

Armonización de políticas del comercio interno, externo y regional

Jorge Madrigal Cuadra*

CONSIDERA QUE LA INTEGRACION Y LA APERTURA ECONOMICA NO SON CONCEPTOS ENCONTRADOS, SINO QUE DEBEN ACTUAR COMO BLOQUES PARA LOGRAR UN DESARROLLO SOSTENIDO, MEJORAR LA CAPACIDAD DE NEGOCIACION, LA INNOVACION TECNOLOGICA Y EL USO OPTIMO DE LOS RECURSOS.

Para iniciar este tema es importante tomar en consideración que Centroamérica al entrar a la década de los noventa venía arrastrando una crisis de la década de los ochentas, en la cual por la situación económica, política y social que atravesó la región centroamericana, prácticamente los avances en este proceso de integración fueron muy limitados, incluso hubo muchas restricciones en el comercio intrarregional. Al entrar a la década de los noventa se encuentra la región en una situación bastante diferente, ya que los problemas políticos han disminuido considerablemente, y en donde la característica imperante apunta hacia una época de estabilidad y desarrollo integral.

En julio de 1990 los Presidentes Centroamericanos se reúnen en Antigua, Guatemala, y resuelven rees-

tructurarlo, fortalecer y reactivar el Proceso de la Integración Económica Centroamericana, adecuando el marco jurídico e institucional, con el fin de facilitar la inserción de sus economías en el comercio internacional y con la aspiración de alcanzar la consolidación de la Comunidad Económica del Istmo Centroamericano. Los señores Presidentes no definen sin embargo lo que —debe entenderse por una Comunidad Económica del Istmo—, pero sí manifiestan la intención de incorporar a Panamá, y Belice.

En el esquema de los Señores Mandatarios se está planteando el concepto y el proceso de integración con el fin de que éste sea dinámico y que permita la unión progresiva de las economías de los países centroamericanos. A diferencia de la época anterior en la cual se puso énfasis básicamente en el sector manufacturero, en esta oportunidad se quiere una participación activa del sector

* Director de Integración Económica del Ministerio de Economía, Industria y Comercio de Costa Rica.

agrícola, por lo que se requiere la modernización del agro, el acceso al avance tecnológico y el mejoramiento rural. Cuando los Señores Presidentes emiten su mandato en Antigua, Guatemala, los diferentes países se encuentran en un marco de Programas de Ajuste Económico, de Estabilización, para el saneamiento de sus economías. Sobre estos programas de ajuste económico, se ha cuestionado en algunos casos el impacto o costo social que tienen en los países.

Es dentro de este criterio en que la integración se concibe como medio para alcanzar el desarrollo sostenido del área. La integración es un instrumento que ayuda a enfrentar los retos que marca el nuevo ordenamiento económico internacional y los desafíos que plantea el desarrollo interno de los países, ya que mediante este proceso Centroamérica mejora su capacidad de negociación, facilita la innovación tecnológica, lo cual va a permitir aumentar la productividad, aprovechar conjuntamente el uso potencial de los recursos, desarrollar un sistema productivo en la base de la interdependencia y permitir reiniciar los sistemas centroamericanos financieros.

Para avanzar en el proceso de integración y la inserción de Centroamérica en la economía internacional, es necesario buscar la convergencia de los procesos de ajuste interno, de tal manera que permitan reducir los diferenciales de la inflación interna a nivel regional, así como mejorar las condiciones de balanza de pago; de tal manera que se pueda alcanzar la plena estabilidad y convertibilidad de las monedas centroamericanas.

Para lograr la inserción de Centroamérica es necesario una efectiva coordinación y armonización de las políticas económicas, principalmente la monetaria, crediticia, cambiaria y fiscal. Se observa que durante este año se ha consolidado la reunión de los Gabinetes Económicos, Gabinetes Económicos Alternos y el Consejo de Ministros de Finanzas y Hacienda; permitiendo una estrategia de ajuste económico sincronizado que viabilice el proceso de integración económica.

En este sentido es importante destacar que en Centroamérica existen una serie de políticas coincidentes, así como en algunos casos existen diferencias en cuanto a las velocidades en que se puede estar efectuando una serie de ajustes.

