

# **Incidencias de las negociaciones multilaterales en los esquemas de integración\***

Amparo Pacheco\*\*

LOS CONCEPTOS DE NEGOCIACIONES MULTILATERALES Y ESQUEMAS DE INTEGRACION, ESTAN INTRINSECAMENTE VINCULADOS AL CONCEPTO DE DESARROLLO ECONOMICO, AMBOS FORMAN PARTE DE LO QUE ES LA ESTRATEGIA DE UN PAIS. PARA IMPULSAR ESTE PROCESO, YA SEA BUSCANDO AMPLIAR EL MERCADO INTERNO, DIVERSIFICAR LA OFERTA EXPORTABLE, ALCANZAR MAYORES Y MEJORES MERCADOS PARA LOS PRODUCTOS DE EXPORTACION, INCREMENTAR LA COMPETITIVIDAD DE ESTOS O BUSCAR UN MARCO DE NORMAS Y COMPROMISOS QUE LE DEN MAYOR SOLIDEZ A LAS RELACIONES COMERCIALES. EL FIN ES IMPULSAR EL DESARROLLO SOBRE LA BASE DE UNA ECONOMIA COMPETITIVA QUE SE INSERTE EXITOSAMENTE EN UNA ECONOMIA INTERNACIONAL MAS NORMADA Y PREVISIBLE.

El concepto de esquemas de integración comercial puede dar cabida a diferentes tipos de acuerdos que para

efectos de la presente exposición voy a agrupar en tres, dependiendo del grado de integración económica o co-

\* Documento presentado en el Seminario Regional "La Integración Centroamericana y las Negociaciones Multilaterales: Deuda Externa, Comercio Exterior y Cooperación Internacional", realizado el 9 y 10 de julio de 1998, en San José, Costa Rica, y organizado conjuntamente por el Servicio Regional Cultural y de Cooperación Científica y Técnica para América Central del Gobierno de Francia y el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

\*\* Economista, egresada de la Universidad de Costa Rica, con estudios de posgrado en Política Económica con Enfoque en Sector Externo de la Universidad Nacional. Negociadora de la Dirección

Comercio Exterior del Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica. Ha participado en negociaciones como el ingreso de Costa Rica al GATT, la Ronda Uruguay del GATT y otras negociaciones regionales y bilaterales. Durante 1996 y 1997 fungió como Directora Adjunta de Relaciones Económicas del Sistema Económico Latinoamericano, SELA, en Caracas, Venezuela. En 1997 y parte de 1998 trabajó en la Oficina de la Presidencia del ALCA, en el Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica, período en el cual este país tuvo la presidencia de dicho proceso. Actualmente desempeña el cargo de Subdirectora de Acuerdos Comerciales Internacionales de la Dirección General de Comercio Exterior del mencionado ministerio.

mercial que se proponen: mercados comunes, zonas de libre comercio y acuerdos preferenciales unilaterales.

Los mercados comunes constituyen los acuerdos comerciales más ambiciosos, que se proponen, además de incrementar el comercio recíproco a través de la eliminación de todo tipo de barreras al comercio recíproco, mantener un arancel externo común con el resto del mundo. En general son parte de un proyecto económico mayor que el estímulo del comercio y la inversión.

En el continente se encuentran en esta categoría los esquemas de integración de los países de Centroamérica, del CARICOM, de la Comunidad Andina y del MERCOSUR.

El más antiguo de ellos es el de Centroamérica que, como sabemos, fue creado a través del Tratado General de Integración Económica Centroamericana, en el año 1961, en el contexto del modelo de desarrollo que imperaba en la época, que buscaba impulsar el desarrollo industrial sobre la base de la sustitución de importaciones a través de dos grupos de medidas: la promulgación de una serie de incentivos para fomentar el desarrollo industrial, y, complementariamente, la ampliación de los mercados a través de la eliminación de los aranceles nacionales y la creación de un arancel externo común.

Este esquema de integración comercial, a pesar de sus altibajos, ha sido muy exitoso, uno de los más exitosos a nivel mundial en opinión de la CEPAL, en razón de que ha logrado

multiplicar, potenciar, de manera muy significativa, la capacidad de producción y de comercio de estos países, hecho que salta a la vista con la observación de la evolución de los flujos comerciales desde su creación.

La crisis económica, política, social y militar que vivieron los países centroamericanos, con distinto tipo de intensidad, a finales de la década de los setentas y principios de los ochentas golpeó seriamente el esquema de integración. No obstante, el complejo tejido de interrelaciones, conformado durante casi dos décadas, se ha ido reactivando gradualmente a medida que han mejorado las condiciones políticas y económicas de la región.

