de ingresos fiscales, como consecuencia de la disminución del arancel de aduanas. Es más, se anuncia desde ya, con bombos y platillos, la inminente crisis fiscal que el ALCA traerá aparejada. Este planteamiento, sin embargo, tampoco tiene asidero, por varias razones:
 - i) Desde mediados de la década de los años ochentas, hasta la actualidad, los derechos de aduana se han disminuido del 80 por ciento al 15 por ciento, pero los ingresos fiscales, por concepto de recaudación de aduanas, no solo no han caído, sino, que por el contrario, han aumentado. Y esto a pesar de las deficiencias que existen en cuanto a la recaudación de los impuestos de aduana.
 - ii) Con la apertura comercial las importaciones, al igual que las exportaciones, tienden a aumentar y, por ende, también la recaudación por concepto de derechos de aduana, pues el

proceso de integración económica eleva la tasa de crecimiento económico del país y, por otro lado, el impuesto de aduana de todas las importaciones no se reducen a cero.

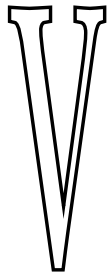
- iii) El proceso de integración económica, al permitir una mejor asignación de los factores de la producción y abrir nuevas oportunidades de inversión y producción, mejora la tasa de crecimiento económico, lo cual, a la vez, incrementa la recaudación de ciertos impuestos, entre ellos el de la renta y el de ventas. Esa mayor recaudación permite compensar la caída de ingresos de aduana originados en algunas partidas arancelarias.

5. Posponer la participación de Costa Rica en los programas de integración económica internacional, basándose en el viejo truco de aparentar la aceptación de determinado planteamiento, cuando en realidad no se está de acuerdo con él. El procedimiento consiste en reconocer la importancia y conveniencia del proceso de integración, pero se lo supedita a satisfacer previamente una larga lista de condiciones, cuando de antemano se sabe que su cumplimiento es muy poco probable por no decir, prácticamente imposible.

Algunos de los puntos de dicha lista implican decisiones nacionales relacionadas con asuntos legales, institucionales, políticos y presupuestarios y otros se refieren a condiciones (competencia desleal, condiciones laborales, entre otras) cuya aplicación corresponde a los demás países participantes en el proceso de integración.

Esta manera de actuar permite decir sí, cuando, en el fondo lo que se desea es lo contrario, o sea decir no. En definitiva, tal proceder, obstaculiza y retrasa la participación de Costa Rica en los programas de integración económica internacional.

6. Posponer la participación de Costa Rica en los programas de integración económica internacional, con el argumento de proteger a los productores nacionales. Esta postura significa una grave falta de perspectiva con respecto al propósito real del proceso de globalización económica. En esencia, el objetivo básico de la apertura comercial y financiera, esto es la inserción en la economía internacional, no consiste en proteger los intereses de los productores, sean nacionales o extranjeros; su propósito fundamental estriba más bien en ayudar a los consumidores, locales y del exterior, a satisfacer mejor sus necesidades y deseos. Es más, este es el fin primordial de toda actividad económica, según el ya muy conocido concepto de Robbins (1932) a saber: la utilización óptima de medios escasos con usos alternativos, para satisfacer las necesidades de los consumidores. Por consiguiente, las preferencias de los consumidores, en última instancia, han de determinar las decisiones de los productores en cuanto a qué, cuánto, cómo y dónde producir. Por ello mismo, porque se busca proteger los intereses de los consumidores, es decir, de toda la población costarricense, debe ponerse gran empeño, voluntad y decisión, para lograr, cuanto antes, la mayor inserción posible de la economía costarricense en la economía internacional.



Las áreas de acción inmediata

Desbrozado ya el terreno de las trampas más comunes, es necesario ahora analizar los puntos principales que exigen atención inmediata.

Debe tomarse en cuenta que una cosa es abrir la economía del país a la competencia internacional y lograr acceso a mercados externos y otra muy diferente, tener capacidad nacional para aprovechar las oportunidades y enfrentar los retos derivados de esos procesos. Evidentemente, esa capacidad no caerá como el maná del cielo. Hay necesidad de labrarla con esmero, sin duda.

Varias son las áreas en las cuales debe concentrarse la acción, a fin de que las empresas nacionales logren alcanzar el nivel de competitividad requerido para crecer y florecer, tanto en el mercado local, como en los internacionales. Las tareas son múltiples y de compleja realización.

- *Primera.* Crear un entorno propicio para el desarrollo de las empresas, a cuyo efecto el funcionamiento del estado de legalidad reviste una gran importancia. Se requiere respetar el derecho de propiedad, la validez de los contratos, la justicia pronta y cumplida, la seguridad de personas y de bienes. Esto trae consigo confianza y credibilidad.
- *Segunda.* Eliminar los desequilibrios macroeconómicos, en especial, la inflación y el déficit fiscal consolidado del sector público, de lo cual se derivarían importantes consecuencias:
 - i) la disminución de las tasas de interés, pues el Ministerio de Hacienda y el Banco Central dejarían de participar en el mercado financiero, para captar fondos con el propósito de cubrir sus respectivos déficit;
 - ii) no habría necesidad de continuar utilizando la fijación de tarifas de servicios públicos como un impuesto indirecto, para financiar el déficit fiscal;
 - iii) se dispondría de recursos adicionales para el financiamiento de la infraestructura, y
 - iv) se fomentaría la generación del ahorro nacional, gracias a la estabilidad monetaria.

Todo lo anterior facilitaría el financiamiento del proceso de desarrollo económico, al abaratar el costo del capital y aumentar la disponibilidad de ahorro.

- *Tercera.* Desmantelar el exceso de regulaciones (reglamentos, normas, disposiciones) existentes en la actualidad, que obligan a las empresas a dedicar tiempo, esfuerzo y recursos, en proporciones ingentes e innecesarias para cumplir con ellas o para soslayarlas. Especial importancia tiene,

en relación con este tema, lograr la operación flexible del mercado de los factores de la producción, es decir, el laboral, el financiero y el de la tierra. De esta manera, se permite a las empresas economizar importantes recursos, tomar mejor sus decisiones y dar mayor fluidez a las actividades empresariales en general.

- *Cuarta.* Consolidar el mercado nacional, mediante la reducción de las barreras proteccionistas y la eliminación de los monopolios, públicos y privados. Gracias a estas dos medidas las empresas disminuirían sus costos de producción y, por consiguiente, mejorarían su competitividad.
- *Quinta.* Aumentar, de forma permanente y sostenida, la productividad de los factores trabajo, tierra, capital y la productividad total (*total factor productivity*). En otras palabras, lograr mayor rendimiento de una cantidad dada de factores de la producción y de insumos. Los aumentos de productividad permitirían, sin duda, ejercer una influencia positiva en los costos unitarios de producción y, consecuentemente, en la competitividad de los productores nacionales.
- *Sexta.* Establecer un sistema de incentivos competitivo internacionalmente. Al respecto, el sistema tributario desempeña un papel trascendente, pues la competencia entre naciones por atraer inversiones extranjeras directas, es muy intensa. Por ello, el país debe adecuar su política de incentivos, de manera que le permita seguir atrayendo a esa clase de inversionistas, y así desarrollar un ambiente amistoso y favorable para los inversionistas en general, tanto nacionales como extranjeros.
- *Sétima.* Fijar la política de tarifas de servicios públicos con base en criterios de productividad y no de acuerdo con los costos de los entes, públicos o privados, que los suministran. Las comparaciones con los precios internacionales también deben servir de guía, como es el caso de la fijación de los precios de los hidrocarburos y combustibles, pues ello traería como consecuencia una baja en los costos de producción de las empresas.
- *Octava.* Establecer una política cambiaria que resulte neutral. De esa manera, se evitan los subsidios y los impuestos a las exportaciones e importaciones y, por ende, las distorsiones de sus precios.
- *Novena.* Consolidar la política de comercio exterior, como parte de un esfuerzo nacional por promover las exportaciones costarricenses y atraer las inversiones extranjeras directas. Ambos objetivos requieren un conjunto de medidas que signifiquen un complemento indispensable para obtener los beneficios de la apertura comercial y financiera, así como de un mayor acceso a terceros mercados.
- *Décima.* Mejorar los procedimientos para participar en la formulación y elaboración de la política de comercio exterior. Se requiere tomar en cuenta los puntos de vista y las opiniones de grupos interesados en este tema, concretamente, los consumidores, productores y trabajadores, organizados en entidades de muy diversa naturaleza. Cuanto más transparentes sean los procedimientos, mayor será el apoyo hacia la política de comercio exterior y mejores los resultados de ésta. Ello no significa, evidentemente, suplantar la soberanía popular, que en un régimen democrático reside en los Poderes Ejecutivo y Legislativo. En efecto, la política comercial no puede ser rehén y estar al servicio de intereses particulares de uno o varios grupos, pues significaría ir en contra del bien común de la población y del ordenamiento institucional y jurídico del país.

Dentro de esta perspectiva, es conveniente mejorar los procedimientos de:

- consulta durante el proceso de negociación;
- solución de controversias;
- evaluación de los resultados de los diversos tratados y convenios;
- información a las organizaciones interesadas y a la opinión pública en general.

Este camino permite, en primer término, contar con un mayor apoyo para el proceso de la integración nacional a la economía internacional; en segundo lugar, no tomar medidas por la “puerta trasera” (*Shlaes*) y, por último, corregir con mayor prontitud las equivocaciones inevitables en la ejecución de programas de este tipo.

- *Undécima.* Dedicar ingentes esfuerzos y recursos al mejoramiento del elemento humano. En la época actual, el desarrollo económico se basa, en un alto grado, en el conocimiento. Por consiguiente, la posición competitiva del país, en el concierto de las naciones, depende, de manera fundamental, de la calidad de su capital humano. Sobre este particular, dos áreas tienen especial relevancia. Por una parte, ampliar la cobertura y la calidad de la enseñanza media y por la otra, capacitar permanentemente la fuerza laboral ya inserta en el mercado. Solo así será posible aumentar la cantidad y mejorar calidad de los recursos humanos, para incorporar nuevas tecnologías, y elevar así la productividad de la economía nacional.

