

Documentos 7

EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO ENTRE CENTROAMÉRICA Y LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

Eduardo Lizano y Anabel González



Con apoyo de...

CR ♦ USA
COSTA RICA ♦ UNITED STATES OF AMERICA
FUNDACION PARA LA COOPERACION

Febrero, 2002

382.909728

L-726t

Lizano Fait, Eduardo

El tratado de libre comercio entre Centroamérica y los Estados Unidos de América / Eduardo Lizano Fait y Anabel González. -- San José, C. R. : Academia de Centroamérica, 2003.

74 p. ; 28 cm. -- (Documentos / Academia de Centroamérica ; 7)

ISBN 9977-21-043-8

1. TRATADOS COMERCIALES - AMÉRICA CENTRAL. 2. TRATADOS COMERCIALES - EE.UU. 3. COMERCIO EXTERIOR. 4. APERTURA ECONÓMICA. I. González Campabadal, Anabel II. Título. III. Serie.

Diagramación: Luis Fernando Quirós Abarca

Diseño de portada: Sussy Campos

Edición: Juan Carlos Obando

Primera edición:

© Academia de Centroamérica

San José, Costa Rica, 2003

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

<i>RESUMEN EJECUTIVO</i>	7
PRIMERA PARTE: EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO ENTRE CENTROAMÉRICA Y LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA, OPORTUNIDADES, DESAFÍOS, RIESGOS	
<i>Eduardo Lizano y Anabel González</i>	9
I. LOS ANTECEDENTES	12
II. EL ÁMBITO DEL TRATADO	13
III. LAS RAZONES Y LOS MOTIVOS	15
IV. LAS INTERROGANTES Y LAS INCERTIDUMBRES	18
V. LAS OBJECIONES	20
La tesis ideológica	21
El desarrollo económico	21
La ausencia de condiciones previas	22
La posición de los “perdedores”	22
Las actividades estratégicas	22
VI. LA REACCIÓN ANTE LAS OBJECIONES	23
VII. LOS CAMINOS ALTERNATIVOS	26
El enfoque unilateral	26
El enfoque subregional	27
El enfoque regional	28
El enfoque multilateral	28
VIII. LA POSICIÓN RAZONABLE	30
IX. LAS CARACTERÍSTICAS DE LA NEGOCIACIÓN	31
X. LA AGENDA	36
Prepararse para negociar	36
Prepararse para aprovechar las oportunidades y enfrentar los retos	38
El apoyo de los organismos financieros internacionales	40
XI. REFLEXIÓN FINAL	41
REFERENCIAS	43
SEGUNDA PARTE: EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO ENTRE CENTROAMÉRICA Y LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA, UNA VEZ MÁS	
<i>Eduardo Lizano</i>	45
INTRODUCCIÓN	48
I. LA POSICIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA	49
El escenario para EE.UU.	49
Las alternativas de EE.UU. frente a Centroamérica	52

II. EL ESFUERZO DE LOS PAÍSES CENTROAMERICANOS	55
Las tareas nacionales	55
El esfuerzo regional	58
<i>La consolidación del espacio económico regional</i>	58
<i>¿Un tratado de paz y amistad entre los seis países</i> <i>(Centroamérica y Estados Unidos de América)?</i>	59
<i>¿Un Fondo Centroamericano de Desarrollo?</i>	60
<i>¿Un Parlamento Centroamericano remozado?</i>	62
<i>¿Un Fondo de Estabilización Monetaria?</i>	63
Las interrogantes	65
III. Reflexiones finales	68
REFERENCIAS	73

*“Where change was accepted,
development was assured”,*

JEAN MONNET (François Duchêne; *The First Statesman of
Interdependence*, Norton, 1994, p. 31).

*“...tiendo a creer que la acción genera acción
y la inacción genera más inacción”,*

ROBERT ZOELLICK (*El Financiero*, 27 oct.-3 nov., 2002)

Resumen Ejecutivo

La ampliación de mercado representa, sin duda, un elemento de gran importancia para acelerar el crecimiento económico por su incidencia en el grado de especialización, la acumulación de capital, las oportunidades de inversión, el nivel de productividad, el mayor grado de competencia y las ventajas comparativas. Esto es así cuanto más pequeña sea la economía de que se trate. Por eso mismo, la posible suscripción de un tratado de libre comercio de Centroamérica con los Estados Unidos de América tiene un gran significado para los cinco países del Istmo. Las oportunidades, así como los retos y desafíos al lograr acceso al mercado más amplio y dinámico del mundo, son de gran trascendencia. Dicho acceso representa un viejo anhelo de los países centroamericanos. Si bien ese tratado presenta ventajas para EE.UU., es de mayor trascendencia, sin duda, para Centroamérica.

Ahora bien, ese tratado de libre comercio no representa una panacea para los problemas del desarrollo y la pobreza de los cinco países del Istmo, pero sí significa una gran oportunidad, a mediano plazo, para acelerar el ritmo de crecimiento económico y aumentar las posibilidades de mejorar el nivel de vida de sus poblaciones.

Lograr la suscripción del TLC entre Centroamérica y EE.UU. representa una tarea llena de dificultades, pues se trata de negociaciones entre la economía más desarrollada del mundo con un grupo de economías pequeñas, débiles y pobres. Los problemas de la asimetría y su tratamiento serán de gran relevancia. Además, el ámbito del tratado no podrá circunscribirse solo a temas del libre comercio, sino que abarcará otros temas de importancia para toda Centroamérica como para EE.UU. Finalmente, este tratado tendrá singular importancia como precedente para otras negociaciones como el ALCA y la nueva Ronda de Doha, en el seno de la Organización Mundial del Comercio.

Esta publicación contiene dos trabajos. El primero "El Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y los Estados Unidos de América, oportunidades, desafíos, riesgos" de Eduardo Lizano y Anabel González de agosto de 2002 y será publicado también por el Instituto para la Integración de América

Latina y el Caribe (INTAL) en su serie de documentos de divulgación. El segundo de ellos, "El Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y los Estados Unidos de América, una vez más" fue elaborado en diciembre de 2002 por Eduardo Lizano, en el cual se trata de ahondar y ampliar algunos de los temas tratados en el primero.

PRIMERA PARTE

El Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y los Estados Unidos de América, oportunidades, desafíos y riesgos

Eduardo Lizano y Anabel González*

Agosto, 2002

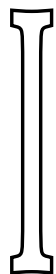
* Los puntos de vista de los autores no representan la posición oficial del Banco Central de Costa Rica ni la de la Coalición Costarricense de Iniciativas para el Desarrollo (CINDE), instituciones de las cuales ambos son funcionarios, en su orden.

“Go alone (that is, cut trade barriers unilaterally) if others will not go with you. If others go simultaneously with you (i.e., these is reciprocity in reducing trade barriers), that is still better”.

BHAGWATI, *Free Trade Today*, p. 100.

“A successful regional integration is an omelet that cannot be made without breaking eggs”

WORLD BANK, *Trade Blocs*, p. 125.



Los antecedentes

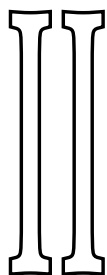
La idea acerca de un posible tratado de libre comercio entre los cinco países centroamericanos y los Estados Unidos de América (EE.UU.) ha tomado gran fuerza recientemente, tanto en la opinión pública en general, como en los círculos políticos y empresariales. Esta situación se originó en el discurso pronunciado por el Presidente de esa Nación, George Bush, ante la Organización de Estados Americanos (OEA) el 16 de enero de 2002. Concretamente, el Presidente norteamericano indicó: “Hoy anuncio que Estados Unidos explorará un tratado de libre comercio con los países de Centroamérica. Mi administración trabajará de cerca con el Congreso para alcanzar esta meta. Nuestro propósito es fortalecer los lazos económicos que ya tenemos con estas naciones; reforzar su progreso hacia la reforma económica, política y social; y dar otro paso tendiente a completar el Área de Libre Comercio de las Américas”. Más recientemente, en la reunión que sostuvo con los Presidentes de Centroamérica, en San Salvador el pasado 24 de marzo, reiteró una vez más su intención de concretar un tratado comercial con la región centroamericana.

Sin embargo, ha de recordarse que no es la primera vez en hacerse referencia al tema. Más aún, desde que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN-NAFTA por su abreviatura en inglés) estaba en proceso de negociación en 1992, los países beneficiarios de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC-CBI por su abreviatura en inglés) empezaron a expresar su preocupación a EE.UU. por el eventual impacto que este acuerdo podría tener sobre sus condiciones de acceso a ese mercado y sobre los flujos de inversión. Arranca en ese momento el interés de los países centroamericanos en lograr un tratamiento igualitario con el TLCAN (Paridad TLCAN-NAFTA parity por su denominación en inglés). Asimismo, durante estos años, la región, en su conjunto, y varios de los países individualmente propusieron a EE.UU. su interés en suscribir un tratado de libre comercio. Ese planteamiento, inclusive, se realizó formalmente por parte de Centroamérica (CA) al presidente Bill Clinton con ocasión de su visita a la región, en abril de 1997. Por diversas razones, relacionadas con las prioridades de la Administración Clinton, en esos momentos la propuesta no fructificó.

De allí, entonces, que cuando el Embajador Zoellick planteó a los países centroamericanos, en abril de 2001, su interés en un tratado de libre comercio con EE.UU., la respuesta de la región no se dejó esperar.

En el transcurso del año 2001, antes de la citada declaración del Presidente Bush ante la OEA, ya se habían llevado a cabo varias reuniones informales en Washington y un taller técnico entre expertos de los países del Istmo y funcionarios norteamericanos de la oficina del Representante de Comercio (USTR).

Por consiguiente, no se trata de una nueva idea, sino de un viejo anhelo de los cinco países de América Central. Pero fue, sin duda, esa intervención del Presidente Bush ante la OEA la que reavivó la esperanza y planteó con gran fuerza la posibilidad de concretar, en un futuro cercano, –12 a 18 meses– un tratado de libre comercio entre los cinco países centroamericanos y EE.UU.



El ámbito del tratado

Es de mucha importancia, desde un comienzo, tener claro que una posible negociación entre Centroamérica y los Estados Unidos de América, no se circunscribiría a los asuntos relacionados con el libre comercio de bienes, sino que sería muy amplia e incluiría una gama de puntos adicionales, los cuales es indispensable enumerar, a fin de evitar posteriormente sorpresas y malos entendidos.

Así, los siguientes temas podrían formar parte de dicha negociación:

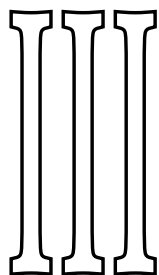
- Comercio de bienes (trato nacional, eliminación de restricciones a la importación y exportación, programas de desgravación arancelaria y listas de exclusiones).
- Comercio de servicios (reglas generales, consolidación del *statu quo* y/o liberalización paulatina de algunos sectores), que podría incluir desde convenios de “cielos abiertos” y libre navegación hasta acceso al mercado de seguros y pensiones, así como servicios profesionales.
- Procedimientos para la solución de conflictos y disputas, no solo de carácter comercial, sino también de aquellos otros originados en ámbitos diferentes.
- Compras del Sector Público.
- Tratamiento a las inversiones extranjeras directas (IED).
- Disposiciones sustantivas y defensa de los derechos de propiedad intelectual.
- Comercio electrónico.
- Transparencia de los sistemas nacionales regulatorios, tales como las disposiciones relacionadas con la competencia (*competition policy*).
- Condiciones laborales (el mínimo consistiría en respetar los derechos laborales fundamentales contenidos en ciertos convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)).
- Medio ambiente (basado en la aplicación de la legislación ambiental de cada parte).
- Aceptación de compromisos internacionales relacionados con la Organización Mundial del Comercio (OMC), la OIT, etc. Asimismo, los códigos de conducta que hoy en día propician, en el

campo fiscal y monetario, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Bank of International Settlements (BIS), de Basilea.

- Convenio tributario sobre la doble imposición.
- Disposiciones anti-corrupción (incluyendo la suscripción de las convenciones internacionales sobre la materia).
- Cumplimiento de la Carta de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas (ONU).
- Movimientos migratorios, incluidos los permisos temporales de trabajo.

Varios de esos temas –en especial, los últimos– no formarían parte del tratado de libre comercio, sino que serían cubiertos en el contexto de otras negociaciones o, en algunos casos, en convenios paralelos que se negociarían y suscribirían simultáneamente, tal como aconteció en el caso del tratado TLCAN.

Además, con la firma del tratado, el cual, como se aprecia, no es solo de libre comercio, sino también de “amistad e intereses recíprocos”, se deberían constituir sendos fondos en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y en el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), este último con aportes del Gobierno de EE.UU., por medio de la AID, para apoyar el financiamiento de la reconversión de empresas del Istmo, a fin de capacitarlas para aprovechar las oportunidades de exportar a EE.UU. y de prepararlas para enfrentar la competencia de los productos importados de esa nación. Cada uno de los dos fondos podría rondar el monto de US\$1.000 millones. También el Export-Import Bank, de EE.UU., podría conceder líneas especiales de crédito a favor de las empresas norteamericanas que exporten a Centroamérica, sobre todo bienes de capital.



Las razones y los motivos

¿ Cuáles son las principales razones y motivos que alentarían a las partes contratantes para participar en un proceso de tanta importancia y, a la vez, tan lleno de complejidades, desafíos y riesgos?

1. Para los países centroamericanos las ventajas son evidentes. Las principales se señalan a continuación.
 - a) Aumentar las exportaciones de la región a EE.UU., al mejorar el acceso al mercado estadounidense y brindar mayor certidumbre para ingresar a ese mercado, uno de los más grandes y dinámicos del mundo, y además, relativamente cercano geográficamente. Así, se podrían aprovechar más cabalmente las ventajas comparativas de los cinco países y lograr una mejor asignación de los factores de la producción. De esta manera, las decisiones unilaterales por parte de los Estados Unidos de América como las de la ICC, o más conocida como “Iniciativa de la Cuenca del Caribe”, se elevarían al rango de un tratado internacional. Por consiguiente, no podrían ser modificadas unilateralmente por ninguna de las partes contratantes. Además, cuanto más fuertes sean las tendencias proteccionistas en EE.UU. (madera, acero, productos agrícolas), mayores serán los beneficios derivados del acceso al mercado estadounidense, pues otros países tendrán más dificultades que los centroamericanos al querer exportar a este país.
 - b) Diversificar las importaciones de los cinco países centroamericanos. En efecto, al crecer más rápidamente sus exportaciones a EE.UU., Centroamérica podría, a la vez, aumentar sus importaciones procedentes de dicho país, así como del resto del mundo. De ese modo se lograría el objetivo fundamental de todo esfuerzo exportador, cual es el de poder incrementar las importaciones, a fin de ofrecer mejores oportunidades de abastecimiento a los consumidores (bienes finales de consumo) y a los productores (materias primas, bienes intermedios y bienes de capital).
 - c) Incrementar las inversiones extranjeras directas (IED) a fin de aumentar la producción regional con el propósito principal de abastecer el mercado estadounidense y, subsidiariamente, el centroamericano. El éxito mexicano en la atracción de IED –el promedio anual de flujos de inversión que ingresaron al país durante los siete años siguientes a la entrada en vigor del TLCAN es tres veces superior al promedio anual recibido durante los siete años anteriores al acuerdo– es una muestra de lo que podría acontecer.

- d) Disminuir la inmigración ilegal en EE.UU., así como la gran incertidumbre y los graves inconvenientes que ella acarrea, quizás inclusive, abriendo la puerta para llegar a un entendimiento en la materia en el futuro.
- e) Reforzar la seguridad de personas y bienes en la región, así como afianzar los regímenes democráticos del área.
- f) Cosechar los beneficios del acceso al mercado de EE.UU., sin tener que esperarse hasta la conclusión de las negociaciones y la entrada en vigencia de ALCA. Esto cobra especial importancia en vista de los posibles atrasos del ALCA, debido a la coyuntura por la cual atraviesa Argentina y las dificultades que Brasil (y el MERCOSUR) han manifestado últimamente, las cuales podrían impedir avanzar rápidamente en esta dirección desde un comienzo.

Los efectos favorables para los países centroamericanos no se harían esperar. Por una parte, la productividad más elevada (incorporación de nuevas tecnologías) y la mayor competencia (apertura e integración de mercados y el consiguiente aumento de exportaciones e importaciones), aumentarían el ritmo de crecimiento económico y el volumen de empleo. Consecuentemente, mejorarían las condiciones de vida de la población centroamericana. Por otra parte, se lograría una mayor estabilidad política en los cinco países de la región. Así, en el mediano plazo, las consecuencias positivas no se harían esperar: más democracia, más seguridad y más desarrollo.

2. Para EE.UU. las ventajas también son numerosas. Las más significativas se enumeran a continuación.

- a) Incrementar sus exportaciones. En efecto, Centroamérica representa el tercer mercado de destino de los productores norteamericanos en América Latina, después de México y Brasil, alcanzando sus exportaciones a la región la suma de US\$9.024 millones en el año 2001, tres veces más de lo que exportaron a Chile en el mismo año. Además, el mercado centroamericano (PIB anual de US\$55.000 millones) absorbe un mayor volumen de exportaciones de EE.UU. que países como India, Indonesia y Rusia juntas (véase José Manuel Salazar).

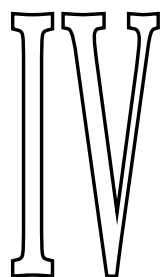
Este incremento de las exportaciones de EE.UU., elevaría el nivel de empleo. De hecho, debe recordarse que el aumento del comercio exterior (exportaciones e importaciones) norteamericano, como consecuencia de la ICC, creó más oportunidades de empleo en ese país que las que se perdieron.

- b) Aumentar sus importaciones, con aranceles inferiores. Ello traería aparejado el consiguiente beneficio para sus consumidores, al disfrutar de precios más reducidos.
- c) Mejorar las condiciones para las inversiones extranjeras directas de ese país en la región centroamericana, mediante acuerdos sobre doble imposición, propiedad intelectual y protección a esa clase de inversiones.
- d) Dar un paso adelante en la construcción del ALCA, por un lado, extendiendo y consolidando las disciplinas "tipo TLCAN" en más países del continente en forma previa a negociar el ALCA y, por otro, construyendo un "caso de éxito" que demuestre que pequeñas economías pueden integrarse con un país desarrollado como EE.UU.
- e) Dar una muestra real de su compromiso con el libre comercio, el cual ha sido puesto en duda recientemente en diversos foros comerciales a raíz de las medidas adoptadas en el caso del acero y la aprobación del *Farm Bill*.

- f) Promover la protección del medio ambiente y el cumplimiento de derechos laborales.
- g) Controlar mejor el tráfico de drogas, que utiliza el Istmo como puente entre América del Sur y Norteamérica.
- h) Prevenir el terrorismo, mediante acuerdos dirigidos a combatir el blanqueo de dinero, entre otras medidas.
- i) Mitigar la emigración de indocumentados de Centroamérica a EE.UU.
- j) Propiciar la estabilidad política y el fortalecimiento de la democracia, como aconteció en México luego de la formalización del TLCAN.
- k) Garantizar la paz en el Mar Caribe, facilitando así el libre tránsito de petróleo y gas, provenientes de Colombia y Venezuela, hacia EE.UU.
- l) Balancear la iniciativa geopolítica del Presidente Fox de México, contenida en su plan Puebla-Panamá.

De igual manera, EE.UU. podría alcanzar, a la vez, varios objetivos importantes, a los cuales se hace referencia de inmediato.

- a) Es preferible tener vecinos pobres, pero en vías de franco desarrollo, que estancados económica y socialmente.
- b) Reafirmaría el planteamiento básico del Presidente Bush, en el sentido de que democracia, seguridad y desarrollo forman una unidad indisoluble. Los tres conceptos están estrechamente entrelazados; cada uno de ellos depende de los otros dos y se retroalimentan recíprocamente.
- c) Sería clara evidencia de la estrategia de comercio exterior de EE.UU., planteada por Robert Zoellick, el representante de EE.UU. para asuntos de comercio exterior, la cual tiene dos características básicas. *Primera*, participar, simultáneamente, en negociaciones en el ámbito multinacional (OMC), regional (ALCA), subregional (CA) y bilateral (Chile y Singapur) y *segunda*, llevar a cabo negociaciones competitivas (*competitive negotiations*); por ejemplo, promover el ALCA y negociar, por separado, con América Central; negociar en la OMC la Ronda de Doha, pero también avanzar hacia la conclusión del tratado de ALCA.
- d) Promover el liderazgo internacional de EE.UU. en relación con el libre comercio y el acceso, a su mercado, por parte de los países pobres.
- e) Demostrar el interés de EE.UU. en los países pobres, al negociar con cinco de ellos sin esperar los resultados del ALCA, ni los de la Ronda de Doha.



