

artículos

Centroamérica 2000: El reto de la internacionalización*

Sylvia Saborío**

EXPRESA QUE EL NUEVO MUNDO EN DONDE VIVIMOS, ESTA REGIDO POR LOS INTERESES ECONOMICOS Y QUE ANTE ESTA SITUACION, LOS PAISES PEQUEÑOS DEBEN OPTAR POR LA INTERNACIONALIZACION, PARA LO CUAL ES NECESARIO CAMBIAR SUS CONCEPCIONES RIGIDAS Y TEMEROSAS DEL RIESGO, POR OTRA ORIENTADA AL CAMBIO Y LA INNOVACION. ENUNCIA ALGUNOS LINEAMIENTOS BASICOS QUE DEBERIAN FORMAR PARTE DE UNA ESTRATEGIA DE INTERNACIONALIZACION Y RECOMIENDA UNA REVISION CREATIVA DEL APARATO INSTITUCIONAL REGIONAL.

Si los países de Centroamérica pretenden ocupar una posición relevante en un mundo cada vez más integrado, global y regionalmente, deberán enfrentar con aplomo y decisión el

reto de la internacionalización. Ello requerirá emprender una serie de acciones concertadas a nivel nacional, regional e internacional, para insertarse inteligentemente en el entorno global. Pero, sobre todo, requerirá un cambio radical en la actitud y la visión del mundo predominante en la región hasta el momento.

* Conferencia presentada en el Segundo Seminario-Taller Regional "Bloques Económicos y Relaciones Económicas Internacionales de Centroamérica", que se llevó a cabo en San Salvador, El Salvador, del 21 al 25 de abril de 1997, comprendido en el Programa de Posgrado Centroamericano "Política y Negociaciones en el Marco de las Relaciones Económicas Internacionales", ejecutado por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

** Directora Ejecutiva Alterna por Centroamérica ante el Banco Interamericano de Desarrollo. Las opiniones contenidas en este artículo son hechas a título personal y no representan necesariamente ni la posición del BID, ni la de los gobiernos de la región.

Un nuevo paradigma para la región

Centroamérica precisa actualizar su visión del mundo, de las fuerzas que moldean la geografía económico-política de la post-guerra fría, y del rol, los retos y las oportunidades reales que

enfrentan de cara al siglo XXI. Esta revisión revelaría un mundo extremadamente dinámico y en el que la transnacionalización de los procesos erosiona cada día más el concepto de estado-nación. Un mundo que en lo económico tiende tanto a la globalización como a la regionalización, y que en lo político ya no es bi-polar sino más bien sectario, organizado en "clubes" de variable membresía, según su propósito. Un mundo donde los intereses económicos privan sobre consideraciones geopolíticas y hasta altruistas, y donde las concesiones unilaterales se consideran perjudiciales tanto para el que las otorga como para el que las recibe. En fin, un mundo menos solidario y más competitivo, donde cada cual debe hacer uso de todos sus recursos y astucia, para salir adelante.

Dentro de este nuevo paradigma, la internacionalización es inevitable. Los países pequeños, en particular, no tienen más opción que la internacionalización de sus economías para trascender las desventajas de su tamaño. Lo que sí pueden, y deben, escoger es la vía (unilateral, bilateral o multilateral) para hacerlo, lo mismo que el cronograma, la ruta crítica y una estrategia realista y sensata para lograrlo.

Es necesario, además, comprender que la internacionalización implica mucho más que la profundización de los nexos comerciales y financieros convencionales con el exterior. Los avances tecnológicos en materia de transporte, telecomunicaciones e informática han revolucionado la división

internacional del trabajo, generando nuevas formas de participación en los circuitos de producción y consumo a nivel internacional que en la región apenas se comienzan a discernir. A su vez, la internacionalización exige la adopción de estándares sobre productos, servicios y procesos, así como de normas y procedimientos que, aun sin haber sido explícitamente sancionados en ningún foro, ni estar directamente vinculados al intercambio, constituyen pautas de conducta de acatamiento obligatorio en el fuero internacional. Finalmente, la internacionalización tiende a desdibujar fronteras y jurisdicciones, así como a reducir los grados de libertad en la conducción de la política económica y en esa medida atenta contra ciertas nociones muy arraigadas, pero muy exageradas, de soberanía y autonomía que privan en la región.