En resumen, se busca mejorar la competitividad nacional mediante:

- el control de los costos unitarios de producción;
- la creación de un ambiente amistoso para promover las inversiones nacionales y extranjeras;
- el fortalecimiento de un entorno favorable para las actividades empresariales en general.

La tarea por delante, como es fácil de percibir, es amplia, compleja y difícil.

- Amplia, por cuanto abarca muchas actividades. La agenda es copiosa. El avance no depende de uno, sino de numerosos factores.
- Compleja, porque existe un tupido entramado de relaciones recíprocas entre todos los elementos antes mencionados y por eso, el poder ir hacia delante queda supeditado, en alta proporción, al comportamiento de todos esos factores. Si se dan rezagos, ello obstaculizaría la buena marcha de toda la política de comercio exterior.
- Difícil, debido al serio problema de coordinar la acción de diferentes poderes del Estado, diversas instituciones públicas y varias organizaciones privadas.

Debe tenerse mucho cuidado, sin embargo, de no supeditar la participación de Costa Rica en los programas de integración continental (ALCA) y mundial (OMC), a completar la agenda anteriormente comentada. Por el contrario, el avance se logrará en el tanto el país participe activamente en esos procesos. En realidad, la competencia y sus posibles efectos en el estado de ganancias y pérdidas y en el balance de situación de las empresas costarricenses, será el acicate que las fuerce a tomar las medidas necesarias para mejorar su competitividad, así como a participar más activamente en el debate nacional acerca de la política de comercio exterior más conveniente para el país. Precisamente, porque la prisa es mucha y porque no puede avanzarse muy rápido, debe ponerse manos a la obra cuanto antes.

Referencias

- Balassa, Bela (1980), "The Process of Industrial Development and Alternative Development Strategies", *Essays in International Finance* No. 14, International Finance Section, New Jersey: Princeton University.
- Baldwin, Robert (1989), "The Political Economy of Trade Policy", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 3, No. 4, pp. 119-135.
- Banco Mundial (2000), *The Quality of Growth*, New York: Oxford University Press.
- Bell, Michael (2001), "Bhagwati defiende la globalización y destaca sus beneficios sociales y económicos", *FMI Boletín*, Vol. 30, No. 7, 9 de abril.
- Bhagwati, Jagdish y Arvind Panaganiya (2001), "The truth about protectionism", *Financial Times*, 30 de marzo.
- Bhagwati, Jagdish (1988), *Protectionism*, The Ohlin Lectures, Cambridge: MIT Press.
- Browne, John (2001), "Time to engage with pressure groups", *Financial Times*, 2 de abril.
- Carnegie Endowment for International Peace. (2001). "Breaking the Labor-Trade Deadlocks", *Working Paper* No. 17, febrero.
- Dornbusch, Rudiger (1993), "2005: A trade Odyssey", *International Economy*, (setiembre-octubre), pp. 57-63.
- Frankel, Jeffrey (1997), *Regional Trading Blocs in the World Economic System*, Washington: Institute for International Economics.
- Friedman, Thomas (1999), *The Lexus and the Olive Tree, Understanding Globalization*, New York: Farrar.
- González, Anabel (2000), "Comercio Exterior en el 2000 y Perspectivas para el 2001", Clausura del Ciclo de Conferencias sobre Comercio Exterior-2000, Ministerio de Comercio Exterior, sin publicar.
- Köhler, Horst (2001), "La apertura de los mercados de los países pobres es la prueba crucial para reducir la pobreza", *FMI Boletín*, Vol. 30, No. 5, 12 de marzo.
- Krueger, Anne (1993), *Political Economy of Policy Reform in Developing Countries*, The Ohlin Lectures, Cambridge: MIT Press.
- Krugman, Paul (2001), "Hearts and Heads", *The New York Times*, 22 de abril.
- Eduardo Lizano (2000), "Integración Regional e Integración Internacional", *foro del INTAL: 35 Años de Compromiso con la Integración Regional*, 27 y 28 noviembre, Buenos Aires.
- Marshall, Alfred. (1920). *Principles of Economics*, Londres: McMillan, octava edición.

- McKay, Andrew, Alan Winters, y Abbi Mamo Kedir. (2000). "A Review of Empirical Evidence on Trade, Trade Policy and Poverty", Report to the Department for International Development (DFID), London, prepared as background document for the Second Development White Paper.
- Ministerio de Comercio Internacional e Industria (2000), "The Economic Foundations of Japanese Trade Policy-Promoting a Multi-Layered Trade Policy", Gobierno de Japón.
- OECD. (2000). "Knowledge-Based Industries in Asia", Directorate for Science, Technology and Industry.
- Page, Sheila. (2000). "Developing Countries Integration into the World Economy", Report to the Department for International Development (DFID), London, Overseas Development Institute.
- Peña, Félix (2001), "Instituciones y políticas públicas en el comercio exterior argentino", *Contribuciones*, Konrad Adenauer Stiftung, Año XVIII, Vol. 69, No. 1, enero-marzo, pp. 109-127.
- Platón (1969), *La República*, Madrid: Instituto de Estudios Políticos, reimpresión.
- Robbins, Lionel (1932), *An Essay on the Nature and Significance of Economic Science*, London: Macmillan.
- Rodrik, Dani (1999), *The New Global Economy and Developing Countries: Making Openness Work*, Overseas Development Council Policy Essay No. 24, Maryland: Johns Hopkins University Press y Overseas Development Council.
- Saborío, Sylvia y Constantine Michalopoulos (1992), "Central America at a Crossroads", *World Bank Policy Research Working Paper* No. 922, Banco Mundial.
- Salazar Xirinachs, José M. (2000). "The Trade Agenda in the Context of the Inter-American System", Washington: Organización de Estados Americanos.
- Shlaes, Amity (2001), "When domestic law arrives by the back door", *Financial Times*, 3 de abril.
- Smith, Adam (1976), *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, Indianapolis: Liberty Classics, primera edición.

ANEXO

El período de la política de sustitución de importaciones y el crecimiento económico del país

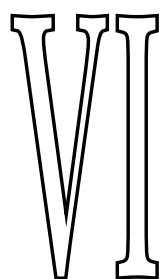
Se ha afirmado que la situación económica del país era mejor hace veinte años, comparada con la actual, por cuanto en aquellas décadas en las cuáles se aplicó el modelo de sustitución de importaciones, el PIB creció alrededor del 6 por ciento anual, mientras ahora, cuando está vigente el modelo de promoción de exportaciones, aumenta a un ritmo bastante menor, tan solo entre el 4 por ciento y el 4,5 por ciento al año. En otras palabras, este planteamiento significa afirmar: el proteccionismo rinde mejores resultados que la inserción en la economía internacional.

Esta tesis no refleja la realidad, porque no toma en consideración los siguientes hechos.

1. El crecimiento de la economía mundial fue más acentuado en el período 1950-1975, que durante los años 1985 a 2000. Como el desarrollo económico de Costa Rica depende del comportamiento de las exportaciones, consecuentemente, la evolución de la economía internacional es de gran importancia para explicar esa diferencia en las tasas de crecimiento de la economía costarricense, en ambos períodos.
2. Las políticas monetaria y fiscal, en los tiempos del modelo de sustitución de importaciones, correspondieron a un planteamiento de corte neoliberal. En cuanto a la política monetaria, el país adoptó, para efectos prácticos, un régimen de patrón oro. Se logró así que en Costa Rica la inflación fuera muy semejante a la internacional. Ahora bien, en el período 1985-2000, de haberse adoptado una política monetaria similar, entonces las tasas de interés habrían sido inferiores a las que en realidad fueron y la tasa de crecimiento estaría por encima del 4 por ciento al 4,5 por ciento anual.
3. El modelo de sustitución de importaciones estuvo acompañado de una ampliación sustancial del mercado, como consecuencia del proceso de integración económica centroamericana. De hecho, los productores costarricenses se vieron forzados a competir en un mercado tres veces mayor que el nacional. El acceso a un mercado más amplio generó una mayor competencia la cual impidió a los productores nacionales aprovecharse del margen completo que les ofrecía la protección

arancelaria para aumentar los precios a los consumidores de la región. Todo lo anterior, sin duda, propició un crecimiento económico más acelerado.

4. El país continuó agresivamente la aplicación del modelo agroexportador, pero de manera simultánea con la del modelo de sustitución de importaciones. Ello significó que una parte muy importante de los productores nacionales (café, banano, azúcar y carne de ganado vacuno) se vieron obligados a competir en los mercados internacionales y, por lo tanto, a mejorar su productividad y su competitividad.
5. En la década de los años setentas, el modelo de sustitución de importaciones se agotó debido al reducido tamaño del mercado regional. Dejó, por consiguiente, de ofrecer a las economías centroamericanas la posibilidad de alcanzar tasas de crecimiento elevadas. Así las cosas, los países centroamericanos no tuvieron más opción que modificar el modelo en busca de una mayor apertura, de una liberalización de la economía. Por eso pasaron a requerir urgentemente el acceso a mercados mucho mayores, para poder alcanzar niveles de desarrollo económico capaces de mejorar las condiciones de vida de la población de las cinco naciones del Istmo.
6. La modificación de la política de comercio exterior, al pasar de la sustitución de importaciones a la promoción de exportaciones, no representó, en realidad un cambio completo, sino tan solo parcial. De hecho, la política fue un híbrido constituido por ambos modelos simultáneamente. Así, la presencia de elementos del modelo de sustitución de importaciones durante el período de aplicación del modelo de promoción de exportaciones, ayuda a explicar la razón por la que este último no pudo alcanzar las tasas de crecimiento económico que de otra manera habría logrado.
7. El cálculo del PIB, durante el período de la sustitución de importaciones, no reflejó adecuadamente la realidad. Esto por cuanto la producción del MCCA no fue valorada, con base en los precios internacionales, sino en los precios internos de la región, los cuales eran más elevados, en buena medida, como consecuencia del proteccionismo arancelario. Así, el cálculo del PIB en esos años resultó "inflado". Actualmente, gracias a la apertura comercial, la diferencia entre los precios locales y los internacionales se ha reducido. Por consiguiente, el cálculo del PIB hoy refleja mejor la situación económica de Costa Rica que el de ayer.



