

Inserción del Comercio Regional en Mercados Extrarregionales

Silvia Fletcher Bradway*

CONTRARIO A LOS POSTULADOS ACTUALES, HACE 30 AÑOS SE PROMOVIO CERRAR LAS ECONOMIAS Y OBSTACULIZAR EL LIBRE COMERCIO PARA LOGRAR NUESTRO DESARROLLO; SIN EMBARGO UN RECUENTO HISTORICO MUESTRA A CENTROAMERICA COMO UNA REGION CON UNA TENDENCIA CONSTANTE A LA APERTURA.

Quisiera empezar con un vistazo histórico a lo que ha sido la tradición de nuestro comercio regional, para luego ligar esta tradición a nuestras actuales prácticas. Considero que el bagaje histórico es algo siempre presente que afecta a ambos lados en una mesa de negociación. Lo que se llama "apertura comercial" ahora, es realmente una reapertura, porque nuestros países históricamente han sido muy abiertos al comercio exterior. Si nosotros tuvimos una época en que cerramos los países, entonces lo que ocurre actualmente es una reapertura; sin embargo podemos afirmar que aún en la época de mayor proteccionismo y hermetismo, éramos economías muy abiertas. Cómo podemos definir el grado de apertura? Sugerimos un indicador muy simple, relacionando el volumen del comercio exterior, —importaciones y exportaciones— a la totali-

dad del Producto Interno Bruto de un país. Entonces observamos que los países centroamericanos siempre hemos sido, inclusive durante los últimos treinta años, países muy abiertos, mucho más abiertos que México, mucho más abiertos que Colombia, y muchísimo más que los Estados Unidos. Pese a las barreras al libre comercio, nuestras economías se manifiestan abiertas.

El comercio exterior ha tenido un peso superior al 50% en las economías centroamericanas. Que ese porcentaje vaya a incrementarse es posible, pero ya estamos ante países con una tradición de apertura, aunque hayamos tenido obstáculos al libre comercio.

En la época pre-Mercado Común Centroamericano, que desde luego asociamos al proceso de integración, surge el establecimiento de barreras arancelarias proteccionistas. El período de hermetismo histórico que

* **Presidente Honorario de la Cámara de Exportadores de Costa Rica.**

hemos tenido está estrechamente relacionado con el Mercado Común Centroamericano. Ambos procesos estaban integrados, fueron simultáneos y tenían estrategias complementarias.

Antes de esto, de los años cincuenta para atrás, en Centroamérica teníamos un comercio exterior muy diversificado del lado de las importaciones, heterogéneo en el origen de los países con los cuales estábamos comercialmente relacionados en materias primas, pero muy homologados en el tipo de productos de exportación. Por el contrario, se manifestaba una gran homogeneidad en las exportaciones y más importante aún, en las reglas de comercio y la usanza comercial que gobernaba esos productos. Estos son los llamados "productos tradicionales": café, algodón, banano, azúcar y carne, los cuales a través de la historia comercial de este siglo, han tenido reglas de comercio especiales y muy particulares. En este breve recuento histórico les planteo este asunto como un primer punto, un elemento que nos lleva a recordar que nuestros países fueron abiertos aún en la etapa de "no apertura".

Es interesante hacer un recuento de las tendencias principales del comercio mundial en este siglo, para relacionarlas con nuestras políticas de comercio exterior. Citamos tres períodos históricos, el primero la preguerra mundial II, especialmente en los años 30, período en el cual en los países industrializados se dio una tendencia de creación de barreras al comercio muy fuerte. Inclusive algunos estudiosos citan como una de las principales causas de la Segunda Guerra Mundial, los obstáculos al comercio que se

crearon en Europa y el aislamiento comercial que había entre los países europeos, lo que entonces fue favoreciendo el nacionalismo, no sólo alemán, sino el nacionalismo de todos los países europeos.

Igualmente en la preguerra, hay una dicotomía casi total entre los intereses comerciales de los países industriales y los países del Tercer Mundo. Nosotros exportábamos en aquel tiempo materias primas, ni siquiera semielaboradas, siempre dentro de un pequeño número de rubros, con un comercio muy controlado; y muchos de los productos negociados como "commodities". Entonces no había una interrelación, una comunión de intereses, entre los países del Norte y los del Sur, porque estábamos prácticamente en mercados distintos. No teníamos las mismas inquietudes sobre los mismos asuntos, es decir que los intereses comerciales nuestros eran unos y los del Norte eran otros. Ahora las cosas han cambiado radicalmente. Los intereses están entremezclados, y los mismos productos interesan tanto al Norte como al Sur porque somos productores, importadores y exportadores de las mismas cosas.

Durante el segundo período que citamos de la Segunda Guerra Mundial, el comercio se paralizó en Europa y en el Oriente, estableciéndose grandes distorsiones en todas las economías industrializadas que participaron en la guerra. En un último período, la posguerra, vemos la creación del trípodo de entidades cuyo objetivo es la reconstrucción de Europa y la recuperación de la estabilidad de las economías de los países industriales, incluyendo el Oriente.

Si bien en el Oriente no ocurrió tanta destrucción física, sí hubo un proceso de colonialismo japonés que había que dismantelar, o cuando menos esa era la intención. Observamos en la famosa conferencia de Bretton Woods la creación del Fondo Monetario Internacional y del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Hoy día llama la atención recordar que tanto el Fondo Monetario como el Banco Mundial fueron creados para reconstruir Europa: el Fondo Monetario con el propósito de estabilizar las monedas europeas. Nosotros nos hemos preocupado y algunos han criticado fuertemente el papel intervencionista de estas entidades en nuestras economías, pero en realidad nacieron interviniendo las economías europeas, y hoy parece que ambicionan influenciar la economía estadounidense.