En cuanto a las similitudes de las políticas centroamericanas se encuentra la política comercial, ya que todos los países están haciendo un esfuerzo de liberalización, iniciando la reducción de la protección arancelaria centroamericana, en virtud de que se negoció un arancel de este tipo. Se espera alcanzar las metas arancelarias durante el inicio del próximo año, con un techo arancelario del 20%, excepto en el caso de la confección que por ser un sector sumamente sensible e importante para Centroamérica la tarifa arancelaria se está llevando al 25%.

Asimismo, se destaca la eliminación de control y es importante que todos los países se encuentren en un programa de promoción de inversiones, dando especial énfasis a esta actividad de origen extranjero y destinada a la exportación. Es de notar que los incentivos que se están

concediendo a Centroamérica se realizan sobre bases nacionales, lo que puede llevar a una diferencia en los niveles de competencia de los diferentes países.

La política cambiaria tiende a sustentarse en regímenes más flexibles en donde el tipo de cambio adquiere una relevancia creciente, como política de ajuste externo, en los diferentes países que rige, a diferencia de otras épocas donde artificialmente se mantuvo a los tipos de cambio por niveles, con diferencias considerables con respecto al mercado. En la política monetaria se aprecia un mayor vínculo con la política inflacionaria, si los países han optado por un financiamiento neto del sector público. En política de precios hay una tendencia muy fuerte a la liberalización, así como en la política tributaria existen grandes disparidades en Centroamérica. Sin embargo, es factible que a través de los Gabinetes Económicos y en vista de que los países están revisando su política tributaria, se pueda aprovechar esa coyuntura para lograr una mayor compatibilización. En el sistema financiero vemos que se orienta hacia la liberación y el fortalecimiento del sistema de control y fiscalización, para impedir prácticas que atenten contra la estabilidad.

En cuanto al sector público, varios de los países están procediendo a la reducción del tamaño del Estado y a la intervención en actividades económicas; en ese sentido se apoya la privatización de empresas estatales, reducción del empleo público y simplificación en los trámites administrativos. En general existe similitud entre la política macroeco-

enero-junio/1993

nómica en Centroamérica, lo que puede conducir a un patrón regional más congruente.

Cuando hablamos de integración y apertura económica se considera que no son conceptos encontrados, deben actuar como bloques para evitar quedar rezagados. Las nuevas reglas económicas exigen una Centroamérica con capacidad de negociación externa mejorada y para ello, tiene que cambiar internamente el sector productivo, haciéndolo eficiente y con capacidad de ofrecer productos competitivos.

Es importante estudiar el caso centroamericano colocándolo en el centro. Hacia el norte se encuentra el bloque de México, Estados Unidos y Canadá, hacia el sur la ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración). Además debe tomarse en consideración el caso de Chile que no se ha integrado, así como la Comunidad Económica Europea y Asia. Centroamérica debe seguir fortaleciendo las relaciones económicas con todos estos bloques comerciales, para ello es necesario mejorar y reconvertir el aparato productivo. En cuanto a la parte interna hay que partir básicamente de que en la actualidad el mercado es uno y los procesos de ajuste llevan a mejorar las condiciones de competencia del aparato productivo, a diferencia de antes cuando se enfatizaba en mercados de exportación hacia Centroamérica. El proceso de apertura lleva a que el mercado sea básicamente uno y el aparato productivo presenta competitividad cuando se introduce hacia otros mercados. Esto lleva a una diferencia, anteriormente teníamos empresas

dedicadas a la exportación hacia Centroamérica y terceros mercados, de acuerdo con la apertura comercial y ante los cambios que se están realizando en las políticas macroeconómicas que van a conducir las empresas a un solo mercado.

En cuanto al mercado interno básicamente en nuestro país existen tres elementos que se están encausando a: la desregulación de la serie de licencias y permisos previos, lo que se está procediendo a eliminar en los casos en donde no existe ley de por medio, o mediante decreto en aquellos casos en que se requiere. Además existen leyes en las cuales se exigen permisos previos de exportación o licencia, en cuyo caso se procede a modificar esas leyes. En Costa Rica teníamos entre 200 y 300 disposiciones o permisos para la importación de productos. Lógicamente esto bloqueaba la apertura comercial. El eliminar los permisos de importación, conlleva en muchos casos a enfrentar serios problemas con sectores internos, debido a una serie de productos que prácticamente no se podían importar al mercado nacional, si no era mediante permisos otorgados o recomendados por las Juntas, que se crearon por los mismos productores y en estos casos, era lógicamente difícil obtenerlos.