Las interrogantes y las incertidumbres

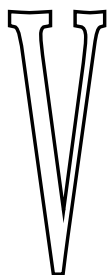
Si el posible tratado entre Centroamérica y EE.UU. produjera tan solo beneficios y ventajas, entonces sería aceptado sin reservas. Sin embargo, la situación no es así, pues también presenta riesgos y desafíos.

1. En el caso de los países centroamericanos, estos serían algunos de los eventuales problemas.
 - a) En buena parte ya existe acceso al mercado de EE.UU., gracias al ICC. Cuando se termine en el año 2008 ya el ALCA estará funcionando y la sustituirá.
 - b) El arancel externo de EE.UU. es relativamente bajo, de manera que el libre comercio no representaría un beneficio adicional significativo.
 - c) La necesidad de hacer concesiones importantes a EE.UU. en cuanto a medio ambiente, condiciones laborales, propiedad intelectual, compras gubernamentales, garantía de inversiones, entre otras, podría representar un costo considerable en el corto plazo, a la región centroamericana.
 - d) EE.UU. no haría mayores concesiones en cuanto a reducir su proteccionismo agrícola, debido a sus propios problemas políticos internos.
 - e) Centroamérica perdería la posibilidad de negociar conjuntamente con América Latina, frente a EE.UU., en el marco del ALCA. De hecho, los países del área obtendrían más ventajas y beneficios negociando aunados a América Latina, que haciéndolo solos frente a EE.UU., pues el peso relativo de la primera es mucho mayor que el de ellos por separado.
 - f) Proceder a la proliferación de tratados de carácter bilateral bien puede presentar problemas, originados, *primero*, en mayores costos como consecuencia de la posible “desviación de comercio”, y *segundo*, en las dificultades adicionales, de tipo administrativo, sobre todo en lo tocante a las aduanas (valor agregado, normas de origen, aplicación de aranceles diferentes), los cuales bien podrían degenerar en un verdadero *spaghetti bowl*.
 - g) Al concentrarse recursos humanos sumamente escasos en Centroamérica en la negociación con EE.UU., los países centroamericanos difícilmente podrían atender, en debida forma, las otras negociaciones del ALCA y de la Ronda de Doha.
 - h) El tratado con EE.UU., como se indicó anteriormente, abarcará numerosos temas no incluidos en otros tratados suscritos con anterioridad por los países centroamericanos, por ejemplo, con

México, Chile o Canadá. Esto significa que para efectos prácticos se afectará a toda la economía del Istmo. Así, las consecuencias serán amplias y significativas, con muchos “ganadores”, pero también con “perdedores”. Por consiguiente, el apoyo y la oposición a este tratado serán mucho más pronunciados que en la discusión de convenios comerciales anteriores.

2. En el caso de EE.UU., también enfrentaría dificultades y problemas. Entre ellos:
 - a) Dedicar tiempo de sus recursos humanos a negociaciones con países relativamente poco relevantes.
 - b) Asumir riesgos políticos internos, al afectar intereses de determinados grupos de presión. Ello podría exacerbar el proteccionismo y la posición de los sindicatos, como consecuencia del aumento de las importaciones de EE.UU. y su efecto negativo sobre el nivel del empleo y los salarios, aunque sin tomar en cuenta, por otro lado, las nuevas oportunidades de empleo e inversión que surgirían del aumento de las exportaciones de ese país a Centroamérica.
 - c) Hacer frente al costo internacional derivado de dar un trato preferencial a los cinco países centroamericanos, discriminando, de esta manera, a otros tan, o más pobres, del Caribe y de África.
 - d) Aceptar los problemas originados en la proliferación de tratados bilaterales, cuyas diferencias (origen de los productos, valor agregado requerido, plazos de desgravación, por ejemplo) bien pueden dificultar la administración aduanera de EE.UU.
 - e) Crear “precedentes”, al conceder ventajas a unos países, lo cual conlleva a que sea difícil, posteriormente, negárselas a otros en futuras negociaciones.

Hecho el balance entre costos y beneficios, ventajas y dificultades, oportunidades y desafíos, el resultado claramente se inclina a favor del tratado. Solo así se entiende el entusiasmo y la decisión mostrados por los cinco países centroamericanos, sin excepción, desde el momento mismo en que el Presidente Bush pronunció su discurso ante la OEA y de la manera reiterada como él, dentro y fuera de EE.UU., ha insistido, una y otra vez, en su decisión de lograr, en el futuro cercano, la firma del tratado entre su país y Centroamérica.



Las objeciones

A pesar del balance a favor del tratado, en ciertos círculos también existe una fuerte –tenaz y feroz en algunos casos– actitud opositora a avanzar en esta dirección. En efecto, no todo el mundo apoya el tratado. Las objeciones son de diversa naturaleza y se basan en diferentes argumentos. En los medios de comunicación han aparecido algunos de ellos. Por ejemplo:

- “Desde mi punto de vista Costa Rica ha dejado de crecer porque es un país que lo abrieron a la competencia internacional, en un afán liberalizador de apertura irrestricta de mercados, y lo que pasó es que a los políticos se les olvidó de que habemos muchísimos empresarios a lo interno que no reúnen las condiciones de competitividad para poder salir airosos...” “...Este país tiene un tesoro que no ha sabido valorar, que somos autosuficientes en comida. Y cuando digo autosuficientes en comida, me refiero a que nosotros tenemos una suerte, por decirlo de alguna manera, por la posición geográfica, y una fortuna que pocos países del mundo tienen.

Vea, nosotros tenemos todo tipo de carnes, vacuna, avícola, porcina y de mar. Tenemos toda clase de legumbres y verduras, toda clase de frutas, casi toda clase de granos. Este país podría vivir sin importar, de aquí para adelante sin ningún problema como hemos vivido durante muchos años para atrás, y resulta que hay liberales que dicen compremos donde más barato sea, y se olvidan de un sector que le ha dado de comer a este país durante 100-50 años, y que lo han traído golpeado a garrote limpio, es la pura verdad, y lo digo con la mayor sinceridad del mundo...” (Señor Samuel Yankelewitz).

- “...Este contexto de múltiples negociaciones significa un gran reto para el sector productivo y genera toda clase de dudas aún sin respuesta...” “...¿Estamos trabajando con una estrategia clara o hemos estado construyendo un castillo de naipes que se derrumbará en enero de 2005...” “...Para la Cámara de Industrias de Costa Rica es fundamental una defensa legítima del sector productivo en el mercado interno, mediante el cumplimiento de los principios de reciprocidad vigentes en todos los tratados y la óptima coordinación y vigilancia entre todas las instituciones involucradas en importación y exportación...” (Señor Rafael Carrillo Lara).
- “...La vulnerabilidad del sector agrario se observa en el creciente endeudamiento de los agricultores, los cuales no pueden honrar sus compromisos con las entidades financieras al no poder obtener los recursos económicos necesarios para tal fin, por estar el mercado saturado de productos importados que se comercializan a menor precio cuando se ven afectados por problemas climáticos, porque los costos de producción son elevados, o porque simplemente se desestiman los pro-

ductos de la madre naturaleza de la dieta popular...” “...Merece también, especial mención, la pérdida de la libertad de los ciudadanos de consumir lo que realmente se requiere para mantener una vida sana. La saturación en el mercado de productos de la llamada “cocina rápida” (enlatados, embutidos, frescos deshidratados, etc.) coincide con una sociedad que vive en una alucinante prisa. Esto, definitivamente repercute en la desestimación de la utilización de los productos naturales, producidos por los agricultores...” “...a las autoridades de este país, para que propicien una legislación coherente con la realidad de este país, que es eminentemente agrícola, y que privilegien a sus ciudadanos, por encima de cualquier oportunidad económica (por ejemplo las importaciones de productos que atentan contra la producción local), y a actuar de conformidad a los compromisos de defensa de la vida mediante la prohibición de los agroquímicos que ponen en peligro a la comunidad...” (Monseñor Angel Sancasimiro).

Cuando se trata de sistematizar las objeciones se encuentran algunos planteamientos de importancia. A continuación se comentan los principales.

La tesis ideológica

El capitalismo y el modelo de economía de mercado son incapaces, intrínsecamente, de poder mejorar las condiciones de vida de la población en general y muy especialmente las del proletariado, por cuanto su funcionamiento está basado en la explotación de las masas de trabajadores. Las crisis económicas recurrentes darán al traste con el sistema capitalista. Por consiguiente, a la economía de mercado debe combatírsele por todos los medios disponibles, a fin de acelerar el derrumbe del capitalismo, mediante la revolución del proletariado y sustituirlo, en primera instancia, por el sistema socialista y, posteriormente, por el sistema comunista. En consecuencia, todo aquello que ayude al proceso de transición del capitalismo al socialismo debe apoyarse y todo aquello que lo posponga debe combatirse.

Así, quienes prohíjan y comulgan con esta postura ideológica se encuentran divididos en cuanto al tratado Centroamérica-EE.UU. Unos desean apoyarlo, porque acelera el grado de explotación del proletariado centroamericano, a manos del capitalismo norteamericano –léase empresas y consorcios internacionales– y, por lo tanto, propicia la revolución del proletariado, la caída del sistema capitalista y el fin del modelo de la economía de mercado. Otros lo adversan, pues consideran que sus beneficios, aún cuando transitorios y escuálidos, pospondrían la caída del sistema capitalista y, por ende, el advenimiento del sistema socialista. ¿Cuál de las dos vertientes de esta ideología llegará a prevalecer? No puede determinarse de antemano.

El desarrollo económico

Se afirma que la apertura económica de un país y su integración a la economía internacional no son condiciones necesarias para lograr su desarrollo. Esta tesis se defiende en algunos círculos a “capa y espada”. En esencia, consiste en afirmar que el país debe crecer primero hacia adentro, en sus confines geográficos, y luego hacerlo hacia fuera. En otras palabras, primero se crece, internamente, después se comercia con el exterior. No se trata entonces de abrirse para crecer, sino de crecer para luego comerciar con otros países. Esta posición está relacionada con el antiguo modelo “Cepalino” de la sustitución de importaciones¹ y, en la actualidad, con las ideas del Profesor Dani Rodrik.

La ausencia de condiciones previas

Se reconoce que la apertura al exterior y la integración a la economía internacional son necesarias y convenientes para el desarrollo económico. Sin embargo, se afirma que antes de procederse en tal sentido se debe satisfacer un conjunto de condiciones. De lo contrario, debería posponerse la participación en el proceso de integración económica.

Este planteamiento con frecuencia representa una mampara para mantener el *statu quo*, es decir, el proteccionismo, y evitar la apertura. Es una manera elegante de pretender apoyar la integración a la economía internacional, pero estableciendo condiciones previas, que de antemano se sabe no podrán satisfacerse ni cumplirse.

La posición de los “perdedores”

Se afirma que el tratado Centroamérica-EE.UU. ocasionaría a los cinco países centroamericanos un numeroso grupo de “perdedores”, es decir, de productores que no podrían competir y de trabajadores, en consecuencia, perjudicados. Importantes grupos de productores, de trabajadores y de políticos suscriben esta tesis. A fin de evitar esta situación, se pretendería que el tratado permitiera a los países de la región mantener la estructura de producción prevaleciente antes de la entrada en vigencia del tratado.

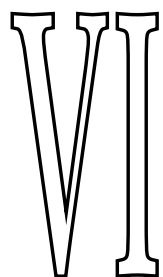
De esta manera, prácticamente no habría “perdedores” entre los productores y los trabajadores centroamericanos.² Se trataría de convencer a los estadounidenses de que ellos abran su mercado a los productos de Centroamérica, sin que los países del Istmo procedan de igual manera con su mercado. El argumento está basado en la tesis del “pobrecito”. En efecto, dada su disparidad en cuanto al nivel de desarrollo, Centroamérica no puede competir con EE.UU. y, por lo tanto, necesita un largo período –¿una década?– para prepararse y capacitarse y poder llegar así a una situación en la cual realmente le sea posible competir.

Las actividades estratégicas

Se considera que existen ciertas actividades de carácter estratégico y, por consiguiente, no deben estar sometidas al régimen de libre comercio. Cada país debe autoabastecerse de los bienes y servicios inherentes a esas actividades, las cuales, en algunas oportunidades pueden estar en manos privadas y otras en manos públicas. Dentro de este orden de ideas, con frecuencia se mencionan la “seguridad alimentaria” y la “soberanía alimentaria”, como actividades estratégicas. Desde este punto de vista, cada país debe producir, dentro de sus fronteras, todos aquellos alimentos que su población consume. En otras naciones de la región centroamericana, específicamente en Costa Rica, se considera que ciertos servicios públicos deben ser producidos y distribuidos por monopolios estatales; por ejemplo, telecomunicaciones, electricidad, hidrocarburos, combustible y agua potable.

1. No así con el modelo “Cepalino” de más reciente cuño, a saber, el regionalismo abierto.

2. Si EE.UU. abriera su mercado y CA no, aun en este caso podría haber “perdedores” en CA. Esto por cuanto la expansión de las empresas de exportación en CA ocasionan el aumento de los costos de producción internos, como salarios, lo cual afectaría a las empresas dedicadas a la producción para el mercado interno. Recuérdese al respecto, en el caso de Costa Rica, el efecto de INTEL y, en general, de las zonas francas en el costo de la mano de obra calificada.



La reacción ante las objeciones

A continuación se comentan los puntos principales a los cuales se refieren las objeciones mencionadas en la sección anterior.

1. La importancia del tamaño del mercado, desde el punto de vista del desarrollo económico de un país, no puede dejar de reiterarse, una y otra vez. Y cuanto más pequeño sea, más relevante es esta afirmación. En efecto, un país pequeño y pobre no podrá desarrollarse si pretende hacerlo dentro de sus propios límites geográficos; si no aprovecha las oportunidades de la economía internacional y participa activamente en ella, simplemente no se desarrollará. No abrirse significa simplemente condenarse al subdesarrollo.

Desde la época de Adam Smith se ha venido insistiendo en la gran importancia del tamaño del mercado, como factor de primordial importancia para el desarrollo económico. El ejemplo de este autor referente a la producción de alfileres es clásico.

Para los consumidores es de marcada relevancia el tamaño del mercado, porque de él depende la multiplicación, o no, de las fuentes de abastecimiento para atender sus necesidades. Cuanto mayor sea el tamaño del mercado, mejor podrá satisfacerlas.

Para los productores también el tamaño del mercado es de gran trascendencia. Las posibilidades de obtener economías de escala y de aglomeración y, por ende, de especializarse reduciendo así los costos unitarios de producción, dependen de la amplitud del mercado. Una fábrica de textiles al producir pequeñas cantidades de una gran diversidad de telas, tendrá costos unitarios por metro cuadrado más elevados que los de otra fábrica, especializada en la producción de solo dos o tres telas diferentes, e igual sucede en los casos de muchas otras fábricas, como las de zapatos y de muebles.

Mercados como el costarricense (US\$16.000 millones anuales) o el centroamericano (US\$55.000 millones anuales) son muy reducidos y no ofrecen posibilidades de producir volúmenes de bienes y servicios compatibles con las tecnologías de producción contemporáneas, desarrolladas para abastecer mercados de mucho mayor volumen. Por ello, la incorporación de técnicas modernas y los aumentos de productividad que dicha incorporación trae aparejados, dependen del tamaño del mercado.

Además, cuando el mercado es muy reducido, los productores se ponen de acuerdo más fácilmente entre ellos para explotar al consumidor. La apertura y la integración a la economía internacional, incrementan el grado de competencia, pues los productores centroamericanos se verían forzados a competir con los norteamericanos. Cuanto más aumente la competencia, mayor será, en términos generales, el beneficio para los consumidores, no solo en términos de precio, sino también de calidad, diversidad de productos y servicio al cliente.

Así, la ampliación del tamaño del mercado, gracias al tratado Centroamérica-EE.UU., le permitiría a los países centroamericanos aumentar la productividad de sus factores de producción (tierra, trabajo, capital), acelerar el proceso de innovación tecnológica, elevar el grado de competencia y mejorar las condiciones de vida de los consumidores.

En otras palabras, más crecimiento económico, más empleo y mejores condiciones de vida.

2. Debe reconocerse que todo cambio en la estructura de la producción nacional genera cierto “crujir de dientes”, en algunos casos considerable, aunque en otros no tanto. Ahora bien, esos ajustes estructurales tienen diversas causas, como la adopción de novedosas tecnologías, la producción de nuevos bienes y servicios o modificaciones en el gusto de los consumidores. Todos estos cambios, así como la apertura e integración a la economía internacional, ocurren constantemente en la economía, ocasionando efectos importantes a los agentes económicos. Concretamente, los productores se ven obligados, con frecuencia, a adecuarse a esos cambios: dejar de producir ciertos bienes y producir otros; adoptar nuevos procedimientos de compras, ventas, financiamiento y producción; incorporar modernas tecnologías y abandonar otras. Los consumidores, por su parte, tienen también que adaptarse: dejan de demandar algunos bienes y servicios y comienzan a requerir otros nuevos. Los trabajadores igualmente deben afrontar situaciones como, cambiar de lugar de trabajo, de ocupación y a adquirir nuevos conocimientos. Nada de esto es nuevo o inesperado. Así funciona, cotidianamente, la economía.

Por consiguiente, proceder a la apertura e integración de una economía a los mercados internacionales y pretender, por otro lado, que el país siga produciendo lo mismo, significa no entender la esencia de ese proceso. Esta posición no tiene “ni pies, ni cabeza”.

3. La tesis según la cual los países centroamericanos no tienen capacidad para competir y, por consiguiente, deberían buscar el mayor acceso al mercado estadounidense, pero abriendo lo menos posible el centroamericano a los productos de EE.UU., no es valedera, por varias razones, entre las cuales destacan:
 - a) Como deben transcurrir períodos muy extensos para poder abrir el acceso al mercado centroamericano, ello significaría posponer el beneficio que los consumidores de la región obtendrían del tratado. Y debe recordarse que el objetivo último de la actividad económica, incluido el del tratado, no consiste en proteger a los productores, sino en beneficiar a los consumidores.
 - b) Los cinco países de la región ya están compitiendo con éxito en el mercado de EE.UU. Solo así puede explicarse que en la actualidad una proporción elevada de sus exportaciones se destine a ese país. Evidentemente, si no fueran competitivos, los norteamericanos no les comprarían sus productos.

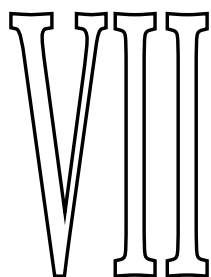
Los países centroamericanos obviamente deben capacitarse, de manera continua, para competir mejor cada día. Ahora bien, debe tenerse presente que por más esfuerzo que haga, Centroa-

mérica no puede ser competitiva en la producción de todos los bienes y servicios, ni EE.UU. tampoco. Así entonces, el comercio y la apertura tienen la gran ventaja de permitirle a cada país dedicarse a producir aquellos bienes y servicios en los cuales tenga ventajas comparativas.

Por eso cuando se plantea la tesis de aceptar la apertura, siempre y cuando sea “inteligente”, se crea confusión y desconfianza. En otras palabras, en el tanto “inteligente” signifique lograr la máxima apertura de parte de EE.UU. y la mínima de Centroamérica, es decir, tratar de jugar de “vivillos”, el planteamiento no tiene sentido, pues solo le traería perjuicio a los consumidores y a los productores de la región centroamericana.