El Fondo Monetario tenía como objetivo fortalecer y estabilizar las monedas. El Banco Mundial cuyo propósito no fue cumplido a cabalidad en Europa, era financiar la reconstrucción, el parque industrial y las inversiones públicas, destruidas por la guerra. Luego vino la tercera parte de esa estrategia tripartita, referida al comercio, para lo cual se proponía crear el Instituto Internacional de Comercio. Para ello se reunieron unos 15 países en La Habana y suscribieron, como antecedente a la creación del Instituto, el Acuerdo General de Aranceles de Aduanas y Comercio, conocido por las siglas en inglés, GATT.

El objetivo del Instituto Internacional de Comercio iba a ser promover el dismantelamiento de las

enero-junio/1993

barreras arancelarias al comercio que se habían creado principalmente en los años treinta. El recetario del GATT para promover la recuperación del comercio mundial era la realización de sucesivas rondas de negociación arancelaria, para liberalizar el comercio. Y así empezó el GATT, con negociaciones multilaterales donde se seguían las reglas del juego establecidas en el Acuerdo General sobre cómo negociar. Estas reglas que son importantes hoy en día.

La multilateralidad, dicho en el lenguaje de los Tres Mosqueteros, —uno para todos y todo para uno—, es la regla del GATT que obliga a que si algún país negocia bilateralmente, al final de ese proceso los resultados se multilateralizan, de forma tal que cubren a todos los participantes del Acuerdo General. Justamente esa era una de las metodologías para avanzar en las negociaciones y ponerse de acuerdo; es decir, progresar en forma bilateral o trilateral, pero siempre con la idea de que esos resultados se iban a multilateralizar al final del proceso. Esa metodología dio muy buenos resultados en esas primeras rondas de negociación.

Otro de los principios negociadores, consagrados en el Acuerdo General, era el de la reciprocidad, lo que aquí en Costa Rica llamamos el principio "dando y dando". Este es obviamente el principio básico de negociación: exigir y pedir, pero también conceder. Con ese mecanismo en el GATT siempre hubo un principio de proporcionalidad en el comercio, de lo que ahora utilizando las palabras que están de moda, se denominan de simetría o no simetría. Recordemos que en esa

época se estaba negociando prácticamente entre iguales. Los países que estaban entrando a una mesa de negociación tenían similitud en la magnitud de sus barreras arancelarias y en sus tradiciones de desarrollo económico e histórico.

Es importante entonces que recordemos que en ese tiempo de negociaciones, el Tercer Mundo no entraba en el juego, porque prácticamente no participó en la guerra mundial, ni tenía esa obstrucción de comercio. En los primeros años del GATT se trataba de agilizar y recuperar el comercio entre países industriales y es en ese contexto de desarrollo en el que nacen esos procesos internacionales y multilaterales de negociación. Nosotros los del Tercer Mundo seguíamos con nuestras materias primas y nuestros mercados; las agendas del Norte y del Sur eran diferentes.

En la Ronda Kennedy, del GATT, en los años sesentas, por primera vez surgió el tema de los países en vías de desarrollo, como tema específico de interés del GATT. Para esa época Europa estaba en un plan fuerte de recuperación, las rondas de negociación habían sido muy efectivas, había una reducción de aranceles importante, y el comercio estaba fluyendo libremente. Entonces se empezó a pensar en otras temáticas y una de las más importantes en los años sesentas en la Ronda Kennedy de negociaciones fue la incorporación del Tercer Mundo a los beneficios del comercio. La gran interrogante era ¿por qué el comercio es un instrumento de empobrecimiento y no de enriquecimiento en los países del Sur?.

El cuestionamiento se planteaba en esos términos porque el enfocar la pobreza en términos comerciales tiene mucha claridad. Si se mira el deterioro en los términos de intercambio, ahí está dicho todo. El deterioro en los términos de intercambio, el valor relativo entre los bienes importados y los exportados en un país determinado o de una región específica, es la expresión de una pobreza acumulada y acelerada. El proceso de empobrecimiento era pues vertiginoso y eso es lo que se observaba en el comercio, entonces se empezó a cuestionar en el GATT el por qué de dicha situación. De este cuestionamiento surgió un gran debate encabezado en nuestra región por Raúl Prebisch, con muchos actores intelectuales de otras regiones, tratando de identificar dichas causas. Aparecieron los recetarios para industrializar a los países del Sur, —al Tercer Mundo— con la finalidad de contrarrestar ese proceso histórico observado: el progresivo deterioro en los términos de intercambio. Lo que se pretendía era lograr que los bienes comercializados entre el Norte y el Sur no tuvieran siempre ese sesgo en contra de éste último, a través de la valoración progresiva de su producción, incorporando cada vez más valor agregado.

Aparece después, en los años cincuentas y sesentas, el proceso de creación de obstáculos al comercio, de enorme magnitud, que nunca se habían tenido en los países del Tercer Mundo como estrategia pensada, razonada, justificada y aceptada mundialmente. Se trataba de impulsar un estilo de desarrollo que iba a contra-

rrestar el mal comercial del deterioro en los términos de intercambio, que resultaba en una pobreza progresiva. La estrategia de las barreras arancelarias proteccionistas para proteger la llamada industria infante fue mundialmente aceptada, diseñada y más bien creada; creada irónicamente para promover al final de ese proceso un mejor balance comercial.