Comentarios

A continuación se transcriben los puntos de vista de las personas consultadas, a quienes se hace referencia al comienzo de este documento, sobre los asuntos planteados en las secciones precedentes.

1

El camino a seguir

*Anabel González**

Con un vasto conocimiento y experiencia y esa inusual habilidad de comprender plenamente lo que está ocurriendo en el escenario internacional y las particularidades tan propias de la dinámica costarricense, don Eduardo marca, una vez más, la pauta a seguir en el campo de la política de comercio exterior de Costa Rica. Como de costumbre, su evaluación es comprensiva y acertada, sus argumentos sólidos y sus recomendaciones guía ineludible para el actuar en el campo comercial. Estos comentarios, en consecuencia, más que diferir de los planteamientos efectuados, se apoyan en ellos para hacer algunas reflexiones complementarias sobre algunos aspectos de interés en relación con lo que don Eduardo llama la próxima etapa de la política de comercio exterior.

La política comercial de Costa Rica ha seguido, con mayor o menor consistencia, el cumplimiento de un objetivo central: la inserción del país en la economía internacional. El pragmatismo y la flexibilidad han sido, y deben continuar siendo, los criterios para determinar en un momento determinado cuál o cuáles instrumentos de política aplicar –la vía unilateral, el bilateralismo, el regionalismo y el multilateralismo– para alcanzar el objetivo señalado. Es claro, como señala don Eduardo, que cada instrumento tiene sus ventajas y limitaciones. Ahora bien, como su aplicación depende, por lo general, de la cooperación internacional, Costa Rica debe buscar y aprovechar las oportunidades que se presentan para aplicar, sustituir o dejar de aplicar uno u otro instrumento, según sea más viable o conveniente en un momento determinado. En ese ejercicio lo que no se puede es perder el norte y lo que no se vale es no hacer nada.

* Anabel González Campabadal fue viceministra de Comercio Exterior de Costa Rica. Actualmente es la Directora General de la Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE).

A la luz de estas consideraciones, concuerdo con don Eduardo en la importancia que le otorga a las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en una próxima etapa de la política comercial. En el caso de Costa Rica, cerca de un 70 por ciento de su comercio exterior se lleva a cabo con países del continente americano y más de un 90 por ciento de la inversión extranjera directa que llega a territorio nacional proviene de alguno de estos países. Este proceso, estructurado, además, como uno muy ambicioso en su ámbito de cobertura, es de la mayor relevancia para promover la necesaria integración del país a un mercado hemisférico que, por sus dimensiones, será para Costa Rica casi como la integración plena a la economía internacional. Esto, por supuesto, demanda que Costa Rica le asigne al ALCA un lugar prioritario en su agenda de trabajo de los próximos años. Aquí, sin embargo, es menester hacer una observación importante. El ALCA enfrenta una serie de retos significativos para su materialización, entre los que destacan la falta de "autoridad de promoción comercial"¹ del Poder Ejecutivo de los Estados Unidos, la baja prioridad que algunos países del Cono Sur asignan al proceso y las dificultades inherentes en integrar exitosamente a la gran cantidad de pequeñas economías que existen en el continente americano en un proyecto de dimensiones tan grandes.² En razón de lo anterior, Costa Rica no debe cerrar la puerta a otras opciones de política que puedan generar resultados similares a los del ALCA y que, incluso, puedan contribuir a superar algunos de los problemas enfrentados por este proceso. En este sentido, la opción más importante que podría vislumbrarse en el futuro cercano es la negociación de un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos. La Administración Bush ha expresado al más alto nivel su compromiso político con el continente americano y su convicción de la importancia que tienen los acuerdos comerciales no sólo como medios para generar crecimiento y desarrollo económico, sino también para cimentar reformas políticas y consolidar el avance democrático en la región. Estados Unidos se encuentra negociando en este momento un Tratado de Libre Comercio con Chile –y otro con Singapur– y podría ser que a fines del 2001 –momento en el cual se tendrá un panorama más claro acerca de varios elementos importantes en el escenario comercial internacional– tome una decisión acerca de cuáles son los países con los que le interesaría negociar más acuerdos comerciales. Por diversas razones, Costa Rica y los países centroamericanos son los países que están posicionados en el lugar preferente para avanzar por ese camino. Si Estados Unidos llegara a plantear su interés en arrancar negociaciones para suscribir un Tratado de Libre Comercio en el 2003, esa debe convertirse en la prioridad costarricense. Esta sería una gran oportunidad para Costa Rica de consolidar un proceso de integración con nuestro mayor socio comercial que empezó a estructurarse decididamente hace más de 15 años, con la puesta en vigor de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe y la atracción de inversión extranjera proveniente del país del norte. Sería, también, un impulso decidido al proceso del ALCA, por una parte, al establecer modelos de integración entre economías de muy diverso tamaño y, por otra, al promover el desarrollo de una visión compartida de hacia dónde debe avanzar la integración en el continente americano. Este proceso, de llevarse a cabo, debería tener las características que don Eduardo asigna al ALCA mismo y lle-

1. La "autoridad de promoción comercial" (*trade promotion authority*) es la que se conoce en la legislación estadounidense como "autoridad para negociar por la vía rápida", de conformidad con la cual un tratado comercial negociado por el Poder Ejecutivo debe ser sometido a votación en el Congreso de ese país en un plazo determinado para que el Congreso decida sobre su aprobación o improbación. Durante la Administración Clinton, el Poder Ejecutivo no contó con esta autoridad por primera vez en las últimas décadas, afectando con ello el avance de la agenda comercial en distintos foros. La obtención de esta autoridad es una prioridad de la Administración Bush, la cual, sin embargo, de no obtenerla en el tercer trimestre del 2001 deberá esperar un tiempo antes de lograrla.
2. De los 34 países del continente americano que participan en el ALCA, más de 20 de ellos pueden ser considerados "pequeñas economías".

varse a cabo en un período de tiempo razonable de modo tal que pueda tener un efecto demostrativo en el ALCA y sirva como insumo en este proceso.

El otro aspecto prioritario en una agenda comercial del futuro es, como bien lo señala don Eduardo, la Organización Mundial de Comercio (OMC). Costa Rica, como país pequeño que es, requiere de un sistema multilateral fuerte, con reglas claras y mecanismos de solución de controversias eficaces. No hay que caer en el error de creer que, por tratarse de un foro amplio en el que los países grandes tienen una mayor participación o porque es un foro complejo de manejar, da lo mismo estar presente o no. Esto no es correcto. Aun cuando los arquitectos de ese sistema son, en buena medida, los países grandes, existe un espacio –en estos momentos, además, relativamente importante– para que países como Costa Rica ejerzan un cierto liderazgo entre los países en vías de desarrollo para lograr los consensos necesarios no sólo para lanzar una próxima ronda de negociaciones comerciales multilaterales en Qatar, sino también para avanzar y lograr resultados concretos en esa negociación. El sistema multilateral necesita de reformas importantes para poder responder a los retos de contar con una membresía cada vez mayor –más de 140 países son ahora parte de la organización–, entre los que se incluirá muy pronto, además, un país tan complejo como China, con reglas en gran cantidad de áreas sustantivas que han resultado de difícil implementación en muchos países y que, como es natural, generan un número cada vez mayor de procedimientos de solución de controversias que han de ser resueltos. Si la ronda se lanza en noviembre, Costa Rica debe estar preparada para participar constructivamente durante los próximos años con el aporte de ideas innovadoras y mediante la formación de alianzas estratégicas con países con los que se compartan interés comunes en cada tema. Si la ronda no se lanza, habrá que redoblar esfuerzos por responder a los retos mencionados y allí, también, habrá que estar presente.

Las limitaciones de espacio me impiden referirme a los otros aspectos tratados por don Eduardo en su artículo. La verdad, sin embargo, es que bien podría resumir mis comentarios en pocas palabras: quien tenga la tarea de dirigir la política comercial del país en el futuro tiene la ventaja de que no tendrá que dedicar tiempo a definir cuál es la agenda comercial de la próxima etapa. Don Eduardo ya lo hizo. ¡Ahora, a concentrarse en su ejecución!

2

¿Qué hemos ganado y qué nos hace falta de la política comercial?

*Ricardo Monge**

El autor plantea en forma clara la importancia del comercio exterior para el crecimiento económico de un país pequeño, como Costa Rica. Entendiendo por comercio exterior tanto las exportaciones como las importaciones. De allí que don Eduardo abogue por la eliminación de cualquier barrera (arancelaria y no arancelaria) a los flujos de exportación e importación por parte de este país, tanto en el caso de bienes como de servicios. Explica en una forma muy clara la estrecha relación que existe entre la especialización de la mano de obra y las economías de escala, con el tamaño del mercado y la productividad de los factores de la producción (trabajo, recursos naturales, capital y capacidad empresarial). Más aún, aclara que si bien el comercio exterior puede constituir un elemento importante para el crecimiento económico y necesario para el desarrollo de Costa Rica, este no es suficiente. Debido a que existen otras políticas económicas complementarias a la apertura económica que, en conjunto, si facilitarían el desarrollo económico de este país. Lo cual no hace mas que recordarnos la importante diferencia entre crecimiento económico y desarrollo económico, donde el primer concepto se refiere al aumento de ciertas variables macroeconómicas, principalmente el producto interno bruto por habitante, mientras el segundo incluye además de éste, aspectos relacionados con las instituciones (reglas de juego) y valores (cultura), los cuales en última instancia afectan la distribución del ingreso.