4. El tema de la necesidad de satisfacer ciertas condiciones previas a la vigencia del tratado, tampoco tiene razón de ser. Con mucha frecuencia, como se indicó anteriormente, esta posición, solo constituye una excusa para posponer la apertura. Pero aun cuando no fuera así, se estaría pasando por alto que bastantes de esas condiciones no pueden alcanzarse en un vacío político. Son precisamente los cambios originados por la apertura misma, los creadores de las circunstancias propicias para adoptar luego las decisiones políticas pertinentes y así poder satisfacer esas condiciones. De tal modo, las condiciones necesarias no podrían alcanzarse previamente, sino de manera paulatina y paralela, conforme la apertura se lleve a cabo.
5. Finalmente, en cuanto al tema de las llamadas actividades “estratégicas”, es necesario evitar caer en la trampa y “no pisar las cáscaras de banano”. La “seguridad” o “soberanía” alimentaria, definida como la decisión de producir dentro de las fronteras de cada país, todo aquello que su población se come, incluido el caso de EE.UU. (y para efectos prácticos también los demás países), representa un pésimo negocio para las naciones centroamericanas y, concretamente, para Costa Rica. De hecho, Costa Rica importa entre US\$300 y US\$400 millones de productos alimenticios al año y exporta entre US\$1.500 y US\$1.700 millones. Es decir, por cada dólar que importa, exporta cuatro o cinco. Si cada país produjera lo que se come, significaría que Costa Rica dejaría de importar US\$300 ó US\$400 millones, pero, a la vez, dejaría de exportar US\$1.500 ó US\$1.700 millones. Los sufrimientos de los agricultores serían enormes, pues actividades como la del café exporta el 90 por ciento de su producción y la del banano el 95 por ciento de la suya. Algo semejante sucede con otros productos agrícolas no tradicionales de exportación, como piña, melón, follajes, cítricos y pescado cultivado. Con este planteamiento se estaría asestando un golpe de muerte a los agricultores del país, de incalculables efectos negativos sobre la producción, el empleo y el nivel de vida. A esto conduciría la ocurrencia de la tan sonada “soberanía” alimentaria.

Se cae de nuevo en el error de creer que Costa Rica “está jugando sola en la cancha”. Esta vez se considera que si Costa Rica impide las importaciones de productos alimenticios, entonces los demás países no reaccionarán y seguirán comprándole tal como lo hacen en la actualidad. Antes, se había ya mencionado como al no participar en el tratado Centroamérica-EE.UU. se creía que la situación imperante hoy seguiría vigente, es decir que Costa Rica continuaría disfrutando de las ventajas de la ICC y de la cuota de azúcar para exportar a EE.UU. En ambos casos se pasa por alto la reacción de los demás países, en concreto de EE.UU., ante tales posturas de Costa Rica.



Los caminos alternativos

No cabe duda de la necesidad de la apertura y de la integración a la economía internacional, como elemento esencial del desarrollo económico del Istmo centroamericano. Estos países han reconocido este hecho desde hace mucho tiempo. Además han aceptado avanzar, de manera simultánea, por varios caminos y adoptar distintos enfoques para alcanzar ese cometido.

Así, se han seguido diferentes caminos alternativos: el unilateral (reducción unilateral del arancel externo); el bilateral (México, Canadá, República Dominicana, Chile); el subregional (Mercado Común Centroamericano, MCCA); el regional (ALCA) y el multilateral (OMC). La importancia relativa de cada uno de estos enfoques ha variado en el transcurso del tiempo, según hayan cambiado las circunstancias. Así, por ejemplo, en los últimos años no se ha puesto gran empeño en la consolidación del espacio económico centroamericano, pero sí se ha puesto en cuanto a la integración bilateral, el ALCA y la Ronda de Doha.

Al existir varias alternativas, es necesario entonces analizar la conveniencia de tomar un paso adicional –el tratado Centroamérica-EE.UU.– por el camino del bilateralismo. En efecto, no basta solo señalar los beneficios, para los países centroamericanos, de un posible acuerdo con EE.UU., sino también llevar a cabo otras acciones, como son el enfoque unilateral, subregional, regional y multilateral, bajo las circunstancias concretas actuales. En los párrafos siguientes se examinan esas opciones.

El enfoque unilateral

Centroamérica avanzó considerablemente por este camino. De hecho, el elevado arancel promedio, de más del 50 por ciento, vigente a mediados de los años ochenta, se redujo paulatinamente hasta alcanzar a alrededor del 10 por ciento en la actualidad, a pesar de la persistencia de algunos aranceles altamente proteccionistas, sobre todo para ciertos rubros de productos agrícolas.

Sin embargo, dado ese bajo arancel promedio ya alcanzado, no pareciera existir mucho margen para continuar por tal camino, excepto, claro está, en lo tocante a algunos de esos productos agrícolas, para los cuales aún están vigentes aranceles proteccionistas.

En el caso centroamericano, cualquier reducción adicional del arancel promedio debería estar acompañada, preferentemente, de la obtención de acceso a nuevos mercados. Años atrás, para Centroamérica resultaba aconsejable y necesario reducir su arancel externo de manera unilateral, es decir, sin ob-

tener reciprocidad de otros países, pues el propósito era eliminar o reducir las distorsiones generadas por el elevado proteccionismo arancelario, en cuanto a la asignación de los factores de la producción. Ahora, la rebaja del arancel externo debería ir acompañada del acceso a nuevos mercados, pues se trata no solo de mejorar la asignación de dichos factores, sino también de poder aumentar las exportaciones e importaciones como elemento esencial para propiciar su desarrollo económico. El camino unilateral, con las importantes excepciones señaladas en la actualidad, pareciera haber agotado sus posibilidades. El momento ha llegado de proceder a alcanzar acuerdos, caracterizados por el “toma y daca”, es decir, la reducción recíproca del arancel, de manera tal que los países centroamericanos abran más sus economías, a cambio de un mayor acceso a los mercados de otros países. Se trataría de un *quid pro quo*.

El enfoque subregional

El esfuerzo integracionista centroamericano, esto es, el Mercado Común Centroamericano (MCCA), fue catalogado en su época como el programa más avanzado de integración económica entre países en vías de desarrollo. Sin embargo, debe reconocerse que si bien el camino recorrido ha sido considerable, aún queda un largo trecho por cubrir, además de que los países centroamericanos no han puesto gran empeño en los últimos años por consolidar y ampliar el espacio económico subregional. Algunos de ellos han optado por tomar el proceso de integración centroamericano como rehén para propósitos políticos internos. Un claro ejemplo ha sido la gran dificultad de ponerse de acuerdo, entre todos, para establecer un procedimiento eficaz que permita resolver las controversias dentro del MCCA. Y esto es aún más sorprendente cuando se observa que los mismos cinco países aceptaron un procedimiento para tal propósito en sus respectivos acuerdos de libre comercio con México, Chile y otros países, pero no lo han aprobado para resolver sus propios problemas regionales.

Sin duda, existe la posibilidad y la necesidad de ampliar y profundizar el MCCA, dados los múltiples factores históricos, geográficos, demográficos y económicos de la región que favorecen dicho proceso. Sin embargo, debe reconocerse que en el mediano plazo, la integración subregional no presenta perspectivas muy halagüeñas. Esto se debe fundamentalmente al tamaño reducido del MCCA, que apenas alcanza los US\$55.000 millones al año. Un mercado de estas dimensiones no puede servir de base para el desarrollo económico de estos cinco países en el mediano plazo. Ellos requieren tener acceso a mercados mucho más amplios y de ahí la necesidad de esquemas de integración regional, como el ALCA, y multinacionales, como el de la OMC. Además, debe recordarse que algunos de los temas espinosos aún no resueltos dentro del MCCA, están siendo ya abordados en las negociaciones del ALCA, de manera que los países centroamericanos no resolverán esos problemas de manera directa, es decir, entre ellos mismos, sino indirectamente, en el contexto de acuerdos regionales mucho más amplios.

En conclusión, el camino subregional del MCCA tampoco ofrece perspectivas suficientemente buenas en el mediano plazo.

Otra discusión es la de si como requisito para negociar el tratado con EE.UU., es necesario avanzar en la consolidación del espacio económico centroamericano. Este tema amerita una consideración más detallada, a fin de determinar cuáles serían los aspectos de la integración regional, sobre los cuales los cinco países miembros del MCCA tendrían que ponerse de acuerdo para negociar con EE.UU.

El enfoque regional

Los países centroamericanos han participado activamente, desde un comienzo, en el proceso del ALCA, el cual le ofrece a Centroamérica lo que el enfoque subregional (MCCA) no puede ofrecerle, o sea, acceso a un mercado de grandes dimensiones, condición necesaria, como se indicó anteriormente, para el desarrollo económico de la región.

La dificultad principal del ALCA reside en el plazo tan largo para poder obtener sus beneficios. En efecto, la fecha prevista del año 2005 para completar la negociación, posiblemente haya necesidad de extenderla –¿dos años más?– en vista de las actuales vicisitudes por las que atraviesa Argentina. Además, luego de la suscripción del acuerdo habría necesidad de la ratificación por el Congreso de cada una de las partes contratantes, lo cual tomará sin duda, cierto tiempo. Finalmente, una vez ratificado el tratado, comenzarían a correr los plazos –¿diez años?– para el cumplimiento de los compromisos de cada país, entre ellos la desgravación arancelaria y la eliminación de determinados obstáculos al comercio. Cuando se toman en consideración todos estos elementos, entonces no sería de extrañar que el ALCA estuviera funcionando plenamente hasta a partir del año 2020.

Por consiguiente, si bien debe continuarse adelante con el ALCA, no pueden cifrarse muchas esperanzas de contar con un tratado de esa índole en el mediano plazo, sobre todo tomando en cuenta los intereses de países como Brasil, más orientados al mercado interno (MERCOSUR) y al multilateralismo, como la Ronda de Doha, en la OMC.

El enfoque multilateral

No hay duda que en el largo plazo el enfoque multilateral, dentro del contexto de la OMC, es el camino mejor para las pequeñas economías centroamericanas, en vías de desarrollo. Esto por cuanto:

- se logra acceso, prácticamente, al mercado mundial, sobre todo después del ingreso de China y la futura participación de Rusia, en la OMC; y
- se dispone de un procedimiento internacional de solución de controversias, que brinda a los países centroamericanos mejores posibilidades de lograr un tratamiento adecuado en sus relaciones con naciones más grandes y más desarrolladas. Así, los países centroamericanos pueden defender mejor sus intereses.

La nueva ronda de negociaciones acordada en Doha abre otras perspectivas y esperanzas, en especial por la posibilidad de lograr avances quizás significativos en cuanto al comercio internacional de productos agropecuarios.

Sin embargo, deben señalarse dos limitaciones muy importantes, desde el punto de vista de los países centroamericanos. Una es el tiempo requerido, en el marco de la OMC, para llegar a concretar acuerdos de ámbito mundial (varios años serán necesarios, sin ninguna duda). Otra se refiere al ámbito de las negociaciones, que en el caso del tratado con EE.UU. serán, muy posiblemente, más amplias, al abarcar temas de carácter no-comercial, no contemplados en la Ronda de Doha.

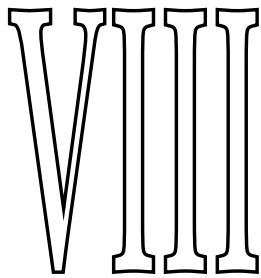
Aquí de nuevo, al igual que en el caso del ALCA, los países centroamericanos deben participar activamente en la Ronda de Doha, pero sin esperar resultados en el futuro cercano. Esto es aun más cierto, a la luz de las últimas medidas de EE.UU. con respecto al acero y los subsidios a la agricultura. Ambas decisiones representan, a no dudarlo, claros obstáculos para el avance de la Ronda de Doha.

Formuladas las consideraciones anteriores, sobre las perspectivas de los diferentes enfoques para lograr la integración a la economía internacional, no cabe duda de la alta prioridad que los países centroamericanos deben darle a sus negociaciones con EE.UU. Deben poner gran empeño en suscribir un tratado relativamente ambicioso, de amplia cobertura (“amistad e intereses recíprocos”) en el futuro inmediato.

Sin embargo, el profesor Bhagwati y otros autores levantan su voz, con fuerza, en contra del bilateralismo (y el regionalismo). Ellos apuntan tres problemas a este enfoque:

- Los posibles efectos negativos de la “desviación de comercio”, tanto para los países participantes, como para el resto del mundo.
- El surgimiento de grupos de interés y de presión, que obstaculizarán posteriormente la transición del bilateralismo (y regionalismo) al multilateralismo.
- El descuido, y la posposición consiguiente, del multilateralismo, porque los países, al poner énfasis en el bilateralismo (y regionalismo) deben dedicar su capacidad política y sus escasos recursos humanos especializados a este tipo de negociaciones.

La voz de alarma y advertencias de Bhagwati deben tenerse presentes. Por otro lado, países tan pequeños, de poca importancia relativa como los centroamericanos, deben proceder con: (i) realismo, pues ellos no pueden modificar las circunstancias internacionales y desde ese punto de vista, el posible tratado con EE.UU. ofrece beneficios (ámbito y plazo) que no obtendrían del ALCA, ni de la Ronda de Doha y (ii) pragmatismo, pues no se trata de abandonar los otros enfoques, por ello Centroamérica debe continuar muy interesada en el ALCA, así como en la Ronda de Doha. Cabe reconocer, sin embargo, el posible tratado con EE.UU. como un asunto urgente, de vital importancia para el futuro de los países centroamericanos. Es una cuestión de énfasis en los diferentes caminos para integrarse a la economía internacional y de aprovechar la gran oportunidad de la iniciativa del Presidente Bush.

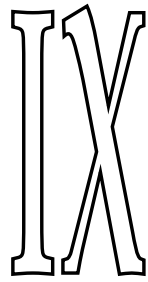


La posición razonable

Dado el poco sustento de las objeciones examinadas en la sección sexta y de las perspectivas de los diferentes caminos para lograr la integración a la economía internacional, comentadas en la sección anterior, pareciera claro que la posición centroamericana debería consistir en lo siguiente:

- Reconocer la apertura y la integración, a la economía internacional, como un elemento de primordial importancia para lograr el desarrollo económico de los cinco países centroamericanos.
- Dar una alta prioridad y poner todo el empeño para aprovechar la oportunidad de suscribir un tratado de libre comercio (“amistad e intereses recíprocos”) con EE.UU.
- Continuar la participación activa de Centroamérica en las negociaciones del ALCA y de la Ronda de Doha, en la OMC.

Este planteamiento incluye, claro está, la posibilidad para cualquier país centroamericano de no participar en la negociación con EE.UU. y quedarse a la espera del ALCA y de la Ronda de Doha. El argumento principal para proceder así consistiría en esperar que de esas otras dos negociaciones sea posible obtener mayores concesiones de parte de EE.UU., que de una exclusivamente entre Centroamérica y ese país. El riesgo, empero, sería muy elevado, pues el país al no participar podría perder las ventajas comerciales vigentes, tales como el ICC y la cuota azucarera, las cuales desaparecerían cuando las demás naciones del área suscriban el tratado con EE.UU. Además, los costos podrían resultar también elevados, porque los países participantes en el tratado obtendrían importantes beneficios del acceso al mercado de ese país, los cuales no estarían al alcance del país no participante.



Las características de la negociación

Si se toma la decisión, como debe hacerse, de proceder cuanto antes de manera decidida y a paso firme, sin titubeos, a la negociación del tratado con EE.UU., entonces es indispensable abocarse a examinar “el terreno que se va a pisar”, a fin de reconocer, al menos, algunas de las principales características del proceso de negociación y así tener una mayor claridad sobre las restricciones y limitaciones.

1. La negociación no será regional, sino nacional. De hecho, en un lado de la mesa de negociaciones no estará Centroamérica, como región o como bloque y EE.UU. en el otro, sino que más bien estará cada uno de los cinco países centroamericanos frente a ese país. No le asiste razón, por consiguiente, al editorialista de *La Nación* (“El arranque oficial”, 26 de marzo de 2002), cuando se refiere a un “equipo negociador regional”, pues este no existirá; serían negociadores nacionales. Los países centroamericanos aún no están preparados para delegar la responsabilidad en un representante regional, quien actúe en nombre de toda el área y cuyas decisiones sean vinculantes para los cinco países. Las naciones centroamericanas no actúan de esta manera en el ALCA, ni en el seno de la OMC, y tampoco lo harán cuando se trate de negociar con EE.UU.

Evidentemente, los cinco países deberán mantener una muy estrecha coordinación entre ellos para elaborar su posición frente a EE.UU., en cada uno de los diferentes temas del tratado, pero al final de cuentas la negociación será nacional.

2. Por su parte, EE.UU. debería dejar bien claro, desde el comienzo de las negociaciones, su deseo de negociar con el conjunto de los cinco países, hasta suscribir el tratado, pero en el entendido de que ningún país centroamericano tendría derecho a veto. Es decir, ninguno de ellos podría tomar el proceso como rehén y, por esa vía, impedir que los otros cuatro continúen avanzando.

Debe establecerse una política de “puerta abierta”, de manera que puedan manejarse estas tres situaciones:

- a) Sacar (invitar diplomáticamente) a un país del proceso, si, por ejemplo, comenzara a “arrastrar los pies” y a obstaculizar el avance de las negociaciones, exigiendo, abierta o encubiertamente, que un problema entre ese país y otro del área se resuelva, no como parte de las negociaciones con EE.UU., pero sí mientras ellas se llevan a cabo. Tal sería el caso de temas como el del Río San Juan, entre Costa Rica y Nicaragua, o la disputa fronteriza entre Honduras y Nicaragua. Son problemas que no tienen relación directa con el tratado con EE.UU. y, en tal sen-

tido, no deben ser causa de atraso. Por consiguiente, para no caer en la tentación del oportunismo, ningún país debe tener derecho a veto.

- b) Permitir a un país salir temporalmente, por iniciativa propia, del proceso de negociación, dejándole abierta la puerta para adherirse posteriormente.

Esto acontecería si:

- La relación costo/beneficio, en el transcurso del proceso de negociación, se presentara bastante menos satisfactoria de lo que se esperaba en un principio.
- Las dificultades políticas y sociales internas de un país evolucionan desfavorablemente e hicieran aconsejable posponer su participación en el proceso.

- c) Mantener la puerta abierta, de manera tal que cuando un país no participante en el proceso, después de cierto tiempo, logre llenar los requisitos y satisfacer las condiciones, pueda solicitar su incorporación al tratado y suscribirlo.

3. Se ha insistido en la necesidad de adoptar un conjunto de medidas por parte de los países centroamericanos como condición para poder negociar el tratado con EE.UU. En razón de lo anterior, se han confundido asuntos diferentes y, por lo tanto, es necesario aclarar la situación.

- a) Una cosa clara e inobjetable es la de que cada país ha de tomar importantes medidas **nacionales** en varios ámbitos, si tiene el firme propósito de llegar a suscribir un tratado con EE.UU. Pero se trata, reiterando, de medidas **nacionales**. Sobre diversos temas, EE.UU. demandará a los cinco países cierto mínimo común denominador, pero no una legislación igual para todos. En efecto, más allá de ese mínimo, cada país quedará en libertad de ir más lejos si a bien lo tiene. Por consiguiente, en estos temas no sería necesario legislar por igual en todos los países de la región.

- b) Otra cosa diferente es la conveniencia de resolver ciertos problemas existentes, para evitar que los países centroamericanos se vean ante la situación de solicitarle a EE.UU. concesiones que ellos no han estado dispuestos a concederse mutuamente. Tal es el caso, por ejemplo, de los obstáculos de Costa Rica a las importaciones agrícolas del resto de Centroamérica, o del arancel de Nicaragua a las importaciones hondureñas. Quizás algunos de estos problemas no deban resolverse de manera anticipada, pero sí deben serlo de manera simultánea con la negociación del tratado Centroamérica-EE.UU. De hecho, ese país no hará ciertas concesiones, si los países centroamericanos no están dispuestos a hacerlas entre ellos.

- c) Otra cosa también distinta es la relacionada con aquellas decisiones regionales necesarias para poder negociar el tratado, aunque en esa materia no existe aún suficiente claridad. Se afirma que "...se requiere un urgente remozamiento de la estructura institucional de la integración centroamericana..." (Editorial, *La Nación* 26 marzo de 2002). Y que la oferta del Presidente Bush "...ha supuesto un fuerte espaldarazo al proceso de integración de la región..." (*La República*, 25 marzo de 2002, p. 13A) ¿Por qué? ¿cuál es la razón? Se comenta, también en esa misma nota editorial, sobre la necesidad de dar, de inmediato, un tratamiento regional a los siguientes temas: la unión aduanera, la solución de contravenciones, el tratamiento de inversiones y los temas laborales, sociales, ambientales y migratorios. ¿Por qué? Debe tenerse claro que si los cinco países centroamericanos se vieran ante la obligación de adoptar legislaciones iguales sobre estos temas de manera previa, a las negociaciones con EE.UU., éstas se pospon-

drían prácticamente *sine die*. Debe recordarse también que en los casos de las negociaciones con México y con Canadá, no se planteó la necesidad de promulgar una misma legislación en los cinco países centroamericanos sobre esa clase de temas.