En un análisis retrospectivo podemos afirmar que al parecer el mundo está loco. Observen el razonamiento: obstaculizar el comercio para después tener un mejor equilibrio en éste. Esa fue la estrategia que en forma razonada prevaleció durante 30 años: cerrar las economías y obstaculizar el libre comercio simultáneamente, para lograr objetivos económicos importantes

Durante ese mismo tiempo, en Europa sucedieron los procesos de desgravación y apertura, los cuales constituyeron un hito histórico muy importante, pues recordemos que esos países habían tenido dos guerras sangrientas. Ahora la integración de Europa la vemos como lo más natural, pero si nos remontamos a la época cuando se planteó la Integración Europea, era un acto revolucionario pretender integrar económica y en una eventualidad políticamente, a esos países que todavía tenían heridas muy profundas. Pero superando esas diferencias, esas heridas y esos recelos políticos, los países europeos fueron avanzando en su Integración Europea, mientras en el Tercer Mundo íbamos con una estrategia razonada de aislamiento.

Qué ocurre con ese proceso en Centroamérica? Aquí tuvimos el bene-
enero-junio/1993

ficio, uno histórico muy importante, de combinar la estrategia proteccionista de aislamiento con la Integración Centroamericana. Eso es un beneficio por muchas razones. Primero, por el tamaño de las economías como lógicamente cualquiera lo va a entender así. Como ejercicio comercial eso nos permitió que en un contexto en donde estábamos aislándonos del resto del mundo, abríamos por lo menos intrarregionalmente en nuestro pequeño medio centroamericano. Teníamos entonces una especie de esquizofrenia político comercial, donde por un lado estábamos cerrados a terceros países, pero por otro super abiertos y siempre empujando una mayor negociación con nuestra región. Por lo menos adquirimos algunas destrezas de integración y de apertura durante dichos años. Y eso funcionó bien pues debemos recordar que la industrialización de Centroamérica, especialmente la de Guatemala, El Salvador y Costa Rica, ocurrió aprovechando las barreras arancelarias externas existentes.

Nicaragua es un caso especial. No es que no haya sabido aprovechar esta circunstancia, sino que como tenía una agricultura tan fuerte y tan pujante, de una rentabilidad tan competitiva y tan alta, tal vez no le interesó tanto la industrialización. Dicho país era extraordinariamente fuerte en sus exportaciones agrícolas. En los otros países se fundamentó el crecimiento durante 25 años, —o cuando menos 20 años muy efectivos— en los sectores industriales.

Ese crecimiento tuvo dos implicaciones importantes, relacionadas con el instrumento de promoción eco-

nómico que se usó: el arancel proteccionista. El arancel, además de proteger la industria infante y crear un ambiente que permitió el desarrollo de la industria en Centroamérica, también generó ingresos fiscales extraordinarios. ¿Cómo se usaron esos ingresos? Ese es un asunto de análisis para cada país pero en general fue un cambio significativo que se dio en la transferencia de riqueza, del consumidor al industrial y al gobierno ¿Quién pagó los impuestos aduaneros? el consumidor; ¿quién los recibió? los gobiernos.

En los ochentas, ¿qué ocurrió en el comercio? Es importante señalar desde luego que el instrumento de desarrollo de la industrialización protegida y del Mercado Común Centroamericano se paralizó. Cada uno tendrá sus ideas de por qué, pero de todos modos eso ocurrió y la evidencia para hacer esa afirmación es simplemente analizar las cifras de intercambio comercial. Si éste no crecía sino más bien decrecía, entonces podemos decir que el Mercado Común Centroamericano llegó prácticamente a paralizarse. Esta época ha sido caracterizada como un período de crisis, acompañada por la recesión mundial del principio de los ochentas, por guerras o disturbios civiles, como quieran ustedes llamarlos, el efecto producido por la destrucción de infraestructura pública y privada, de desviar recursos públicos y privados hacia fines no productivos.

Toda esta situación trajo consigo serias implicaciones económicas y comerciales, como resultado de las cuales se empobreció la población centroamericana; y este empobreci-

miento se reflejó en el intercambio comercial. Habíamos estado, durante 20 años, apoyados en una estrategia de crecimiento basado en ese intercambio comercial centroamericano, en que el puntero del crecimiento económico había sido el sector industrial. En los ochentas ese sector quedó más bien rezagado. Casi podríamos decir que se le averió la bicicleta y más bien salió de la carrera. Su mercado se le secó, por el empobrecimiento. Si la gente no tiene capacidad adquisitiva entonces se inicia un ciclo que muy rápidamente genera un empobrecimiento progresivo profundo. Cuando el consumidor no tiene dinero y como consecuencia de ello no compra, las empresas pierden sus ventas, reducen la producción, despiden gente y se construye una bola de nieve que va acelerando ese mismo proceso.

Desafortunadamente en Centroamérica no había forma de salir de esa secuencia, porque simultáneamente existía un desangre de los recursos de todo tipo. Entonces ¿que pasó con la integración?. Obviamente la motivación de la unión de los países centroamericanos se vio muy mermada porque esta integración estaba basada en resultados económicos. En décadas pasadas habían diferencias que dirimir entre nosotros, pero en el fondo estábamos queriendo ponernos de acuerdo, porque nuestros sectores industriales comerciales estaban en gran pujanza, hacíamos el esfuerzo y nos poníamos de acuerdo. De esa forma logramos aunar criterios y eso es lo que pasaba en Centroamérica en los años de oro de la integración. Claro que siempre había desavenencias, y

los que negociaron en esos tiempos cuentan historias muy simpáticas de ellas; de su estilo, de las polémicas que inducían a la gente a disgustarse y abandonar las conversaciones para luego reanudarlas y concluir siempre en acuerdos.