De hecho, la internacionalización exige cambios más o menos profundos de orden cultural. Por un lado, requiere modificar ciertas actitudes excesivamente laxas, hacia la puntualidad y el uso del tiempo, la calidad, la excelencia, la confiabilidad, la transparencia y el rendimiento de cuentas, por ejemplo, muy comunes en la región, pero que resultan sumamente disfuncionales en un ambiente internacional dinámico y competitivo. Por otro lado, requiere cambiar actitudes más bien rígidas, conservadoras y reticentes al riesgo por valores que, sin menospreciar la idiosincracia y la tradición, privilegian la innovación, la flexibilidad y la adaptación al cambio.

En términos prácticos, esto apunta a la apremiante necesidad de modernizar el marco jurídico-institucional de estos países a fin de reducir la inseguridad jurídica, la disfuncionalidad organizativa y la excesiva tramitología para poder así agilizar la capacidad de respuesta del sistema ante situaciones cambiantes, ya que ni las leyes, ni las instituciones, ni los procedimientos fueron diseñados para apoyar economías dinámicas y competitivas.

Por último, el nuevo paradigma exige una redefinición de la relación entre los sectores público y privado. Tradicionalmente ha existido en Centroamérica una relación más bien simbiótica entre el sector empresarial y el gobierno, en la que el gobierno otorgaba privilegios, principalmente en la forma de protección aduanera y subsidios, a cambio de apoyo político-electoral y una actitud tolerante ante las deficiencias del Estado por parte del empresariado. Los consumidores, a su vez, no obstante las grandes ineficiencias e inequidades del esquema, se beneficiaban indirectamente de políticas de empleo y gasto público, incluyendo subsidios de precios, que habrían resultado insostenibles sin las rentas fiscales provenientes de la protección arancelaria.

La internacionalización altera los parámetros básicos de esta ecuación al limitar drásticamente la discrecionalidad del estado para generar y transferir rentas fiscales a distintos sectores. La baja en los aranceles erosiona una parte importante (25%-30%) de la base tributaria en los distintos

países de la región. La enorme dificultad política de trasladar esta carga impositiva a la economía interna, restringe no sólo la cantidad de transacciones que el Estado puede efectuar, sino que presiona a éste a ser más frugal. Además, la reducción de subsidios y aranceles obliga a las empresas a elevar su eficiencia para poder competir tanto en el mercado interno como en el exterior. Como en alguna medida la competitividad de las empresas depende de factores estructurales fuera de su control, éstas a su vez exigen al gobierno modernizar la infraestructura, mejorar la provisión de bienes y servicios públicos y eliminar distorsiones que lesionan su capacidad de competir internacionalmente.

Si en vez de recurrir a mecanismos compensatorios para resarcir al sector privado por las ineficiencias del sector público, como se ha hecho en el pasado, se estableciera una nueva dinámica en que los sectores público y privado se exigieran mutuamente niveles crecientes de eficiencia, tal círculo virtuoso no sólo facilitaría enormemente el proceso de internacionalización de estas economías, sino que redundaría en una gran bonanza para los consumidores.

Hacia una estrategia de internacionalización

La internacionalización eficaz requiere de políticas apropiadas tanto en el ámbito interno como hacia el exte-

rior. Sin pretender ser exhaustivos, se enuncian a continuación ciertos lineamientos básicos que deberían formar parte de una estrategia de internacionalización para los países de la región.