Sobre el tema de quién se beneficia con la apertura económica (libre comercio exterior), el autor hace bien en afirmar que no es posible a priori identificar ganadores y perdedores específicos, ya que lo que hoy es rentable bajo el esquema proteccionista vigente (impuestos a las importaciones de bienes agrícolas e industriales, así como restricciones cuantitativas a algunos de ellos y a ciertos servicios –seguros, banca, electricidad, etc.– podrían dejar de serlo una vez eliminadas las restricciones al comercio, al mismo tiempo que surgirán nuevas actividades que antes no eran rentables debido a las propias restricciones. A este respecto ¿quién podría haber pronosticado que Costa Rica se convertiría en un productor-exportador de piñas, melones, mangos, otras frutas, flores y tubérculos, así como productos del mar, después de iniciado el proceso de desmantelamiento del proteccionismo a mediados de

* Ricardo Monge González fue Director de Estrategia e Investigación de CINDE. Actualmente es Director Ejecutivo de la Comisión Asesora en Alta Tecnología (CAATEC).

la década de los ochenta? ¿Quién hubiera podido predecir cuales nuevos productos industriales surgirían durante este proceso y cuáles de los existentes desaparecerían?, así como ¿cuáles productos industriales mejorarían su calidad y podrían competir en el mercado mundial?¹

Por otra parte, si bien es cierto que no es posible predecir perdedores y ganadores específicos en un proceso de apertura, sí es posible, dependiendo de las políticas complementarias que se apliquen durante dicho proceso, definir si el crecimiento económico que se logre será compartido o no por una vasta mayoría.² La correcta adopción de este tipo de políticas complementarias, a las que don Eduardo hace alusión, constituye una de las piedras angulares sobre las que descansa el extraordinario crecimiento y desarrollo económico de los países del sudeste asiático, principalmente de Taiwán. Así, políticas complementarias al libre comercio exterior, que beneficien la incorporación de las micro y pequeñas empresas costarricenses, por ejemplo, facilitarían no sólo un crecimiento económico mayor sino también **compartido**, y por ende, un mayor nivel de desarrollo económico.

Enumera el autor varios ejemplos sobre las ganancias del libre comercio exterior, a los cuales quisiera adicionar uno. Este es, el mayor acceso que tendrían los productores nacionales a insumos y bienes de capital con la mejor tecnología disponible en el mundo. Todo lo cual facilitaría el producir mejores y más competitivos bienes y servicios en el país. Además, al estar sujetos a la competencia internacional, tanto en los mercados de exportación como en el mercado interno, los productores locales se ven obligados a estar mejorando en forma permanente sus procesos productivos. Esto llevaría a la generación de innovaciones en la producción de bienes agrícolas e industriales, así como en los servicios. Un claro ejemplo de esto es la industria nacional del *software*, en la que no ha existido ningún tipo de protección para los productores nacionales, ni tampoco barreras a las importaciones de equipos de cómputo y otros insumos requeridos por ellos. De hecho, este entorno ha sido propicio para que la innovación sea una constante en este sector, a tal punto que, hoy en día, Costa Rica ocupa el primer lugar como exportador per cápita de software en América Latina. Cabe preguntarse ¿qué hubiera pasado si hubiéramos mantenido o incrementado las barreras a las importaciones de los equipos de cómputo, bajo el supuesto de querer promover la producción doméstica de estos equipos? Probablemente no habría industria del *software* en Costa Rica, o si la hubiera, ésta sería incipiente y no un líder en el continente americano.

A partir de la segunda sección de su documento, don Eduardo nos expone el tema de la incorporación de Costa Rica a la economía mundial, las modalidades que existen en esta materia, que hemos hecho y hacia adónde deberíamos ir. Debido a que no difiero del criterio del maestro en estos temas, deseo complementar su excelente exposición con algunos ejemplos adicionales sobre el caso de Costa Rica, esperando con ello ayudar a que el lector comprenda más fácilmente por qué debemos movernos rápido hacia una apertura unilateral e inserción en la economía mundial, o en palabras de don Eduardo “a la vía de la globalización de las relaciones económicas internacionales”.

-
1. Para un análisis empírico del ajuste del sector manufacturero ante la apertura económica en Costa Rica, entre 1986 y 1994, véase Ricardo Monge y Eduardo Lizano, *Apertura Económica e Industrialización en Costa Rica*, San José: Academia de Centroamérica, 1997.
 2. Políticas tales como inversión en infraestructura de carreteras, puertos, aeropuertos, ferrocarriles, telecomunicaciones y energía eléctrica, capacitación, asistencia técnica, y acceso al crédito y servicios financieros.

En primer lugar debemos tener claro que en materia de apertura unilateral Costa Rica ha seguido un camino desigual para los tres sectores productivos. Es decir, hemos trabajado más en la reducción del proteccionismo industrial que en el de la agricultura, y ni que se diga en el del sector servicios. En los bienes industriales y agrícolas la apertura se ha dado, en forma significativa, en aquellos casos donde la producción nacional era poco importante, además de eliminar los aranceles a las materias primas y bienes de capital que no se producen en Centroamérica.³ Desde el punto de vista del consumidor, el costo de tal política ha sido alto, en especial para las clases más pobres del país. De hecho, en el caso de la agricultura, el proteccionismo a los bienes alimenticios, tales como lácteos, pollo, huevos, arroz, frijoles, azúcar, carne de res, embutidos, entre otros, ha implicado una reducción de hasta el 41 por ciento en el ingreso real de las familias costarricenses más pobres. En otras palabras, este proteccionismo ha significado que: **las familias más pobres del país deben trasladar más de una tercera parte de sus ingresos a los productores locales de estos bienes.** Por lo cual, si este proteccionismo se eliminara, se incrementaría el poder de compra de estas familias y con ello su bienestar, sin que el Gobierno tuviera que desembolsar un cinco del presupuesto nacional.⁴

Por otra parte, si bien es cierto que el nivel promedio del proteccionismo se ha reducido en Costa Rica entre 1986 y 1999, tal y como lo señala el autor, la verdad es que el nivel de dispersión entre los diferentes aranceles aún es importante, si se le compara con otros países de América Latina. Esto constituye una importante fuente de distorsión en los precios relativos y por ende una mala asignación de los escasos factores productivos de que disponemos en nuestro país.

En el caso de los servicios, excepto en turismo y servicios financieros, el país no ha logrado dar pasos importantes. Más aún, en el campo de los servicios financieros, pasamos de un modelo de monopolio estatal en las cuentas corrientes a uno más abierto, pero siempre proteccionista, esta vez no sólo para la banca estatal, sino también para ciertos empresarios nacionales (los nuevos banqueros). Si bien con tal medida el sistema ha mejorado en cuanto a calidad y disponibilidad de servicios, se ha creado, al mismo tiempo, un nuevo grupo de interés que obtiene rentas importantes del sistema proteccionista. Me explico. Debido a que no existe posibilidad de competencia abierta por parte de la banca internacional en Costa Rica (sucursales) y que el costo de intermediación de la banca estatal es aún alto, principalmente por problemas relacionados con su eficiencia, los bancos privados logran obtener rentas oligopólicas importantes, gracias a su mayor nivel de eficiencia y a que pueden colocar recursos a tasas de interés mayores a las que existirían en un mercado más competitivo. Como artífice de la apertura comercial de Costa Rica, don Eduardo Lizano continúa su lucha, esta vez, en contra del proteccionismo en el sector servicios. Por ello, ha presentado, como presidente del Banco Central de Costa Rica, un proyecto de ley para abrir a la competencia internacional el sistema financiero costarricense.

Moviéndonos al área de las exportaciones, es importante señalar que en Costa Rica la experiencia de los tratados de libre comercio, además de los problemas señalados por el autor en su documento,

3. De hecho, en el estudio *Economía Política, Proteccionismo y Apertura en Costa Rica* (Academia de Centroamérica, 1995), Ricardo Monge y Claudio González encuentran una correlación significativa y positiva, tanto en términos de la tasa de protección nominal como efectiva, entre la estructura proteccionista de 1986 (antes de la apertura) y la de 1992, luego de la apertura económica.

4. Para un mayor detalle sobre este tema véase "Apertura Comercial e Inversión Extranjera" de Ricardo Monge y Julio Rosales, en Ronulfo Jiménez (edit.). *Estabilidad y Desarrollo Económico en Costa Rica. Las reformas pendientes*. San José: Academia de Centroamérica, 1998.

muestra que, aunque éstos han favorecido la apertura de nuevos mercados para muchos productos de exportación, no han abierto posibilidades reales para que los consumidores nacionales tengan acceso a mayor variedad y menores precios en aquellos bienes que se producen en el país. En otras palabras, los productores nacionales cuyo nivel de protección es aún importante, han logrado mantener su poder de influencia para que en tales negociaciones el velo protector no se reduzca.

Tal comportamiento por parte de estos productores tiene importantes implicaciones para el bienestar de la sociedad y el crecimiento económico del país. Primero, desde un punto de vista estático, el otorgar un nivel específico de protección a un determinado producto, sea este agrícola, industrial o servicio, significa brindar un privilegio a un grupo de ciudadanos en detrimento de la totalidad de la población como un todo. Tal como lo he señalado antes con el ejemplo de los bienes de consumo básico. Segundo, el desperdicio de recursos (principalmente tiempo y capacidad empresarial), por parte de funcionarios de gobierno como del sector privado para buscar el favor político y abogar por el proteccionismo, puede significar un costo social, debido a que esos recursos no fueron empleados para producir ningún bien o servicio para satisfacer necesidades de los consumidores, o para servir como insumo en un determinado proceso productivo. Es decir, estaríamos ante un posible ejemplo de lo que los economistas llaman “actividades buscadoras de rentas que no son directamente productivas (actividades DUP, por sus siglas en inglés)”.⁵ Tercero, es bien sabido desde el teorema de simetría de Lerner que todo arancel a las importaciones constituye un impuesto implícito al esfuerzo exportador, por lo cual cualquier protección a la industria, agricultura o servicios, genera un sesgo en contra de las exportaciones costarricenses.⁶ Siendo esto así, el crecimiento del país se verá afectado negativamente por el proteccionismo al reducir las posibilidades de ventas al exterior, ya que como bien lo explicara don Eduardo, éstas constituyen el principal motor de crecimiento para una economía pequeña como Costa Rica.

Concluye don Eduardo su documento con un anexo titulado “El período de la política de sustitución de importaciones y el crecimiento económico del país”, en el cual brinda importantes elementos de juicio para afirmar que no es cierto que “...el proteccionismo rinde mejores resultados que la inserción en la economía internacional” (p. 31), los cuales considero correctos. Más aún, debe tenerse presente que muchos analistas de la época señalaron cómo el modelo de sustitución de importaciones generaría su propio fracaso, debido a los problemas estructurales que éste creaba.⁷

El anexo al documento de don Eduardo vierte especial importancia, debido a que aún hoy hay quienes defienden al modelo de sustitución de importaciones –la escuela estructuralista de Raúl Prebisch–, en contraposición a los que abogamos por una economía de mercado.