Me atrevo a asegurar que los instrumentos de la integración funcionaron mejor por veinte años que los de la Integración Europea. Nosotros vimos una mejor consolidación de instrumentos como los de intercambio de monedas, de lo que hubo en Europa. Sugerimos que estos instrumentos operaron porque era importante para las economías centroamericanas ponerse de acuerdo: había una motivación basada en la realidad económica de los países.

En los ochentas desaparece esa motivación porque el comercio centroamericano ya es un renglón fracasado, que no está creciendo y más bien está mermando. Entonces ahí no existe un interés económico, ahí no hay motivación para cultivar y desarrollar esa integración. Por otro lado los países empiezan a buscar, cada uno por separado, lo que algunos analistas han denominado "su tablita de salvación", porque la salvación del desarrollo económico ya no es la integración.

Al ocurrir esta situación cada país va por su lado tratando de promover sus exportaciones y la búsqueda de terceros mercados. Los países avanzan en este sentido con diferente velocidad, utilizando distintas estrategias. Se instaura una cierta anarquía regional. A Costa Rica la culpan de ser de los primeros en romper el esquema enero-junio/1993

anterior y de proceder al margen del resto de los países. Luego pareciera que Costa Rica se quedó atrás y agarró velocidad el triángulo del Norte. Lo importante es señalar que íbamos cada uno por su lado en forma desarticulada con las estrategias de crecimiento de los ochentas. Se llega a plantear el enfoque del crecimiento enmarcado en Programas de Ajuste Estructural, para conducir a la apertura comercial. Lo importante aquí es señalar que el sector puntero de la economía ahora es aquel que exporta a terceros mercados; y por lo tanto ese es el sector que motiva y condiciona el interés en las políticas económicas.

Resulta interesante considerar que en los ochentas Centroamérica sí decidió integrarse al libre comercio mundial. Si bien en los sesentas queríamos retirarnos del libre comercio y creamos las barreras arancelarias como protección para fortalecer un desarrollo interno,—siempre con el beneplácito de los demás países—, en los años ochentas, se observa la intención en Centroamérica de integrarnos al resto del mundo industrial con un proceso de apertura.

Pero si analizamos el contexto mundial observamos que el mundo industrializado actúa diferente, en los años ochentas. En el mundo industrial estamos ante una nueva ola, que no se había visto desde los años treinta: una época de proteccionismo muy fuerte. Pareciera que en Centroamérica siempre estamos al revés: ellos abiertos, nosotros cerrados; luego a la inversa.

Algunos analistas empiezan a observar en los ochentas el decrecimiento del comercio mundial en relación al

producto mundial. Debemos señalar que todo ello es relativo. No es que se comerciaba menos; pero en relación al producto se empieza a ver un comercio mermado y entonces se prenden bombillos de alerta. Es decir, los países empiezan una tendencia de aislamiento unos de los otros, entrando a un nacionalismo proteccionista. Desde luego ya no se da con barreras arancelarias, porque el instrumento arancelario quedó superado y el GATT hizo un trabajo brillante a través de cuarenta años. Se observa entonces la creación de nuevos métodos obstaculizadores, que se inician en los ochentas y se van perfeccionando y tomando la calidad de usanza comercial: son las barreras no arancelarias. La tónica nueva es un proteccionismo basado en barreras no arancelarias, y surgen una lista interminable de sistemas y de formas, utilizadas por los países para favorecer su desarrollo nacional, en detrimento del libre comercio.

Ese es el contexto en que nosotros los centroamericanos redescubrimos el resto del mundo. Lo encontramos cuando estaba empezando a mirar hacia adentro, y ese proceso proteccionista empieza a afectarnos mucho porque ya para este período histórico, nuestras economías son muy diferentes y nuestras pretensiones comerciales también lo son, ya que tenemos economías diversificadas. Ya no queremos comerciar con los países del resto del mundo sólo en "commodities" o con nuestros productos tradicionales. Esos ahí están y nos interesa mucho mantenerlos, pero si observamos la curva de productos y su participación porcentual en la producción y el comercio exterior, como en el caso

costarricense, que en realidad es parecido al resto de los países, en los años ochentas uno observa una línea recta en el valor en dólares de las exportaciones de productos tradicionales. Se van promediando años buenos del café con años malos del banano, la carne y el azúcar. Los productos tradicionales totalizados muestran una línea recta, sin mayor crecimiento, sin deterioro en su valor en dólares. Si encima de esa constante montamos los productos no tradicionales, observamos una curva espectacular de crecimiento. Es una curva muy significativa que empieza más o menos en el año ochenta y cuatro en el caso costarricense y es una línea ascendente. Este fenómeno de expansión luego se detuvo y ahora estamos estancados nuevamente, incluyendo productos no tradicionales, maquila y turismo; todo lo que no sean bienes y servicios tradicionales. Al final de los ochentas y al inicio de 1990, nosotros tenemos una gran diversificación de productos y servicios en nuestra economía externa.