El esquema de integración centroamericano ha mostrado flexibilidad para adaptarse a las condiciones cambiantes de los años ochentas y noventas. El esquema de integración de industrialización, "hacia adentro", proteccionista, que prevaleció durante las décadas de los sesentas y setentas ha dado paso a un modelo de integración aperturista, "hacia afuera", parte del fenómeno que llama la CEPAL "regionalismo abierto", que constituye un elemento más de la estrategia de integración de los países con la economía mundial.

El segundo tipo de esquemas de integración al que me referiré son las zonas de libre comercio, creadas por los tratados de libre comercio, que buscan reducir o eliminar los obstáculos para el comercio y la inversión entre pares o grupos de países, manteniendo

do la independencia de cada país en el manejo de su arancel con terceros.

En el hemisferio americano se han negociado alrededor de quince de estos acuerdos en la presente década, impulsados en su mayoría, pero no solamente, por México y Chile. Entre ellos se encuentran los tratados México y Costa Rica, México y Nicaragua, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, entre Canadá, Estados Unidos y México. Adicionalmente, se encuentran en proceso de ratificación o negociación otro grupo igual de numeroso, entre ellos Centroamérica-República Dominicana, México-El Salvador-Guatemala-Honduras, Centroamérica-Chile y Centroamérica-Panamá.

Estos acuerdos se conocen como acuerdos de alta calidad, por considerarlos modernos, basados en la normativa multilateral de la Organización Mundial del Comercio, OMC; comprensivos, pues abarcan prácticamente todos los productos; profundos, pues implican no una reducción parcial sino la eliminación de las barreras al comercio recíproco; y que favorecen la certidumbre en el comercio, el cumplimiento de los compromisos suscritos, en la medida en que contienen un mecanismo ágil y cierto para la solución de los conflictos o diferencias comerciales.

Es pertinente mencionar que dentro de este tipo de acuerdos se encuentra el proyecto de creación de un Área de Libre Comercio de las Américas, ALCA, iniciativa lanzada por los presidentes del hemisferio en el año 1994, enero-junio/1999

cuyas negociaciones iniciaron en 1998 y esperan concluir en el año 2005.

El tercer grupo de acuerdos, preferenciales o unilaterales, agrupa a distintos regímenes o acuerdos que tienen en común el hecho de que implican concesiones o preferencias en una sola dirección: del país más desarrollado al menos desarrollado. En esta categoría se encuentran acuerdos con distinto nivel de importancia o impacto para los países de la región.

El más importante de ellos es, sin duda, el Programa de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, del Gobierno de Estados Unidos que a partir de 1984 otorga de manera unilateral exoneración de aranceles para la casi totalidad de los productos que los países de la región de la Cuenca del Caribe, entre ellos los centroamericanos, exportan a dicho país. Este programa tiene gran importancia ya que en el contexto del mismo los países de la región, con diferente intensidad, han incrementado y diversificado sus exportaciones a Estados Unidos. Tiene, como es obvio, el gran inconveniente de que al ser unilateral, y no tener como contrapartida ningún compromiso de los países beneficiarios, eventualmente puede ser modificado o hasta eliminado, hecho que ha motivado a los países de la región a buscar reiteradamente un acuerdo recíproco con ese país, hasta el momento sin éxito.

En orden de importancia menor al programa anterior, está el Sistema Generalizado de Preferencias, SGP, que rige desde hace varias décadas a nivel

internacional, a través del cual los países desarrollados otorgan preferencias comerciales a los países en desarrollo. Un mayor impacto que este régimen tiene es el Sistema Generalizado de Preferencias Especiales que otorga la Unión Europea a los países de Centroamérica, a través del cual exonera de aranceles a una lista de productos agrícolas e industriales desde el año 1991, como una ampliación del programa que otorgaron en el año 1990 a los países andinos como apoyo a los programas de erradicación de cultivo y trasiego de cultivos ilícitos.

Por último, dentro de estos esquemas preferenciales cabe mencionar los acuerdos de alcance parcial, concebidos en el Tratado de Montevideo de la Asociación Latinoamericana de Integración, ALADI, para que los países comparativamente más desarrollados dieran a los menos desarrollados preferencias arancelarias a una lista limitada de productos. En ese contexto se concretaron acuerdos de alcance parcial de los países de Centroamérica con México, Venezuela, Colombia y Argentina. Estos tuvieron, ya que en su mayoría no están vigentes, una importancia reducida, e impacto prácticamente puntual sobre algunas empresas. Fueron acuerdos muy tímidos en comparación con lo que hoy conocemos, pues se referían a una preferencia arancelaria unilateral a una lista pequeña de productos.