Recordemos que los estructuralistas señalaban que a través del tiempo el poder adquisitivo de nuestras exportaciones, predominantemente agrícolas, tendería a reducirse debido a que sus precios crecían a un ritmo menor que el de los bienes industriales que importábamos. A este fenómeno se le co-

5. Para una explicación teórica sobre estos temas véase Anne Krueger, “The Political Economy of the Rent-Seeking Society”, *American Economic Review*, Vol. 64, No. 3, 1974, pp. 291-303; Jagdish Bhagwati, “Directly Unproductive Profit Seeking (DUP) Activities”, *Journal of Political Economy*, Vol. 90, No. 5, 1982, pp. 988-1001. Para una descripción más amplia de estos efectos en el caso de Costa Rica, véase Monge y González (1995, pp. 79-112).

6. A. P. Lerner, “The Symmetry between Import and Export Taxes”, *Economica*, Vol. 3. No. 11, agosto, 1936.

7. Véase Claudio González, “El Proteccionismo en la Estrategia de Desarrollo de Costa Rica Durante las Últimas Décadas”. San José, 1985, sin publicar.

noce como deterioro de los términos de intercambio. La escuela estructuralista sugería como política económica para superar este problema la sustitución de importaciones por medio del establecimiento de barreras al comercio internacional –proteccionismo a la producción doméstica–. Es decir, impuestos a las importaciones, así como otras barreras de tipo no arancelarias (por ejemplo cuotas, licencias, entre otros).

Contrario a este planteamiento, estaba el de los defensores de la economía de mercado, quienes abogaban por la integración de la economía doméstica al mercado mundial y la eliminación de cualquier obstáculo al esfuerzo exportador. De hecho, este grupo afirmaba que, entre otros efectos negativos, el proteccionismo generaba un sesgo en contra de nuestras exportaciones (no sólo hacía más atractivo producir para el reducido mercado local respecto al mundial, sino también penalizaba el esfuerzo exportador al encarecer los insumos productivos y la mano de obra nacional). Todo lo cual, en última instancia, redundaba en un menor crecimiento económico, ya que como bien es sabido, las exportaciones constituyen el motor de cualquier economía pequeña. Además, advertían que el proteccionismo era insostenible en el tiempo y que tarde o temprano la jarana nos saldría a la cara, tal y como en efecto sucedió con la crisis económica de inicios de los ochenta, cuando el modelo de sustitución de importaciones se agotó.

¿Qué tenemos hoy día? Después de una década y media (1986-2000), período durante el cual Costa Rica ha adoptado una serie de reformas económicas en pro de la apertura comercial, hay quienes aún abogan por mantener políticas de corte proteccionista e inclusive, el adoptar nuevas políticas de este tipo. El resultado de todo esto ha sido un modelo de “desarrollo” al cual don Eduardo Lizano ha llamado en forma muy elocuente **GPP** (Gremialismo, Populismo y Proteccionismo). Es decir, un híbrido de políticas de economía de mercado y residuos importantes del modelo de sustitución de importaciones. El modelo GPP ha puesto en peligro el desarrollo sostenido de las exportaciones de Costa Rica al mantener un proteccionismo importante en algunos productos agrícolas e industriales, inclusive en algunos servicios (por ejemplo, telecomunicaciones, energía eléctrica, servicios financieros y seguros).

Quisiera complementar lo expuesto por don Eduardo en el Anexo de su documento, con el resultado de un reciente estudio que presenta evidencia interesante en favor de la posición de aquellos que abogamos por una economía de mercado para Costa Rica. Es decir, una economía abierta que apoye en forma eficaz al esfuerzo exportador, sin proteccionismo. El trabajo de Esteban Pérez y Juan C. Moreno-Brid emplea un modelo de crecimiento económico para evaluar la relativa importancia de la evolución de las exportaciones, los términos de intercambio y la elasticidad de las importaciones en el crecimiento económico de Costa Rica y otros seis países centroamericanos y del Caribe, entre 1950 y 1997.⁸ Este período permite a los autores tomar en cuenta no sólo diversos choques externos e internos en cada uno de estos países, sino también la etapa previa al período de sustitución de importaciones, el propio período de sustitución de importaciones y algunas de las más recientes reformas estructurales.

Como principal resultado de su estudio, los autores encontraron para todos los países estudiados (en especial, Costa Rica), una significativa y positiva relación de largo plazo entre el crecimiento de estas

8 “Terms of Trade, Exports and Economic Growth in Central America: A Long-Term View”. *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, No. 211, diciembre, 1999.

economías y el crecimiento de sus exportaciones, no así entre su crecimiento económico y sus términos de intercambio. En pocas palabras, encontraron evidencia en favor de la hipótesis de los defensores de la economía de mercado: **la integración de la economía doméstica a la mundial, mediante la promoción de las exportaciones y la apertura comercial, constituye el verdadero motor de crecimiento para un pequeño país como Costa Rica.** Este estudio apoya la visión de aquellos que, como don Eduardo, creen en la promoción de las exportaciones bajo cánones de economía de mercado, ya que ésta política permite explotar economías de escala en los procesos productivos; obtener mayores divisas para importar insumos, bienes de consumo y de capital con la más moderna tecnología; aumentar la eficiencia de nuestro sistema productivo al enfrentar la competencia; entre muchas otras ventajas.

Por todo lo anteriormente expuesto, deseo concluir mi comentario dándole las gracias a don Eduardo Lizano por alzar una vez más su voz en contra del proteccionismo y abogar por el libre mercado como fuente de crecimiento económico y bienestar social para los costarricenses.

3

La Política de Comercio Exterior de Costa Rica: Los Retos de la Próxima Etapa

*José Manuel Salazar**

Don Eduardo Lizano nos presenta una vez más un panorama del camino recorrido y una propuesta sobre el camino por recorrer en los rumbos económicos del país, esta vez en el campo del comercio exterior. El trabajo arranca por donde debe iniciar todo tratamiento de este tema, por la pregunta ¿Cuál es la relación entre el comercio exterior y el desarrollo nacional? Mis primeros comentarios se refieren también a este tema general.

Comercio exterior y desarrollo

Don Eduardo nos recuerda los temas básicos de la teoría y práctica del comercio internacional que son la base de lo que creo que es ahora un consenso nacional bastante consolidado en las orientaciones estratégicas básicas en materia de comercio exterior: la importancia para el crecimiento y desarrollo de una economía pequeña como Costa Rica de insertarse a mercados grandes, los beneficios de la liberalización financiera junto con la liberalización comercial, los beneficios de una participación activa en el sistema multilateral de comercio, así como en Acuerdos Regionales de Integración (ARI). Coincido con don Eduardo en que el punto más importante que debe tenerse presente al definir el norte de la política del comercio exterior del país es que en el ámbito internacional la relación entre apertura y crecimiento está bien establecida.¹

Segundo, coincido también con la importante idea, expresada por don Eduardo, de que lo importante es no solo promover exportaciones sino promover el comercio exterior en general, es decir, las exportaciones y las importaciones. Este punto amerita reiteración porque creo que no ha sido suficien-

* José M. Salazar Xirinachs fue Ministro de Comercio de Costa Rica. Actualmente es Director de la Unidad de Comercio de la Organización de Estados Americanos en Washington, D.C. El autor desea agradecer a Jaime Granados sus valiosas observaciones sobre el tema.

1. Jeffrey Sachs y Andrew Warner, "Economic Reform and the Process of Global Integration", *Brookings Papers on Economic Activity*, No. 1, pp. 1-118, 1995; Jeffrey A. Frankel y David Romer, "Does Trade Cause Growth?", *The American Economic Review*, p. 379, junio, 1999; Douglas Irwin y Marko Tervio, "Does Trade Raise Income? Evidence from the Twentieth Century", *NBER Working Paper Series 7745*, junio 2000 (<http://www.nber.org/papers/w7745>).

temente incorporado en el debate nacional. Estudios internacionales recientes han encontrado que las importaciones tienen mayor efecto en la productividad que las exportaciones, en parte por las presiones competitivas sobre la economía en general, en parte por ser un vehículo eficaz para asimilar nuevas tecnologías vía computadoras, sistemas de telecomunicaciones, líneas de producción automatizadas y otros equipos.² Dada la primacía que la política de comercio exterior de Costa Rica le ha dado a las exportaciones, este punto es fundamental para el diálogo nacional en la próxima etapa de la política de comercio exterior.

Problemas fundamentales de la política de comercio exterior: definición del alcance de la política y problemas por el lado de la oferta.

El artículo de don Eduardo me da pie para señalar lo que considero que es uno de los problemas fundamentales en la política de comercio exterior del país: el hecho de que no se ha desarrollado una visión y un consenso claros sobre cuál es el ámbito básico de la política de comercio exterior, lo cual genera varios problemas, entre ellos en la definición de la agenda nacional en este campo, en la asignación de las competencias institucionales y en el uso de los instrumentos de política.

Al respecto, existen en Costa Rica y fuera de ella varias definiciones del ámbito y los objetivos de la política de comercio exterior:

- a) Una definición, que podríamos llamar “reduccionista”, la identifica exclusivamente con los ejercicios de negociación comercial, ya sea en el ámbito multilateral de la Organización Mundial de Comercio (OMC), regional (Área de Libre Comercio de las Américas, ALCA), subregional (Centroamérica) o bilateral (acuerdos entre dos países).
- b) Una alternativa es una definición más amplia que incluye en la política de comercio exterior cuatro componentes básicos: negociaciones comerciales (es decir, el punto a), promoción de exportaciones, atracción de inversiones y políticas de promoción de la competitividad internacional.³
- c) Algunos, incluyendo muchas organizaciones de la llamada “sociedad civil” favorecen una definición todavía más amplia, que tiene la seria desventaja de confundir la agenda de comercio exterior con la agenda de desarrollo.