En estos momentos se están eliminando esas licencias y permisos, básicamente quedan aquéllos que están otorgados mediante ley, incluso algunos de estos permisos atentaban contra el comercio intrarregional ya que infringen el Tratado de Libre Comercio establecido en Centroamérica. En algunos de nuestros países éstos

existen, pero poco a poco se han ido eliminando conforme la legislación vigente.

En cuanto al sistema de control de precios, nuestro país está procediendo básicamente a mantener sólo los precios fijados en el caso de la leche, la manteca y el azúcar, el resto de productos se está liberalizando. En aquellos casos de los productos que están contemplados en la canasta básica, están siendo regulados mediante márgenes. Esto es un cambio total en la política de precios que usualmente ha tenido nuestro país, ya que anteriormente la lista de productos que se mantenía con precios fijados era sumamente grande y para el resto de productos existía el sistema de márgenes en las diferentes etapas de comercialización. Básicamente los productos que se mantienen con precios fijados es porque no existen condiciones de libre competencia o de oligopolios. Pero en aquellos casos en que se dan esas condiciones, es factible mediante la apertura comercial que la competencia esté procediendo a la eliminación de los diferentes controles de precios. Nuestro país recientemente ha emitido un decreto para eliminar los permisos de importación a los granos básicos, lo cual ha sido muy discutido y se está todavía haciendo ya que los diferentes grupos, tratan de mantener las prerrogativas que han tenido.

Se considera que Costa Rica y el resto de los países centroamericanos se están abriendo al comercio internacional, lo cual no sucede en la misma medida con otros mercados, entre ellos se menciona el caso de la Comunidad Económica Europea,

donde se presentan problemas con el comercio del banano y de algunos otros productos. Asimismo, en los Estados Unidos se visualiza que en el intercambio con México también existen algunos productos difíciles de exportar. Sin embargo, en el caso del arroz se ha procedido a legalizar la importación de terceros mercados y se ha puesto un arancel más alto, en vista de que se ha podido comprobar que en el caso de los Estados Unidos, mercado de donde vienen la mayoría de las importaciones, de arroz a nuestro país, existen una serie de subsidios a los productos agrícolas de ese país. De esa manera nuestro país está procediendo a elaborar un decreto fijando un arancel para las importaciones de arroz pilado en un 55%. Este tema posiblemente va a tener que seguir en discusión a nivel centroamericano, ya que nos estamos apartando un tanto de los parámetros acordados en Centroamérica. Sin embargo, esta medida se está adoptando ante la verificación de los subsidios concedidos por los Estados Unidos a sus productores.

La protección arancelaria se está reduciendo a niveles considerables, ya que en 1986 alcanzó hasta el 100% en el caso de la confección y el 60% para otros productos, algunos están siendo afectados mediante desgravaciones trimestrales o semestrales hasta alcanzar en abril del próximo año las tarifas metas negociadas con Centroamérica y cuyo peso arancelario es del 20%. Entre los rubros que quedan pendientes se encuentra la confección, textiles y calzado.

Dentro de los elementos de desregulación se encuentran una serie de

reglamentos como son el de prácticas de comercio desleal y cláusulas de salvaguardia (dumping) el cual ha sido negociado a nivel centroamericano. Luego de un análisis muy detallado, se consideró el que se publicará próximamente en el discurso oficial de cada país, el cual es totalmente congruente con los compromisos del GATT. También se ha procedido a reglamentar el origen de las mercancías a nivel centroamericano y en el caso de nuestro país entró en vigencia. Sin embargo, se han detectado algunos problemas en cuanto a su aplicación, por lo tanto se va a proceder a solicitar una revisión en el articulado a nivel centroamericano, porque se ha considerado que aún este instrumento requiere de ésta para que pueda ser aplicado.