Con la descripción anterior, de estos tres grupos o tipos de acuerdos comerciales: uniones aduaneras, zonas de libre comercio o acuerdos pre-

ferenciales, me propongo señalar que cuando se habla de integración comercial se puede estar haciendo referencia a distintos tipos de acuerdos ya que es un concepto que abarca diferentes iniciativas y que ha cambiado su significado a través de los años.

También quiero llamar la atención sobre el hecho de que hoy en día la mayoría de los países manejan simultáneamente distintos tipos de acuerdos comerciales o de integración, con distintos países. En el caso de los países de Centroamérica tenemos un esquema comercial regional que maneja un arancel externo común para una gran mayoría de productos y una normativa regional comercial que se ha venido modernizando, adecuándola a la de la Organización Mundial del Comercio, OMC, con la adopción de reglamentos regionales en temas como normas de origen, comercio desleal, solución de diferencias, normas técnicas, medidas sanitarias y fitosanitarias. Adicionalmente los países de la región tienen tratados de libre comercio entre Costa Rica y México, Nicaragua y México y República Dominicana y Centroamérica y en negociación Centroamérica con Chile y Panamá. A nivel unilateral nuestros países se benefician del Programa de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, el SGP, el SGP preferencial y algunos acuerdos de alcance parcial.

De lo que se trata, dentro de este abanico de posibilidades, no es tanto optar por uno o por otro esquema de manera excluyente, sino avanzar en lo que más le conviene a los países de

acuerdo a sus intereses y, muy importante, a las posibilidades. Debemos tener presente que los países de la región, por su pequeño tamaño y dimensión económica, no pueden definir la agenda de negociaciones comerciales sino más bien aprovechar las oportunidades que se les presenten de la mejor manera, en forma acorde con sus objetivos y prioridades.

El otro término al que me voy a referir es el de las negociaciones multilaterales o internacionales que a través del tiempo han cobrado gran importancia para nuestros países.

Las negociaciones comerciales multilaterales, tal y como se conocen hoy en día, se han llevado a cabo desde el año 1948 en que entró a regir el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, GATT. No obstante, por muchos años, décadas incluso, para los países de Centroamérica estas negociaciones no tuvieron importancia, ni incidencia sobre el comercio. La razón estriba en que las exportaciones estaban concentradas en unos pocos productos agrícolas, no cubiertos por la normativa del GATT, y en un menor grupo de productos industriales que se comerciaban únicamente al interior de Centroamérica, normados por lo dispuesto en el Tratado General y algunos instrumentos complementarios.

En esta época a los países de la región les preocupaba el comportamiento de los mercados y los precios de algunos pocos productos agrícolas,

el café, el banano, el azúcar, el algodón, que como bienes agrícolas no estuvieron cobijados por la normativa del GATT hasta después de la Ronda Uruguay que inicia en el año 1986 y concluye en 1994. Lo único relevante a nivel internacional era lo concerniente a algunos convenios sobre productos básicos de productos regionales de exportación.

Es así como, desde el año 1948, que entra a regir el GATT, hasta mediados de los ochentas, para Centroamérica no fue de interés la existencia de este organismo ni las negociaciones que se llevaban a cabo en él, no era de importancia ser parte del foro internacional comercial por excelencia. Nuestros países se limitaron a tener una participación tímida, e ignorada por la mayoría de nuestros conciudadanos, con carácter de observadores en la Ronda Tokio del GATT realizada en la década de los años setentas.

Esto cambió radicalmente en los años ochentas. A finales de los setentas y principios de los ochentas, los países de Centroamérica, como se sabe, enfrentan una severa crisis económica, además de conflictos sociales, políticos y militares, que, como resultado de la conjunción de elementos externos e internos, crea una verdadera crisis del modelo de desarrollo en su totalidad. Los países empiezan a realizar procesos de reforma económica y apertura de mucha importancia y a otorgar un papel cada vez más central al objetivo de incrementar y mejo-

rar la participación en el comercio mundial.

La existencia del GATT, que hasta ese momento había sido irrelevante, porque las discusiones que se daban en él no se relacionaban con lo que eran los pilares del esquema de desarrollo económico y comercial regional, empieza a cobrar importancia a medida que se cambian los objetivos e instrumentos de la política de desarrollo. El GATT aparece así como un organismo, un foro, que hay que entender, en el que hay que participar.

Como muestra de lo anterior, y elemento adicional que alimentó esta nueva percepción del GATT, se dio el hecho de que empezaron a verse amenazados los grandes esfuerzos de incrementar y diversificar las exportaciones, que los países realizaron con particular intensidad a inicios de los años ochentas, por la exigencia de los productores de los Estados Unidos a su gobierno de que se impusieran "derechos compensatorios" a exportaciones de la región en razón de que se beneficiaban de subsidios en sus países de origen. Esa amenaza se concretó con algunos productos que fueron objeto de la imposición de derechos compensatorios lo que obviamente afectó la competitividad de los mismos y su acogida en el mercado de los Estados Unidos.