Aunque la teoría puede ayudar, esto no es un asunto para ser resuelto en el campo técnico o académico. El alcance y la cobertura de la política de comercio exterior y sus límites institucionales es aquello que el marco jurídico y el gobierno definan bajo ese ámbito, y depende de la visión que se tenga de la relación entre el sistema económico local y la economía internacional. En Costa Rica estas definiciones se expresan en parte en los objetivos y funciones que la ley define para el Ministerio de Comercio Exterior y que son, entre otras, las siguientes: Definir y dirigir la política comercial externa y de inversión extranjera incluso la relacionada con Centroamérica; dictar las políticas referentes a ex-

2. Joseph Stiglitz and Shadid Yusuf, “The East Asian Miracle at the Millenium” en Stiglitz y Yusuf (editores), *Rethinking the East Asian Miracle*, New York: World Bank and Oxford University Press, 2001.

3. Ver J. M. Salazar Xirinachs, “Desempeño y Acciones en el Sector Comercio Exterior”, en COMEX, *Ciclo de Conferencias, 1997*; COMEX, *Estrategia Nacional de Atracción de Inversiones*, San José, enero, 1998; COMEX, *Estrategia para el Desarrollo de la Competitividad en Costa Rica*, enero, 1998.

portaciones e inversiones; dirigir y coordinar planes, estrategias y programas oficiales vinculados a las exportaciones e inversiones.

Es decir, tanto conceptualmente como en términos del marco jurídico existente en Costa Rica, la política de comercio exterior del país debe verse como cercana a la definición (b) anterior. Por esto, mi problema fundamental con la forma en que se ha conducido la política de comercio exterior recientemente es que se ha tendido a perder la visión integral que incorpora los importantes retos que enfrenta el país en materia de atracción de inversiones, promoción de exportaciones y competitividad, áreas clave para la integración a la economía internacional, para el desempeño exportador y el crecimiento económico general del país. La política de integración "inteligente" o de "alta calidad" a la economía internacional necesariamente debe incluir dentro de la política de comercio exterior estos otros temas, y es sobre esta base más amplia que creo que debe tratarse de construir el consenso nacional sobre la política de comercio exterior.⁴ Don Eduardo claramente participa de esta visión más amplia, y en su artículo no omite comentar sobre estos temas, a los cuales me referiré más adelante.

Una pregunta que está estrechamente asociada con la definición del alcance de la política de comercio exterior, es la de si los límites para el crecimiento de las exportaciones y las inversiones están principalmente del lado de la demanda (obstáculos al acceso de los productos costarricenses a los mercados externos), o de la oferta (obstáculos internos a la capacidad de generar más oferta exportable, debilidades competitivas, altos "costos país"). O como dice don Eduardo, "...una cosa es abrir la economía del país a la competencia internacional y lograr acceso a mercados externos y otra muy diferente, tener capacidad nacional para aprovechar las oportunidades y enfrentar los retos..." (p. 25). Una paradoja del sector externo del país en los últimos años es que precisamente en el período en que se ha dado una proliferación de acuerdos comerciales que han mejorado el acceso a los mercados externos, el crecimiento de las exportaciones (excepto productos microelectrónicos, pero incluso estos en el año 2000) ha tendido a estancarse. Claro que no puede saltarse a conclusiones simplistas al respecto. En parte porque excepto el acuerdo con México, los otros acuerdos han entrado en vigencia muy recientemente, y en parte porque es claro que los acuerdos han abierto nuevas oportunidades de exportación. El punto no es que no deban negociarse acuerdos comerciales, es más bien que la economía costarricense enfrenta importantes obstáculos por el lado de la oferta para sacar provecho de esta importante labor. La lista de temas que trata don Eduardo en la sección "áreas de acción inmediata" coincide en buena parte con la lista de debilidades internas que presenta la economía nacional para integrarse a los mercados internacionales. También, debe tomarse en cuenta que las negociaciones comerciales no solo ayudan a eliminar obstáculos al acceso o por el lado de la demanda, sino a mejorar los marcos regulatorios internos y a hacer al país más atractivo para las inversiones.

La próxima etapa de la política de comercio exterior

Como mencioné, creo que la política de comercio exterior del país debe incluir cuatro ámbitos básicos: negociaciones comerciales, promoción de exportaciones, atracción de inversiones y políticas de promoción de la competitividad.

4. J. M. Salazar Xirinachs, "Una política de comercio exterior orientada a lograr una inserción internacional de alta calidad para Costa Rica", julio, 1993, sin publicar.

En cuanto al tema de las negociaciones comerciales, ¿qué nos plantea don Eduardo? Nos recuerda que en este campo el país ha transitado múltiples caminos, y que actualmente maneja estos caminos de manera simultánea: unilateral, bilateral (proliferación de tratados con México, República Dominicana, Chile, Canadá y otros en negociación), subregional (profundización con Centroamérica), multilateral (ALCA) y mundial (OMC). Es importante reiterar que en este campo el país, en gobiernos sucesivos, ha desarrollado una labor extraordinaria con excepcional continuidad de esfuerzos y grandes beneficios, tangibles e intangibles: desde la defensa de los intereses comerciales del país en diversos foros, la ampliación del acceso a mercados externos, el posicionamiento externo del país, y la internalización gradual de un marco moderno de reglas comerciales propias de la globalización. El balance que hace el autor de las fortalezas y debilidades de cada uno de estos caminos, y la relación entre ellos, es lectura obligatoria para cualquier persona interesada en la política comercial del país.

Este comentario es necesariamente selectivo y a continuación me referiré a cinco puntos que considero fundamentales para definición de la próxima etapa de la política de comercio exterior.

Primero, la tesis del “alto en el camino”. Nos dice don Eduardo que la proliferación de acuerdos bilaterales y regionales “...puede llegar a absorber la mayor parte de la atención de la administración pública y de los empresarios para atender los problemas derivados de ese tipo de acuerdos. Se corre así el grave peligro de no poner suficiente énfasis en otros temas...” (p. 16). De lo cual el autor extrae, con cautela, la conclusión de que “...después de negociar con Panamá y Trinidad y Tobago, el país debería hacer un alto en el camino, para así concentrar la atención en ALCA y la OMC”(p. 19). Si bien esto puede ser una opción, creo que un principio básico de la próxima etapa de la política de negociaciones comerciales del país, como en el pasado, debe seguir siendo el pragmatismo. El que convenga o no hacer un alto en el camino de este tipo dependerá entre otros factores de:

- a) Si se lanza o no una nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales este noviembre en Qatar, que aún si se inicia podría ser a ritmo lento.
- b) La intensidad de las negociaciones del ALCA del 2002 al 2005.
- c) Si se abre la posibilidad de atractivos acuerdos bilaterales, por ejemplo con los Estados Unidos, oportunidad que Costa Rica no debería desaprovechar.

Además, ¿Cuáles son los otros temas en los cuales el país se puede distraer? Esto me lleva al segundo punto que es el argumento de los obstáculos del lado de la oferta. Y es que debe reconocerse que la economía costarricense enfrenta importantes obstáculos por el lado de la oferta para sacar provecho del acceso mayor y más seguro logrado por las negociaciones comerciales. Sin duda la lista es larga y urgente e incluye, entre otros, los temas que trata don Eduardo en la sección áreas de acción inmediata: la modernización de ciertos sectores de servicios (telecomunicaciones, seguros, banca), las políticas de fijación de tarifas de los servicios públicos, las políticas de apoyo a la competitividad y a las pequeñas y medianas empresas (PYME), la reforma a los sistemas de incentivos y el “problema 2003”, las reformas fiscales y del Estado, etc. Pero debe tenerse en cuenta que la negociación de tratados funciona también como un catalizador para concentrar la atención del país y crear un sentido de urgencia para estos otros temas. Además, el “efecto distracción” depende en buena medida de la forma en que se conduzca el diálogo y las relaciones con los diversos sectores productivos y la “sociedad civil”.

Tercero, el sector servicios debe recibir mucha atención en la nueva etapa de la política de comercio exterior del país. Este sector representa cerca de un 60 por ciento del producto interno bruto (PIB) de Costa Rica y un 64 por ciento del empleo, con una fuerte presencia del Estado en la propiedad, administración y provisión de algunos servicios (telecomunicaciones, seguros, electricidad, combustibles). Como lo ha señalado el reciente documento de Examen de las Políticas Comerciales de Costa Rica elaborado por la OMC, mientras que el país ha hecho importantes avances en la liberalización del comercio en bienes, en servicios no ha habido mayores cambios durante la década de los 90.⁵ Algunos de los servicios básicos tienen precios relativamente elevados que imponen costos innecesarios sobre el resto de la economía. Qué políticas internas se apliquen en estos sectores y su relación con los posibles compromisos internacionales de apertura en el marco multilateral y regional serán importantes temas en los próximos años.

Un cuarto tema fundamental en la próxima etapa de la política de comercio exterior es el de cómo mejorar los procedimientos para las consultas con el sector privado y con la sociedad civil, así como el tema de la transparencia en las negociaciones. Este tema hizo crisis recientemente y llevó a la aprobación el año 2000 de la "Ley para las Negociaciones Comerciales y la Administración de los Tratados de Libre Comercio, Acuerdos e Instrumentos de Comercio Exterior".⁶ Más allá de este episodio, una de las nuevas realidades de la política comercial alrededor del mundo es la atención que diversos sectores de la sociedad civil le están dando al tema comercial y su activismo al respecto, lo cual va de la mano con las preocupaciones sobre los impactos de la globalización y el libre comercio en la distribución del ingreso, la pobreza, los estándares ambientales, y otros. Esto significa que la formulación y ejecución de la política comercial no puede continuar como en el pasado y debe experimentar una importante transformación. En la nueva etapa la educación y la explicación de estos temas, su vinculación con la agenda más amplia de desarrollo del país, y la consulta e interacción con diversos sectores adquieren renovada importancia.

Quinto, otra fuente de cambio se origina en las demandas de una economía global cada vez más compleja e interdependiente por un amplio espectro de sofisticados estándares, reglas e instituciones. Esto ha generado una drástica ampliación de las áreas comprendidas en los acuerdos comerciales, incluyendo en la OMC. Mientras que hace 10 años las negociaciones incluían básicamente medidas en la frontera, un porcentaje muy alto de lo que se negocia hoy día involucra políticas y marcos regulatorios locales, tradicionalmente considerados como del ámbito exclusivo de la política interna (regulaciones en servicios, inversión, política de competencia, propiedad intelectual, y más recientemente normativas ambientales y hasta laborales). Esto plantea dos retos: primero, más allá del tema de acceso a los mercados, ¿cuáles son las reglas y estándares adecuados para la participación de Costa Rica en la globalización y cuáles serán las posiciones de Costa Rica en los foros internacionales sobre estos temas? Y segundo, el reto de coordinación entre los responsables directos de la política comercial y otras entidades públicas con competencia directa sobre las nuevas áreas sujetas a negociación, así como con los correspondientes sectores con intereses en esos temas.