Por eso es de suma importancia determinar aquellos asuntos en los que sí es necesario lograr acuerdos entre los cinco países, cada uno de los cuales debe, indudablemente y con ese fin, “poner la casa en orden”, como indica Eduardo Ulibarri (*La Nación*, 2 de marzo de 2002, p. 15). Solo así cada país puede, primero, negociar con éxito y, luego, aprovechar las oportunidades y enfrentar los retos del tratado Centroamérica-EE.UU. Pero ello no significa, como afirma el mismo autor, la necesidad de “...darle a nuestra integración un carácter dinámico, moderno y promisorio.” (ídem). Más bien pareciera que la integración centroamericana perderá importancia relativa, no absoluta, conforme se negocie el ALCA y, consecuentemente, aumenten las exportaciones de cada uno de los cinco países hacia fuera de Centroamérica.

Si EE.UU. pretendiera ir más allá, como condición para negociar el tratado, representaría una injerencia grosera en los asuntos internos de los países centroamericanos y obstaculizaría innecesariamente el proceso de negociación. En efecto, debe evitarse, a toda costa, la tentación, por parte de EE.UU. y de los países centroamericanos, de utilizar el tratado para lograr reformas internas en cada uno de ellos, más allá de lo estrictamente necesario. Es demasiado lo que está en juego, para permitirse esos desvaríos y ocurrencias.

4. Deben reconocerse las limitaciones y restricciones de las partes contratantes.
 - En el caso de los seis países involucrados, el tratado se elaboraría de manera compatible con la OMC y dentro del marco de las negociaciones del ALCA.
 - EE.UU., por su parte, tomaría en consideración los límites del tratado TLCAN, así como algunos acuerdos bilaterales, por ejemplo el de Jordania y, especialmente, el que suscribiera con Chile.
 - Los países centroamericanos tendrían en cuenta los tratados del MCCA y los acuerdos con México, Canadá, Chile y República Dominicana.

Todos los países tomarían en cuenta los compromisos adquiridos en estos tratados y acuerdos, a la hora de negociar el tratado Centroamérica-EE.UU., lo cual, sin embargo, también contribuirá a facilitar el proceso de negociación, dados los niveles de convergencia que existen entre esos convenios –particularmente con el TLCAN como punto de partida– y el camino que ya se ha avanzado en los diversos temas incluidos en estos acuerdos.

5. EE.UU. tiene también otro tipo de restricciones y limitaciones.
 - a) El Poder Ejecutivo obtuvo la aprobación del Congreso de la Ley de la Autoridad de Promoción Comercial, lo que facilita las posibilidades de negociación sustancialmente. Sin embargo, un punto clave será el tratamiento que se dará a las prioridades y objetivos que se fijan en dicha legislación, para negociar tratados de libre comercio, especialmente en cuanto a temas como agricultura, inversión, condiciones laborales y medio ambiente.
 - b) Si bien EE.UU. ha tomado la iniciativa y tiene interés en suscribir un tratado con Centroamérica, ese interés es limitado, dada la importancia geopolítica y económica, relativamente pequeña, de los países centroamericanos. Para EE.UU. es tan relevante como para Centroamérica, que los beneficios del tratado resulten mayores que los costos, pues de lo contrario no

participaría en las negociaciones. Por ello el Istmo no puede “jalarle demasiado el rabo a la ternera”, pues se corre el riesgo de que la iniciativa norteamericana no fructifique y “se vaya a pique”.

- c) Asimismo, EE.UU. pondrá especial cuidado a la creación de precedentes, que puedan ser utilizados por otros países, en futuras negociaciones.
6. Un punto de gran trascendencia es el referente a la posición de EE.UU. con respecto a cuáles de sus diversos intereses prevalecerán en la negociación. En efecto, el Representante de Comercio pondrá énfasis, principalmente, en los asuntos comerciales, mientras otras dependencias gubernamentales, como la Casa Blanca, Relaciones Exteriores, Defensa y el Congreso, quizás pongan especial interés en otros temas. Las posibilidades y dificultades para cada uno de los países centroamericanos dependerá de cuáles de esos intereses lleguen a prevalecer, sobretudo al momento del cierre de la negociación. En el caso de Costa Rica, por ejemplo, si el énfasis se pusiera en los temas comerciales, que incluirían la apertura en cuanto a productos agrícolas y a ciertos servicios, las perspectivas serían muy difíciles. Por el contrario, si el interés se pusiera más bien en temas tales como los derechos humanos, la democracia o el medio ambiente, las perspectivas para Costa Rica serían bastante mejores.
 7. Debe señalarse el sentido de urgencia de las negociaciones, esto al menos por tres motivos.
 - a) Si la negociación entre Centroamérica y EE.UU. avanzara muy lentamente y se tornara demasiado difícil, entonces ese país bien podría trasladarla al seno del ALCA. Por ello, si bien es importante no precipitar las negociaciones, sí se les debe imprimir un ritmo satisfactorio.
 - b) Es muy importante que los beneficios del tratado comiencen a percibirse con cierto grado de rapidez, a fin de asegurar el apoyo político necesario para que el proceso de negociación culmine con éxito. Ciertos grupos, sobre todo empresariales, como los textileros, azucareros, lecheros, productores de prendas de vestir, deben percibir beneficios concretos rápidamente, para así poder contrarrestar a los grupos que, indudablemente, se opondrán al tratado, tal como apunta José Manuel Salazar (2002). Los beneficios deberían poder empezar a percibirse rápidamente no sólo por la vía de las concesiones comerciales, sino también por medio de la cooperación y asistencia técnica que puedan lograrse en diversas áreas, tendientes a fortalecer la capacidad física, humana e institucional de la región.
 - c) Los países centroamericanos, como se indicó anteriormente, no cuentan con suficiente personal capacitado para llevar a cabo negociaciones complejas, como las del tratado con EE.UU., en circunstancias en que es necesario también avanzar activamente en el ALCA y en la Ronda de Doha. Así, cuanto antes se concrete el tratado Centroamérica-EE.UU., más rápido se podrá desplazar recursos humanos a otras negociaciones de gran trascendencia para los países centroamericanos.
 8. EE.UU. debe evitar “caer en la trampa” de utilizar múltiples canales para llevar a cabo las negociaciones. Existe, en efecto, la tentación de que cada país centroamericano trate de establecer un canal directo y bilateral con EE.UU. El país respectivo trataría de que EE.UU. acoja propuestas de su interés, a cambio de que ese país negocie y convenza a los otros cuatro países de aceptar algún punto de interés para EE.UU. Algo semejante sucedería si EE.UU. tratara de dividir la posición de los cinco países centroamericanos, mediante negociaciones directas “por la puerta de la coci-

na". De caerse en este tipo de "trampas", la complejidad de la negociación sería mucho mayor al multiplicarse los canales de negociación, perderse la transparencia del proceso y aumentar la desconfianza.

9. La negociación debe ser de carácter global. En otras palabras, ningún asunto se decidirá de manera definitiva mientras no se alcance acuerdo sobre todos los temas incluidos en el tratado. Se trata, de hecho, de una sola negociación (*single undertaking*). Si bien habrá una serie de negociaciones parciales sobre asuntos específicos, estos resultados serán tan solo provisionales.

Como es de esperarse, para lograr los grandes beneficios de un tratado con EE.UU., será inevitable "navegar por mares procelosos" y aceptar el reto de enfrentar incertidumbres significativas. Pero debe tenerse siempre claro que este tratado "...puede ser el elemento que cambie el destino de los pueblos centroamericanos para que estos logren alcanzar un importante crecimiento y una muy importante reducción de la pobreza y desigualdad" (Presidente Miguel A. Rodríguez, *La Nación*, 25 de marzo de 2002, p. 5A). Para ello se requiere, sin duda, gran disciplina, empeño de trabajo y una clara visión sobre los intereses nacionales.



La agenda

Dos son los puntos principales de la agenda para culminar con éxito el tratado Centroamérica-EE.UU.:

- prepararse para negociar el tratado hasta su entrada en vigencia, y
- prepararse para aprovechar las oportunidades y hacer frente a los retos que el mismo tratado plantea.

Prepararse para negociar

La responsabilidad básica para “llevar a buen puerto” el tratado debe recaer en el Ministerio de Comercio Exterior, en el caso de Costa Rica, tema respecto al cual, varios cambios parecen ineludibles.

1. El Ministro de Comercio Exterior, como máximo jerarca del proceso, necesitaría liberar tiempo para dedicarlo a esta labor. Por esta razón, deberá poder contar con un viceministro de experiencia en la materia que pueda tener a su cargo las negociaciones de los nuevos tratados (ALCA, Doha, Panamá, Trinidad y Tobago), excepto la negociación del tratado con EE.UU.
2. El Ministro de Comercio Exterior establecería un Grupo de Trabajo Especial (*Task Force*), con el propósito único de dedicarse a las negociaciones del tratado Centroamérica-EE.UU. El Jefe de este Grupo de Trabajo Especial (JGTE), puesto parecido al del *Special Trade Representative* de EE.UU., tendría rango de embajador. El jefe del grupo tendría a su cargo la labor técnico-política cotidiana y sería la “mano derecha” del Ministro de Comercio Exterior en las negociaciones con los países centroamericanos y con EE.UU. La vida de ese grupo de trabajo sería limitada, pues desaparecería cuando entre en vigencia el tratado.
3. La Presidencia de la República establecería un Grupo Interinstitucional formado por los Ministros y Presidentes Ejecutivos de las dependencias públicas e instituciones más vinculadas con el proceso de negociación. Funcionaría bajo la jefatura del Ministro de Comercio Exterior. En el seno de este grupo se establecería la política gubernamental del país.
4. El Ministro de Comercio Exterior sería el representante de Costa Rica en el Grupo de Coordinación de Política Regional, conjuntamente con los representantes de los otros cuatro países centroamericanos. En el seno de dicho Grupo se elaboraría la posición regional.

5. El Ministro de Comercio Exterior establecería un grupo consultivo conformado por representantes de intereses generales como consumidores, CINDE y Amcham, y de intereses específicos, como la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada (UCCAEP) y sindicatos. Se recabaría de estas organizaciones sus puntos de vista y se les mantendría informadas sobre el curso de las negociaciones.

En cuanto a este punto, tres observaciones son pertinentes:

- Los grupos de interés, generales o específicos, no participarían en las negociaciones. Existirá sin duda un “cuarto adjunto”, pero la negociación sería entre los gobiernos de los países centroamericanos y el estadounidense. En otras palabras, la negociación no se llevará a cabo en una “pecera”, es decir con los representantes de los intereses particulares adentro del salón.
 - Las consultas son necesarias e indispensables, pero deben mantenerse en un ámbito razonable. En efecto, no sería posible, ni conveniente, pretender incorporar al proceso de consultas a decenas de entidades, ni a centenares de ONG.
 - No puede pretenderse que los resultados de las consultas con entes privados sean vinculantes para los gobiernos, pues no sólo son ellos contradictorios entre sí a lo interno de un país –piénsese, por ejemplo, en el interés que tiene el usuario de un insumo de poder importar libre de aranceles ese insumo a la entrada en vigor del tratado versus el interés del productor nacional del insumo de contar con un período de desgravación antes de que el producto importado pueda entrar a competir a su mercado–, sino que al ser la negociación un proceso mediante el cual se busca encontrar una solución mutuamente satisfactoria a intereses contrapuestos entre los países, es necesario que unos y otros estén dispuestos a dar unas concesiones a cambio de recibir otras si se quiere arribar a una conclusión exitosa.
6. El Jefe del Grupo de Trabajo Especial sería el representante del país ante el Comité de Coordinación Técnica Regional, con los representantes de los restantes cuatro países centroamericanos.
 7. El Jefe del Grupo de Trabajo Especial podría suscribir acuerdos para:
 - recabar información con la SIECA, CEPAL y OMC;
 - llevar a cabo estudios técnicos con organismos como INCAE e IFPRI;
 - recibir asistencia técnica del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Mundial;
 - “concientizar” a los grupos políticos (partidos) y a los de interés, con programas a cargo del INCAE, entre otros.
 8. Además, el Ministro de Comercio Exterior mantendría reuniones periódicas con la Comisión de Asuntos Internacionales y los Jefes de Fracción de la Asamblea Legislativa, para mantenerlos debidamente informados de la marcha de las negociaciones.
 9. La gestión política interna es indispensable y de gran trascendencia. De ella depende, en buena medida, el éxito o el fracaso de las negociaciones. Como de costumbre, los “perdedores” potenciales se encuentran bien organizados y los “ganadores” potenciales no lo están. Entonces es de esperarse, sin duda, la formación de alianzas entre ciertos grupos de empresarios, sindicatos, asociaciones medioambientalistas y grupos universitarios, para oponerse al tratado. Será necesario promover otras alianzas entre los “ganadores” (empresarios, trabajadores, consumidores) para contrabalancear a los primeros y dar apoyo a la suscripción del tratado.

Como puede apreciarse, las negociaciones políticas del tratado deben llevarse a cabo, de manera simultánea, en varios ámbitos:

- dentro del propio Gobierno (Grupo Interinstitucional), con ministros y representantes de entes públicos vinculados con el tratado;
- con los grupos de interés particulares;
- con los países centroamericanos, para elaborar la posición regional frente a EE.UU.; y
- con EE.UU., la negociación en sí del tratado.

Las labores de carácter político son de suyo de muy variada naturaleza y todas ellas difíciles y delicadas, sin duda.

10. Finalmente, el país debe prepararse para llevar a cabo, conjuntamente con los otros países centroamericanos, una importante labor de cabildeo (*lobby*) en EE.UU. Esta tarea es de fundamental importancia en el seno de la Cámara de Representantes y del Senado, en donde será necesario crear una red (*network*) de apoyo al tratado Centroamérica-EE.UU. Igualmente, se requerirá buscar el apoyo de grupos empresariales y medios de comunicación, así como neutralizar a la AFL/CIO, en su casi segura oposición al tratado.

Para contar con un desempeño especializado en la materia, el Ministerio de Comercio Exterior deberá tener una oficina en Washington que se encargue de estas labores, en coordinación con los demás países centroamericanos y apoyada, por supuesto, por la Embajada en Washington.

En este ámbito la Embajada de Costa Rica en Washington ha de asumir la mayor responsabilidad, con las de los demás países del área.

11. Cabe hacer especial mención al “paquete” de leyes que el Poder Ejecutivo deberá someter al Congreso, para su aprobación, el cual debe contemplar los tres temas siguientes:
 - el tratado entre Centroamérica y EE.UU.;
 - los tratados anexos o convenios simultáneos sobre temas específicos, como el medio ambiente y los derechos laborales, y
 - los acuerdos entre los países centroamericanos, a fin de ampliar y profundizar el proceso de integración regional cuando sea necesario, a la luz de los dos puntos anteriores.

Prepararse para aprovechar las oportunidades y enfrentar los retos.

Ningún país participante en un tratado de libre comercio aprovecha satisfactoriamente las oportunidades, ni encara adecuadamente los retos de manera automática. El maná, de hecho, no cae del cielo. Cada país debe, por lo tanto, no solo prepararse bien para llegar a suscribir un tratado adecuado a los intereses de la población, sino también para beneficiarse de las oportunidades adicionales y enfrentar los nuevos desafíos, cuando el tratado entre en vigencia, pues de lo contrario, quedaría marginado. Para lograr este propósito se necesita ejecutar una política clara y decidida, que contemple al menos los siguientes objetivos:

1. Determinar cuáles son las oportunidades y posibilidades, así como los eventuales retos y desafíos.

2. Lograr la debida flexibilidad de la economía, a fin de poder desplazar y reasignar los factores de la producción, así como adoptar y difundir las nuevas tecnologías, todo ello con miras a cambiar, constantemente, la estructura de producción de bienes y servicios, de acuerdo con la evolución de las ventajas comparativas. Como es bien sabido, la apertura del mercado nacional a la competencia externa, significa dejar de producir hoy lo que se producía ayer y dejar de producir pasado mañana lo que se producirá mañana. La tecnología cambia, los gustos de los consumidores cambian, la competitividad de los países cambia, las ventajas comparativas cambian; en resumen, todo cambia, incluida, claro está, la composición de la producción nacional.
3. La debida flexibilidad de la economía aumentará los beneficios que el país logre obtener del tratado, es decir, los “ganadores” serán muchos, pero será inevitable también la oposición de algunos “perdedores”, no solo por razones de solidaridad, sino para evitar que sus reclamos lleguen a representar un obstáculo, quizás insalvable, para el éxito del tratado.

Algunos puntos importantes de la agenda se mencionan a continuación.

- a) En el campo institucional sería necesario reforzar:
 - la oficina de aplicación de acuerdos comerciales, a fin de hacerse cargo de los asuntos atinentes al tratado Centroamérica-EE.UU.;
 - la Promotora de Comercio Exterior (PROCOMER), para redoblar el esfuerzo exportador hacia EE.UU.;
 - la Coalición Costarricense de Iniciativas para el Desarrollo (CINDE), para multiplicar el esfuerzo de atracción de inversiones extranjeras directas;
 - la Embajada de Costa Rica en Washington, para capacitarla en el manejo de relaciones comerciales más intensas que surgirán, de la aplicación del tratado.
- b) En el campo de la competitividad debe echarse mano de los estudios realizados por el INCAE, inspirados en buena parte por el Prof. Porter, en los cuales se analizan de manera pormenorizada las áreas prioritarias y las principales medidas a tomar en cada una de ellas.

Países pequeños y pobres, como los centroamericanos, tienen “la cuesta bien empinada” para lograr su desarrollo. Esto los obliga a ser muy vigilantes y no dejar cabos sueltos. También deben poner atención permanente a todos los factores que inciden en su competitividad, por más pequeños que aparenten ser.

La labor del Ministerio de Economía, Industria y Comercio en este ámbito juega un papel de mucha trascendencia, sobre todo en lo referente a los programas de desregulación de la economía, defensa del consumidor, fortalecimiento de la competencia y promoción de las microempresas y PYMES, así como facilitar los “encadenamientos” de empresas nacionales con los exportadores.

- c) En cuanto a los “perdedores”, ya se trate de productores o de consumidores, es necesario hacer algunas consideraciones.
 - i. Algunos de los “perdedores” no requieren realmente de la ejecución de programas especiales o específicos para ayudarlos. En efecto, en no pocas ocasiones, los problemas de los “perdedores” se resolverían en el corto plazo, gracias a las nuevas oportunidades –de producción y de trabajo– que surgirían del acceso al mercado estadounidense y del mayor crecimiento eco-

nómico, consecuencia, precisamente, del tratado Centroamérica-EE.UU. Por ello, es de tanta importancia poner especial énfasis en asegurar la debida flexibilidad de la economía, para facilitar el desplazamiento expedito de los factores de la producción de unas actividades a otras.

- ii. Los plazos de la desgravación arancelaria pueden utilizarse para diluir, hasta cierto punto, el problema de los “perdedores” en el tiempo.³
- iii. El problema de los “perdedores” debe enfrentarse, para evitar dificultades políticas y sociales, las cuales bien podrían obstaculizar el avance de las negociaciones del tratado. Por ello, es necesario establecer, con cierta frecuencia, programas orientados a ayudar a los “perdedores” durante el período de transición, esto es, al dejar sus actividades presentes y asumir otras nuevas. Los programas de ajuste estructural facilitarían, por su parte, la reconversión de empresas en diversos sectores de la economía. Sería necesario, asimismo, poner en marcha programas orientados a ayudar a los trabajadores forzados a cambiar de ocupación, tales como:
 - Capacitación y entrenamiento.
 - Asistencia técnica, agrícola e industrial.
 - Líneas de crédito especiales.
 - Comercialización: participación en ferias internacionales, viajes para presentar productos, etcétera.

d) Habrá necesidad de hacer un gran esfuerzo, a fin de consolidar paulatinamente, en la medida de lo posible, los tratados ya suscritos por los países centroamericanos con México y Canadá, para lograr la consolidación del espacio económico norte-centroamericano y que, de ahí en adelante, se pueda seguir trabajando en la profundización de la integración en esta región del mundo.