Los países sintieron, por primera vez, que sus exportaciones enfrentaban riesgos y amenazas para los que no se tenían ninguna defensa. En el GATT se disponía de una normativa,

que exigía que en situaciones como la descrita, el país importador tuviera que demostrar que la existencia de esas importaciones subsidiadas causaba daño a la industria doméstica, para poder imponer un derecho compensatorio, lo que era improbable en el caso de exportaciones centroamericanas al mercado de Estados Unidos.

Es así como, la adopción de una agresiva estrategia de exportaciones y la amenaza que representaron los derechos compensatorios hicieron que los países de la región se interesaran en acercarse y luego solicitar la adhesión al GATT.

A excepción de Nicaragua que era miembro del GATT, casi desde su creación, el resto de los países realizaron su proceso de negociación e ingreso en el período que va de mediados de la década de los ochentas a mediados de los años noventas.

Desde la negociación de acceso al GATT, e incluso paralelo a ello, los países empezaron a participar en forma creciente en el seguimiento y participación de las negociaciones de la Ronda Uruguay. De igual manera lo han seguido haciendo en la OMC, organismo sucesor del GATT a partir de 1995, tanto en la instrumentación de los acuerdos de la Ronda Uruguay como en la discusión de los temas a negociar en una inminente nueva ronda o Ronda del Milenio.

Incluso podemos ir más allá, al decir que en la actualidad la agenda de las negociaciones internacionales y la agenda comercial interna son casi la

misma. Es así como en la agenda comercial de nuestros países, los mismos temas se discuten a nivel nacional, a nivel del esquema regional centroamericano, del tratado que estamos negociando, de las negociaciones hemisféricas del ALCA o de la OMC. Se ha llegado a un momento, en donde la agenda de comercio internacional es prácticamente la agenda de las negociaciones hemisféricas, de las negociaciones regionales, de las negociaciones bilaterales y mucho de la negociación hacia el interior de nuestros países.

En este punto, habiendo desarrollado un poco los conceptos de esquemas de integración comercial y negociaciones comerciales multilaterales queda claro que son temas muy relacionados, prácticamente complementarios. La política comercial de los países de la región contiene necesariamente una estrategia de inserción en la economía mundial, que contempla de manera creativa y flexible de acuerdo más a elementos externos que internos, las opciones de mercado común, zona de libre comercio, acuerdos preferenciales y negociaciones multilaterales o internacionales. Más que excluyentes son alternativas complementarias a las que los países de la región, como decíamos, se adaptan de acuerdo a sus intereses y sobre todo a las posibilidades que nos abren países con mayor presencia en el escenario mundial.

No debemos olvidar que el éxito de la política comercial tiene como prerre-

quisito fundamental la aplicación de una serie de políticas económicas internas, orientadas a fomentar estándares mundiales de calidad en los productos de exportación y en los servicios, públicos y privados, de que éstos dependen. Sólo así la política de apertura de mercados externos y atracción de inversiones puede tener éxito.

A manera de resumen final quiero resaltar algunas ideas:

- La política comercial es un elemento central de la política de desarrollo en la medida en que se orienta a buscar mayores y más seguros mercados para los productos de exportación y mayores y mejores flujos de inversión hacia los países, ambos elementos indispensables para impulsar el proceso de desarrollo económico de los países de la región.
- La política comercial tiene que aplicarse de manera complementaria con otras políticas internas para ser exitosa, se requiere de productos y servicios competitivos en precio y calidad.
- La política comercial de cada país debe definir de manera muy clara sus intereses y prioridades por sectores, con el mayor grado de detalle posible, para utilizar de manera creativa y flexible los distintos instrumentos con que cuentan los países para propiciar el crecimiento de las exportaciones y la atracción de la inversión.

- Esa claridad de los intereses debe ir aparejada con un entendimiento de los intereses de otros países o regiones que permita potenciar el escaso poder de negociación, que en sí mismo tienen nuestros países, y les faculten para manejarse con holgura en situaciones en las que muy probablemente no serán actores de primera línea. Ello permitirá una activa y creativa construcción de alianzas, cuando ello sea beneficioso, y la elaboración de propuestas viables y realistas que nos hagan avanzar en la dirección deseada.
- Se trata en pocas palabras de tener muy claros los intereses u objetivos que se buscan en cada foro, en cada tema; conocer al detalle los elementos del foro o negociación en que se participa y moverse de manera imaginativa y realista a la vez para alcanzar el mejor resultado posible △