En el ámbito interno, resulta necesario:

- *Asegurar la coherencia de la política económica.* En economías tan pequeñas y tan abiertas como las centroamericanas, donde el comportamiento del sector externo tiene un peso preponderante en el desempeño de la economía como un todo, el concepto de internacionalización debe constituirse en el principio organizador de la política económica. No cabe una dicotomía entre la política interna y la de comercio exterior, ya que ambas deben coayudar al logro de los mismos objetivos. Lo que sí cabe recalcar es la necesaria complementariedad que debe darse entre las políticas orientadas a mantener el balance de los grandes agregados macroeconómicos, y las políticas dirigidas a mejorar el funcionamiento de los mercados y las empresas. La importancia de contar con un marco macroeconómico estable nadie la cuestiona, pero no existe un consenso semejante en cuanto a las políticas micro. Sin embargo, éstas son esenciales, particularmente en economías pequeñas, poco competitivas y con marcos institucionales débiles.
- *Reconocer que la apertura no es suficiente.* La competitividad no es

un sub-producto automático de la liberalización comercial. La internacionalización eficaz de estas economías requiere, además, de una serie de medidas complementarias que serán las que determinen en definitiva la "calidad" de la inserción. Entre ellas cabe destacar: medidas tendientes a facilitar la transferencia, difusión, adaptación y adopción de tecnologías apropiadas; acciones encaminadas a elevar el nivel de educación y capacitación del recurso humano a lo largo de la cadena de producción y distribución; el desarrollo de sistemas de información fidedigna, oportuna y de fácil acceso sobre productos, procesos y mercados; medidas orientadas a mejorar la gestión y el control de calidad de productos y procesos, de acuerdo con los requisitos internacionales; acciones dirigidas a asegurar la disponibilidad de financiamiento en condiciones y plazos semejantes al que enfrentan los principales competidores; y la solución de ciertas deficiencias básicas en materia de infraestructura, tales como puertos, aeropuertos, sistemas de transporte, telecomunicaciones, etc. La atención a estos factores ampliaría significativamente el rango de opciones productivas de estos países, librándolos de tener que competir simplemente a base de salarios bajos. A su vez, coadyuvaría a contrarrestar algunas de las tendencias más polarizantes y excluyentes del modelo de "desa-

rollo hacia afuera", que tiende a favorecer a las empresas/países más grandes o mejor dotados.

- *Buscar nuevas modalidades de inversión.* No es suficiente hacer más de lo mismo que se ha venido haciendo para profundizar el grado de internacionalización de estas economías. Aparte de la obvia necesidad de diversificar la canasta de productos y mercados de exportación, es preciso incursionar en nuevas actividades con gran potencial exportador tales como servicios, el suministro de partes e insumos, esquemas de subcontratación y alianzas estratégicas con empresas nacionales y extranjeras, tanto en materia de inversiones como en el área de la comercialización.¹ Es necesario, además, tomar medidas para incrementar el valor agregado nacional proveniente del intercambio, elevando el grado de procesamiento y diferenciación de los productos exportados; aumentando la participación de agentes nacionales en los procesos de comercialización y servicios de apoyo al comercio internacional en ambas direcciones; y fomentando el encadenamiento hacia atrás de los procesos productivos para permitir a pequeños y medianos productores

1. Un ejemplo interesante al respecto es el interés recientemente expresado por el Puerto de Nueva Orleans de forjar una alianza estratégica con Centroamérica, como parte de un esfuerzo por fortalecer su posición competitiva frente a Miami y Houston como puerto de entrada para el comercio hemisférico.

locales participar indirectamente en la actividad exportadora y así evitar una excesiva concentración del ingreso, la riqueza y las oportunidades en unas pocas manos.

En el ámbito externo, es indispensable jerarquizar las relaciones comerciales y establecer un marco apropiado de gestión en cada instancia.

- *Plano Multilateral.* Evidentemente, para los países de Centroamérica es vital contar con reglas justas, claras, predecibles y estables para el intercambio internacional, lo mismo que con acceso amplio y seguro a mercados externos. Por esta razón, el multilateralismo debe ser un pilar fundamental de la política comercial de estos países. Ahora que todos son miembros plenos de la Organización Mundial del Comercio, deben luchar activa y conjuntamente desde ese foro por fortalecer el sistema multilateral de comercio, tarea que se torna aún más crítica con el resurgimiento del regionalismo a fin de evitar que los bloques regionales se vuelvan exclusionarios y degeneren en un proteccionismo ampliado.
- *Plano Hemisférico.* Los países de Centroamérica también tienen un interés vital en la evolución del Área de Libre Comercio de las Américas –ALCA–, sobretudo en lo que atañe a las relaciones con Estados Unidos, país que representa más de la mitad de su comercio y es su principal fuente de financia-