El apoyo de los organismos financieros internacionales

Una tercera tarea subsidiaria, pero no menos importante, consiste en conseguir el apoyo de los organismos financieros internacionales, especialmente el BID y el BCIE, así como de la Corporación Andina de Fomento (CAF), en este último caso en menor medida, pues de los países del área solo Costa Rica es miembro. Tales organismos deben jugar un papel importante en dos momentos diferentes:

1. Apoyar a los cinco países durante el proceso de negociación, mediante donaciones, encaminadas a sufragar determinados gastos, tales como:
 - contratación temporal de personal,
 - recopilación de información requerida para las negociaciones,
 - contratación de estudios especiales.
2. Una vez suscrito el tratado Centroamérica-EE.UU., conceder líneas de crédito especialmente orientadas a la reconversión de empresas para mejorar su posición competitiva, incluidos ciertos programas de capacitación de recursos humanos y proyectos de infraestructura.

3. Cuanto más se posponga la apertura, para evitar la aparición de “perdedores”, más se pospondrán también los beneficios de los consumidores, tal como se indicó anteriormente.

XI

Reflexión final

El desarrollo económico de Costa Rica, y para efectos prácticos, de Centroamérica en su conjunto, se ha basado, *grosso modo*, en el modelo tradicional de aprovechar las ventajas comparativas originadas en la utilización de recursos naturales (suelo, agua, clima) y la oferta relativamente abundante de mano de obra, poco calificada. Ahora bien, este modelo de desarrollo, como lo explicaba recientemente el profesor Sachs en un desayuno de trabajo, en San José, no podrá permitirle a estos países aumentar su ingreso por habitante, a US\$6.000 ó US\$8.000 al año. En efecto, si se desea multiplicar el ingreso por habitante a esos niveles, o aun más allá, forzosamente debe cambiarse el modelo de desarrollo y aplicarse otro cuyo fundamento sea:

- difundir la innovación tecnológica en todos los sectores de la economía,
- incorporar recursos humanos altamente calificados,
- absorber capital privado extranjero para complementar el ahorro nacional.

El propósito de este nuevo modelo consiste en reducir la brecha del ingreso per cápita entre los países centroamericanos y el de los países altamente desarrollados.

Los requisitos para adoptar con éxito y en un plazo razonable ese nuevo modelo de desarrollo, son en realidad, bien conocidos y no presentan misterio alguno:

- Estado de derecho y seguridad de personas y bienes.
- Economía orientada al mercado (*market friendly economy*).
- Competitividad sistemática, tanto en el sector privado como en el público.
- Apertura e integración a la economía internacional.
- Inversión masiva en recursos humanos.
- Protección de los recursos naturales y medio ambiente.
- Práctica de la democracia.

Dentro de este marco general de referencia, el posible tratado con EE.UU. se presenta a los países centroamericanos como una oportunidad de oro para acelerar el proceso de cambio y facilitar así la transición del modelo tradicional de desarrollo, basado en los recursos naturales y la mano de obra relativamente barata, al nuevo modelo, basado en el conocimiento y la mano de obra calificada.

El tratado Centroamérica-EE.UU. no debe verse como un fin en sí mismo, ni como una alternativa o un sustituto del ALCA y de la Ronda Doha, sino más bien como un paso encaminado en la dirección de esos tratados, de más amplio alcance geográfico. Se pasaría así de una reciprocidad restringida (MCCA y tratado Centroamérica-EE.UU.), a una reciprocidad cada vez más amplia (ALCA y Ronda de Doha), es decir, de los enfoques bilateral y subregional, al regionalismo y multilateralismo. En efecto, economías tan pequeñas como las centroamericanas encontrarán las mayores ventajas y beneficios en los tratados multilaterales. Este debe ser el fin último.

Sin embargo, las dificultades para pasar de un modelo al otro son formidables y no deben, de manera alguna, subestimarse. El obstáculo fundamental lo representa la triste herencia de la política económica llamada “de sustitución de importaciones”, acompañada de un fuerte y amplio intervencionismo estatal. Lo anterior originó un modelo socio-político-económico conocido como el GPP (grenismo, paternalismo y populismo, Lizano, 1999), que a su vez genera múltiples grupos de intereses de diversa naturaleza: empresariales, laborales, profesionales. Su acción consiste, en buena medida, en tomar el Estado “por asalto”, para ponerlo a su propio servicio, es decir, proteger y fortalecer los intereses específicos de los grupos de presión, económicos, sociales y políticos; en síntesis, se trata de acrecentar su poder y su prestigio. Esta estructura de poder defiende el *statu quo* a “capa y espada”. En estas circunstancias, como es fácil de entender, se dificulta de manera muy considerable, cualquier proceso de transición, para pasar del modelo tradicional de desarrollo al nuevo modelo. El proceso de cambio, cuyo propósito principal consiste en oxigenar y airear el sistema socio-económico y político, se convierte en una tarea ardua y harto difícil. Con frecuencia no se dan las condiciones políticas mínimas, necesarias para lograr el proceso de transición requerido para asegurar el desarrollo económico de los países centroamericanos.

Y este es el reto último que se presenta a estos países: *statu quo* o cambio; estancamiento o progreso; subdesarrollo o desarrollo. Depende de cómo evolucione el escenario político en los países de la región, el tratado con EE.UU. tendrá o no posibilidades de salir adelante. La esperanza es que los líderes estén a la altura de las circunstancias y no defrauden –¿una vez más?– a la población. Sólo la historia lo dirá.

Referencias

- Jagdish Bhagwati (2002), *Free Trade Today*, Princeton Univ. Press.
- Emilio Bruce Jiménez, "Tratado de Libre Comercio con Canadá", *La República*, 22 de marzo de 2002, p. 10A.
- Gary Burtless et al. (1998), *Globaphobia, Confronting Fears about Open Trade*, Brookings Institution, Progressive Policy Institute, Twentieth Century Fund, Washington.
- Rafael Carrillo Lara, Presidente Cámara de Industrias, "Las interrogantes sobre Tratados de Libre Comercio", *La República*, 19 de marzo de 2002.
- CEPAL (2000), *Estrategias y Políticas de Competitividad en Centroamérica, De la integración externa a la integración interna*, LC/MEX/L.447, nov.
- Robert Devlin and Antoni Esteveordal (2002), "What's New in the New Regionalism in the Americas", IDB, Integration and Regional Programs Department, Research Department, presentado en la reunión anual del BID, en Fortaleza, Brazil.
- David Dollar and Aart Kraay (2001), *Trade, Growth, and Poverty*, Development Research Group, the World Bank.
- Tomás Dueñas, "Comercio Exterior, una política de estado", *La República*, 21 de marzo de 2002, p. 48.
- Fernando Fajnzylber (1988), "Competitividad Internacional: Evolución y Lecciones", *Revista de la CEPAL*, No. 36, p. 1-24.
- Francisco de Paula Gutiérrez (1999), *Política Económica para la Competitividad: reflexiones para el caso de Centroamérica*, INCAE.
- Esteban Hernández, "El necesario comercio con Canadá", *La República*, 26 marzo de 2002, p. 10A.
- INCAE-HIID (1999), *Centroamérica en el siglo XXI. Una agenda para la Competitividad y el desarrollo sostenible*, INCAE-CLADS.
- La Nación, "El arranque oficial", Editorial, 26 de marzo de 2002.
- Peter Lindert and Jeffrey G. Williamson (2001), *Does globalization make the world more unequal?*, National Bureau of Economic Research, Working Paper 8228.

- Eduardo Lizano (2001), *La Política de Comercio Exterior de Costa Rica*, Academia de Centroamérica, Documentos 4.
- Eduardo Lizano (2000), "Integración Regional e Integración Internacional", Foro INTAL: 35 Años de Compromiso con la Integración Regional, 27 y 28 noviembre, Buenos Aires, Reimpreso en Revista del INTAL, mayo-agosto 2001, pp. 117-128 y en inglés en Revista del INTAL, May-August 2001, pp. 109-119.
- Eduardo Lizano (1999), *Ajuste y Crecimiento en la Economía de Costa Rica 1982-1994*, Academia de Centroamérica, Estudios 13.
- Paul Masson (2001), *Globalization: Facts and Figures*, IMF Policy Discussion Paper, PDP/01/4.
- Andrés Rodríguez-Clare (2001), *Costa Rica Development Strategy based on Human Capital and Technology: how it got there, the impact of Intel, and lessons for other countries*, Journal of Human Development, Vol. 2, No. 2.
- Sylvia Saborío and Constantine Michalopoulos (1992), *Central America at a Crossroads*, World Bank Policy Research, Working Paper No. 922, World Bank.
- Jeffrey Sachs (2000), *Globalization and Patterns of Economic Development*, Weltwirtschaftliches Archiv, Vol. 136 (4), pp. 579-600.
- Jeffrey D. Sachs and Joaquín Vial (2002), *Can Latin America compete?*, mim.
- José Manuel Salazar-Xirinachs (2002), *A Free Trade Agreement between the United States and Central America: Background and Prospects*, Inter - American Dialogue, Senate Office Building, Feb. mim.
- José Manuel Salazar-Xirinachs (2001), *Latin American Trade Policies: Diagnosis and Prognosis*, Third Annual Global Development Conference, Brazil, mim.
- José Manuel Salazar-Xirinachs (2001), *Trade, Labor Standards and Global Governance: A Developing Country's Perspective*, Research Institute of European Affairs, Vienna University of Economic and Business Administration, mim.
- Monseñor Angel Sancasimiro, "Sector Agrario Debilitado", entrevista, Eco Católico, 17 de febrero de 2002, pp. 4-5.
- Samuel Yankelewitz, Presidente de la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada (UCCAEP), Entrevista por Elberth Durán, Radio Reloj, Punto Crítico, Ediciones I, 15/01/2002.
- T.M. Srinivasan and Jhagdish Bhagwati (1999), *Outward-Oriented and Development: Are Revisionists Right?*, Economic Growth Center, Yale University, Center Discussion Paper No. 806.
- The Economist, "Bob Zoellick's grand strategy", March 2nd, 2002, p. 33.
- Eduardo Ulibarri, "Ordenar la Casa", La Nación, Buenos Días, 2 de marzo de 2002.
- World Bank, *Trade Blocs* (2000), A World Bank Policy Research Report, August.
- Robert B. Zoellick, Statement before the Committee of Finance of the U.S. Senate, February 6, 2002.

SEGUNDA PARTE

El Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y los Estados Unidos de América, una vez más

Eduardo Lizano

Diciembre, 2002

“... life is very often a choice between unattractive alternatives and the question is which is the least unattractive.”

(RUBIN, *The New Yorker*, April 24-May 1, 2000)

“Theory is quite rightly never sufficient to persuade the skeptical”,

DEEPAK LAL, *The Poverty of Development Economics*, p.27

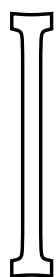
Introducción

Recientemente, el autor de estas líneas y la señora Anabel González, expusimos nuestros puntos de vista sobre el Tratado de Libre Comercio (TLC) de los cinco países centroamericanos con los Estados Unidos de América (EE.UU.), en el documento “El Tratado de Libre Comercio entre el Istmo Centroamericano y los Estados Unidos de América, oportunidades, desafíos y riesgos”, mimeo, de agosto del 2002 incluido en esta publicación como el capítulo primero.

Ahora se amplía el ámbito de dicho análisis, añadiendo algunas consideraciones y reflexiones. Concretamente se abordan dos temas principales. En la primera sección se indaga acerca de ¿cuál es el marco general de referencia dentro del cual EE.UU. llevará a cabo las negociaciones del TLC con los cinco países centroamericanos? En la segunda sección, se analizan ¿cuáles son las medidas complementarias que los países del Istmo deberán adoptar para obtener los mayores beneficios posibles del TLC con EE.UU.?

Como es bien sabido, el TLC con EE.UU. abre y ofrece a los cinco países del Istmo grandes oportunidades, al darles acceso a uno de los mercados más grandes y dinámicos de la economía mundial. Así, las posibilidades de obtener economías de especialización y de escala, mejorar la división del trabajo, aumentar la productividad de los factores de la producción y acelerar la acumulación de capital y, por ende, de aumentar el empleo y los salarios y de mejorar el nivel de vida de la población dependen, en buena parte, de la aprobación del TLC con los Estados Unidos de América. De hecho, gracias a ese tratado, los consumidores mejorarán su situación, al diversificar las fuentes de abastecimiento y los productores su posición competitiva, al aprovechar mejor las ventajas comparativas de la región.

Ahora bien, ese TLC presentará sin duda nuevos retos y desafíos. Concretamente, los productores centroamericanos deberán competir con los bienes y servicios de origen norteamericano importados por la región. Al arreciar la competencia, los empresarios de los cinco países se verán obligados a tomar las acciones necesarias para hacerle frente a esa nueva circunstancia. En otros términos, cada país deberá adoptar las medidas de política económica necesarias para aprovechar las oportunidades y enfrentar los desafíos originados por tal situación. El esfuerzo será inevitable, pues si no lo hacen a cabalidad, tampoco podrán obtener los beneficios del TLC y más bien se arriesgarían a verse forzados a enfrentar los riesgos y a asumir los costos.



La posición de los Estados Unidos de América

Dos puntos deben tratarse por separado. De una parte, el escenario en el cual se encuentra EE.UU. al negociar el TLC con Centroamérica. De otra parte, las diferentes alternativas de EE.UU. frente a los países Centroamericanos.

El escenario para EE.UU.

¿Cuál es el marco general de referencia dentro del cual EE.UU. abordará las negociaciones del TLC con los cinco países centroamericanos? En otras palabras, ¿cuáles son las principales circunstancias que enfrenta EE.UU.? ¿cuáles los problemas más acuciantes derivados de esa realidad? y ¿cuáles las decisiones más relevantes tomadas por EE.UU. ante esos problemas?

1. **Las circunstancias (¿Qué está ocurriendo?).** Acabada la Guerra Fría la realidad en la cual EE.UU. debe actuar tiene tres características principales, a saber:
 - a) EE.UU. es en la actualidad, la única superpotencia. En efecto, su potencia sin rango en el campo militar, económico, tecnológico y cultural es evidente. Según Nye se trata, ni más ni menos, de la potencia más poderosa de la historia. Tanto es así que Hubert Védrine, exministro francés de relaciones extranjeras, acuñó el término de “hiperpotencia” para referirse a EE.UU., a pesar de que ambos prefijos “super” en latín e “hiper” en griego signifiquen lo mismo.
 - b) El proceso de globalización ha avanzado ya considerablemente en el ámbito mundial. Las interrelaciones e interconexiones recíprocas entre los países, continentes y regiones, en múltiples campos (económico, financiero, político, religioso, cultural, militar, pero también el crimen y la corrupción) se han multiplicado con gran rapidez. La mundialización de la OMC con la participación de China y Taiwán y el próximo ingreso de Rusia, es tan solo un ejemplo de ese proceso de globalización. La soberanía a ultranza de las naciones, grandes y pequeñas, ricas y pobres, cede ante la internacionalización de las relaciones de los cinco continentes del globo.
 - c) A la par del proceso de globalización o mundialización, ocurre también otro centrado en el regionalismo. En todas las latitudes surgen, como abejones de mayo, múltiples iniciativas para fortalecer los convenios regionales ya existentes, tal el caso de la UE (incorporación de 10 nuevos miembros, elaboración de su propia constitución) y el MERCOSUR, o bien para crear otros nuevos, entre los cuales valga mencionar los esfuerzos por establecer un convenio comercial y financiero en el Este de Asia entre los países de ASEAN, China y Japón.

La proliferación de tratados, convenios y acuerdos recíprocos plantea el peligro de que lleguen a representar obstáculos importantes para el avance del proceso de globalización dentro del marco de la OMC.

2. **Los problemas (¿Cuál es el problema?).** El entorno actual presenta para EE.UU. tres problemas principales:

- a) El terrorismo internacional ha proliferado rápidamente y es mucho más letal debido a factores económicos y tecnológicos. Así, hoy la amenaza no proviene de otros estados como era el caso durante la Guerra Fría, sino más bien de grupos privados, con frecuencia de carácter religioso. Por ello Nye se refiere a la privatización la guerra (*La Nación*, 19 de enero, 2003) e indica que "...muchas sociedades son vulnerables, no solo una..." que el manejo del terrorismo, dado los poderes de destrucción a su disposición, es mucho más difícil y, por lo tanto, "...los métodos tradicionales no serán suficientes...".
- b) Aun subsisten países dedicados a producir armas de destrucción masiva. Se trata, según el presidente Bush del "eje del mal". Esta situación plantea al mundo un grave riesgo si dichos estados deciden usar esas armas directamente o si se las suplen a grupos terroristas.
- c) El "antiamericanismo" es un hecho que tiende a agravarse tanto por razones político-militares como otras de carácter económico (comerciales y financieras). EE.UU. ejerce simultáneamente una mezcla de atracción y fascinación de una parte, y de frustración y rechazo, por otra. Este fenómeno del "antiamericanismo" ha sido recientemente estudiado en sus orígenes y consecuencias por el autor Revel en su obra cuyo título precisamente reza *L'obsesion anti-américaine*. No se trata de una tesis nueva surgida de la caída del muro de Berlín o la desaparición de la Unión Soviética, sino tiene una larga tradición. Tampoco se trata de una posición solo de los grupos de izquierda (peligro del comunismo), sino también de los partidos políticos de derecha (pérdida relativa de importancia de Europa), tal como lo pone de manifiesto la situación en Francia.¹
- d) Desde otro punto de vista, no deja de representar un problema para EE.UU., negociar con Centroamérica. Región en donde la mayoría de los países el estado de derecho y el sistema democrático son muy débiles, de hecho "están pegados a la pared con alfileres"; la violación de los derechos humanos es reiterada; el grado de subdesarrollo institucional y económico es marcado; la pobreza está generalizada y subsisten aun numerosos conflictos políticos entre los países centroamericanos. Todo lo anterior presenta a EE.UU. una situación inédita, la cual exigirá a sus negociadores planteamientos diferentes en cuanto al ámbito y a la sustancia del mismo TLC.

3. **Los planteamientos (¿Cómo proceder?).** Los dos ejes fundamentales de la posición de EE.UU. están claramente expuestos en el documento del presidente George W. Bush emanado de la Casa Blanca *The National Security Strategy of the United States of America* (2002). Ellos son:

- la preservación y la consolidación de la paz mundial, incluida evidentemente la propia seguridad de EE.UU. y
- el mejoramiento de la calidad de vida en el ámbito internacional.

1. En este país el "antiamericanismo" ha sido una constante como lo ponen en evidencia tanto Servan-Schreiber (*Le défi mondial*, 1980) como Strauss-Kahn, *La Flamme et la Cendre*, (2002), pasando desde luego por Attali, *Europe(s)* (1994). El paroxismo de esta tragicomedia se encuentra en la obra reciente de Régis Debray, *L'Edit de Caracalla ou Plaidoyer pour des États-Unis d'Occident* par Xavier de C***, Fayard, 2002.

- a) En cuanto a la consecución de la paz y a la seguridad nacional, EE.UU. propone:
- i. Guerra sin cuartel al terrorismo en cualquier parte del mundo.
 - ii. Control de armas de destrucción masiva. Para tal efecto, los países deben comprometerse a detener su producción, así como a destruir las que tengan en su posesión.
 - iii. Prevención de los conflictos regionales o participación en su solución, cuando no pueden prevenirse, esto con el propósito de evitar que dichos conflictos contagien otros países y otras regiones.
- b) En cuanto al logro de una mejor calidad de vida en el ámbito internacional, EE.UU. propone lo siguiente:
- i. La promoción de la dignidad humana y la defensa de los derechos humanos.
 - ii. El fortalecimiento de la democracia como el mejor sistema político.
 - iii. La preocupación de no causarle a las generaciones futuras problemas ambientales, consecuencia del comportamiento de la generación actual, lo cual no significa que el único camino abierto para lograr este objetivo consista en suscribir el Tratado de Kyoto.
 - iv. El logro de un desarrollo socio-económico más acelerado, sobre todo el de los países pobres, entre los cuales África tendrá prioridad.