Costa Rica se encuentra trabajando en una ley anti monopolio que pretende una máxima disposición de bienes y servicios y el mayor número de participantes son centroamericanos. Esta ley se espera que esté presentada durante este año a la Asamblea Legislativa. Contiene temas tales como: anticartel y prácticas de comportamiento vial. Se aborda el tema de la distribución exclusiva, registro, patentes y actas, donde se ha podido observar cómo está la legislación interna. Estas disposiciones afectan una serie de bienes y servicios que inciden en el consumidor, en cuanto a las leyes existentes tanto en distribución exclusiva, como en registros, patentes y marcas. Otro aspecto en que se está trabajando es en cuanto a la protección al consumidor, donde se creía que básicamente la protección se podía dar ante el sistema de control

de precios, mediante la organización del consumidor, en donde éste tenga acceso a una mayor información y ubicación de los productos. Se debe educar al consumidor, impedir el ingreso de productos atrasados tecnológicamente y que las normas de calidad que tengan los productos sean por lo menos las mínimas, caso específico de nuestro país, no se pueden exigir las normas de calidad en algunos productos que demandan los países altamente desarrollados, pero tampoco consideramos que nuestros países se deben convertir en el basurero de los productos de los países desarrollados.

Toda esta normativa puede ayudar a que el proceso de inserción en la economía internacional sea positivo para nuestro país y el resto del área centroamericana. Se considera como dije anteriormente que no hay un divorcio entre apertura comercial y la integración económica. Todos los países están inmersos dentro de esta corriente internacional, lo que sí es importante es la coordinación y convergencia de políticas macroeconómicas centroamericanas. Creo que en este sentido no estamos lejos, todos los países se encausan hacia la misma dirección. Es factible fortalecer el proceso de integración y alcanzar la apertura de manera efectiva. Desde luego que este proceso va a presentar problemas con la pequeña industria, la cual puede tender a desaparecer, así como el sector agrícola, donde más bien el mandato de los presidentes es fortalecer la participación de este sector.

Es de suma importancia el caso de las negociaciones comerciales con

México, en donde la decisión de Centroamérica es la de firmar un acuerdo más con México, mediante el cual se fijan las pautas generales de negociación para que luego los países puedan negociar bilateralmente o conjuntamente. En el caso de Guatemala y El Salvador, van a negociar conjuntamente con México. Son quienes tienen mejores posibilidades de negociación. En el caso de Honduras no tienen definido cuál va a ser su modalidad de negociación, pueden hacerlo bilateralmente o conjuntamente con Guatemala y El Salvador. Nicaragua va a negociar bilateralmente y en el caso de nuestro país, la negociación se está efectuando de la misma manera que Nicaragua, pero contemplando las pautas que se firmaron en el acuerdo marco Centroamérica-México.

Las negociaciones que Costa Rica ha realizado con México llevan un ritmo avanzado en cuanto a los aspectos normativos del tratado, existe un proyecto de tratado bilateral latente, así como aspectos normativos sobre cláusulas de salvaguardia y hay algunas diferencias a nivel técnico entre México y nuestro país, sobre todo en la verificación de origen y los procedimientos que los técnicos han elaborado; esto es motivo de discusión a ese nivel. En cuanto a la parte arancelaria, Costa Rica no ha entrado a una negociación con México, sin embargo, a nivel centroamericano se tomó la decisión de que se desgrave, tomando muy en cuenta la producción centroamericana para evitar que los países no entren a negociar una desgravación acelerada, sobre todo en aquellos

créditos que no tienen producción. De esa manera se espera dar una protección a la producción de la región. Costa Rica tiene aspiraciones de lograr concluir las negociaciones en la parte normativa con México en noviembre de este año, sin embargo, la parte de desgravación va a requerir más tiempo, incluso un factor que ha llamado la atención a los grupos técnicos, es el resultado de las negociaciones entre México, Canadá y los Estados Unidos, en virtud de que de acuerdo a las negociaciones que realizaron en algunos casos, pueden estar cambiando las reglas del juego o las posibilidades de competencia que tenían estos países con el nuestro y el resto de los países centroamericanos.