En Costa Rica tenemos prácticamente un balance de 50% y 50%; es decir mitad y mitad entre tradicionales y no tradicionales. Por lo tanto nuestra pretensión de relación comercial con el resto del mundo ya no son los "commodities" de antes. Empezamos como neófitos a exportar esta nueva gama de productos a una gran diversidad de mercados: a Europa, a Estados Unidos, al Oriente y si hubiera transporte a la luna ahí estaríamos, impulsando algún producto. El proceso se ha caracterizado por una creatividad en la diversificación de mercados, primero en pequeñitos volúmenes, pero que han ido creciendo.

Iniciamos ese proceso con un total desconocimiento. Simplemente pensamos que si podíamos colocar nuestros productos, encontrando un comprador ya hicimos el negocio. Todo parecía factible, cuando de repente encontramos una situación nueva y muy dura: los obstáculos al comercio. Descubrimos entonces que estamos vendiendo en un nuevo contexto diferente al tradicional, en donde no existe la estructuración del comercio a la cual estábamos acostumbrados.

Anteriormente conocíamos perfectamente las reglas del juego en el mercado del café, del banano, del algodón, del azúcar; para bien o para mal, con todos sus sistemas, su estructuración y sus cuotas. Eran mercados en donde las reglas eran conocidas por nosotros y teníamos nuestras estrategias para actuar dentro de esos entornos comerciales. Sin embargo, cuando empezamos con los nuevos productos a penetrar esos nuevos mercados, de repente nos dimos cuenta que las cosas no eran como creíamos.

En Costa Rica tuvimos una primera experiencia muy ilustradora en el año 1986, que fue un *counter vailing* contra cuatro clases de flores. Entonces en medio de la euforia de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, en medio de toda la palabrería de acceso preferencial para Centroamérica y el Caribe, Estados Unidos nos impuso un obstáculo al comercio que prácticamente liquida uno de los productos no tradicionales más pujantes en Costa Rica, la industria de las flores. Y fue exactamente de un día para otro, —como si fuéramos a 80 por hora en una autopista y chocamos con una pared invisible— que descubrimos el obstáculo que

enero-junio/1993

estaba allí—. Nosotros veíamos aquella autopista y contábamos con el CBI y libres aranceles y vengan las flores. El *counter vailing* era solamente un cargo presentado por la industria, por una parte de la industria de flores en Estados Unidos. Era producto de una queja privada presentada a la autoridad comercial, en ese caso en el Departamento de Comercio, en donde se afirmaba que estábamos subsidiando la exportación de flores. Nos acusaron de todos los pecados juntos; el alegato era doble *dumping* y de subsidio. Entonces nos aplicaron derechos compensatorios, a título ejecutivo sin derecho a reclamo, superior al 45%. No había forma de entrar con nuestros productos con un "arancel" de este nivel —porque en realidad es una especie de arancel— de un día para otro de un 45% más o menos.

Eso fue para nosotros el despertar de aquella fantasía tan bonita, en donde nos dimos cuenta que estábamos frente a una nueva relación comercial. Estábamos empezando a jugar en un mundo donde nos iban a tratar de igual a igual, porque estábamos compitiendo en los mismos mercados, con los mismos productos, cosa nunca antes vista en la historia de Centroamérica. Antes competíamos en mercados entre nosotros, pero no con ellos, o contra ellos.

Para los Estados Unidos este caso que cito también fue un despertar, porque ellos promovían con palabrería tan bonita y convincente la apertura y el CBI, la ayuda a Centroamérica, etc, etc,. Entonces mientras por un lado mantenían ese discurso político, por otro nos estaban aplicando la regla más severa que existe

en el comercio moderno de las barreras no arancelarias, que son derechos compensatorios fuertes, aplicados unilateralmente. Como consecuencia de este acontecimiento concluimos el año 1986 en Costa Rica señalando que el mundo es muy cruel. Pero ¿qué presagia esta experiencia?, Augura la nueva relación comercial, donde nuestra economía es un actor que tiene que ser, y es visto de igual a igual.

En relación con Europa, interesante hemos estado en Centroamérica excluidos de las preferencias arancelarias otorgadas a los países del Tratado de Lomé, las excolonias de Europa. Y si en el año del 500 aniversario nosotros decimos que somos una excolonia de la Madre Patria, ¿por qué entonces no estamos incluidos allí?. Cuando España pretendía entrar a la Comunidad Económica Europea había bastante oposición, porque se consideraba entre otras cosas que España tenía mano de obra más barata y que iba a ser una competencia desleal para los otros países europeos. La situación era difícil para España, y entonces muy cautelosamente planteó que tenía en América unos primitos que estarían muy agradecidos de ser incluidos en un pequeño protocolo al Convenio de Lomé. España recibió un "no" rotundo y el aviso de no volver a mencionar el tema. España agachó las orejas y entró al Mercado Europeo sin negociar ningún beneficio para Hispanoamérica. En realidad España tiene sus preferencias que otorga —lo hemos vivido en estas negociaciones del banano— a los que ellos consideran sus hermanos. Nosotros somos primos y sus hermanos son las Islas Canarias. En-

tonces en el comercio parece haber relaciones de parentesco, de diferente grado de consanguinidad.