Para esto último se propone :

- Fortalecer la OMC mediante la incorporación de China y Taiwán y, en un futuro cercano, de Rusia.
 - Impulsar la Ronda de Doha, para lo cual EE.UU. ha hecho ya planteamientos de alcance mundial con respecto al comercio de bienes manufacturados y de productos agropecuarios.
 - Apoyar acuerdos comerciales bilaterales (Chile, Jordania) y regionales (Centroamérica y Sudáfrica y países circunvecinos). Este es el planteamiento básico de Zoellick quien lo denomina como "*competitive free trade agreements*" o "*competitive liberalization*". A pesar del peligro de la proliferación de múltiples tratados de libre comercio (*spaghetti bowl*), EE.UU. considera que su internacionalismo en la OMC no es incompatible con su regionalismo y bilateralismo, pues estos últimos son concebidos como pasos para alcanzar los objetivos de la OMC.
- v. La ayuda externa jugará un papel importante para algunos países, pero siempre cuando ellos muestren una capacidad creciente para utilizar los recursos de la ayuda externa a fin de acelerar, de manera transparente, su desarrollo económico y social, promover la gobernabilidad y combatir la corrupción.

Ahora bien, de la realidad descrita, de los problemas mencionados y de los planteamientos adoptados surge el marco general de referencia o el escenario dentro del cual EE.UU. llevará a cabo sus negociaciones del TLC con Centroamérica. Varios puntos deben tenerse en consideración.

1. Existe, sin duda, la gran tentación para EE.UU. de pretender normar sus relaciones con el resto del mundo de manera presuntuosa a base de arrogancia e imposición.

2. El internacionalismo es la primera opción de EE.UU., actuando dentro del marco de los organismos internacionales (ONU, OMC, etc.) a base de alianzas con sus aliados y sus amigos (*soft power*). Sin embargo, EE.UU. no excluye, en casos excepcionales, la acción unilateral, al margen de los organismos internacionales y sin el apoyo de sus aliados y amigos (*hard power*), cuando sus intereses vitales estén amenazados y en peligro; en estas circunstancias no serían de extrañar determinadas acciones preventivas y precautorias.

Así, en realidad, tanto en el caso del internacionalismo como en el de la acción unilateral, EE.UU. utilizará los instrumentos y medios disponibles del *soft power* y del *hard power* en una combinación o mezcla *ad-hoc*.

3. En vista de la multiplicidad de circunstancias, de condiciones y de actores no sería razonable esperar siempre una política consistente de parte de EE.UU. Algunas incongruencias e inconsistencias serán inevitables. Con frecuencia, se dará un paso hacia atrás, para asegurar el apoyo político necesario para dar dos pasos hacia adelante, tal los casos recientes del acero y los subsidios agrícolas, en el ámbito de política comercial.
4. Finalmente debe tenerse presente, el punto esencial mencionado por Moisi (Foreign Affairs, 2001) según el cual, dado el poderío de EE.UU., nada realmente importante puede llevarse a cabo en el mundo sin su participación, pero que, dada la variedad de actores e intereses en el escenario internacional, EE.UU. no podrá lograr mucho sin el aporte de sus aliados y amigos.

Las alternativas de EE.UU. frente a Centroamérica

Para efectos prácticos, EE.UU. dispone de tres opciones principales para abordar las negociaciones de TLC con Centroamérica.

1. **El enfoque comercial-financiero de corto plazo.** Si se opta por ese camino, el objetivo básico de los negociadores estadounidenses consistiría en “arrasar” a los centroamericanos. Esto significa que EE.UU. trataría de obtener, en el menor plazo posible, las mayores ventajas con el propósito de:
 - incrementar sus exportaciones a los cinco países del Istmo;
 - aumentar relativamente poco sus importaciones procedentes de Centroamérica;
 - abrir nuevas áreas y sectores para incrementar las inversiones estadounidenses directas;
 - lograr mejorar las garantías para sus inversionistas;
 - establecer procedimientos transparentes y competitivos para las compras gubernamentales de los cinco países centroamericanos.

Se trataría, en resumen, de lograr aumentar el superávit comercial con Centroamérica en algunos centenares de millones de dólares al año y asegurarse la posibilidad de llevar a cabo inversiones directas para aumentar las exportaciones a EE.UU. y para abastecer el mercado centroamericano, tanto en el sector de servicios –públicos y privados– como en el de la producción bienes.

Para alcanzar su cometido los negociadores de EE.UU. no dudarían en echar mano a los *sticks* a su disposición, tales como las preferencias aduaneras concedidas unilateralmente dentro del marco

de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, el sistema Generalizado de Preferencia y también las cuotas azucareras otorgadas a cada uno de los países del Istmo.

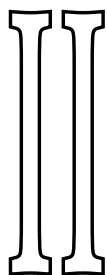
Así, si la posición de los negociadores de EE.UU. tuviera el cometido de “arrasar” a los centroamericanos –subdesarrollados, pobres y pequeños– dicha actitud sería pueril y equivaldría a una simple acción basada en la arrogancia y la ignorancia. Por un plato de lentejas, EE.UU. desconocería las circunstancias históricas, sociales, políticas y económicas de Centroamérica y malograría sus oportunidades y responsabilidades de largo plazo en la región.

2. **El enfoque comercial-financiero de largo plazo.** En este caso, el objetivo de EE.UU. permanecería inalterado. Sin embargo, el plazo para lograrlo pasaría a ser de largo plazo y no de carácter inmediato. En el TLC cuya negociación está por comenzar, los EE.UU. no presionarían por obtener concesiones inmediatas, sino más bien por crear un marco jurídico e institucional cierto y transparente para normar las relaciones comerciales y financieras con los cinco países centroamericanos. El argumento fundamental estaría basado en la bien conocida posición de Abba Lerner (*The Symmetry between import and export taxes*, *Economica*, aug. 1936) según la cual todo impuesto a las importaciones, representa, en última instancia, un impuesto a las exportaciones. En consecuencia, los centroamericanos se darían cuenta, transcurrido cierto tiempo, que la capacidad competitiva de sus empresas en el mercado local, así como en el de los Estados Unidos de América, resultaría débil e insatisfactoria en vista de la incidencia negativa en los costos de producción de los impuestos de importación y las tarifas de ciertos servicios públicos (puertos, electricidad, telecomunicaciones), controlados por sindicatos cuyo interés no corresponde a promover el interés nacional, sino primordialmente a mejorar sus remuneraciones. Por lo tanto, los países centroamericanos, para poder llegar a competir exitosamente, deberán transformar de manera paulatina, los “no” rotundos incorporados inicialmente en el TLC (listas de excepción, largos períodos de desgravación), en un “quizás”, después en un “tal vez” y luego en un “sí” parcial. Por ese camino, mediante la desgravación arancelaria y el rompimiento y control de los monopolios locales, las empresas de los cinco países, ahora sí, podrían mejorar su posición competitiva y competir con éxito, en el mercado local y en el estadounidense, con los productos de EE.UU.

El TLC resultaría, por así decir, en una especie de “caballo de Troya” para lograr, posteriormente, la reforma económica y el ajuste estructural de los países centroamericanos y, por ende, mejorar el nivel de vida de la población del Istmo.

3. **El enfoque del desarrollo y la cooperación.** Si la posición oficial de EE.UU. se enrumbara en la dirección del desarrollo y la cooperación entonces las tareas a realizar trascenderían en mucho el simple propósito de aumentar las exportaciones y la IED. Ambas son, a no dudarlo, de gran trascendencia y deben jugar un papel de primera importancia en el TLC. Pero si bien representan una condición necesaria, para el desarrollo económico de Centroamérica, están muy lejos de ser una condición suficiente. El tratado cambiaría de óptica y aunque se denomine de libre comercio, abarcaría elementos adicionales de gran trascendencia. El propósito, en pocas palabras, consistiría en afianzar la paz, fortalecer la democracia y promover el desarrollo socio-económico de cada uno de los países de Centroamérica. Sin duda, como se acaba de mencionar, el aumento del comercio exterior y de la IED son elementos coadyuvantes de primera importancia, pero sería indispensable tomar en cuenta otras consideraciones tales como las indicadas por Lizano y González en la primera parte de esta publicación.

De hecho, la arrogancia, la prepotencia y la imposición (*hard power*, según la terminología de Nye) serían sustituidas por la cooperación, el apoyo y la ayuda (*soft power*). Dentro de las limitaciones y restricciones, así como de las grandes oportunidades y responsabilidades que el escenario comentado en la primera parte de esta sección imponen y ofrecen a la política exterior de EE.UU., este país aprovecharía el caso centroamericano para poner a prueba su capacidad de alcanzar, de manera conjunta y simultánea, varios equilibrios todos ellos muy delicados; *primero*, usar la debida prudencia en cuanto al empleo de las palancas (*sticks*) y de los incentivos (*carrots*); *segundo*, complementar los legítimos intereses comerciales y financieros, con aquellos otros no menos importantes relacionados con la paz, la democracia y el desarrollo; *tercero*, coordinar las medidas y resultados de corto plazo con la visión del largo plazo y *cuarto*, compatibilizar el regionalismo (*competitive free trade*, Zoellick) con el internacionalismo. Mantener estos equilibrios, de manera satisfactoria, en estas diversas áreas, requiere, sin duda, de gran pericia política y de gran calidad técnica. De esta manera, el planteamiento de EE.UU. sería audaz (*bold*), sin ambages (*blunt*), pero no pretendería “arrasar” (*bloody*). En términos generales, se aceptaría la tesis de Sachs, según la cual, aquello bueno para los países pobres, en este caso Centroamérica, es bueno también para los Estados Unidos de América. Solo así, será posible lograr un TLC cuyos resultados para todos los países participantes sean positivos y permanentes, de otra manera, serían tan solo efímeros y se desperdiciaría una gran oportunidad para Centroamérica y EE.UU. Además, claro está, del mismo ejemplo que se daría a otros países, en otras latitudes, deseosos también de suscribir acuerdos de libre comercio con EE.UU.



El esfuerzo de los países centroamericanos

Los cinco países del Istmo, ante la perspectiva de suscribir un TLC con EE.UU., se ven ante la imperiosa necesidad de adoptar un conjunto de medidas. Esta sección examinará sucesivamente tres puntos. *Primero*, las medidas internas a tomar por cada uno de los cinco países. *Segundo*, las medidas de ámbito regional. *Tercero*, se plantean algunas interrogantes para dilucidar más adelante, en otra oportunidad. En otras palabras, así como EE.UU. “debe poner de su parte”, los cinco países centroamericanos “deben poner la casa en orden”. En efecto, solo si los países centroamericanos son capaces de centrar su empeño en la consecución de las medidas necesarias, podrán ellos aprovechar a cabalidad las oportunidades y posibilidades que el TLC con EE.UU. les ofrece, así como, enfrentar efectivamente, los desafíos y los retos planteados por él mismo.

Las tareas nacionales

Las tareas nacionales, como su nombre lo indica, son responsabilidad de cada país, pues si no las llevan a cabo, nadie lo hará por ellos. Esas tareas son bien conocidas:

- asegurar el correcto funcionamiento del estado de derecho, para salvaguardar los derechos de propiedad y garantizar el debido cumplimiento de los contratos;
- velar por la seguridad de las personas y de los bienes;
- lograr el aumento sistemático de la productividad de los factores de la producción, gracias a una adecuada política de mejoramiento de la competitividad de los agentes económicos, concretamente de los productores, ahorrantes e inversionistas, locales y extranjeros;
- procurar la inserción de cada uno de los cinco países centroamericanos en la economía internacional;
- mantener un alto nivel de inversiones en recursos humanos (educación y salud);
- preocuparse por crear la infraestructura básica, para facilitar la integración interna de cada país y con las demás naciones de la región y también con las de fuera de ella;
- lograr la estabilidad macroeconómica evitando los desequilibrios de origen fiscal, monetario y salarial.

Ese conjunto de medidas a tomarse en el ámbito nacional por parte de cada uno de los países corresponde, claramente, a un modelo de liberalización económica cuyos tres pilares fundamentales consisten en el estado de derecho, la economía de mercado y un estado eficiente. Este modelo de desarrollo estaría acorde con el proceso de globalización internacional de tipo liberal, en el cual los cinco países del Istmo se insertarían. Ese proceso tendría las siguientes características:

1. cada país produciría, exportaría e importaría de acuerdo con sus propias ventajas comparativas;
2. los precios de los bienes y servicios serían establecidos por el mercado;
3. se tendería paulatinamente al libre comercio internacional de bienes y servicios, dentro de las reglas y normas fijadas para el comercio internacional por la Organización Mundial del Comercio (OMC);
4. las controversias y disputas comerciales entre los países se dirimirían en el seno de la OMC;
5. se establecería la libre movilidad de capitales en el ámbito internacional;
6. se adoptaría un procedimiento internacional para hacer frente a los problemas de deuda externa de los países en vías de desarrollo en determinadas circunstancias (planteamiento de Anne Krueger en el FMI);
7. los derechos de propiedad intelectual se establecerían de manera tal que no se interrumpa la generación de nuevos conocimientos pero, a la vez, se evitarían las ganancias monopolísticas excesivas, en aras de salvaguardar los intereses de los países en vías de desarrollo;
8. se suscribirían acuerdos sobre movimientos migratorios;
9. se establecerían acuerdos internacionales, de carácter transitorio, para hacer frente al problema presentado por ciertos productos agrícolas con el fin de dismantelar, poco a poco, el proteccionismo agrícola tanto de los países ricos como de los pobres.

Ahora bien, en el ámbito centroamericano varios grupos sociales, organizaciones no gubernamentales y asociaciones ambientalistas no comulgan con esta tesis. Ellos propician otros planteamientos de los cuales es conveniente mencionar los tres siguientes:

1. **Aislacionismo.** Aun en la actualidad, a comienzos del siglo XXI, existen grupos que consideran el comercio internacional no como una fuente de crecimiento y desarrollo, sino más bien como una simple expresión del neocolonialismo de las naciones ricas cuyo resultado es la esclavitud económica y la pobreza permanente de los países llamados subdesarrollados. Por consiguiente, debe evitarse a toda costa, “caer en la trampa” de la apertura y de la dependencia del comercio internacional. Así, debe procederse a cerrar las fronteras y producir en el país lo que él necesita. Solo en caso de excepción se compraría, esporádicamente, en el exterior algún faltante de la producción nacional.

Este modelo de desarrollo económico presenta, sin duda, una dificultad seria en cuanto a la unidad política que debe tomarse como base de análisis. En efecto, ¿se trata del país? ¿por qué? De hecho, no queda claro ¿por qué los productores de zapatos de Bagaces deben competir libremente y permitir la importación de zapatos producidos en Desamparados o el cantón central de Ala-

juela, cuando las condiciones de esos cantones, desde el punto de vista de su desarrollo relativo, son tan diferentes de las de Bagaces? ¿O se debería, por lo tanto, utilizar como unidad de análisis el cantón o la provincia? Entonces este modelo se aplicaría, no al país, sino que a cada uno de los cantones o de las provincias?

El conjunto de medidas básicas propias de este modelo de desarrollo se encuentra en un trabajo de Eduardo Lizano, *Política Económica y Desarrollo Nacional, Agricultura Costarricense al 2020, Acciones y Reflexiones*, Cámara Nacional de Agricultura y Agroindustria, 2000, especialmente la sección 6.1 intitulada, precisamente, *La agenda de política económica para reinstaurar el modelo GPP*.

Por otra parte, un ejemplo patético en el mundo actual corresponde a Zimbabwe, comentado recientemente por *The Economist* (*The Zimbabwean Model*, Nov. 30th 2002).

2. **Globalización socialista, primera opción.** Este enfoque consistiría en lo siguiente:
 - a) Cada cantón o provincia, de cada país, decide, por consulta popular, qué consumir, qué producir, qué exportar y qué importar; establece además los precios de los bienes y servicios, así como los de los factores de la producción (salarios, tasas de interés y alquileres);
 - b) los sobrantes y faltantes de cada cantón se registran en la oficina nacional de planificación de cada país, la cual decide las exportaciones y las importaciones de cada cantón del país; así como los precios; a los cuales se llevarían a cabo las transacciones;
 - c) el mismo procedimiento se seguiría con respecto a los faltantes y sobrantes de mano de obra y de ahorro;
 - d) los faltantes y sobrantes de bienes y servicios de cada país, así como los de mano de obra y de ahorro, se registran en un organismo especializado de las Naciones Unidas, el cual decide que país le compra o le vende a cuál, así como el precio "justo" (costo de producción más una ganancia "razonable") de cada transacción.
3. **Globalización socialista, segunda opción.** En este caso se crea un organismo de planificación de las Naciones Unidas, el cual decide acerca del consumo, la producción, las exportaciones e importaciones de los bienes y servicios, de los movimientos de factores de la producción (trabajo y ahorro), así como de los precios "justos" para cada país, provincia o cantón según la unidad de análisis adoptada.

Además, en ambas opciones de la globalización socialista se establecería un impuesto anual a cada país, provincia o cantón en función de su ingreso real promedio por habitante. El monto recaudado iría a un Fondo de Desarrollo Mundial administrado por las Naciones Unidas y se utilizaría para lograr la convergencia del nivel de vida de todos los países y de todos los cantones o provincias.

Costa Rica y Centroamérica tendrán que tomar la decisión, de gran alcance, acerca de cuál modelo económico adoptar, "nuevo regionalismo" y globalización o bien el enclaustramiento, pues de ello depende, evidentemente, la posición en las negociaciones del TLC con EE.UU.

El esfuerzo regional

Además del esfuerzo interno, cada una de las naciones centroamericanas deberá llevar a cabo otro, igualmente considerable, dirigido a crear un entorno regional propicio para permitir a la región, como un todo, aprovechar las oportunidades y hacer frente a los retos del TLC. En otras palabras, los países no solo deben cumplir sus obligaciones internas propias, sino que además, las cinco naciones, de consuno, deberán realizar otras tareas en el ámbito regional. Cinco temas se abordarán sucesivamente.

La consolidación del espacio económico regional

La consolidación del espacio económico centroamericano es una necesidad imperiosa. Solo así será posible, mediante la disminución de los costos de producción y de transacción dentro de la región mejorar la posición competitiva de las empresas de los cinco países del Istmo.

Para lograr este propósito se requiere continuar al menos las siguientes tareas:

1. Asegurar la libre circulación de bienes y servicios mediante la disminución de obstáculos tarifarios y no tarifarios aun vigentes entre los países miembros del MCCA.
2. Establecer un arancel externo lo más parecido posible para los cinco países, con el menor número posible de excepciones.
3. Poner a funcionar efectivamente un procedimiento regional, aceptado y aprobado por los cinco países, para resolver las controversias y disputas entre los estados miembros del MCCA.
4. Lograr la libre circulación de capitales en la región.
5. Llegar a acuerdos sobre movimientos migratorios entre los cinco países centroamericanos.
6. Firmar un acuerdo aduanero, a fin de establecer procedimientos y trámites iguales en las aduanas entre los países centroamericanos, quizás, construir edificios comunes y echar a andar un centro regional de capacitación para los funcionarios aduaneros de los cinco países.
7. Crear, dentro del Plan Puebla-Panamá, un programa regional de infraestructura (por ejemplo, interconexión eléctrica, puertos y carreteras) para integrar físicamente mejor el espacio económico de la región.
8. Coordinar la política de comercio exterior centroamericana en las negociaciones internacionales, ya sea en el seno de la OMC o en otros foros.

Cuanto más se logre avanzar en la consolidación del espacio económico regional, como complemento del esfuerzo interno de cada país como se indicó en el punto anterior, entonces Centroamérica estará en mejor posibilidad de aprovechar las oportunidades y ventajas del TLC con EE.UU., así como de enfrentar los retos y desafíos con mayores probabilidades de éxito.

¿Un tratado de paz y amistad entre los seis países (Centroamérica y Estados Unidos de América)?