5. World Trade Organization, "Trade Policy Review-Costa Rica", Report by the Secretariat, Ginebra, 2001.

6. Para un análisis reciente de los aspectos institucionales de la política de comercio exterior en Costa Rica ver Sylvia Saborío "Trade Policy Dynamics in Costa Rica: Issues and Institutions", Washington D.C., 2001, sin publicar.

Globalización, papel del Estado y aspectos institucionales

Aunque el tratamiento del tema por parte de don Eduardo es muy amplio, hay ciertos aspectos que creo que faltan, o que deben recibir más énfasis, y que deben plantearse explícitamente en el debate nacional sobre la política comercial.

El primero es el tema del papel del Estado en un contexto de inserción internacional y globalización. Algunos en Costa Rica son partidarios de que el papel del estado en general se reduzca. Esto puede ser correcto en algunas áreas, pero en otras es todo lo contrario: hay que fortalecerlo según las nuevas necesidades de la economía globalizada. Dos ejemplos. En el área comercial la globalización de la economía costarricense obliga a fortalecer mucho más aspectos como los sistemas de control sanitario y fitosanitario, la función aduanera, las funciones de verificación de la conformidad de productos con las normas técnicas, los procedimientos de compras del sector público, la capacidad de contar con estadísticas de comercio exterior expeditas y confiables, la capacidad de administrar los tratados comerciales y la participación del país en la OMC, y la lista puede expandirse mucho más.

Segundo, creo que en la nueva etapa de apertura y transformación productiva, el país tiene que plantearse bajo una nueva perspectiva el tema del papel del Estado en facilitar el ajuste y suavizar sus consecuencias sociales, económicas, laborales y ambientales. Como bien señala don Eduardo, con la inserción internacional muchos sectores expuestos a la competencia internacional dejarán de existir, habrá nuevas actividades, y lo que va a ocurrir en los próximos años es un proceso acelerado de transformación económica en el cual los tratados comerciales juegan un papel catalítico. Además, bajo las nuevas tendencias de la integración profunda Costa Rica deberá desarrollar posiciones y políticas internacionales sobre el tratamiento a normativas laborales y ambientales en los acuerdos comerciales. De hecho, recientemente y por primera vez el país negoció en forma paralela a un acuerdo comercial, acuerdos para la cooperación en los campos laboral y ambiental en el tratado comercial Costa Rica-Canadá. Nuestras instituciones están mal preparadas para algunos de estos desafíos. Como es el caso en los países desarrollados, en Costa Rica se deben discutir las dimensiones sociales, internas y externas, de la política comercial y se deben definir las políticas al respecto.⁷

Tercero, en este contexto amplio del papel del Estado en facilitar el ajuste y en promover un nuevo posicionamiento competitivo del país, encuentro controversial la tesis de don Eduardo de que la pretensión de determinar aquellos bienes y servicios en cuya producción el país será competitivo, representa un ejercicio ocioso, pues eso no puede definirse de antemano. Aunque expresada así es difícil estar en desacuerdo, esta afirmación, y el párrafo que la sostiene, plantean un tema que no se ha podido discutir satisfactoriamente en el país en parte porque las posiciones extremas entre supuestos "neoliberales" y supuestos "intervencionistas" han hecho difícil encontrar un terreno común: el papel de la política industrial y de las políticas gubernamentales de apoyo a la pequeña y mediana empresa. Si bien la política de seleccionar ganadores (*picking winners*) no es aconsejable para Costa Rica, formas más sofisticadas de promover la competitividad nacional, facilitar la transición hacia "el uso alternativo de los recursos" y mejorar los sistemas de apoyo a la pequeña y mediana empresa han sido y continúan siendo fundamentales en las experiencias exitosas en Asia, Europa, Estados Unidos y aún en algunos países latinoamericanos. Además, mucho del instrumental de esas formas más sofisticadas es compatible con las reglas de la OMC. En el campo de la atracción de inversiones, en sus diferentes

7. Ver por ejemplo Alan Deardorff y Robert Stern (editores), *Social Dimensions of U.S. Trade Policy*, Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2000.

etapas, el Estado costarricense ha tenido un papel central, incluso y sobre todo en la nueva etapa más agresiva de atraer empresas de alta tecnología, la cual fue fundamentada en varios estudios que guiaron una visión sectorial y selectiva para la promoción.⁸

Le ha tomado al país 20 años, muchas discusiones y no pocas visitas de Michael Porter y su equipo, desde los primeros intentos de hacer política industrial moderna al final de los años 80, para empezar a desarrollar algún grado de consenso en estos temas y ahora hay más énfasis en políticas de apoyo a la competitividad y al ajuste tales como: el fomento de eslabonamientos y el desarrollo de proveedores nacionales, el desarrollo de redes de servicios para la PYME y para los agricultores, las políticas de ciencia y tecnología, la promoción de las tecnologías de la información y comunicaciones y de la sociedad del conocimiento. Desde hace mucho he argumentado que estos temas son fundamentales para una inserción de alta calidad de Costa Rica a la economía mundial, y las nuevas tendencias de la globalización hacen este punto más urgente que nunca.

En conclusión, mucho de lo que he mencionado en esta sección no es política comercial y muchos menos estoy sugiriendo que todas estas tareas las debe realizar el Ministerio de Comercio Exterior. El argumento es más bien que las nuevas realidades de la globalización nos obligan a abrir el lente con que se miran estos temas y que la política de comercio exterior no está ni puede pretenderse que esté “desconectada” de las consecuencias sociales de la política comercial ni del resto de políticas gubernamentales que determinan el comportamiento del sector comercio exterior.

Las trampas más comunes

El artículo de don Eduardo contiene una interesante sección donde el autor lista “las trampas más comunes”. En realidad se trata de una sola trampa “posponer la apertura”. La lista es una serie de diferentes razones o en algunos casos “excusas” que con frecuencia se escuchan para posponer la liberalización comercial del país: que el país debe integrarse solo con países relativamente iguales, que esto debe hacerse solo hasta que el país esté debidamente preparado, que no se puede proceder por el costo fiscal implicado, que la prioridad la deben tener los productores sobre los consumidores, y otros argumentos.

A la lista de trampas enumeradas por don Eduardo yo agregaría esta: la trampa de definir la política de comercio exterior en términos “reducidos” únicamente a los temas de apertura del mercado nacional y de acceso a mercados y negociación de acuerdos. Sin duda, este es un componente fundamental y hay una gran tarea que se ha hecho y se debe continuar haciendo en este campo. No obstante, la política de comercio exterior debe también incluir como parte intrínseca de su ámbito la política de atracción de inversiones, promoción de exportaciones así como algunos elementos del lado de la oferta en apoyo a la competitividad. Y debe enmarcarse en el contexto más amplio del papel y las políticas del Estado costarricense ante la globalización. Como mencioné la definición del alcance de la política de comercio exterior no es solo un asunto “técnico” ni “académico”. Lo que está en juego es nada menos que la posibilidad de llegar a un consenso nacional amplio sobre el contenido y la secuencia de acciones en la nueva etapa de la política comercial externa. Una vez más debemos agradecer a don Eduardo por poner una propuesta sobre la mesa y retar al análisis y al debate serio de estos temas fundamentales.

8. Ver por ejemplo, Foreign Investment Advisory Service, “A Strategy for Foreign Investment in Costa Rica’s Electronics Industry”. International Finance Corporation, World Bank, Washington D.C., 1996.

4

¿Es posible globalizarse sin morir en el intento?

*Luis Guillermo Solís**

Introducción

Don Eduardo Lizano sigue siendo –y lo demuestra con creces en este artículo– uno de los más cono- cedores analistas de la realidad costarricense y centroamericana. Agudo y directo, el Dr. Lizano nos ofrece una lectura interesante de las que a su juicio serían las mejores opciones para Costa Rica en ma- teria de comercio exterior. Hay que agradecerle a don Eduardo su erudita franqueza en un tema en el que con harta frecuencia los especialistas evaden tomar posiciones. Gracias a esta franqueza, es po- sible debatir. Y el debate es bueno para todos.

A continuación se presentan algunas observaciones críticas a este interesante trabajo que no preten- den, debido a razones de espacio, ser exhaustivas ni abarcar la totalidad de los argumentos presenta- dos por el Dr. Lizano.

De productores muertos y burros amarrados

El artículo de Eduardo Lizano es consistente con sus bien conocidos puntos de vista en esta materia. Una de las premisas, central a lo largo de todo el trabajo, es que los países pequeños se benefician más abriéndose a las fuerzas de los mercados externos, que manteniéndose al margen de los flujos inter- nacionales. Fue éste el caso de Costa Rica –dice echando mano a la experiencia nacional desde las pri- meras décadas del siglo XIX– cuando gracias a las exportaciones de café a Europa se logró consolidar la Primera República y, por esa vía, ponerse a la cabeza de las economías del Istmo.

No discrepo del dato histórico, sin embargo las lecciones derivadas de éste por don Eduardo resultan problemáticas. En efecto, tras apuntar el autor una larga lista de beneficios deparados por una econo- mía volcada hacia los mercados externos, concluye: “...la apertura comercial tendrá como consecuen-

* Luis Guillermo Solís Rivera fue Director General de Política Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Costa Rica. Actualmente es Profesor de Historia y Ciencias Políticas y Vicedecano de la Facultad de Ciencias Sociales de la Univer- sidad de Costa Rica.

cia ineludible, modificar la estructura de la producción nacional; en otras palabras, bienes que antes se producían, ahora se deja de hacerlo, y viceversa" (p. 12).