miento externo. No es claro cómo estas pequeñas economías puedan incorporarse a un acuerdo hemisférico sobre una base de estricta reciprocidad con países tan desiguales en términos de tamaño económico, nivel de desarrollo e importancia mutua como socios comerciales. Seguramente pagarán un elevado costo en términos de ajuste y corren el riesgo de verse marginados aún dentro del TLC. A pesar de ese alto costo de inclusión, lo más probable es que estarían dispuestos a pagarlo, porque el costo de exclusión, i.e. de convertirse en la periferia de la periferia, serían aún mayor.

Sin embargo, estos países deberían ser mucho más cautelosos en suscribir tratados de libre comercio con socios marginales, particularmente cuando éstos no resultan en espacios económicos inequívocamente ampliados, como es el caso del TLC Costa Rica-México.² En realidad, es preocupante la proliferación de acuerdos de libre comercio traslapados entre distintos países del continente sobre bases no necesariamente consistentes

entre sí, ya que en vez de conducir a la integración hemisférica, bien puede contribuir a su balkanización. En todo caso, los principales obstáculos que enfrentan los países centroamericanos para insertarse más eficazmente a la economía internacional están del lado de la oferta y no de la demanda. Por eso, en vez de gastar tiempo y esfuerzo en ampliar marginalmente su mercado potencial, deberían emplearlo en mejorar su capacidad de oferta.

- *Plano Regional.* Finalmente, los países de Centroamérica deben reorientar y mejorar su plataforma regional. En primera instancia, deben perfeccionar la zona de libre comercio intra-regional, ampliándola temáticamente para abarcar tanto la agricultura como los servicios, que siempre han estado al margen del esquema de integración. En segundo lugar, deben avanzar hacia una nueva generación de actividades conjuntas, como la interconexión eléctrica, la integración de mercados financieros, sistemas conjuntos de información y distribución, centros de calidad, etc., que no sólo conduzcan a intensificar el intercambio intra-regional, sino que contribuyan a mejorar la competitividad de los distintos países de la región en terceros mercados. Debe hacerse, además, un esfuerzo mayor por armonizar el marco regulatorio y estandarizar procedimientos con miras a reducir el costo transaccio-

2. Por ejemplo, en su TLC con Costa Rica, México no admite como parte del contenido local costarricense los insumos de origen centroamericano, que sí cuentan para el comercio intrarregional. Además, si a raíz del TLC con Costa Rica productos mexicanos se empezaran a filtrar hacia otros países del área, éstos seguramente erigirían barreras y emprenderían represalias contra Costa Rica. En el límite, Costa Rica podría poner en peligro el 20% de sus exportaciones (a Centroamérica) a cuenta de un 2% de exportaciones (a México).

nal de operar en la región y hacerla más atractiva para la inversión tanto nacional como extranjera. Asimismo, deben establecerse mecanismos idóneos para dirimir disputas en forma expedita y evitar así que éstas degeneren en conflictos mayores. Las iniciativas de carácter social, en cambio, lucen bastante menos prometedoras, por tratarse de problemas más complejos, políticamente más sensibles, y que requieren de un grado de compromiso y confianza mutua que muy probablemente aún no se ha alcanzado en la región.

Finalmente, si los países de Centroamérica pretenden avanzar unidos en cualquier dirección, deberán emprender conjuntamente y con gran seriedad un acto solemne de destrucción creativa del aparato institucional regional. En la actualidad existen más de 80 órganos de carácter regional coleccionados a lo largo de 35 años de integración, que con el tiempo han ido perdiendo tanto su razón de ser como su sustento. Los retos que enfrenta la región de cara al Siglo XXI exigen una nueva institucionalidad ágil, liviana, eficiente y con el liderazgo intelectual necesario para iluminar el camino Δ