Con Europa siempre habíamos experimentado una discriminación en favor de las excolonias europeas y en contra de América. Eso se rompió interesadamente con las preferencias arancelarias que negociaron los países del Pacto Andino, basados en un argumento político del narcotráfico en una decisión poco común y extemporánea. En Centroamérica hicimos un operativo muy interesante, muy digno de analizar a profundidad, que muestra cómo logramos unidos, a nivel centroamericano, equiparar las preferencias arancelarias para nuestros productos, otorgadas por Europa para el Pacto Andino. Estas preferencias no son completamente equivalentes al Convenio de Lomé, pero nos favorecen bastante, por ejemplo por sobre Brasil que es una fuente de competencia muy fuerte que tenemos nosotros en Europa.

Observamos en el "counter vailing" con los Estados Unidos y en la negociación de preferencias con Europa que se perfila la nueva relación con el mundo industrializado. Quisiera retomar unas preguntas claves que nos pueden guiar en el análisis de lo que son estas relaciones comerciales. ¿Qué motiva las relaciones comerciales de los países, las nuestras o las de otros países? ¿Dónde está la motivación comercial y qué sustenta la base negociadora? Considero importante esas dos preguntas. Hay intereses comerciales directos entre los negociadores que se sientan a una mesa, pero siempre hay intereses indirectos o relaciones de carambola,

que están presentes y que tenemos que saber cuáles son.

Veamos un par de ejemplos: Si estamos negociando con Europa las preferencias arancelarias, ese es un interés directo nuestro: entrar a Europa con una preferencia. Desde luego la preferencia quiere decir que tenemos un mejor acceso que otros, si todos tienen la misma preferencia ésta desaparece. Similarmente, para el CBI con las negociaciones del Plan Bush el beneficio al Caribe desaparece, aunque no desaparezca el CBI formalmente. Si le dan las mismas preferencias a todos, entonces nosotros no tenemos ninguna y el CBI tiende a desaparecer de hecho. Nosotros estábamos tan complacidos de la negociación del CBI donde se plasmó, en el proyecto de Ley en el Congreso y luego en la legislación, el preaviso de 12 años para eliminar las preferencias del CBI. Con el Plan Bush no tienen que darnos ninguna notificación previa cuando todo el mundo tenga las mismas condiciones y acceso; el CBI muere solo. Los intereses directos pueden ser los que en ese momento los países están discutiendo. Intereses indirectos surgen cuando estamos negociando a nivel centroamericano con Europa y a ellos les interesa mucho, no el volumen comercial nuestro, sino el precedente negociador, la posibilidad de que eso se convierta en arma especuladora de otras regiones, donde sí van a tener un problema de volumen.

Ese es un elemento que siempre debemos de tener presente cuando negociamos con países importantes. Si lo que obtenemos puede considerarse como precedente, éste puede

enero-junio/1993

constituirse en un problema para nosotros. Por lo tanto nuestra estrategia debe de estar basada en crear una situación que no se interprete como precedente en las concesiones recibidas y contrariamente todo lo que nosotros ofrezcamos que sea interpretado como tal. Como nosotros tenemos poco que ofrecer en volumen, lo único que sí podemos ofrecer es la consolidación de principios de interés para esos países grandes.

Nos tocó participar en las negociaciones de Costa Rica para la adhesión al GATT en representación del sector privado y se dio una participación completamente fuera de lo común de dicho sector en las negociaciones. Tan es así que el sector privado participó de palabra, no solamente con presencia. Participamos en los debates y estuvimos habilitados como negociadores, con todos los derechos, siendo ésta una estrategia que causó mucho revuelo en Ginebra. Creo que tuvo un resultado muy importante en esas negociaciones

Una de las estrategias que usamos para "dar poco y recibir mucho", principio del éxito de una negociación, fue perfilar nuestros ofrecimientos en forma de principios. En este aspecto utilizamos el antecedente de la negociación mexicana de adhesión, la cual consideramos fue deficiente, pese a que los mexicanos son los mejores negociadores del Tercer Mundo. Por alguna razón algunos afirman que hecha a propósito, efectuaron una negociación bastante poco estratégica en su segunda ronda. Iniciaron el proceso de adhesión y después se retiraron. Cuando volvieron por segunda vez las partes contratantes del

GATT fueron duras con México. En su adhesión México había consolidado su arancel, ofreciendo de esta forma negociar concesiones en la totalidad del arancel, lo que no se da en la tradición de las negociaciones arancelarias en el GATT.

Ante una tradición de negociaciones arancelarias de 40 años, el hecho de que un país en una mesa de negociación consolide un techo arancelario, implica que en un paquetazo ofrece concesiones sobre todas las partidas del arancel. Este es un principio fuertísimo de negociación. Para que el antecedente mexicano tomara más fuerza de costumbre, era importante tener otro caso. Así es como decidimos ofrecer consolidar un techo, pero a diferencia de los mexicanos el nivel que íbamos a ofrecer consolidar, era tal que de hecho no dábamos nada. Ese fue el resultado: consolidamos el arancel en un nivel penosamente alto. Es más, de alguna manera nos causó alguna vergüenza lo poco que dimos en reducciones arancelarias, pero fue muy bien visto en el GATT. Dimos una consolidación del arancel del 60% para luego bajar al 55%, cuando en el momento de la negociación ya teníamos un arancel de 40% y sabíamos que íbamos a continuar bajando, aunque en ese momento no conocíamos a qué ritmo. En una negociación donde se ofrece consolidar 15 puntos sobre lo que realmente está en ejercicio, implica conceder cero. Fue una brillante estrategia, para un país chiquitillo. Era el establecimiento de un precedente, basado en principios. Estas son reglas de negociación que tenemos que recordar. Nos conviene como país

pequeño tratar de lograr regímenes de excepción, para nosotros y dar la consolidación de principios. Esa fue justamente la estrategia que usamos en el GATT en forma exitosa y la que usamos en las negociaciones con Europa con la concesión de los privilegios que le habían dado al Pacto Andino.