Es muy importante sobre todo en el sector agrícola analizar cuál ha sido el resultado de las negociaciones entre México, Canadá y Estados Unidos. Sin embargo, se considera importante continuar con esas negociaciones ya que posiblemente toda Latinoamérica en algún momento debe de alguna manera constituir un solo bloque comercial, en vista de que existen solicitudes para negociar con Venezuela, aparentemente mediante una negociación bilateral que llevaría a cabo Centroamérica. En la Cumbre de San Salvador, el gobierno venezolano había demostrado un gran interés por avanzar en las negociaciones con Centroamérica; sin embargo, por los problemas políticos que han existido en ese país, se ha retrasado el proceso. Este se está nuevamente reactivando a través de negociaciones bilaterales y la próxima semana, en El Salvador, se firmará la incorporación de alrededor de trescientos rubros

arancelarios en el acuerdo de alcance parcial que Venezuela mantiene con cada uno de los países centroamericanos. Mientras se procede a la negociación multilateral, se espera que se definan cuáles van a ser las etapas mediante las cuales se negociará con Venezuela. Asimismo, se está recibiendo una solicitud en el caso de Colombia, para negociar.

Las negociaciones de Centroamérica con los diferentes países pueden tomar un ritmo acelerado. Es importante que esta negociación con México sirva de parámetro y lineamiento para los diferentes instrumentos que deben formar parte de estos acuerdos, ya sean multilaterales o bilaterales. Otro aspecto que es importante mencionar es que Centroamérica está procediendo a revisar el Tratado General de Integración Económica Centroamericana con el fin de adecuarlo a las necesidades actuales de la región. En ese sentido se cuenta con un anteproyecto de tratado o de protocolo, que ha sido presentado a la consideración de los países. Este es un tema que va a requerir bastante análisis, con el fin de que el instrumento elaborado llene las aspiraciones de los países que vayan en la dirección que han señalado los mandatarios centroamericanos y que sea viable en las diferentes asambleas legislativas. Estos elementos son parte de lo que Centroamérica está procediendo a analizar, para lo cual se han integrado grupos de juristas, economistas, empresarios privados, para que estudien este anteproyecto de tratado antes de presentarlo a los diferentes grupos empresariales y sectores sociales de la región.

En la elaboración de este tratado hay puntos difíciles y complicados como puede ser la libre movilidad de los factores de producción, en virtud de que los presidentes aspiran alcanzar una Comunidad Económica y pareciera que por definición la libre movilidad de los factores de la producción. Pero también se debe ser realista y sobre bases reales ir hacia esa libre movilidad. Mediante un proceso gradual sería factible ir alcanzando la movilidad de los factores de la producción; en algunos casos será más fácil avanzar, en otros, se requiere mayor tiempo para que el instrumento sea viable en Centroamérica.

Esta región siempre ha hablado de la Comunidad Económica Europea como el máximo ejemplo de integración y hacia esa dirección debe ir Centroamérica, pero debe seguir los pasos de la Comunidad Económica Europea adecuada a nuestras necesidades. Sin embargo, ya vemos los inconvenientes, tras muchos años de integración y procesos más avanzados que el de Centroamérica. El cuestionamiento que está teniendo el tratado lo está haciendo llevar a consulta a los pueblos europeos, no obstante los años de integración que han tenido. Dinamarca respondió negativamente y en el caso de Francia está siendo aprobado muy estrechamente. Se van

a revisar posiblemente algunas de las cláusulas contenidas o de funcionamiento del mercado europeo. Sin embargo, Centroamérica debe continuar adelante, ya que en 1990 se logró una etapa importante.

Se han eliminado una serie de obstáculos al comercio que comienzan a reflejarse en las corrientes comerciales y vemos que el comercio que había decaído fuertemente en Centroamérica se ha incrementado durante los años 90, y 91. En el caso de nuestro país tanto las exportaciones como las importaciones en el año 1991, se incrementaron muy fuertemente en relación al año 1990. Este año lleva la misma tendencia, lo cual nos indica que ante la mejoría en las condiciones macroeconómicas que ha tenido la región, el comercio intraregional rápidamente responde a las mejoras de estas condiciones. Se debe proseguir coordinando y en algunos casos, posiblemente hasta unificar algunas de las políticas macroeconómicas.

Es positivo que en algunas áreas se avance más rápidamente, pero también es lógico que se presenten dificultades en una serie de áreas. Sin embargo, vemos con optimismo el avance que se ha tenido a partir de los años noventas