Entre los cinco países centroamericanos existen, actualmente, múltiples conflictos de carácter político, o sea, no de origen comercial ni económico. Se trata de disputas territoriales y marítimas. Por ejemplo, el Golfo de Fonseca (El Salvador, Honduras y Nicaragua), el Río San Juan (Costa Rica y Nicaragua), las fuentes del Río Lempa (Guatemala, El Salvador y Honduras), límites fronterizos (El Salvador y Honduras, Guatemala y Belice) y la división de las aguas territoriales (Nicaragua y Honduras, Nicaragua y Costa Rica). Todos estos casos representan fuentes de problemas y disputas en el Istmo, cuya existencia pone en peligro la paz centroamericana, la integración regional y el bienestar de sus habitantes.

Como es fácil de deducir, son pocas las posibilidades de lograr una verdadera integración de las cinco economías centroamericanas y de conformar entre ellas un espacio económico consolidado, si los países no aceptan resolver esos problemas mediante procedimientos “civilizados”, tales como recurrir a la Corte Internacional de Justicia o a arbitrajes internacionales, y no por la vía de los hechos, como las represalias de carácter comercial y económico. En el tanto algunos países centroamericanos, ante problemas de esa naturaleza, reaccionen con la adopción de medidas de carácter comercial o económico, dirigidas a perjudicar a otras naciones involucradas en el respectivo caso, (por ejemplo, el aumento del arancel de aduanas establecido por Nicaragua a los bienes procedentes de Honduras, como reacción ante los diferendos fronterizos entre ambos países), no será posible generar las condiciones propicias para crear un verdadero espacio económico centroamericano. Ante problemas de esa índole, lo procedente es recurrir a otras instancias para resolverlos sin obstaculizar ni atentar contra el proceso de integración económica de la zona.

Una decisión de ese tipo, aparte de beneficiar a los cinco países del Istmo, también sería de interés para EE.UU. En efecto, para lograr los frutos del TLC –comercio, inversiones, turismo, migraciones– es indispensable mantener la armonía en la región y resolver los problemas políticos entre los seis países, sin perjudicar las relaciones comerciales y financieras, ni los movimientos turísticos y migratorios. Así, alcanzar un tratado de paz y amistad es de sumo interés para los seis países y desde ese punto de vista, debería entrar en vigencia de manera simultánea con el TLC.

Dicho tratado debería contemplar en *primer término*, la debida taxonomía de los diferentes conflictos. Unos serán de carácter puramente comercial, algunos se referirán a las inversiones de unos países en otros; habrá, asimismo, problemas de carácter migratorio, tributario, o bien, relacionados con el tema de la propiedad intelectual. También, en el área de delitos comunes –civiles y penales– se presentarán problemas entre los seis países, sobre todo en relación con delitos de tráfico de drogas, lavado de dinero y terrorismo. Finalmente, habrá problemas de naturaleza política, mencionados ya anteriormente.

En segundo lugar, el tratado de paz y amistad debería especificar las instancias en las cuales se dirimiría cada disputa, conflicto o problema, así como los procedimientos específicos, aceptados de manera taxativa por cada país, para resolverlos. Algunos de ellos podrían incluirse directamente en el TLC, otros en convenios o acuerdos paralelos; por ejemplo, aquellos sobre temas tributarios y los de materia penal o civil.

En tercer lugar, el tratado debería contemplar el tipo de acciones o medidas a las cuales se enfrentarían los países que violen las disposiciones o incumplan las normas acordadas por todos en conjunto, y especificar las sanciones que los países afectados podrían adoptar en dichas circunstancias.

En esencia, el tratado de paz y amistad plasmaría el compromiso incondicional de los seis países, de eliminar las represalias y la arbitrariedad, o sea, de sustituir el poder y la vía de hecho, por el imperio de la ley y el acatamiento de las normas del derecho internacional. Una decisión de esa naturaleza representaría un gran logro y un paso de enorme trascendencia para crear las condiciones mínimas de un apropiado desarrollo político, social y económico de los países centroamericanos.

¿Un Fondo Centroamericano de Desarrollo?

El acuerdo de conformar la Unión Aduanera Centroamericana es una decisión de mucha importancia para consolidar el proceso de integración económica regional. Ella permite a los importadores y exportadores de la región utilizar los puertos y aeropuertos de entrada a Centroamérica, más eficientes y baratos. Además, disminuye apreciablemente los costos de trasladar los bienes de un país a otro, pues las aduanas intrarregionales desaparecerían. También, se obtendrían ventajas sustanciales al administrar un arancel externo común, vigente para los cinco países, siempre que el arancel externo común se uniformice hacia abajo. Los menores costos de las mercaderías importadas mejorarían la posición competitiva de las empresas centroamericanas, lo cual les permitiría competir mejor en los mercados locales, así como en los de exportación.

Ahora bien, dicha Unión Aduanera plantea una dificultad de gran envergadura, a saber, definir el procedimiento más adecuado para distribuir, entre los cinco países, los impuestos de aduana recaudados regionalmente. En efecto, antes de funcionar la Unión Aduanera, cada país cobra los aranceles de aduana en sus propios puertos de entrada, pero al empezar a operar la Unión Aduanera, las mercaderías con destino a un país podrán ingresar por puertos de otro estado miembro, en el cual sería donde se cobrarían los impuestos de aduana correspondientes. Por lo tanto, es necesario adoptar un procedimiento, de aceptación general, para distribuir los impuestos de aduana así recaudados.

En la gran mayoría de los esquemas de integración regional, cuando se ha querido establecer una unión aduanera, ha sido prácticamente imposible, o sumamente difícil de lograr un acuerdo sobre el tema de la distribución de los impuestos de aduana. El caso centroamericano no ha sido la excepción, pues los cinco países, durante años, han propuesto, analizado, discutido, considerado y evaluado diferentes procedimientos y metodologías para distribuir los ingresos de aduana, sin haber podido aun alcanzar un acuerdo al respecto.

Dada esta situación, podría considerarse la propuesta planteada por el autor hace varias décadas en Una Nueva Etapa del Mercado Común Centroamericano (Divulgación Económica No. 65, Banco Central de Costa Rica, 1970 y reimpresso en su obra *Integración y Desarrollo Económico*, BCIE, 1994). Según tal propuesta, cada país seguiría recaudando sus derechos de aduana. Sin embargo, de manera paulatina, como podría ser, en un plazo de 10 años, y creciente (por ejemplo, 10 por ciento del monto recaudado cada año de manera acumulativa), los países aportarían anualmente el monto recaudado por concepto de impuestos de aduana, al Fondo Centroamericano de Desarrollo (FCD).

Esta propuesta haría innecesario establecer un procedimiento para distribuir la recaudación del impuesto de aduana entre los cinco países; además, permitiría fijar un arancel externo común para toda la región centroamericana. Sin embargo, los países no podrían beneficiarse, inmediatamente, de la disminución de los costos de importar y exportar por los puertos y aeropuertos más eficientes y baratos, ni tampoco de la eliminación de las aduanas intra-regionales.

No obstante, las ventajas y beneficios del Fondo Centroamericano de Desarrollo (FCD) serían significativos, destacando entre ellos los siguientes:

- sería la semilla del futuro presupuesto de la comunidad centroamericana;
- se daría un rango regional a una serie de inversiones hasta ahora consideradas como gastos nacionales;
- se lograría un enfoque de mediano plazo, al procederse a elaborar, aprobar, ejecutar y evaluar un programa plurianual de inversiones regionales;
- se fortalecerían las instancias políticas e institucionales de carácter comunitario.

Los recursos del FCD se destinarían exclusivamente a programas regionales relacionados con infraestructura, investigación, formación de recursos humanos e inventario de recursos naturales. Taxativamente sería prohibido destinarlos al financiamiento del presupuesto de instituciones nacionales o regionales, excepto el mismo FCD, ni tampoco, a gastos militares, policiales o de seguridad, ni al otorgamiento de "incentivos" (subsidios) a los empresarios, ni a programas de reconversión empresarial o de compensación a determinados grupos sociales.

La administración cotidiana de FCD se llevaría a cabo mediante un fideicomiso, constituido en el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE).

El programa regional de inversiones elaborado por los ministros de Integración y Hacienda de Centroamérica con el apoyo de la SIECA, cubriría un plazo de tres años y su aprobación estaría a cargo del PARLACEN, debidamente remozado en la forma sugerida en el siguiente punto de este documento. El PARLACEN aprobaría o improbaría el programa, pero no podría modificarlo. Para evitar alianzas espurias, dicho programa necesitaría, durante la primera década, contar con la aprobación del 80 por ciento de los votos del PARLACEN; posteriormente bastaría el 70 por ciento de los votos.

Anualmente, el FCD y el BCIE presentarían un informe al PARLACEN, incluido un informe de auditores externos.

Los recursos del FCD provendrían de un aporte anual de cada país, igual al 10 por ciento del monto recaudado por concepto de derechos de aduana, de manera acumulativa. Es decir, en el primer año el aporte correspondería al 10 por ciento; el segundo al 20 por ciento, y así sucesivamente, hasta completar el 100 por ciento, en el décimo año. Además, se dispondría del monto de los intereses de las inversiones transitorias del fideicomiso, menos los gastos administrativos de éste y los del FCD.

Ahora bien, en cuanto a las dificultades principales de una propuesta de esta naturaleza son básicamente dos:

- la desconfianza y la poca credibilidad de los cinco países del área en esa clase de organismos regionales,
- los problemas fiscales de los países centroamericanos, dada la importancia relativa, para cada uno de ellos, de los derechos de aduana, como proporción de sus ingresos tributarios. Al respecto puede consultarse el Cuadro 1.

CUADRO 1
CENTROAMÉRICA: INDICADORES DE RECAUDACIÓN TRIBUTARIA (2000)

PAÍS	INGRESOS ADUANEROS MILLONES DE US\$	INGRESOS ADUANEROS/ INGRESOS TRIBUTARIOS (porcentajes)	INGRESOS ADUANEROS/ PIB (porcentajes)
Costa Rica	136,5	7,2	0,9
El Salvador	140,5	9,7	1,1
Guatemala	232,6	12,0	1,2
Nicaragua	51,3	7,8	2,1
Honduras	140,3	14,2	2,4

FUENTE: Banco Central de Costa Rica.

El sacrificio no sería equivalente al aporte anual de los países al FCD, por cuanto algunos gastos de inversión, hasta ahora considerados como nacionales, correrían por cuenta del FCD. En todo caso, los países deberían llevar a cabo, paulatinamente, los ajustes tributarios pertinentes a fin de hacer frente a la posible disminución neta de sus ingresos fiscales, para lo cual contarían con un plazo de diez años.

¿Un Parlamento Centroamericano remozado?

El PARLACEN, tal como está constituido y organizado en la actualidad, no cumple un cometido regional ni comunitario válido. La próxima etapa del proceso de integración centroamericana exige una modificación profunda del Parlamento, cuyos cambios más sobresalientes serían los siguientes:

- No tendría un carácter supranacional, sino que se mantendría como una institución intergubernamental; más concretamente interparlamentaria.
- Estaría constituido por cinco diputados de cada país, escogidos de entre los miembros de la respectiva Asamblea Legislativa.
- Sesionaría dos o tres veces al año, con una duración máxima de dos semanas cada vez.
- Tendría dentro de sus responsabilidades aprobar o improbar el programa regional de inversiones (cada tres años) y las modificaciones propuestas por el FCD.
- Se remuneraría a los diputados de acuerdo con la decisión adoptada por la Asamblea Legislativa de la nación que los nombre. Los gastos administrativos se prorratearían entre los países miembros.

- Serían países integrantes del PARLACEN solo aquellos que formen parte del FCD.
- Transcurrida una década, los diputados del PARLACEN serían nombrados por voto universal en cada país miembro.

Bajo esa óptica, el PARLACEN se llegaría a constituir en un organismo pequeño, relativamente barato y, en esencia, operativo, a cargo de importantes tareas del proceso de integración centroamericana. Sería, así sin duda, todo lo contrario de lo que acontece en la actualidad.

¿Un Fondo de Estabilización Monetaria?

Son elementos esenciales para el futuro de los países centroamericanos, por una parte, asegurar la paz en el área y comprometerse a dirimir las disputas y conflictos, hasta cierto punto inevitables en las relaciones externas de las naciones, por la vía pacífica y “civilizada” (tratado de paz y amistad), y por otra parte, prestar atención y abocarse, mediante un enfoque regional, a resolver problemas del desarrollo social y económico de la región (FCD y reforma del PARLACEN).

Queda, sin embargo, un tema al cual debe prestársele especial atención, y es el relativo a la necesidad de mantener la estabilidad macroeconómica en los países del Istmo. De lograrse, sería posible completar y reforzar el entorno propicio para el aprovechamiento de las nuevas oportunidades derivadas de la apertura comercial y financiera, de la globalización y del cambio e innovación tecnológica, así como para hacer frente a los retos y desafíos generados por dichos procesos, todo ello gracias a la atracción de inversión regional y de inversión extranjera directa (IED). Claro está, de ese entorno también formaría parte, el conjunto de medidas internas adoptadas por cada uno de los países miembros del mercado común centroamericano.

En cuanto al ámbito de la estabilidad macroeconómica, los elementos esenciales son dos, ambos de carácter interno, a saber: una política monetaria razonable y una política de finanzas públicas prudente. Su propósito básico es el de mantener la estabilidad de precios, como factor clave para la toma de decisiones de los agentes económicos (consumidores, ahorrantes, inversionistas, productores). No obstante, la consecución de ese objetivo debe ser reforzada por medidas de ámbito regional. Concretamente, el establecimiento del Fondo de Estabilización Monetaria (FEM).

La idea principal para lograrlo es la siguiente:

- Los bancos centrales de la región adquirirían valores de corto plazo del BCIE, es decir, invertirían en esa Institución una parte de sus respectivas reservas monetarias internacionales (RIN), a tipos de interés competitivos internacionalmente.
- La participación en el FEM sería voluntaria.
- El BCIE administraría los recursos mediante un fideicomiso especial, con su propia contabilidad, estados financieros y auditoría externa.
- Los bancos centrales podrían obtener de ese fideicomiso líneas de crédito de contingencia para reforzar sus RIN, ante posibles desequilibrios temporales de la balanza de pagos, ocasionados por factores externos, pero no cuando fueran consecuencia de causas internas.

- El monto de los préstamos estaría determinado por:
 - las inversiones del respectivo banco central en el fideicomiso;
 - un límite máximo, correspondiente a una relación por ejemplo, de tres a uno, con respecto al monto de las inversiones de cada banco central;
 - el tiempo durante el cual el banco central ha mantenido sus inversiones en el fideicomiso;
 - las necesidades del banco central solicitante para atender el desequilibrio de su balanza de pagos.
- La administración del fideicomiso estaría en manos de un comité ejecutivo, integrado por cinco miembros. Tres de ellos nombrados por el BCIE, entre los cuales se incluiría al Presidente de ese Organismo y a un representante de un país extraregional. Los dos restantes serían, el Secretario Ejecutivo del Consejo Monetario Centroamericano (CMCA) y el otro, designado por ese Consejo. Las decisiones sobre las operaciones activas y pasivas del fideicomiso deberán contar con al menos cuatro votos de los integrantes de dicho Comité.
- Los bancos centrales, junto con la solicitud de préstamo, deben presentar un programa de estabilización monetaria, incluyendo el detalle de las medidas tomadas a fin de restablecer el equilibrio de la balanza de pagos. La aprobación del programa, por parte del Comité Ejecutivo, así como de la Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano, sería un requisito *sine qua non* para autorizar el préstamo.
- Los recursos del fideicomiso estarían constituidos por:
 - las inversiones de los bancos centrales;
 - los préstamos obtenidos por el BCIE, de fuentes externas;
 - los intereses de las inversiones transitorias, mientras los bancos centrales no hagan uso de los recursos;
 - los intereses pagados por los bancos centrales sobre los préstamos obtenidos del FEM.
- Las pérdidas del fideicomiso, cuando las hubiere, serían sufragadas por los bancos centrales. De hecho, cuanto más haga uso un banco central de los recursos del fideicomiso, mayor será su contribución, esto con el propósito de no propiciar un elevado uso de los fondos del fideicomiso. Sin embargo, el fideicomiso también puede tener pérdidas ocasionadas por recursos financieros contratados para mantenerlos a disposición de los bancos centrales. En efecto, las tasas de interés que el BCIE deberá pagar por esos fondos resultarán más elevadas que la de sus colocaciones transitorias. Así las cosas, los bancos centrales no solo deberían pagar intereses por contratar créditos, sino también, por tener a su disposición dichos recursos financieros.

Las principales ventajas del FEM serían las siguientes:

- Fortalecer el “blindaje” de los bancos centrales para resistir mejor los embates de los shocks de origen externo.

- Ofrecer ayuda expedita a los bancos centrales para mejorar la situación de la balanza de pago, sin atenerse a los procedimientos, en general lentos y engorrosos, de los organismos financieros internacionales.
- Asegurar una mayor estabilidad macroeconómica en los países centroamericanos, con lo cual se facilita la integración en la región y el proceso de apertura, incluido el TLC con Estados Unidos de América.
- Fortalecer a las instituciones regionales, específicamente el BCIE y el Consejo Monetario Centroamericano (CMCA).
- Evitar el riesgo moral, por cuanto la posibilidad de obtener créditos del FEM tiene varias limitaciones importantes:
 - solo se puede recurrir a esa fuente de crédito cuando el problema sea de origen externo, no interno;
 - el país debe ejecutar un programa de estabilización monetaria y fiscal, con el propósito de mejorar su situación de balanza de pagos;
 - las tasas de interés de los préstamos concedidos por el FEM serían superiores a las de mercado.

En síntesis, crear el FEM representaría un importante paso hacia la consolidación del proceso de integración económica de Centroamérica y mejoraría la posición del área para alcanzar los beneficios del proceso de globalización.

Las interrogantes

A raíz de la negociación de Centroamérica del TLC con EE.UU., se plantea de manera reiterada la necesidad de unificar las políticas económicas de los cinco países como condición del éxito de dicho TLC.

Es así como se menciona la necesidad de la unión aduanera, de la unión monetaria y de la convergencia de las políticas macroeconómicas. A continuación se analizarán esos tres temas y se llega a la conclusión de que ninguno de ellos debe considerarse como un prerrequisito para suscribir el TLC con EE.UU.

1. **La unión aduanera.** Es necesario comenzar por hacer una diferencia clara entre la conveniencia de establecer un arancel externo común, es decir igual para las importaciones de los cinco países y, de otro lado, el establecimiento de la unión aduanera, en cuyo caso no sólo existiría un arancel externo común, sino que además se procedería a la eliminación de las aduanas intra-centroamericanas, pues existiría libre circulación, sin restricción alguna, de todos los bienes, tanto los de origen centroamericano como los importados de terceros países. Ello permitiría llevar a cabo las importaciones (y las exportaciones) de los cinco países por cualquiera de los puertos o aeropuertos de Centroamérica, lo cual, a la vez, exigiría establecer un procedimiento de aceptación general, para distribuir entre los cinco países el monto recaudado por concepto de impuestos de importación (y de exportación, si los hubiera).

Ahora bien, ir tan lejos no es una condición necesaria para negociar el TLC con EE.UU. De hecho, los exportadores de ese país bien podrían utilizar los puertos y aeropuertos del país centroamericano que mejor les parezca y los importadores (y exportadores) de cada país de la región también podrían utilizar los puertos y aeropuertos que más convengan a sus intereses.

Además, en vista de los arduos problemas para llegar a ponerse de acuerdo entre los cinco países en la distribución de los impuestos de aduanas recaudados sería preferible adoptar la decisión de crear el Fondo Centroamericano de Desarrollo, discutido anteriormente.

Por otro lado, sí pareciera muy conveniente proceder cuanto antes a establecer un arancel externo único para los cinco países. De no ser así, se crearían distorsiones inconvenientes que entrarían el libre comercio regional. En efecto, si dos de los países miembros tuvieran aranceles muy diferentes para una misma materia prima importada, por ejemplo trigo en grano o harina de trigo, entonces los costos de producción de los bienes finales que utilizan esta materia prima como insumo resultarían diferentes, sin tener ello que ver con la eficiencia de los productores, lo cual dificultaría el libre comercio de bienes entre los países. De ahí, la urgente necesidad de unificar, cuanto antes, los aranceles nacionales para llegar a establecer un verdadero arancel externo común, sin necesidad por ahora, de establecer la unión aduanera.