Con Europa estamos en una situación interesante. Nos encontramos ante una región que discrimina en nuestra contra mientras que no discriminamos contra ellos. Cualquiera diría; sí, pero en Centroamérica se continúa teniendo aranceles altos. Esto es así, pero son aranceles para todo el mundo; no discrimina en contra de nadie; son los mismos para Europa, Japón, Estados Unidos, Australia. En cuanto a principios comerciales aplicamos una política correcta, transparente y uniforme, sin discriminaciones. Uno de los pecados mortales del comercio internacional, es la discriminación, que viola los principios del GATT. Tenemos nuestro arancel que va bajando, Europa discrimina en contra de América, al otorgar preferencias a los países del Pacto de Lomé, asunto que debemos explotar con más frecuencia porque es un punto de principios que nos favorece.

Simultáneamente debemos entender los motivos de la discriminación, en el comercio, que a veces se origina en la protección a la hegemonía política e histórica. También existen procesos comerciales frenados o acelerados por el liderazgo de un político. Eso lo hemos observado con gran expectativa con el referendun de Francia al Tratado de Maastrich. Se trataba de si Mitterrand era un viejo zorro entendiendo a su pueblo. Y si lo entendió:

supo que podía ganar el referendun, se atrevió y lo ganó.

El caso de España, que lo estamos viviendo dramáticamente con el banano, es otro ejemplo de discriminación. Qué más prueba de discriminación queremos, qué diferencia entre "primos" y "hermanos"? Dicho en otras palabras, los españoles entienden que tienen una responsabilidad con sus hermanos, mayor que con sus primos. Si nosotros lo entendiéramos así, tendríamos una estrategia distinta en la negociación del banano. Por un lado, no deberíamos nunca haber politizado esta negociación. El éxito que tuvimos los centroamericanos en las negociaciones arancelarias recientes para todos los productos incluyendo el café, nos debe haber guiado en la negociación bananera. Se lograron las preferencias con una estrategia totalmente despolitizada, manejada absolutamente en niveles técnicos, jugando dentro de la estructura de poder técnico de la CEE. Con el banano hicimos totalmente al revés, sacamos las banderas políticas casi desde el primer momento, lo que demostró ser un error.

Segundo, no hemos entendido la fuerza de ese sentimiento de responsabilidad social que tienen en este caso los países que no nos están apoyando: España, Inglaterra, Francia. Hay que darle una salida al problema y la salida comercial sería la más correcta y estratégica para nosotros. Lo conveniente sería proponer que subsidien a las islas, no que nos pongan a nosotros un arancel.

Un subsidio es mucho más transparente, se cuantifica y se conoce, y no obstaculiza el crecimiento del resto enero-junio/1993

del mercado. ¿Por qué no se enfocó así desde el inicio?. Posiblemente no se dio suficiente peso a la motivación que tenían los españoles y franceses respecto a la responsabilidad social de unos pueblos con otros. Debíamos haber entendido eso para haber sugerido la regla oportunamente. Ahora ya es tarde porque la discusión se politizó y se complicó en extremo.

Para terminar, podemos reflexionar sobre la integración centroamericana y las posturas negociadoras que podemos adoptar para los años noventa. Posiblemente ustedes creyeron que iba a hablar de los pormenores de los procesos comerciales actualmente en marcha. Pero de todo eso estamos enterados. Me parece que lo que debemos hacer en foros como éste, de análisis, es una reflexión para entender de dónde vienen las fuentes de estas corrientes comerciales, para entonces saber encauzarlas. Son las ideas grandes, y no los detalles los que nos tienen empantanados a veces a los centroamericanos.

Primero considero de fundamental importancia recuperar el comercio intrarregional como parte de la estrategia de penetración de mercados externos. El comercio intrarregional nos da una plataforma de producción competitiva muy fuerte. Si tenemos una plataforma de competitividad empresarial, entonces podemos entrar a los mercados externos con rentabilidades más aseguradas. A manera de ejemplo permítanme sugerir el caso de una empresa industrial que ha estado en crisis durante los años ochentas porque vendía el 100% de su producción a nivel centroamericano,

incluyendo su mercado local, digamos 60% a Centroamérica y 40% al mercado nacional. Este es un caso típico de todo el parque industrial de Centroamérica. Esas empresas sufrieron una profunda crisis en los años ochentas, por problemas de la integración. Si esa empresa trata de salir a exportar lo hará en condiciones de extrema debilidad. Si produce por debajo de su punto de equilibrio, ¿qué estrategias de precios va a poder tener para penetrar a terceros mercados?, qué excedentes va a tener para invertir en los mercados externos si está ahogándose? Pero si recupera esa plataforma, puede hacer lo que es válido en una estrategia de mercadeo a corto plazo: subsidiar un mercado con otro. Es decir que puede cargar los costos fijos en su mercado doméstico ampliado al centroamericano, y entrar a los mercados externos temporalmente, sólo con costos variables. Esa diferencia de costos la puede usar en inversión, en promoción, en penetración de mercado. La recuperación de ese mercado interregional la veo no como un fin en sí, sino como una plataforma comercial para sustentar la competitividad de las empresas en terceros mercados.