A mi juicio la dificultad principal con la conclusión de don Eduardo es que no toma en cuenta que esos bienes no se producen solos; más aún, que quienes los producen son mayoritariamente pequeños y medianos empresarios cuyos márgenes de supervivencia económica son, en cualquier caso, demasiado estrechos. Centenares, quizá miles de pequeños y medianos empresarios y sus trabajadores que, como los del sector agropecuario o industrial, necesitan tiempo y recursos para reconvertirse o, al menos, para no ser exterminados por las fuerzas implacables de la libre competencia.

Para estas personas, la tesis de don Eduardo Lizano de que es una "trampa (...) posponer la participación en los programas de integración económica internacional para cuando Costa Rica esté "debidamente 'preparada'" (p. 22), suena a orden de fusilamiento sumario. Por eso habría que formularle a nuestro autor una pregunta obligatoria: ¿y la gente?, ¿qué hacemos con la gente? A esa interrogante, don Eduardo no ofrece respuestas satisfactorias.

La perversidad del modelo aperturista radica en que ni siquiera se puede alegar que la eventual desaparición de los productores "ineficientes" es de aplicación universal. El propio don Eduardo, al hacer una defensa a ultranza del consumidor frente al productor lo reconoce: los países más grandes y poderosos (y otros que no siéndolo igual nos desangran, como es el caso de Vietnam y su insólita producción de café) protegen a raudales y eso genera distorsiones inaceptables en el comercio internacional. Ante esta realidad sin embargo, don Eduardo no aboga por una estrategia de defensa propia sino por la apertura unilateral. Según él el hecho de que existan países que son especialistas en proteccionismo no debería llevarnos a emularlos. A eso en Costa Rica se le llama una pelea de "burro amarrado contra tigre suelto" y sabemos que, en la mayoría de los casos, estos pleitos no los gana precisamente el burro.

Una de las cosas que más me preocupa de la propuesta de don Eduardo es su falta de flexibilidad; su opción por lo que termina siendo un juego de suma cero. Aquí todo encaja perfectamente, tan perfectamente que no hay espacio para las "salidas a la tica", para la improvisación sobre la marcha o la creatividad que hizo posible a estas parcelas avanzar, a diferencia de otros países, sin sobresaltos, golpismo o dictadura. Pareciera que para don Eduardo, o se aplica el modelo tal cual lo dicta la impoluta racionalidad de la teoría, cueste lo que cueste y afecte a quien se afecte, o éste no funciona. Tanta frialdad analítica asustaría si no fuera porque quien la pregonaba es un humanista de los que ya casi no quedan.

De caminos que ya no van a Roma sino a la OMC

Pertenezco a una generación de centroamericanistas herederos de las enseñanzas de Carlos Manuel Castillo, Dante Gabriel Ramírez, Fernando Naranjo, Víctor Bulmer-Thomas, Jorge Sánchez Méndez, y sí, también Eduardo Lizano. Estas mentes lúcidas me enseñaron que la integración económica de Centroamérica no sólo es impostergable, sino también ineludible. Gracias a ellos, llegué a la experiencia europea desde Centroamérica y no a la inversa. Reconozco con horror que aprendí a valorar la integración sin morazanismo gracias a los economistas –no a los politólogos– y me defino defensor del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), de todo el SICA, incluidos –cuando tengan el valor

de reformarse y de recuperar el pudor– el Parlamento Centroamericano y la Corte Centroamericana de Justicia.

De ellos aprendí que las economías de nuestros países, individualmente consideradas, son demasiado insignificantes para sobrevivir por sí solas frente a los descarnados mercados internacionales. Así las cosas, ¿cómo no voy a confundirme cuando nos dice don Eduardo Lizano que la integración centroamericana, siendo un mal menor al aislamiento total, no es por mucho el mejor camino para acceder al libre comercio hemisférico (p. 27)?

Es difícil discrepar con este punto cuando se pone al Mercado Común en la perspectiva del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y su implementación a partir –supongamos con optimismo– del año 2005. Lo que me incomoda de la visión de don Eduardo, no es, entonces, la afirmación de que el Mercado Común Centroamericano se nos haya quedado chiquito en el conjunto hemisférico. Eso a lo mejor es cierto y de hecho, es probable que así sea.

Más bien lo que me cuesta es aceptar su tesis de que el Mercado Común ha dejado de ser un factor de importancia estratégica para el futuro de Centroamérica. El artículo de don Eduardo me deja la sensación –nótese que digo sensación únicamente porque él no lo dice de manera explícita– de que el autor subestima la importancia potencial del Mercado Común como ámbito para el crecimiento de algunos sectores productivos del Istmo, independientemente de lo que pase o deje de pasar con la globalización en la escala planetaria.

¿Será aldeanismo o nostalgia las que me hacen resistirme a la tesis de que “Lo esencial es tener siempre presente que el futuro no reside en los tratados comerciales bilaterales, ni en el MCCA, ni aun en el ALCA, por más importantes que sean transitoriamente, sino en la OMC.” (p. 18), o, ¿será más bien que a diferencia de don Eduardo, no puedo dejar de tomar en cuenta los calificados estudios de CEFSA, en donde se afirma que las exportaciones al MCCA representan –si se excluyen las exportaciones de productos maquilados– el 44 por ciento de las exportaciones totales de Guatemala, y el 35 y el 24 por ciento de las de El Salvador y Costa Rica respectivamente?

Aquí otra vez me aguijona la duda: ¿por qué razón mágica se ha de aceptar que todos los caminos vayan inexorablemente a la OMC? A los historiadores nos enseñaron que fue por los caminos que iban a Roma, por donde entraron –y salieron– los bárbaros que pusieron fin al Imperio de Occidente a principios de la Era Cristiana. Bien haríamos en no repetir, por imprevisión, esa misma experiencia en los años de las cibernéticas autopistas de la aldea global.

De la importancia de no quedarse viendo para el icaco

Encuentro absoluta razón a don Eduardo Lizano cuando advierte, con clarividencia, que en la próxima etapa de la política de comercio exterior de Costa Rica, resultará de importancia estratégica desplegar una diplomacia comercial activa e inteligente. Frente a la OMC –dice él– pero también frente al ALCA o cualquier otra entidad multilateral –digo yo– Costa Rica no puede ser pasiva. En palabras de nuestro autor, los países productores “no deben quedarse viendo para el icaco”.

A este respecto, quisiera adelantar un par de ideas.

La primera es que la política de comercio exterior de Costa Rica no puede existir al margen del resto de la política exterior del país de la cual forma parte integral e indivisible. En otras palabras, si queremos que Costa Rica se proyecte con dinamismo y determinación en el ámbito comercial internacional, el país está obligado a diseñar una política exterior igualmente clara y coherente, en donde los temas comerciales y políticos sean caras de una misma moneda. Para que ello sea posible, resulta indispensable poner fin a las rivalidades institucionales que han inhibido el desarrollo de un esfuerzo colaborativo entre, por ejemplo, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y el Ministerio de Comercio Exterior.

Costa Rica no puede darse el lujo de hablar con diferentes voces en el ámbito internacional. Ello conlleva la afirmación de la responsabilidad constitucional de la Presidencia de la República y de la Cancillería como entidades responsables y rectoras del diseño y ejecución de la política exterior. También requiere, sin ninguna duda, la presencia estratégica del Ministerio de Comercio Exterior como instancia especializada del Estado en la definición de las prioridades y la conducción técnica de las negociaciones en esa materia. Estoy convencido de que semejante arreglo, que sólo beneficios puede traer al país, es posible con un poco de liderazgo, voluntad política y capacidad de diálogo.

La segunda idea, esbozada con toda claridad por don Eduardo en su artículo, es que para que la política de comercio exterior de Costa Rica tenga sentido y sea un reflejo de los intereses de los sectores productivos del país (en suma, que sea una política comercial externa capaz de promover el desarrollo nacional), es fundamental que se tomen en cuenta –en serio, no de mentirillas– los puntos de vista de “...los consumidores, productores y trabajadores, organizados en entidades de muy diversa naturaleza” (p. 26). No es admisible que el gobierno ignore las opiniones de los principales afectados, para bien y para mal, por sus decisiones. Ya tenemos suficiente evidencia de los graves daños que la prepotencia gubernamental en los temas de comercio exterior genera. De aquí para adelante, el diálogo creador entre el gobierno y los sectores laborales y productivos es absolutamente indispensable.

En conclusión

El artículo de don Eduardo Lizano termina con una nota clarividente cuando afirma que para mantenerse competitiva entre las naciones, Costa Rica debe “dedicar ingentes esfuerzos y recursos al mejoramiento del elemento humano. En la época actual, el desarrollo económico se basa, en un alto grado, en el conocimiento” (p. 27). Nada más cierto y nunca mejor dicho. Si don Pepe nos advirtió sobre la inutilidad de los tractores sin violines, don Eduardo nos confirma que no puede haber desarrollo sostenible (que es el que queremos) sin escuelas.

Sobre este particular es necesario, sin embargo, hacer una precisión que no es baladí: la educación no debe ser vista sólo como una externalidad que aumenta el valor agregado de las mercancías. Más allá de esto y principalmente, la educación es un derecho humano fundamental sin el cual la democracia no puede desarrollarse a plenitud. Un derecho que hasta los liberales del siglo XIX sabían que el Estado tenía la obligación de satisfacer por medio de un sistema educativo de buena calidad, obligatorio y costado con recursos del erario público. Entenderlo de otra manera, en especial si se aplican criterios demasiado estrechos de costo-beneficio, constituye una amenaza directa a la posibilidad de construir sociedades verdaderamente equitativas, con oportunidades de progreso para el mayor número.

Es importante, me parece, reconocer con Eduardo Lizano que en materia de comercio exterior, las tareas pendientes son “amplias, complejas y difíciles”. Esto, que podría parecer un lugar común en cualquier análisis sobre el tema, es sin embargo un asunto que debe explicitarse con la mayor seriedad. La agenda –bien lo dice él– es copiosa, el entramado de intereses y relaciones intrincado, y la coordinación política problemática por la diversidad de los actores involucrados. No obstante ello, me alienta saber que más allá de todo esto, Costa Rica cuenta con gente capaz de acometer estos esfuerzos sin timidez pero también con prudencia.

Allí es, finalmente, en donde creo que está el quid de la cuestión. En saber aprovechar las oportunidades que nos ofrece un mundo de relaciones globales, sin que nos matemos (o matemos a otros) en el intento.