2. **La unión monetaria.** En Centroamérica existen, en la actualidad diversos sistemas monetarios. En cuatro países existen monedas nacionales y el quinto tiene dos monedas –el colón salvadoreño y el dólar estadounidense– con poder liberatorio. Desde el punto de vista de los regímenes cambiarios también existen diferencias importantes, pues, en algunos países rige una flotación administrada, el sistema de “bandas” y en otros los ajustes del tipo de cambio son frecuentes (*crawling peg*).

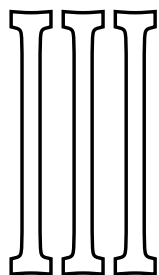
Se plantea entonces el interrogante de si para efectos de suscribir el TLC con EE.UU., es necesario proceder a establecer la unión monetaria centroamericana, entendiendo por ello la sustitución de las monedas nacionales ya sea por una moneda regional –¿el morazán?– o bien por una moneda internacional, como por ejemplo, el dólar estadounidense, es decir proceder a la dolarización del área centroamericana.

Este no pareciera ser el caso. En efecto, la propuesta de la unión monetaria centroamericana, podría defenderse como un paso conveniente o aun necesario como parte del proceso de integración económica regional, cuyo propósito sería la disminución de los costos de transacción entre las monedas nacionales, del riesgo de fluctuaciones del tipo de cambio dentro del espacio económico centroamericano y establecer una política económica única para el MCCA. Este ha sido el camino seguido por la Unión Europea (UE) al crear el euro como su moneda única. Pero debe reconocerse que mucho antes de la creación del euro los países de la UE ya habían progresado, de manera notoria, en el establecimiento del mercado común europeo, de la unión aduanera y del libre comercio intrazonal. En otras palabras, en el caso europeo, la unión monetaria siempre fue considerada como una decisión conveniente, pero su adopción correspondió a un estado muy avanzado del proceso de integración. En el caso de Centroamérica, acontece algo similar. Para efectos prácticos, la unión monetaria centroamericana no es una condición previa para negociar el TLC con EE.UU. Cada país puede mantener su sistema monetario y su régimen cambiario y ello no sería obstáculo para continuar las negociaciones del TLC con EE.UU. Sin embargo, sí es de fundamental importancia, de parte de cada uno de los países, mantener la apertura de la cuenta de capita-

les y así permitir la libre movilidad de capitales entre ellos y EE.UU., para facilitar las transacciones monetarias y financieras resultado de la intensificación del comercio exterior, las inversiones extranjeras y el turismo. La libre tenencia y transferencia de monedas extranjeras, así como la libre convertibilidad de las monedas nacionales es, sin duda, un requisito de mucha importancia para obtener los beneficios del TLC con EE.UU.

3. **La convergencia macroeconómica.** Si bien la unión aduanera y la unión monetaria de los países centroamericanos no son condiciones previas necesarias para suscribir el TLC con EE.UU., la convergencia de políticas económicas nacionales de los cinco países sí se ha planteado como tal. Así, en la primera etapa se trataría de coordinar las políticas nacionales, por ejemplo, la congruencia de las metas de inflación y de déficit de las finanzas públicas, y en la segunda se avanzaría considerablemente mediante la sustitución de las políticas nacionales por una única política regional. El ámbito de dicha coordinación y de la política regional común abarcaría, al menos, la política fiscal, monetaria, tributaria, cambiaria y salarial. Se buscaría así, evitar que unos países “exporten” a otros su propia inestabilidad macroeconómica –inflación o depresión económica–. Se reduciría, así, la volatilidad interna de la economía centroamericana como un todo y, además, en cierta manera, la vulnerabilidad externa de la región.

Ahora bien, el esfuerzo político y técnico requerido para llevar a cabo ambas etapas tampoco es necesario para abocarse a negociar el TLC con EE.UU. En la situación actual de los países centroamericanos, pretender la coordinación efectiva de sus políticas económicas nacionales sería someterlos a una verdadera camisa de fuerza cuyos resultados prácticos no serían beneficiosos. Como se indicó anteriormente, sí es ineludible, de parte de los cinco países del Istmo, “poner su casa en orden”. En otras palabras, como lo indica Eichengreen, la tarea realmente importante consiste en mantener la estabilidad macroeconómica de parte de los todos los países miembros del TLC. De no lograrse este objetivo, es decir, si la inestabilidad macroeconómica fuera significativa en algunos de los países miembros, entonces el TLC no podría dar los resultados positivos esperados. Por consiguiente, entre el propósito de buscar la coordinación macroeconómica regional y el de asegurar la estabilización macroeconómica de cada uno de los países, Eichengreen se inclina por la segunda (Barry Eichengreen, *What Macroeconomic Measures are Needed for Free Trade to Flourish in the Western Hemisphere?*, mimeo, Washington, nov. 2002). Además, debe tenerse presente que “la experiencia práctica muestra que en el terreno de la coordinación macroeconómica las dificultades parecen haber excedido a los incentivos positivos. En efecto, los avances en esta área han sido pocos, con la obvia excepción de la UE.” (BID, *Más allá de las fronteras, Progreso económico y social en América Latina, Informe 2002*, p. 176).



Reflexiones finales

Para concluir es importante hacer algunas reflexiones finales.

1. Como decía Zoellick la acción genera más acción y la inacción produce más inacción. No avanzar significa recular. En efecto, el vacío creado por la pasividad y la inacción rápidamente es llenado por las fuerzas proteccionistas y nacionalistas a ultranza, siempre agazapadas a la vuelta de esquina, a la espera de dar el próximo zarpazo a las poblaciones centroamericanas. (Fred Bergsten, *A Renaissance for U.S. Trade Policy?*, *Foreign Affairs*, Nov.-Dic. 2002, p. 88). De hecho, en Centroamérica el tiempo perdido ha sido mucho. Por eso el combatir la pobreza y afianzar la democracia, es muy urgente y no esperan dilaciones. De ahí la necesidad de moverse con prestancia y celeridad.
2. El TLC no es un juego de resultado cero, en el cual las ganancias de un país representan costos para otros. Por el contrario, el TLC CA/EE.UU. ofrece amplias posibilidades de generar beneficios netos (beneficios menos costos) muy significativos a cada uno de los países participantes. Se trata de una situación en la cual todos los participantes se benefician (*win win situation*). Los beneficios obtenidos permitirán a cada país, utilizar una parte de ellos para adoptar las medidas necesarias a fin de lograr la reconversión productiva de algunas actividades de la economía nacional, así como compensar, de manera adecuada, a ciertos grupos sociales afectados, transitoriamente, por el TLC.
3. El TLC además de muchos “ganadores” generará, inevitablemente, algunos “perdedores”. La situación de estos últimos no solo debe reconocerse, sino que también debe tenerse en cuenta. De ahí surge la necesidad de los programas de reconversión y de compensación, para brindar ayuda a las empresas para aumentar su competitividad y así poder competir con éxito en los mercados externos y en el local y capacitar, de manera adecuada, a los trabajadores para que puedan participar mejor en el mercado de trabajo.

Empero, este tema representa un terreno muy poco firme, lleno de tentaciones, sujeto a grandes presiones de parte de los grupos proteccionistas y en el cual se es propenso a incurrir en graves equivocaciones. Por eso es necesario hacer algunas acotaciones sobre el tema.

- a) Si bien, en términos generales, se sabe que habrá “perdedores”, difícilmente puede determinarse *a priori* quiénes serán los “ganadores” y quiénes los “perdedores”. La apertura del mercado nacional y el acceso a un mercado, tan grande como el de EE.UU., altera el costo de los

factores de la producción, el precio de los insumos y materias primas y el tamaño y estructura de la demanda. Todo ello, a la vez, modifica las ventajas comparativas y el grado de competitividad de las empresas. Por ello mismo, es muy difícil determinar anticipadamente, cuáles actividades serán “perdedoras” y cuáles no. Es más, dentro de una misma actividad o sector de la producción no todas las empresas se comportan del mismo modo, en algunos casos algunas empresas se adaptan al cambio, otras no.

Así, empresas muy protegidas antes del TLC, bien podrían salir adelante si el TLC les ofrece acceso a un mercado mucho más amplio que el nacional (economías de escala) y si el costo de materias primas e insumos, gracias al TLC, disminuyen de manera apreciable. Entonces estas empresas podrán reducir sus costos unitarios de producción y, por ende, adaptarse a las nuevas condiciones. Por el contrario, otras empresas poco protegidas antes del TLC, quizás no puedan salir adelante, si la ampliación del mercado no es considerable y si el precio de sus materias primas e insumos no disminuye de manera significativa.

En vista de lo anterior, es difícil, sin duda, pretender determinar con mucha anticipación quiénes serán los “perdedores” y, por consiguiente, tratar de poner en marcha programas de reconversión y de capacitación.

- b) Debe quedar claro que este tipo de programas, en todo caso, ha de ser de carácter transitorio. Se trata de ayudar a aprender a pescar y no dar pescado de manera permanente. Si este último fuera el caso, entonces se estaría prohijando tan solo la dependencia del estado y la asignación deficiente de los factores de producción.

Una vez que los “perdedores” se hayan recuperado deberían estar en condiciones de contribuir –pago de impuestos– a los programas de reconversión y de capacitación.

- c) Finalmente, se plantea también el tema de ¿cuándo debe compensarse un sector, una actividad o una empresa? En una economía de mercado las empresas deben estar sometidas a cambios originados en los gustos y necesidades de los consumidores, el cambio tecnológico y el tamaño de los mercados. Cada vez que ocurren cambios, por alguna de las razones mencionadas, algunas empresas no podrán adaptarse y no saldrán adelante, por consiguiente, serán “perdedores”. Significa esto entonces, que cuando los consumidores disminuyen la demanda del bien “x”, entonces las empresas productoras de ese bien deberían ser compensadas. O que cuando debido al cambio tecnológico los productores de carretas ven desaparecer su negocio al irrumper el “jeep” en el mercado, o los “faroleros” (prender los faroles al anochecer y apagarlos al amanecer) se quedan sin trabajo debido a la electrificación urbana, habría también que compensarlos o, en fin, cuando los “curanderos” ven su *status* socio-político y económico disminuir como resultado de la medicina moderna, ocurriría lo mismo. En síntesis, ¿por qué los “perdedores” del proceso de apertura sí deben ser compensados, pero aquellos otros, consecuencia de las modificaciones de las preferencias de los consumidores y del cambio tecnológico, no?

Las observaciones anteriores exigen poner especial atención al tema de los “perdedores” del proceso de apertura, pero a la vez deben “evitarse las múltiples trampas” que pueden surgir cuando se desea resolver dicho problema.

4. Todos los países deberán esforzarse por poner “la casa en orden” y, en el caso de Centroamérica, será necesario además adoptar un conjunto de medidas de carácter regional. Solo así podrán obtenerse los beneficios netos del tratado de libre comercio. Si no se hace bien la tarea, no puede pretender salirse airoso del proceso de negociación.

5. El TLC CA/EE.UU. no debe concebirse, desde el punto de vista de la economía internacional, como un fin en sí mismo, sino como un paso en la dirección de consolidar la integración de la economía mundial. Se trata, de hecho, de una decisión basada en el bilateralismo/regionalismo cuyo objetivo final, consiste, sin embargo, en lograr la integración y la apertura internacionales, dentro de marco de la OMC. En el caso del TLC CA/EE.UU., la formación de este bloque comercial no representa ninguna incongruencia entre el bilateralismo/regionalismo, de una parte, y el internacionalismo/globalización, de otra.

Para EE.UU. el TLC con CA presenta una gran oportunidad para cumplir de lleno sus obligaciones de buen vecino:

- a) El TLC debe ser, por su ámbito y sus características, un instrumento eficaz para promover la paz, la democracia y el desarrollo socio-económico de países pobres, pequeños y vecinos como los centroamericanos.
 - b) EL TLC abriría brecha en cuanto a disposiciones tomadas en relación con determinadas políticas, tal el caso de la agricultura y la de propiedad intelectual. La posición de EE.UU. en el TLC CA/EE.UU. serviría de ejemplo y precedente en otras negociaciones importantes como el ALCA y la Ronda de Doha. EE.UU. pondría en evidencia la posibilidad de llegar a acuerdos razonables sobre temas sensibles, siempre cuando se siga el principio de dar algo a cambio de algo.
 - c) El TLC con Centroamérica se concebiría como un paso hacia el ALCA (y el ALCA como un paso a Doha). Primero fue Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN-NAFTA por su abreviatura en inglés) y el tratado con Chile, ahora se trata del TLC con Centroamérica, luego serán los correspondientes al Grupo Andino y al Caribe, para finalmente llegar a concretar, cuanto antes, un acuerdo de libre comercio que abarcaría a todo el continente americano.
6. El TLC incluirá, sin duda, disposiciones con respecto a la asimetría en cuanto a los diferentes niveles de desarrollo relativo existente entre Centroamérica y EE.UU. Pero sobre este tema debe ejercerse especial prudencia y mesura. Varios puntos deben tenerse presentes:
 - a) la asimetría en el proceso de desgravación arancelaria representa, tanto en Centroamérica como EE.UU., una medida para proteger a los productores nacionales y una posposición de los beneficios para los consumidores. Cuanto más se posponga la apertura, más se perjudica a los consumidores. Por ello, si bien han de existir ciertos plazos para llevar a cabo la desgravación arancelaria, estos deben ser los más cortos posibles;
 - b) la asimetría debe aplicarse no solo al Istmo como región, sino que también deben tomarse en cuenta las marcadas disparidades en el nivel de vida y grado de desarrollo existentes entre los cinco países Centroamericanos. En consecuencia, no sería posible tratarlos a todos por igual;
 - c) los países con frecuencia no aprovechan de manera fructífera los plazos contemplados en el TLC para proceder a la desgravación arancelaria. Así, no se toman con suficiente anticipación las medidas a fin de modificar la estructura de la producción nacional (dejar de producir o disminuir la producción de algunos bienes y servicios y comenzar a producir o aumentar la producción de otros) y de mejorar la productividad y la competitividad de los productores nacionales. Luego, cuando se aproximan las fechas previstas en el TLC para la desgravación arancelaria, sin haberse actuado a tiempo, entonces se presentan problemas como sucede en la actualidad en el TLCAN, en vista de la disminución arancelaria prevista para ciertos productos agrícolas de México.

7. Suscribir el TLC con EE.UU. requiere, de parte de los cinco países centroamericanos, un esfuerzo considerable por adecuar sus políticas económicas a fin de modificar y, en algunos casos, aun transformar la estructura de la producción nacional. Los países no podrán seguir produciendo los mismos bienes y servicios que producían antes del TLC. La producción de algunos de ellos disminuirá y en ciertos casos desaparecerá, en otros la producción aumentará y también comenzará la de algunos bienes y servicios nuevos. Ello está claro, pero mucho más ha de ocurrir.

De hecho, para “llevar a buen puerto” las negociaciones y concluir con éxito la suscripción del TLC, es decir, crear nuevas oportunidades y enfrentar nuevos riesgos, es necesario también realizar un considerable esfuerzo en otros ámbitos. Concretamente, en el campo político. Así, el diálogo nacional entre las fuerzas políticas y sociales del país y la transparencia de la acción gubernamental en general, han de mejorar. Alcanzar acuerdos tácitos entre el gobierno, los partidos políticos, las organizaciones empresariales y laborales, así como otros entes y representaciones genuinas de la sociedad civil es un requisito indispensable. Este proceso político interno tiene, a no dudarlo, un efecto positivo para mejorar el funcionamiento de la democracia en los países del Istmo. Desde este punto de vista, las consecuencias del TLC rebasan en mucho los resultados económicos y abarcan también aspectos políticos de gran relevancia para el afianzamiento de la democracia en los países centroamericanos.

8. El TLC ofrece acceso a Centroamérica al mercado estadounidense y a EE.UU. al mercado centroamericano. Ahora bien, debe reconocerse que el beneficio neto (beneficios menos costo) para Centroamérica será, mucho mayor que para EE.UU., dada la diferencia en el tamaño del mercado. Ahora bien, que ello suceda así en la realidad depende de la perspicacia de EE.UU. en el transcurso de las negociaciones, pero por sobre todo del empeño y la decisión, de la disciplina y la visión de los centroamericanos. En sus manos está el enfrentar los riesgos y retos del TLC con voluntad e inteligencia para aprovechar las oportunidades y hacer frente a los problemas de manera tal que el TLC llegue a representar un instrumento útil para mejorar el nivel de vida de los centroamericanos, muy en especial de los grupos de menores ingresos.

Referencias

- Jacques Attali (1994), *Europe(s)*, Fayard.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2002), *Más allá de las fronteras, Progreso económico y social en América Latina, Informe 2002*.
- C. Fred Bergsten (2002), *A Renaissance for U.S. Trade Policy?*, *Foreign Affairs*, jul.-ago., vol. 81, no. 6, pp. 86-98.
- Jagdish Bhagwati (2002), *Free Trade Today*, Princeton University Press.
- George W. Bush (2002), *The National Security Strategy of The United States of America*, sept.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), (1994), *Open Regionalism in Latin America and the Caribbean*.
- Régis Debray (2002), *L'Edit de Caracalla ou Plaidoyer Pour des États-Unis d'Occident* par Xavier de C***, Fayard.
- Barry Eichengreen (2002), *What Macroeconomic Measures are Needed for Free Trade to Flourish in the Western Hemisphere?*, Washington, nov., mim.
- Financial Times (2002), *Use and abuse of US power, leader*, sept. 21
- Abba Lerner (1936), *The Symmetry between import and export taxes*, *Economica*, aug.
- Brink Lindsey and Dan Ikenson (2002), *Reforming the Antidumping Agreement: A Road Map for WTO Negotiations*, Cato Institute, Center for Trade Policies Studies, No. 21.
- Brink Lindsey and Dan Ikenson (2002), *Antidumping 101: The Devilish Details of "Unfair Trade" Law*, Cato Institute, Center for Trade Policies Studies, No. 20.
- Eduardo Lizano (2000), *Política Económica y Desarrollo Nacional, Agricultura Costarricense al 2020, Acciones y Reflexiones*, Cámara Nacional de Agricultura y Agroindustria.
- Eduardo Lizano (1970), *Una Nueva Etapa del Mercado Común Centroamericano*, *Divulgación Económica* No. 65, Banco Central de Costa Rica; reimpresso en la obra *Integración y Desarrollo Económico*, BCIE, 1994.
- Walter Russell Mead (2002), *"Misunderstanding the Rice Doctrine"*, *Financial Times*, oct. 2

- Dominique Moïsi (2001), *The Real Crisis Over the Atlantic*, *Foreign Affairs*, jul.-aug., vol. 80, no. 4, pp. 144-153.
- Joseph S. Nye (2003), "La Privatización de la Guerra", *La Nación*, 19 enero.
- Joseph S. Nye (2002), *The Paradox of American Power: Why the world's only superpower can't go it alone*, OUP.
- Jean-François Revel (2002), *L'obsession anti-américaine*, Plon.
- Jeffrey Sachs (2001), "What's good for the poor is good for America", *The Economist*, jul. 14th.
- José M. Salazar-Xirinachs (2002), *Integración económica y negociaciones comerciales en América Latina y el Caribe a la vuelta de siglo. ¿Dónde estamos y hacia dónde vamos?*, XV Conferencia de la Asociación de Facultades, Escuelas e Institutos de Economía de América Latina (AFEIAL), mim.
- Jean-Jacques Servan-Schreiber (1980), *Le défi mondial*, Fayard.
- Dominique Strauss-Kahn (2002), *La Flamme et la Cendre*, Grasset.
- The Economist* (2002), *Economics focus, The Zimbabwean Model*, nov. 30th.
- The Economist* (2002), *Bob Zoellick's grand strategy*, Lexington, march 2nd.
- Hubert Védrine and Dominique Moïsi (2001), *France in the Age of Globalization*, Brookings Institution.
- Robert B. Zoellick (2002), "Unleashing the trade wings", *The Economist*, dec. 5th.
- Robert B. Zoellick (2002), "Free Trade, Free People", *Wall Street Journal*, nov. 4.
- Robert B. Zoellick (2002), *Carta dirigida al Honorable Dennis Hastert, Speaker, U.S. House of Representatives*.
- Robert B. Zoellick (2002), *Statement before the Committee of Finances of the U.S. Senate*, feb. 6.
- Robert B. Zoellick (2001), *The United States, Europe and the World Trading System*, discurso ante el Kangaroo Group, Strasbourg, may, mim.