Segundo, obviamente debemos armonizar nuestras posiciones de negociación extrarregionales. No creo que todas las veces debamos ir juntos a la mesa. Puede haber momentos en que es aconsejable ir separados, pero coordinados, no actuando cada quien por su lado como hicimos en los ochentas. Esta es una integración menos estructurada, pero más profunda. Creo que la nueva integración centroamericana no implica estar tan pendientes

de estructuras formales. El esfuerzo de los ochentas de recuperar éstas fue desgastante y ¿para qué? Es fundamental estar integrados en las políticas. Allá los institutos y las estructuras; eso vendrá por su cuenta. Lo fundamental es armonizar las posiciones aunque no siempre vayamos juntos con un mismo vocero.

Tercero, debemos recordar que las estrategias de apertura implican nuevos temas para nosotros y nuestras contrapartes al otro lado de la mesa.

Cuarto, tomemos conciencia que juntos los centroamericanos somos un actor importante para el resto del mundo; solos, somos unos países chiquitillos que valen poco en volumen. Pero no sólo es cuestión de tamaño. El símbolo de la integración nos da un peso político muy importante en las negociaciones y nuevamente me refiero a las negociaciones en el GATT. No se imaginan cuánto provecho logramos nosotros de Centroamérica cuando estábamos negociando en el GATT. Cada vez que "no podíamos" hacer algo, era por respeto a Centroamérica. Cada concesión que nos pedían y en la que no queríamos ceder, era por respeto a Centroamérica.

Pienso que la integración hay que recuperarla por otros motivos. Pero debemos entender más bien que lo que estábamos haciendo en ese momento era sacando la bandera de una región integrada que es un logro que casi nadie en el mundo tiene. La verdad es que a los europeos especialmente eso les interesa porque es parte de su entorno. Tienen mucho respeto por una integración aunque sea imperfecta. En nuestras negociaciones ex-

trarregionales tenemos que valernos de ese símbolo, aunque a lo interior sepamos que es deficiente y que debemos de irlo mejorando. Pero debemos "barrer hacia adentro". Hacia adentro nos vamos acomodando y no deberíamos de olvidar que el símbolo de la integración aún imperfecta es importante.

Quinto, recordemos que los temas del entorno mundial comercial ahora son nuestros. Antes no lo eran. Ahora lo que ocurre en propiedad intelectual es importante para nosotros aunque seamos pequeños. Lo que sucede con los productos industriales es importante porque nosotros también los producimos; lo que acontezca con las reglas de origen, es fundamental para nosotros. Lo que pase con los sistemas de protección contra prácticas arbitrarias y las reglas de *antidumping* también lo son, porque son las que van a salvaguardar nuestra agricultura centroamericana contra un *dumping* internacional. Esto lo estamos viviendo con la leche; claro, El Salvador en contra de Costa Rica, pero está ocurriendo. Ante la apertura comercial el principal instrumento que tenemos para un comercio justo, son las reglas *antidumping*. Ahora los temas de "ellos" son también nuestros temas.

En cuanto a asuntos concretos en las negociaciones, nuestra agenda tiene tres partes. La primera es la eliminación de distorsiones en los mercados internacionales para los productos que nunca han tenido un libre comercio y que son importantes. Interesantemente volvemos el ciclo a los productos excluidos del GATT como el café, el banano, el azúcar, los textiles; enero-junio/1993

la insistencia debe estar orientada a que estos productos se enmarquen en las reglas del GATT en donde nunca lo han estado.

Segundo, el fortalecimiento interno del mercado centroamericano, nuestro "mercado doméstico ampliado" por un lado por la plataforma competitiva que significa, pero también porque es un mercado de una dimensión respetable por sí solo. En América Latina debemos de comprender que las exportaciones a terceros mercados es una moda, muy efectiva hoy y con la dicha de que eso nos genera divisas. Pero no perdamos de vista que nosotros mismos somos el mercado del futuro. En América Latina somos ese mercado. Vamos a crecer por comerciar entre nosotros, pero sólo vamos a ser ese mercado cuando tengamos capacidad de compra. Es el viejo problema del mercado centroamericano de los ochentas. Cuando en América Latina tengamos capacidad de compra vamos a ser un mercado importante para nosotros mismos; debemos tener eso presente. El dinero de hoy lo vamos a hacer comerciando con terceros países. Pero son las estrategias de largo plazo las que deberíamos ya de tener en la mente.

El tercer punto de nuestra agenda negociadora es algo un poco revolucionario. Considero que a nosotros no nos sirve la asimetría en la negociación; esa no es nuestra carta más fuerte de negociación. Decir que queremos ir disparejos porque somos chiquititos eso no nos conviene. Como planteamiento insistamos en el *quid pro quo*, en el "dando y dando", en la reciprocidad. Pero definamos la temática de la reciprocidad en materias

que son ágidas para nosotros y en los que nunca nos han querido ceder del otro lado de la mesa: textiles, café, banano, algodón. Todas esas son áreas importantes para nosotros que nunca han estado enmarcadas en reglas libres de distorsión. Deseamos las mismas reglas aplicadas a todos los productos, y ese es el *quid pro quo*. No separemos los aranceles a la in-

dustria y la agricultura. No permitamos que nos desintegren el cuadro comercial, pues si logran hacerlo vamos a perder en la negociación. No necesitamos la asimetría, pero sí que todos los productos estén juntos en un mismo paquete de reglas. Esas son algunas ideas nada más para provocar su pensamiento y promover la discusión

◇